



UNIVERSITA' DEGLI STUDI DI PADOVA
DIPARTIMENTO DI SCIENZE ECONOMICHE ED AZIENDALI
"M. FANNO"

CORSO DI LAUREA IN ECONOMIA

PROVA FINALE

**"GLI EFFETTI DEL JOBS ACT SUL MERCATO DEL LAVORO
ITALIANO"**

RELATORE:

CH.MO PROF. THOMAS BASSETTI

LAUREANDO: VLADIMIR IVANOVSKI

MATRICOLA N. 2000731

ANNO ACCADEMICO 2022-2023

Dichiarazione di autenticità

Dichiaro di aver preso visione del “Regolamento antiplagio” approvato dal Consiglio del Dipartimento di Scienze Economiche e Aziendali e, consapevole delle conseguenze derivanti da dichiarazioni mendaci, dichiaro che il presente lavoro non è già stato sottoposto, in tutto o in parte, per il conseguimento di un titolo accademico in altre Università italiane o straniere. Dichiaro inoltre che tutte le fonti utilizzate per la realizzazione del presente lavoro, inclusi i materiali digitali, sono state correttamente citate nel corpo del testo e nella sezione ‘Riferimenti bibliografici’.

I hereby declare that I have read and understood the “Anti-plagiarism rules and regulations” approved by the Council of the Department of Economics and Management and I am aware of the consequences of making false statements. I declare that this piece of work has not been previously submitted – either fully or partially – for fulfilling the requirements of an academic degree, whether in Italy or abroad. Furthermore, I declare that the references used for this work – including the digital materials – have been appropriately cited and acknowledged in the text and in the section ‘References’.

Firma (signature) 

INDICE

<i>Introduzione</i> -----	5
<i>Capitolo 1: Analisi del mercato del lavoro italiano</i> -----	7
1.1 Il nesso tra flessibilità ed occupazione -----	7
1.2 Flexsecurity: introduzione di un concetto rivoluzionario -----	8
1.3 Storia del mercato del lavoro in Italia dal 1970 ad oggi -----	10
1.3.1 Introduzione articolo 18 (1970) -----	10
1.3.2 Introduzione pacchetto Treu (1997) -----	11
1.3.3 Introduzione legge Biagi (2003) -----	12
1.3.4 Introduzione riforma Fornero (2012) -----	15
2.1 Contenuti -----	18
2.1.1 Il contratto a tutele crescenti -----	18
2.1.2 La modifica dell'articolo 18 dello Statuto dei Lavoratori -----	19
2.1.3 La creazione della NASpI e dell'ANPAL -----	19
2.1.4 La rimodulazione dei Voucher -----	20
2.1.5 La rimodulazione dei contratti a tempo determinato -----	21
2.2 Gli incentivi alle assunzioni -----	22
2.3 Obiettivi del Jobs Act -----	23
<i>Capitolo 3: Analisi empirica degli effetti del Jobs act</i> -----	24
3.1 Nuove assunzioni permanenti -----	24
3.2 Trasformazioni dei contratti terminali in permanenti -----	27
3.3 Nuove assunzioni a tempo determinato -----	28
3.4 Licenziamenti -----	29
3.5 Tipologia di lavoratori maggiormente interessati -----	31
3.6 Tipologia di imprese maggiormente interessate -----	32
<i>Conclusione</i> -----	34
<i>Bibliografia</i> -----	36

Introduzione

Questo elaborato si pone come obiettivo quello di analizzare i risultati e gli effetti che ha avuto il Jobs Act sul mercato del lavoro italiano, andando inizialmente a definire il contesto sociale ed economico d'introduzione delle norme, ripercorrendo brevemente la storia italiana in materia di norme riguardanti il mercato del lavoro. Si spiegherà inoltre la correlazione tra flessibilità del mercato lavorativo ed occupazione, portando come esempi i modelli danesi ed olandesi a cui si ispirò l'esecutivo di governo nell'introduzione del pacchetto di riforme che compongono il Jobs Act durante il 2015. Si descriverà poi la norma nello specifico dei contenuti, senza però entrare nelle dinamiche giuridiche del diritto e quindi tralasciando i dibattiti e le sentenze riguardanti la costituzionalità delle norme prese in esame. L'ultima sezione di questo studio analizza in modo analitico gli effetti che hanno prodotto le riforme avallate, concentrandosi sulle nuove assunzioni con contratti sia a tempo determinato che indeterminato, nonché le trasformazioni dei primi nei secondi. Si considereranno anche gli effetti sui licenziamenti. Per fare questo, l'elaborato si basa su un'ampia parte della letteratura disponibile riguardante l'argomento, ma soprattutto sul lavoro di Boeri e Garibaldi del 2017, lo studio di Cirillo, Fana e Guarascio dello stesso anno e l'analisi di Sestito e Viviano del 2018.

Questa riforma rappresenta un giro di boa per il mercato del lavoro italiano, influenzando quasi tutte le imprese e moltissimi lavoratori. Analizzarla è importante per capire i benefici ed i risvolti negativi che ha avuto, senza farsi condizionare dal rumore circostante, spesse volte alimentato dal dibattito politico, molto acceso per il Jobs Act, a dimostrazione del fatto che la riforma è un vero punto cardine per il lavoro in Italia.

In particolare, il Jobs Act introdusse un sussidio per le nuove assunzioni e un nuovo contratto di lavoro a tempo indeterminato basato su una sicurezza graduale, con indennità di licenziamento crescenti con l'aumentare dell'anzianità di servizio, mentre eliminò progressivamente il reintegro obbligatorio dei lavoratori in caso di licenziamenti ingiusti applicato fino a marzo 2015.

Modelli semplici di creazione e distruzione di posti di lavoro prevedono che i sussidi alle assunzioni e i minori costi di licenziamento aumentino inequivocabilmente le assunzioni. Inoltre, la riduzione dei costi di licenziamento associata al contratto a tutele crescenti dovrebbe aumentare anche i licenziamenti. Non è detto però che questi effetti siano uniformi nella distribuzione dimensionale delle imprese, soprattutto quando imprese di dimensioni diverse vengono trattate in modo diverso dalle norme, come è avvenuto con il Jobs Act.

Da un lato, il sussidio alle assunzioni era proporzionale ai salari, ma aveva un tetto massimo, diventando quindi più generoso per le piccole imprese, che tipicamente pagano salari più bassi rispetto alle grandi imprese, rendendole particolarmente reattive lungo il margine di creazione di posti di lavoro. D'altro canto, la riduzione dei costi di licenziamento si applicò principalmente alle grandi imprese, dato che le imprese con meno di 15 dipendenti non hanno mai avuto i vincoli di reintegro in conseguenza di licenziamenti ingiusti, concentrando su di esse il cambiamento lungo il margine di distruzione dei posti di lavoro.

Si evidenziano prove di un sostanziale aumento delle assunzioni a tempo indeterminato e della trasformazione dei contratti a tempo determinato in contratti senza scadenza dopo il Jobs Act, imputabili però in larga parte agli incentivi alle assunzioni. Gli effetti del Jobs Act sui licenziamenti, invece, sono molto più contenuti e si concentrano sulle grandi imprese, mentre le piccole imprese quasi non reagirono alla riforma.

Capitolo 1: Analisi del mercato del lavoro italiano

1.1 Il nesso tra flessibilità ed occupazione

Solitamente, nel dibattito politico-economico europeo, viene rilevata una relazione causale tra le poco soddisfacenti performance occupazionali del mercato del lavoro e le rigidità dello stesso. Il termine di paragone comunemente utilizzato è il mercato del lavoro anglosassone, e più specificatamente statunitense, che si afferma avere maggiori capacità di creazione occupazionale rispetto a quello europeo in quanto più flessibile; il mercato del lavoro è flessibile quando, in termini più concreti, ha limitata sindacalizzazione, limitata contrattazione collettiva, ampia autonomia nel licenziare ed assumere (Siebert, 1997). Risulta dunque necessario ridurre il livello di rigidità del lavoro per aumentare i livelli di occupazione.

Tra le rigidità più spesso portate come esempio vi sono la contrattazione collettiva dei salari (specie quando questa è centralizzata e copre vaste categorie di lavoratori) e l'intensa sindacalizzazione, che si intromettono nella normale azione equilibratrice dei meccanismi di mercato; oltre a queste sono presenti l'elevato carico fiscale e previdenziale a cui i datori di lavoro sono sottoposti, fattore che riduce la domanda di lavoro, e i fin troppo generosi sussidi di disoccupazione che, riducendo l'offerta di lavoro, aumentano il salario di riserva¹ di lavoratori e sindacati.

I regimi di protezione dell'impiego (RPI) sono un'altra importante caratteristica dei mercati del lavoro europei. Secondo l'analisi sopracitata (Siebert, 1997) "le regole di protezione dell'impiego possono considerarsi al cuore della politica europea verso la disoccupazione: proteggere quelli che hanno un lavoro significa ridurre gli incentivi a creare nuovi posti di lavoro."

In Europa, la contrattazione collettiva e la legge presentano una serie di ostacoli procedurali o sostanziali al licenziamento se comparati con gli Stati Uniti. In Europa, infatti, il datore di lavoro spesso è obbligato a pagare ingenti indennità per risolvere il rapporto di lavoro o comunque la soluzione del contratto deve essere sempre giustificata da motivi oggettivi (insostenibilità finanziaria dell'impresa) o soggettivi (inadempienze o colpe del lavoratore); negli USA è presente invece il cosiddetto "*employment at will*", secondo cui il contratto di lavoro rimane in essere solo fino a che è presente la volontà a farlo rimanere tale da parte del datore di lavoro.

¹ Il livello salariale al di sotto del quale l'individuo non accetta di lavorare. Misura quindi la ricompensa minima richiesta per entrare nel mercato del lavoro.

Considerando in particolare l'Italia, se il giudice stabiliva che il licenziamento era stato illegittimo, il lavoratore poteva scegliere tra l'indennizzo economico e la reintegrazione lavorativa. Alla fine degli anni '90, tra i paesi con i vincoli più stringenti l'Italia era al quarto posto, dopo Turchia, Grecia e Portogallo (Boeri, 1997).

Tuttavia, i RPI, nonostante aumentino le tutele del lavoratore e irrigidiscano quindi il mercato del lavoro, non influiscono sugli stocks di disoccupazione, ma solamente sui flussi (Boeri & Garibaldi, 2003): con la diminuzione dei flussi in uscita, si riducono anche i flussi in entrata.

Le aziende dati i vincoli al licenziamento del lavoratore potenzialmente inadeguato, sono più timide anche nelle assunzioni. Ciò significa che chi è già disoccupato, impiegherà più tempo per diventare occupato, e questo porta a sua volta ad aumentare la disoccupazione di lunga durata, mentre quella di corta durata tende a diminuire (Blanchard & Portugal, 2001).

In questo modo i RPI tendono a ridurre l'occupabilità dei disoccupati, penalizzando maggiormente coloro che sono in cerca della prima occupazione, solitamente donne e giovani. I datori di lavoro, quindi, percepiscono i disoccupati di lunga durata come più rischiosi degli altri lavoratori.

L'inattività di lungo periodo li porta inoltre a perdere le proprie competenze. Alcuni, scoraggiati, abbandonano persino la ricerca di un impiego. Per tutte queste ragioni, i disoccupati di lunga durata non sono buoni sostituti degli occupati e, pertanto, la loro capacità di indurre questi ultimi ad abbassare il prezzo del lavoro è bassa.

1.2 Flexsecurity: introduzione di un concetto rivoluzionario

Un'importante iniziativa del mercato del lavoro odierno è la flexsecurity, introdotta negli anni '90 in Danimarca dal Primo Ministro socialdemocratico Poul Nyrup Rasmussen e poi adottata a ruota da molti altri stati.

Nello specifico si tratta di "una strategia politica che si propone di favorire, al contempo, la flessibilità del mercato del lavoro e la sicurezza sociale, soprattutto a vantaggio delle categorie più deboli dei lavoratori. Il modello prevede una combinazione di estrema facilità di assunzione e licenziamento per il datore di lavoro e consistenti ammortizzatori sociali per i lavoratori dipendenti (Panzeri & Di Nardo, 2008).

Il termine, a sua volta è composto dai sostantivi *flex(ibility)* ('flessibilità') e *security* ('sicurezza') (Treccani, 2008) e porta con sé alcune perplessità: è infatti l'accostamento di due opposti, flessibilità, dal latino *flectere*, che significa cambiare, dirigersi da una posizione all'altra, e sicurezza che è la condizione che fa sentire esenti da pericoli e imprevisti.

La Commissione europea considera la flexsecurity come una strategia capace di aumentare contemporaneamente flessibilità e sicurezza sul mercato del lavoro, il tutto grazie ad accordi contrattuali flessibili ed affidabili, strategie di apprendimento permanente, politiche attive per il mercato del lavoro e moderni sistemi di welfare in grado di garantire un sostegno al reddito durante le transizioni occupazionali (Commissione delle comunità europee, 2007). Secondo questa definizione, flessibilità e sicurezza sono da considerarsi come due obiettivi da raggiungere contestualmente piuttosto che essere intesi come due finalità contrapposte.

L'opinione pubblica reputa la flexsecurity un trade-off tra flessibilità e sicurezza, per cui l'aumento di una determina la diminuzione dell'altra. Tale percezione vede la flessibilità come un vantaggio esclusivo per i datori di lavoro, visti come avversari che possono sempre più licenziare i lavoratori e quindi far pagare a loro il prezzo di questa diminuzione di rigidità. Con questa visione si arriva a considerare la flessibilità come socialmente dannosa e pericolosa, e ci si chiede perché non abolirla, senza guardare anche ai benefici che questa porta, come ad esempio la maggior partecipazione delle donne al mercato del lavoro o appunto i più alti livelli di occupazione.

Il comitato economico e sociale europeo presenta un approccio alla flessicurezza tale da sottolineare sia le esigenze dei lavoratori che quelle dei datori di lavoro (Commissione delle comunità europee, 2007). La flexsecurity predilige quindi:

- la flessibilità dei lavoratori che devono potersi adattare al continuo cambiamento di situazione professionale e del mercato del lavoro, avendo successo in questi mutamenti con resilienza. Deve favorire però anche la flessibilità delle aziende, che devono rispondere alle proprie esigenze nel corso del tempo;
- la sicurezza per i lavoratori che devono avere la possibilità di avanzare nel loro percorso professionale, ma essendo sostenuti da sistemi di protezione sociale in caso di disoccupazione.

Le strategie che propone la Commissione europea hanno l'obiettivo di ridurre la disoccupazione e la povertà nell'Unione, focalizzandosi principalmente sull'integrazione delle fasce più svantaggiate nel mercato del lavoro, come i giovani e le donne, i disoccupati di lunga durata e i lavoratori anziani. Le riforme danesi ed olandesi del mercato del lavoro basate su questi principi hanno portato a risultati decisamente positivi, portando addirittura al cosiddetto "*miracolo olandese*" (Visser & Vatta, 2001).

1.3 Storia del mercato del lavoro in Italia dal 1970 ad oggi

Comprendere il funzionamento del mercato del lavoro e di come questo si modifichi cambiandone la rigidità burocratica e legale è fondamentale per comprendere la ragioni che hanno portato al Jobs Act.

Prima di arrivare ad analizzare tale riforma si deve però ripercorrere la storia ed analizzare il contesto sociale, economico e politico in cui è stato introdotto. Le quattro tappe cardine del mercato del lavoro italiano sono:

- l'introduzione dell'articolo 18 dello Statuto dei lavoratori nel 1970
- l'introduzione del pacchetto Treu nel 1997
- l'introduzione della legge Biagi nel 2003
- l'introduzione della riforma Fornero nel 2012

partendo dal 1970 con l'introduzione dell'articolo 18 dello Statuto dei lavoratori, passando per l'introduzione del pacchetto Treu del 1997 e della legge Biagi del 2003, concludendo infine con la riforma Fornero del 2012. Nel tempo le priorità, politiche ed economiche, sono cambiate e hanno modificato il quadro lavorativo italiano.

1.3.1 Introduzione articolo 18 (1970)

Spesso nel linguaggio comune si fa uso di una sineddoche associando lo Statuto dei Lavoratori con l'articolo 18 in esso contenuto, indicando il tutto con la sua parte. Questo è dato dal fatto che tale articolo è comunemente considerato il più importante e soprattutto discusso dell'intero provvedimento legislativo.

Lo Statuto è considerato il compimento delle lotte del mondo del lavoro, che raggiungono il loro apice nel cosiddetto "autunno caldo" del 1969, ed è espressione della tutela della libertà e della dignità dei lavoratori.

La legge 20 maggio 1970 n. 300 rappresenta una svolta per il mondo del lavoro ed in particolare per i lavoratori dipendenti, in quanto con essa vengono riconosciute loro libertà e diritti presenti nella Costituzione Italiana ed in particolare il diritto di riunione pacifica (art. 17), il diritto di libera associazione (art. 18), il diritto di manifestare il pensiero con la parola, lo scritto e ogni altro mezzo di diffusione (art. 21) e la libertà sindacale (art. 39) (Senato della Repubblica, 1947).

Specificatamente l'articolo 18 di questo statuto regola la tutela del lavoratore in presenza di licenziamento illegittimo.

I problemi riguardanti il licenziamento individuale e il licenziamento illegittimo non sono stati trattati per la prima volta da questo articolo: già con la legge 604 del 1964, conseguentemente ad alcuni licenziamenti per motivi politici, erano state garantite tutele per i lavoratori dipendenti quali ad esempio il divieto per il datore di lavoro a licenziare senza alcun motivo o l'obbligo della comunicazione scritta in caso di termine del rapporto lavorativo o ancora l'obbligo a liquidare il TFR al lavoratore. Inoltre, riguardo la motivazione al licenziamento, la legge 604/1964 aggiungeva il giustificato motivo alla giusta causa, già prevista dal Codice civile (art. 2119). Tuttavia, questa legge presentava delle limitazioni fondamentali e cioè l'inapplicabilità della stessa alle imprese con meno di 15 dipendenti, ma soprattutto la discrezionalità del datore di lavoro di scegliere, in caso di licenziamento ritenuto illegittimo dal giudice, tra il risarcimento del danno, solitamente tra i 5 e i 12 mesi di salario, e la riassunzione del dipendente. È chiaro come il licenziamento fosse divenuto più costoso ma pur sempre possibile. Con l'entrata in vigore nel 1970 dello Statuto dei lavoratori e del suo articolo 18, questa discrezionalità dell'imprenditore è stata cancellata, obbligando quest'ultimo a reintegrare il lavoratore: "reintegrazione" significa la non interruzione del rapporto di lavoro e dell'anzianità maturata di servizio, oltre al risarcimento pecuniario del danno subito. La limitazione dell'applicabilità della norma alle imprese con più di 15 dipendenti è invece rimasta.

È quindi oggettivo che l'articolo 18 abbia contribuito ad incrementare la stabilità al rapporto di lavoro limitandone i licenziamenti, rappresentando così una tutela reale dal punto di vista dei lavoratori (Rossi, 2017).

1.3.2 Introduzione pacchetto Treu (1997)

Nel 1997, in un clima europeo di discussioni e valutazioni riguardo alla flessibilità del lavoro e a come questa potesse rendere più competitiva l'Europa stessa in un mercato che si stava sempre più velocemente globalizzando, gli Stati membri dell'UE si riunirono in Lussemburgo e decisero di fissare un insieme comune di obiettivi per la politica del lavoro (Unione Europea, 1997). L'obiettivo principale era quello di creare più posti di lavoro e impieghi più produttivi e qualificati in tutta l'Unione europea.

La Strategia Europea per l'Occupazione (SEO) si basa su quattro principi cardine: occupabilità, imprenditorialità, adattabilità e pari opportunità. Questi stessi principi furono poi ripresi nella più complessa Strategia di Lisbona del 2000. Si cominciò a dibattere sugli eccessivi diritti di coloro che un posto di lavoro lo avevano (gli insider) rispetto a coloro che non lo avevano (gli outsider).

Con pacchetto Treu si indicano alcune norme, promulgate dal governo Prodi nel corso del 1997, che si inserirono nel quadro politico ed economico di liberalizzazione, introducendo per la prima volta significanti novità nel mercato del lavoro italiano. Una delle più importanti fu l'introduzione del lavoro interinale, sostituito poi nel 2003 dalla somministrazione di lavoro, che prevedeva la possibilità che agenzie private collocassero personale presso altre aziende. Le Agenzie per il Lavoro (ApL) passarono, dalla loro introduzione nel gennaio del 1998, da fatturare 128 milioni di euro a fatturarne più di 3 miliardi nel 2002 (Cicellin, et al., 2011). Nella tabella 1.1 si può osservare come si sia venuto a creare un nuovo comparto produttivo in grado di crescere in maniera esponenziale.

Oltre all'introduzione delle ApL, venne formulato e normato per la prima volta il contratto di tirocinio formativo, contratto che è diventato nel tempo di fondamentale importanza per le aziende. Si ampliarono inoltre le possibilità di proroga del contratto a tempo determinato e si incentivò il lavoro part-time con apposite decontribuzioni.

In aggiunta, si diffusero le collaborazioni coordinate e continuative, le cosiddette (CO.CO.CO.), che permisero un notevole risparmio al datore di lavoro: dopo l'introduzione da parte dell'INPS della "Gestione Separata" infatti, costoro furono legittimati a versare solamente il 10% in favore delle casse previdenziali, senza però che il lavoratore avesse una contropartita reale in termini di futura pensione.

Con l'attuazione di queste prime riforme, un tema divenuto nel tempo di centrale importanza è quello della precarizzazione del lavoro, nonostante il proposito delle stesse fosse quello di sbloccare l'obsoleto mercato del lavoro italiano.

Tabella 1.1 – Le Agenzie per il Lavoro dal 1998 al 2002

	1998	1999	2000	2001	2002
Fatturato in mln €	128	751	1722	2505	3029
N° ApL	33	41	51	66	70
N° filiali	402	740	1695	-	2290
N° Dipendenti delle ApL	1360	2580	4710	6065	6775

Fonte: (Cicellin, et al., 2011)

1.3.3 Introduzione legge Biagi (2003)

Negli anni immediatamente successivi all'introduzione del sopradetto pacchetto Treu le discussioni tra chi sosteneva fossero necessarie ulteriori manovre in direzione della flessibilità lavorativa e chi invece credeva che i lavoratori andassero tutelati per non essere

sopraffatti dai datori di lavoro, in un rapporto che non è tra pari, divenne sempre più acceso. Queste istanze neoliberali assunsero in Italia il volto di Berlusconi che provò fin da subito ad attaccare frontalmente il tema della libertà di licenziamento e l'articolo 18, ma il clima non fu favorevole e questa tensione sfociò prima nell'assassinio di Marco Biagi e poi, pochi giorni dopo, in una delle più grandi manifestazioni sindacali della storia italiana. La CGIL, il 23 marzo 2002, riempì il Circo Massimo a Roma e respinse con forza l'assalto del governo e di Confindustria all'articolo 18.

Nonostante le manifestazioni, il 14 febbraio del 2003 venne promulgata la legge 30/2003, nota comunemente come legge Biagi, anche se il Ministro del Lavoro firmatario fu Roberto Maroni. Marco Biagi fu un giurista italiano che, a partire dagli anni Novanta, ricoprì vari incarichi governativi promuovendo la flessibilità dei contratti di lavoro. Fu l'autore del "*Libro Bianco sul mercato del lavoro in Italia. Proposte per una società attiva e per un lavoro di qualità*", vero e proprio manuale della flessibilità lavorativa e motivo per il quale venne ucciso; la legge a lui successivamente dedicata incluse vari principi da lui proposti.

La legge Biagi consolidò le novità introdotte dalla precedente riforma Treu e aprì le porte alla flessibilità in entrata che era stata richiesta a tutti i paesi membri dell'Unione europea con la Strategia di Lisbona del 2000. La norma abrogò il lavoro interinale introdotto dalla riforma Treu e lo sostituì con il lavoro in somministrazione, creando nuove tipologie di contratti di lavoro subordinato, come quella del contratto collaborativo a progetto (CO.CO.PRO.) o quella del lavoro occasionale e intermittente.

La legge inoltre modificò il contratto di apprendistato e disciplinò maggiormente le Agenzie per il Lavoro eliminandone l'esclusività dell'oggetto sociale. Così facendo, le ApL poterono inserirsi meglio nel mercato, diversificando la propria offerta di servizi. Non più solo somministrazione di lavoro ma anche formazione, *outplacement*, selezione, collocazione a tempo determinato e indeterminato.

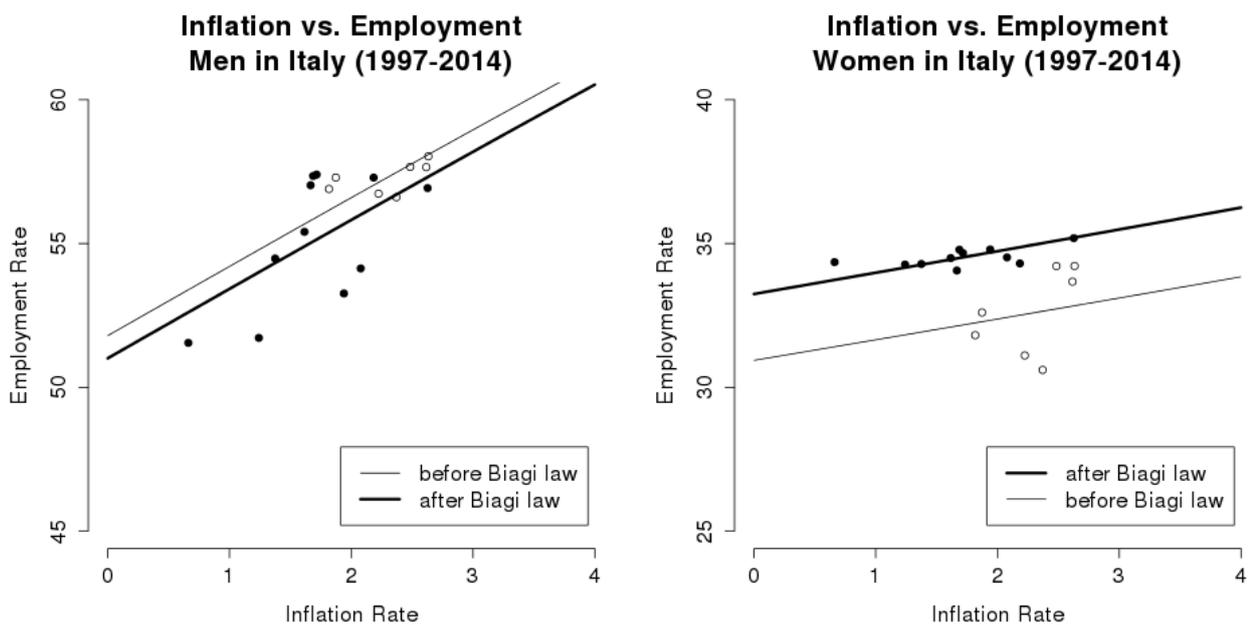
Una particolare attenzione venne posta invece all'occupazione femminile in quanto si legge che «Per quanto riguarda l'assunzione di donne, tutte le donne assunte con contratto di inserimento, a prescindere dalla zona geografica di appartenenza, danno la possibilità di fruire dell'agevolazione contributiva del 25%. [...] Gli incentivi consistono in una riduzione, pari o superiore al 25%, dei contributi previdenziali e assistenziali a carico del datore di lavoro».

Eryk Wdowiak ha stimato che la flessibilità introdotta dalla legge Biagi incrementò l'utilizzo di contratti part-time o temporanei, aumentò il tasso di occupazione femminile a discapito di quello maschile, come si può vedere in Figura 1.1, e dimostrò anche che gli effetti nel Mezzogiorno sono stati pressoché nulli (Wdowiak, 2017).

Altre critiche alla riforma Biagi si basano sul fatto che secondo molti il contratto CO.CO.PRO. portò ad una distinzione netta tra i lavoratori con contratto a tempo indeterminato e i nuovi assunti con tale nuovo tipo di contratto. Questo perché il CO.CO.PRO. abolisce completamente le ferie, la malattia, i permessi e la maternità; in aggiunta, pure i contributi pensionistici non sono equiparati a quelli di un lavoratore a tempo indeterminato, portando spesso volte i diretti interessati ad accumulare un importo pensionistico inferiore persino a quello minimo.

Un'ulteriore critica, riferita spesso a tutte le riforme che vanno nella stessa direzione della precedente, è quella di contribuire alla diffusione del fenomeno del precariato, situazione che lascia il lavoratore in uno stato psicologico-lavorativo instabile, che a sua volta porta il precario a non riuscire a stabilirsi nella vita e non poter contribuire allo sviluppo economico-sociale della nazione, ad esempio creandosi una famiglia o acquistando una casa.

Figura 1.1 – Tassi di occupazione maschile (sx) e femminile (dx) rispetto al tasso d'inflazione in Italia



source: Wdowiak (2017).

Fonte: (Wdowiak, 2017)

1.3.4 Introduzione riforma Fornero (2012)

A seguito della crisi del 2008 e della crisi del debito sovrano europeo del 2010 l'Italia² si trovava di fronte ad una situazione mai vista prima, con i mercati finanziari che non ritenevano il paese in grado di ripagare il proprio debito. Questo portò alla caduta del governo di Berlusconi e all'insediamento di quello tecnico di Mario Monti, caratterizzato dalla necessità di adottare stringenti misure di austerità. Si inserisce in questo contesto polveroso la riforma del lavoro del 2012 firmata dal Ministro Elsa Fornero, autrice anche della fortemente discussa riforma pensionistica dell'anno precedente. Si affermò proprio che è stata la crisi finanziaria, assieme a pressioni esterne dell'Unione europea che chiedeva un cambiamento, a creare una "Finestra di opportunità" in cui attuare una nuova riforma (Galanti & Sacchi, 2019).

La "*Riforma del mercato del lavoro in una prospettiva di crescita*" fu introdotta con la legge n° 92 del 28 giugno 2012 e viene considerata per alcuni versi tecnicamente opposta alla riforma Biagi e al pacchetto Treu (Massagli, 2018). Il legislatore provò in qualche modo ad arginare il problema della precarizzazione del lavoro, tema sempre più presente dato dal massiccio utilizzo dei contratti a tempo determinato. La riforma intervenne su tre principali aree:

1. Le tipologie contrattuali;
2. La flessibilità in uscita;
3. Gli ammortizzatori sociali.

Riguardo al primo punto si cercò di definire meglio i confini dei contratti a termine, di apprendistato, part-time, a progetto e delle prestazioni autonome tramite le cosiddette partite IVA, con lo scopo di regolare la flessibilità in entrata per rendere più certo l'utilizzo di questi contratti ed evitarne un uso improprio o fraudolento. L'obiettivo della riforma fu quello di porre fine al comportamento opportunistico dei datori di lavoro che qualificavano come non subordinata una mansione a carattere subordinato.

Con il secondo tema si provò a favorire la flessibilità in uscita e cioè a facilitare il licenziamento. In particolare, per quanto riguarda i licenziamenti individuali, fu leggermente modificato l'articolo 18 dello Statuto dei lavoratori con la motivazione di rendere più attuale una norma ormai vetusta per il contesto socioeconomico di riferimento, mantenendone pur sempre l'esclusività di applicazione alle imprese con più di 15 dipendenti. Altre modifiche riguardo i licenziamenti individuali riguardarono l'obbligatorietà di comunicare i motivi del

² L'Italia faceva parte, con Portogallo, Irlanda, Grecia e Spagna, dei cosiddetti "PIIGS": i paesi dell'Unione europea con gravi problemi finanziari legati al ripagamento del debito pubblico.

licenziamento pena l'annullamento dello stesso o la riduzione da 270 giorni a 180 del termine di impugnabilità giuridica. Un altro cambiamento importante fu quello riguardante l'obbligatorietà di reintegro in caso di licenziamento senza giustificato motivo oggettivo, con questa riforma eliminata. Inoltre, venne introdotta una nuova procedura preventiva da svolgere presso la Direzione Territoriale del Lavoro (DTL) che aveva la funzione di tentare la conciliazione tra le parti in caso di licenziamento illegittimo. Con questa nuova procedura il giudice determina il risarcimento valutando la legittimità del comportamento tenuto dalle due parti interessate. Fu introdotta la revoca del licenziamento da parte del datore di lavoro, purché ciò avvenga entro 15 giorni dalla ricezione dell'impugnazione del licenziamento stesso. Venne creato un rito speciale per le controversie in tema di licenziamento che si articola in due fasi: la prima in cui il giudice urgentemente accoglie o rigetta la domanda del lavoratore, e la seconda, eventuale, che si conclude con la sentenza.

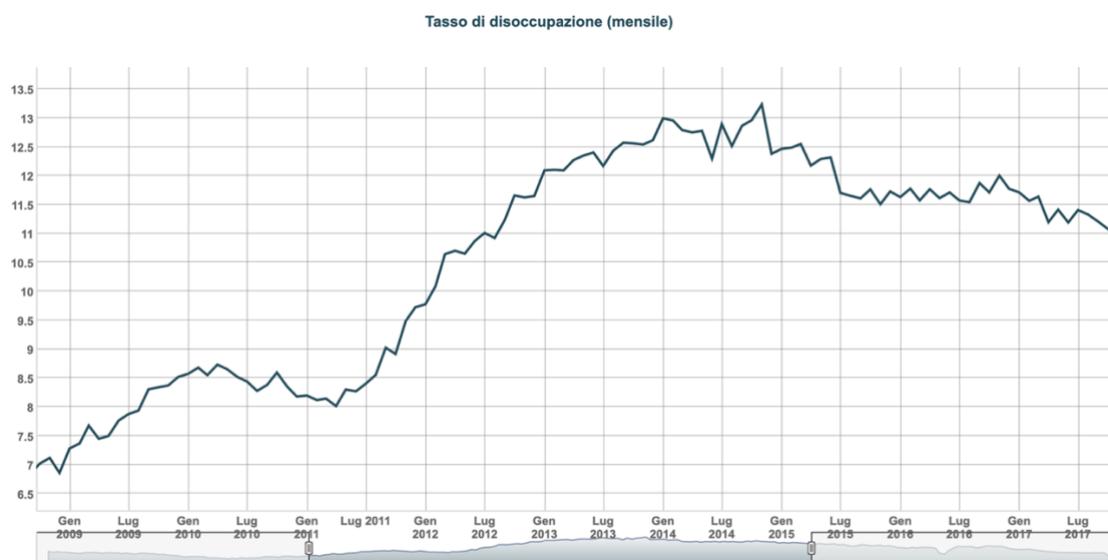
La terza area toccata dalla riforma Fornero del mercato del lavoro fu quella degli ammortizzatori sociali. Venne infatti eliminato il vecchio sistema, sostituendolo con uno basato su tre pilastri:

1. ASPI (Assicurazione Sociale Per l'Impiego): è la nuova forma di tutela del reddito e i beneficiari sono tutti i lavoratori dipendenti senza contratto a tempo indeterminato; rimangono esclusi i lavoratori CO.CO.CO.
2. CIGO (Cassa Integrazione Guadagni Ordinaria): è lo strumento che tutela il reddito in concomitanza del rapporto di lavoro
3. Creazione di Fondi di solidarietà settoriali in quei comparti non coperti dagli ammortizzatori sociali classici

Per finanziare questi nuovi ammortizzatori sociali venne aggiunto un contributo dell'1,4% a tutti i contratti a termine, che sono presumibilmente quelli che porteranno più facilmente all'uso di questi nuovi sistemi di tutela del reddito.

Gli effetti della riforma Fornero non hanno tuttavia rispecchiato quelli attesi: la disoccupazione nei due anni successivi alla sua introduzione aumentò di due punti percentuali (Figura 1.2) e il tasso di occupazione si abbassò dell'1%. La disoccupazione giovanile peggiorò significativamente passando dal 35,2% nel 2012 al 42,7% nel 2014 (Massagli, 2018).

Figura 1.2 – Tasso di disoccupazione mensile



Fonte: ISTAT

Capitolo 2: Descrizione del Jobs Act ed i suoi obiettivi

2.1 Contenuti

Con il protrarsi, e il peggiorare, della crisi in Italia, la scena politica nel 2014 si avvicinò nuovamente alla flessibilizzazione del mercato del lavoro, vedendola come possibile soluzione. La disoccupazione continuava ad aumentare (Figura 1.2) e il governo Renzi attuò una serie di provvedimenti con l'obiettivo di diminuirla. Prendendo spunto dall'omonima legge statunitense di pochi anni prima, tra il 2014 e il 2015 si attuò in Italia il "Jobs Act".

Il Jobs Act è composto dal decreto legislativo 34/2014, detto anche decreto Poletti, e la legge delegataria 183/2014, da cui poi, nel corso del 2015, vennero emanati tutti gli altri decreti. I contenuti principali di questa riforma sono:

- l'introduzione del contratto a tutele crescenti
- la modifica dell'articolo 18 dello Statuto dei lavoratori
- la creazione della NASpI e dell'ANPAL
- la rimodulazione dei "Voucher"
- la rimodulazione dei contratti a tempo indeterminato

Contestualmente a tutte queste modifiche e introduzioni, venne attivato un generoso piano di incentivi e decontribuzioni volti a favorire le assunzioni a tempo indeterminato.

2.1.1 Il contratto a tutele crescenti

Il decreto legislativo 23/2015 introdusse il cosiddetto contratto di lavoro a tempo indeterminato a tutele crescenti, così chiamato perché con il crescere dell'anzianità di servizio aumentano le tutele previste per il lavoratore. Il decreto contiene infatti un cambiamento del regime sanzionatorio per le ipotesi di licenziamento illegittimo, andando a sostituire le procedure previste dall'articolo 18. La nuova disciplina individua nel risarcimento monetario la principale sanzione imponibile in presenza di licenziamento non legittimo. Il calcolo dell'indennità si basa per l'appunto sull'anzianità lavorativa del licenziato, prevedendo il pagamento di due mensilità salariali per ogni anno di servizio, con un minimo di 4 mesi ed un massimo di 6 per le aziende con meno di 15 dipendenti, e con un minimo di 12 mesi ed un massimo di 24 per le imprese con più di 15 lavoratori.

Il decreto dispone anche la possibilità di una "concordata veloce" tra il datore di lavoro ed il dipendente, nella quale il primo offre una mensilità di salario per ogni anno di servizio del

secondo, con un massimo di 18 mensilità. Questa pratica è però riservata esclusivamente alle aziende con più di 15 dipendenti e tale indennizzo non costituisce reddito imponibile per il lavoratore.

L'applicabilità di queste norme non ha carattere generale, ma ha valenza solamente per i lavoratori che sono stati assunti a tempo indeterminato a partire dal 7 aprile 2015, data di entrata in vigore di questo regime sanzionatorio (Bell, 2016).

2.1.2 La modifica dell'articolo 18 dello Statuto dei Lavoratori

Dopo le importanti modifiche apportate con la riforma Fornero nel 2012, l'articolo 18 dello Statuto dei Lavoratori subì ulteriori restrizioni. Il Jobs Act stabilì che la reintegrazione fosse mantenuta solo in caso di licenziamenti discriminatori, mentre venne eliminata nei casi di licenziamenti disciplinari non motivati da fatti accertati e nei licenziamenti di natura economica.

La rimozione della reintegrazione nei casi di infrazioni di piccola entità e, di conseguenza, l'eliminazione della proporzionalità tra l'atto commesso e la conseguenza subita, fu uno dei temi più discussi di questa modifica.

Un altro punto molto controverso tra un'ala del Parlamento e i sindacati riguardò l'eliminazione della reintegrazione nei licenziamenti collettivi e quindi la possibilità per l'azienda di selezionare il personale da licenziare senza basarsi sui criteri di priorità stabiliti dalla legge o dai contratti collettivi dei lavoratori, come l'anzianità di servizio o le responsabilità familiari. In tali casi, venne prevista solo un'indennità pecuniaria, poiché si trattava anche in questo caso di licenziamenti di natura economica.

Venne chiesto al governo di escludere questa modifica nella versione finale della norma, ma probabilmente quest'ultimo decise di non deludere le aspettative della comunità internazionale, che era già molto scettica sulla serietà dell'Italia nel rispettare gli impegni presi per rendere il mercato del lavoro più flessibile, e quindi e quindi approvò il decreto senza alcun cambiamento (Dell'Aringa, 2016).

2.1.3 La creazione della NASpI e dell'ANPAL

Il Jobs Act, al fine di aderire ai principi della flexsecurity, dovette intervenire non solo sulla flessibilità, ma anche sulla sicurezza dei lavoratori. A tal scopo, venne istituita la Nuova Assicurazione Sociale per l'Impiego (NASpI), che sostituì la vecchia ASPI. Il concetto fondamentale del welfare previsto dal Jobs Act era che dovesse essere universale ma condizionato: l'erogazione massima della NASpI venne legata all'importo dei contributi

versati, ovvero all'anzianità lavorativa del disoccupato, al fine di premiare la continuità nell'attività lavorativa (Dell'Aringa, 2016).

La NASpI “è una prestazione economica prevista a favore del lavoratore che venga a trovarsi in stato di disoccupazione per ragioni che non dipendono dalla sua volontà” (Ajello & Altimari, 2017). Essa è prevista per i seguenti gruppi:

- Lavoratori dipendenti;
- Apprendisti;
- Lavoratori di cooperative con rapporto di lavoro dipendente;
- Lavoratori della pubblica amministrazione.

La condizione fondamentale richiesta è che la perdita del lavoro non sia volontaria. Inoltre, il pagamento del sussidio è legato alla partecipazione a corsi formativi organizzati dai servizi per l'impiego e alla ricerca attiva di lavoro da parte del disoccupato.

Venne introdotto un ulteriore ammortizzatore sociale, a carico della fiscalità generale, per coloro che, dopo aver terminato il periodo massimo di erogazione della NASpI, si trovassero ancora disoccupati e in situazione di povertà. L'Assegno di Disoccupazione (ASDI) era garantito per un massimo di sei mesi, ma venne abolito nel 2018.

Al fine di assistere e monitorare la ricerca di lavoro da parte di coloro che usufruiscono di questi ammortizzatori sociali, venne creata l'Agenzia Nazionale per le Politiche Attive del Lavoro (ANPAL). Spetta all'ANPAL il compito di gestire le informazioni tra le varie strutture pubbliche, come l'INPS, il Ministero del Lavoro, le Regioni, e le strutture private, come le agenzie per il lavoro e i centri di formazione e professionalizzazione. L'ANPAL sviluppa un sistema informativo unificato sulle politiche del lavoro, al fine di promuovere l'effettiva fruizione dei diritti al lavoro, alla formazione e all'avanzamento professionale, nonché la possibilità per ogni individuo di accedere a servizi di collocamento gratuiti (Rizza, 2015).

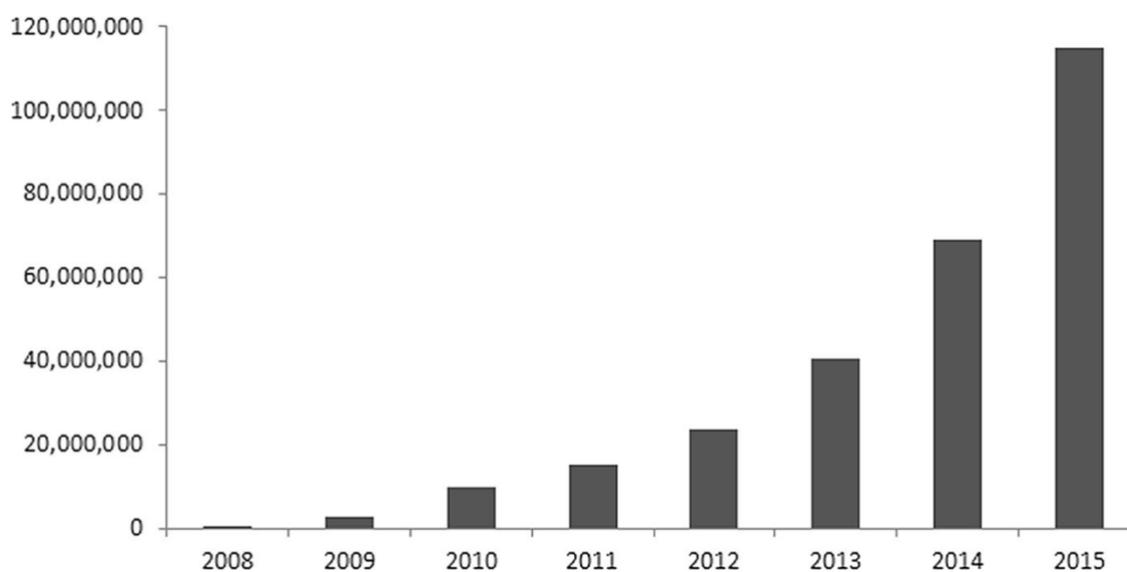
2.1.4 La rimodulazione dei Voucher

L'INPS definisce i voucher, o buoni lavoro, come “*un sistema di pagamento che i datori di lavoro (committenti) possono utilizzare per remunerare prestazioni di lavoro accessorio, cioè quelle prestazioni di lavoro svolte al di fuori di un normale contratto di lavoro in modo discontinuo e saltuario*”. I detti buoni vennero introdotti nel 2003, anche se effettivamente iniziarono ad essere usati dal 2008, e con la riforma del Jobs Act venne aumentata la loro possibilità d'utilizzo. Il limite economico venne aumentato a 7.000€ annui rispetto ai 5.000€ precedentemente previsti e vennero resi impiegabili da qualsiasi settore lavorativo senza dover determinare se il rapporto lavorativo sia occasionale o continuativo

(Cirillo, et al., 2017). Si può vedere in Figura 2.1 che a partire dalla riforma Fornero nel 2012 l'utilizzo dei voucher aumentò considerevolmente, tendenza che si confermò anche dopo il Jobs Act: nel 2016 l'utilizzo dei buoni aumento di un ulteriore 36% rispetto all'anno precedente (Cirillo, et al., 2017).

Sono da sempre criticati per essere una tipologia contrattuale che favorisce la precarizzazione del mercato lavorativo in quanto non vi è alcun sistema di welfare in caso di disoccupazione o maternità, i contributi previdenziali sono esclusivamente il 13% e confluiscono nelle casse della "Gestione separata" dell'INPS, non contribuendo alla formazione di una vera pensione, ma soprattutto sono contratti attivi fino a che il datore di lavoro lo necessità, non dando la minima certezza e stabilità al lavoratore. Il vantaggio per quest'ultimo è che i buoni lavoro sono esenti da ogni imposizione fiscale, sono cumulabili con i trattamenti pensionistici e non influiscono sullo stato di disoccupazione, permettendogli di fruire senza soluzione di continuità degli ammortizzatori sociali.

Figura 2.1 – Numero di voucher venduti nel corso degli anni



Fonte: INPS (Cirillo, et al., 2017)

2.1.5 La rimodulazione dei contratti a tempo determinato

Il Jobs Act non si occupò solo dei contratti a tempo indeterminato introducendo quello a tutele crescenti, ma riguardò anche i contratti a tempo determinato e di apprendistato. A proposito dei contratti a termine, la riforma del Jobs Act incrementò il limite di rinnovo dei detti rapporti lavorativi a 36 mesi e introdusse il tetto massimo di uso di tali contratti rispetto

a quelli a tempo indeterminato al 20% (Cirillo, et al., 2017). Le sanzioni per il superamento di questa soglia sono però solamente di natura monetaria e prevedono una multa del 20% della retribuzione del contratto che varca la soglia massima di utilizzo. Questa percentuale di sanzione sale al 50% dai contratti a tempo determinato successivi. Alle sopradette disposizioni non si dovettero adeguare gli enti di ricerca e le imprese con meno di cinque dipendenti.

Per quanto riguarda i contratti di apprendistato il Jobs Act determinò che il 20% di questi dovesse convertirsi in un contratto stabile al termine del periodo di praticantato. Anche questa norma però venne applicata solo dalle aziende con più di 50 dipendenti (Chellini, 2017).

2.2 Gli incentivi alle assunzioni

Con la legge di stabilità del 2015 venne introdotto, a partire dal 1° gennaio, un importante incentivo per favorire l'utilizzo dei contratti a tempo indeterminato. Venne prevista la quasi totale decontribuzione per il datore di lavoro verso le casse previdenziali e assicurative, interessando tutti i nuovi contratti senza termine e anche quelli temporanei trasformati in permanenti. Venne inoltre stabilita la deducibilità permanente dell'IRAP, l'Imposta Regionale sulle Attività Produttive, che varia da regione a regione ma in media pesa per il 3,9% del salario del dipendente, permettendo un risparmio medio di 700€ annui su figure di costo medio, come impiegati ed operai (Brischiani, 2015).

Il legislatore ha quindi cercato di rendere più appetibile economicamente il contratto senza termine, permettendo un risparmio al datore di lavoro fino a 30.000€ nell'arco di tre anni grazie agli sgravi contributivi (Brischiani, 2015).

L'esonero dai contributi poteva durare al massimo per 36 mesi con una soglia annua di 8.060€ per lavoratore, e per accedere al beneficio il contratto di lavoro doveva essere l'unico a tempo indeterminato che il lavoratore firmava nei sei mesi precedenti. Vennero invece esclusi i datori di lavoro della pubblica amministrazione e quelli del settore agricolo (Deidda, et al., 2021).

Essendo però i pagamenti previdenziali proporzionali alla Retribuzione Annuale Lorda (RAL), il tetto degli 8.060€ l'anno, poi limitato nel 2016 a 3.250€, permise alle aziende piccole, con salari mediamente più bassi, di beneficiare maggiormente del sussidio (Boeri & Garibaldi, 2019).

2.3 Obiettivi del Jobs Act

Seguendo i principi della flexsecurity, il Jobs Act aveva come obiettivo quello di creare dinamicità nel mercato del lavoro, rimuovendone la rigidità che ancora lo caratterizzava rispetto a quello europeo. Diminuire le tutele di chi era già occupato sembrava un buon modo per creare più *appeal* nei confronti di chi è più in difficoltà nel trovare un'occupazione, donne e giovani in primis.

Un obiettivo che il governo si propose fu politico: era ritenuto necessario adeguare la legislazione del lavoro a quella europea, prettamente per un aspetto d'immagine internazionale (Menichino, 2015).

In aggiunta, la volontà fu quella di rendere il contratto a tempo indeterminato il modello standard da utilizzare nelle assunzioni. Rendendo più facile il licenziamento e agevolando la spesa da sostenere per attivarlo, i datori di lavoro sono più propensi a sceglierlo. Ciò giova certamente alla sicurezza del lavoratore ma soprattutto aumenta la produttività del lavoro stesso. Al primo vento di crisi, con altre tipologie di contratti a termine, i datori di lavoro per tutelarsi scelgono di non proseguire con il rapporto lavorativo in corso, andando a perdere il *know-how* acquisito dal dipendente sino a quel momento, e rendendo necessaria la successiva formazione di un altro lavoratore, sostenendo un costo non indifferente, e nel breve periodo diminuendo la produttività. Inoltre, è ragionevole affermare che la poca flessibilità regolativa potrebbe essere scaricata sui salari o potrebbe disincentivare certi tipi di investimento e innovazione, riducendo così la capacità d'impiego³ (Fellini, 2015).

Rendendo certi e quantificabili gli indennizzi in caso di licenziamento illegittimo, il datore di lavoro non sarebbe stato più in balia delle decisioni del giudice e questo comporta una diminuzione del rischio intrinseco del contratto permanente, rendendolo preferibile.

Probabile, secondo Fellini (2015), sarebbe la nascita di un'occupazione sostitutiva e non aggiuntiva, in quanto molti contratti a termine sarebbero stati convertiti in contratti a tempo indeterminato esclusivamente per i vantaggi fiscali descritti nel punto 2.2. Questo interferisce con l'azione creatrice di lavoro del Jobs Act, e nel capitolo 3 si analizzeranno dettagliatamente gli effetti sul mercato del lavoro italiano di tale riforma e quelli dell'incentivo alle assunzioni.

³ È la capacità di acquisire e mantenere un impiego professionale, attraverso lo sviluppo di competenze tecniche e trasversali (hard e soft skill), potenzialmente spendibili oggi e nel prossimo futuro nel mondo del lavoro.

Capitolo 3: Analisi empirica degli effetti del Jobs act

Boeri e Garibaldi (2019) condussero un'analisi sulle imprese che, nel periodo compreso tra gennaio 2013 e dicembre 2016, avevano un numero di dipendenti compreso tra 10 e 20. Ciò permise loro di costruirsi un campione di 240.000 imprese e 6,2 milioni di lavoratori. Al fine di evitare possibili errori di stima, furono escluse le aziende che avevano assunto più di cento dipendenti durante il periodo considerato dato che un incremento di questa portata era probabilmente dovuto all'acquisizione di altre imprese o a fusioni, anziché ad una semplice espansione dell'occupazione all'interno dell'impresa. Queste informazioni vennero reperite dalle banche dati dell'INPS e dell'ISTAT, molto ricche di dettagli e garantendo quindi una notevole bontà dei risultati.

In questo capitolo si tratteranno i risultati conseguiti dalle politiche promulgate nel corso del 2015 riguardo a:

- Nuove assunzioni permanenti
- Trasformazioni dei contratti terminali in permanenti
- Nuove assunzioni a tempo determinato
- Licenziamenti
- Tipologia di lavoratori maggiormente interessati
- Tipologia di imprese maggiormente interessate

3.1 Nuove assunzioni permanenti

La Figura 3.1 presenta i dati sulle assunzioni totali basate su contratti a tempo indeterminato (pannello superiore) e sul numero totale di aziende che hanno effettuato tali assunzioni (pannello inferiore). In ambo i casi, i grafici mostrano un evidente aumento delle assunzioni, stimato intorno al 30%. In particolare, si osserva un notevole picco all'inizio del 2015 rispetto agli stessi mesi nel 2014 e nel 2013, con un significativo aumento nel dicembre 2015, corrispondente a quasi il 500% in più rispetto a dicembre 2013 e 2014. Nel 2016, le assunzioni diminuirono tornando ai livelli precedenti l'entrata in vigore del Jobs Act.

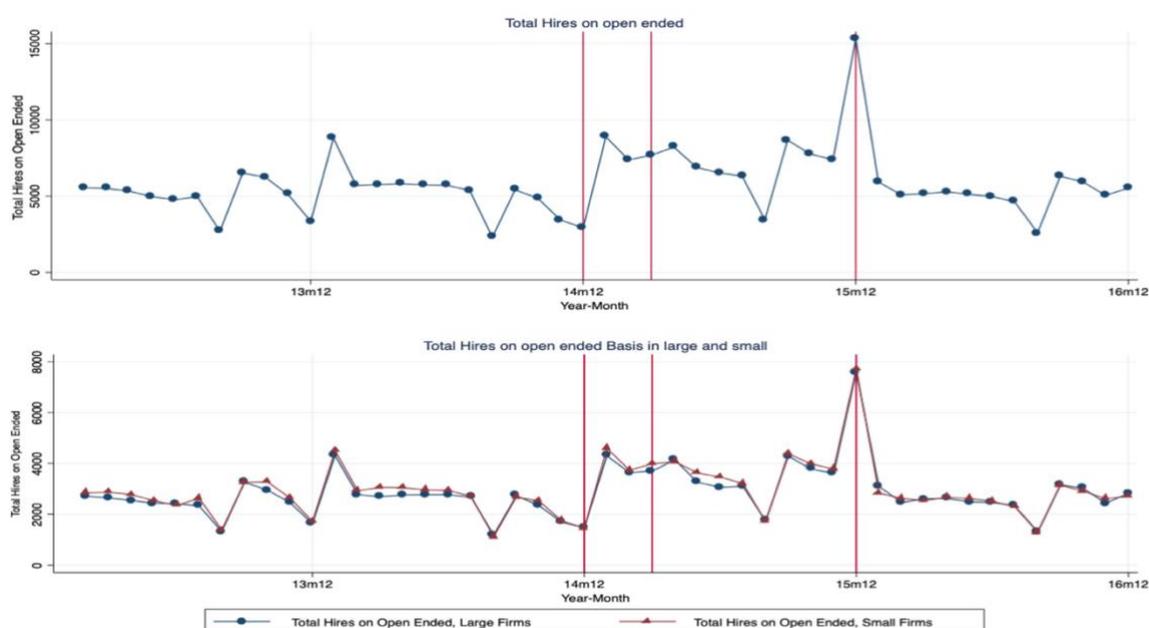
Questi picchi e variazioni annuali riflettono le dinamiche aggregate delle nuove assunzioni a tempo indeterminato registrate dall'Osservatorio del Precariato dell'INPS.

Il grafico inferiore analizza il comportamento delle piccole e grandi imprese: le prime sono quelle che avevano tra 16 e 19 dipendenti tra giugno e dicembre 2014, mentre le seconde sono quelle con un range di dipendenti compreso tra 9 e 12 nello stesso periodo.

I dati suggeriscono che le piccole imprese reagirono in modo più significativo all'incentivo

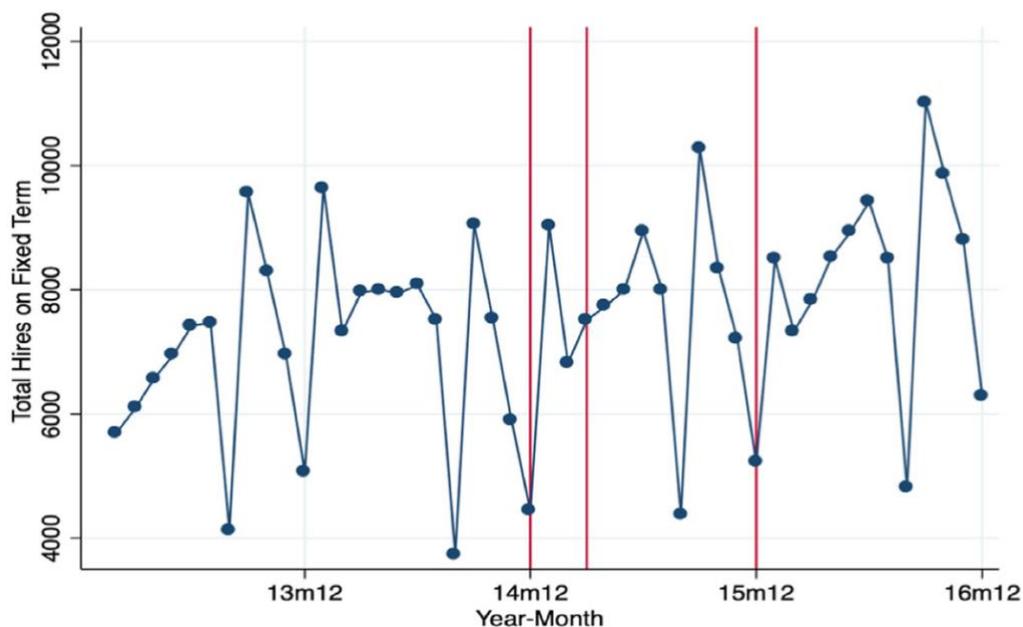
rispetto alle grandi imprese. Lo stimolo alle assunzioni sembra aver determinato un forte aumento delle stesse a tempo indeterminato nel 2015 subito dopo l'introduzione del Jobs Act, e un'anticipazione delle assunzioni pianificate per il 2016 nel dicembre 2015, al fine di beneficiare dell'esenzione totale dai contributi previdenziali a carico dei datori di lavoro. Questa interpretazione data dagli autori è supportata dal fatto che non si osserva un comportamento simile per le assunzioni a tempo determinato (Figura 3.2), che non beneficiarono dello sgravio contributivo.

Figura 3.1 – Nuove assunzioni totali (grafico superiore) e divise per dimensione d'impresa (grafico inferiore)



Fonte: (Boeri & Garibaldi, 2019)

Figura 3.2 – Nuove assunzioni a tempo determinato



Fonte: (Boeri & Garibaldi, 2019)

Un'analisi ulteriore condotta da Boeri e Garibaldi (2017) si basò sull'utilizzo di complesse regressioni econometriche per studiare i dati. I risultati ottenuti (Tabella 3.1) mostrano altre peculiarità delle equazioni relative alle assunzioni a tempo indeterminato.

Il coefficiente della variabile dummy che rappresenta l'introduzione dell'incentivo alle assunzioni nel gennaio 2015 è altamente significativo e positivo, ad eccezione di quando si controlla per le assunzioni già agevolate (seconda e quarta colonna) o quando si limita l'analisi alle aziende che non beneficiano dello sgravio contributivo (quinta e sesta colonna). In questi casi, i coefficienti sono negativi e/o non statisticamente significativi.

Il numero di assunzioni agevolate influisce positivamente sulle assunzioni per azienda, come era prevedibile, mentre la variabile dummy che rappresenta l'introduzione del contratto a tutele crescenti è sempre significativa e negativa. Un'interpretazione plausibile di questo risultato è che le anticipazioni delle nuove assunzioni a tempo indeterminato indotte dall'incentivo alle assunzioni del 2015 abbiano avuto un impatto maggiore rispetto alle altre politiche. Difatti, anche il coefficiente della variabile dummy riguardante l'incentivo alle assunzioni meno generoso del 2016 è negativo.

Tabella 3.1 – Regressioni delle differenze riguardo le assunzioni a tempo indeterminato nel corso del tempo

Table 1
Regressions of difference across time: open ended hires.

Dependent variable: total open ended hires						
Estimated coefficients	Firm fixed effect		Firm specific trend		Firms with no incentive	
	(1) Model 1	(2) Model 2	(3) Model 3	(4) Model 4	(5) Model 5	(6) Model 6
β_1 (January 2015 onward)	0.0536*** (0.0030)	-0.0441*** (0.0040)	0.0712*** (0.0065)	-0.0482*** (0.0073)	-0.0050 (0.0026)	0.0030 (0.0064)
β_2 (March 2015 onward)	-0.0194*** (0.0032)	-0.0214*** (0.0032)	-0.0171*** (0.0065)	-0.0197*** (0.0040)	-0.0153*** (0.0025)	-0.017*** (0.0035)
β_3 (January 2016 onward)	-0.0279*** (0.0031)	0.0106*** (0.0033)	-0.0165 (0.0123)	0.0304*** (0.0124)	0.030*** (0.027)	.0215* (0.0125)
γ (Subsidized hires)	-	0.0134*** (0.0003)	-	0.0163*** (0.0004)	-	-
Time dummies	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes
Firm FE	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes
Firm specific trend	No	No	Yes	Yes	No	Yes
Observations	2,900,159	2,900,159	2,900,159	2,900,159	1,248,091	1,248,091
R-squared	0,0042		0.149	0.156	0.0017	0.1846
Number of id	62467	62467	62467	62467	26601	26601

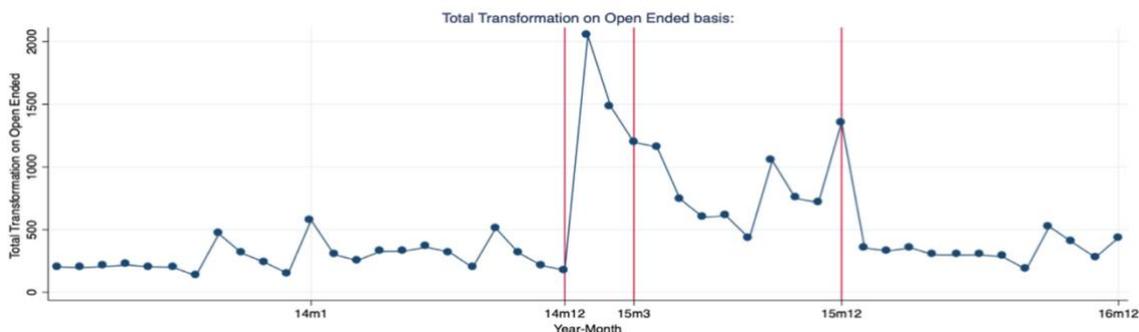
Standard errors in parentheses *** $p < 0.001$, ** $p < 0.01$, * $p < 0.1$ In all regressions the dependent variable is the total hires per firm Models in Column (1) and (2) is $Y_{it} = \alpha_i + \beta_1 Jan, 15_t + \beta_2 March, 15_t + \beta_3 Jan, 16_t + \gamma H_{it}$ Models in Columns (3) and (4) is $Y_{it} = \alpha_i + \rho_i t + \beta_1 Jan, 15_t + \beta_2 March, 15_t + \beta_3 Jan, 16_t + \gamma H_{it} + \epsilon_{it}$ Model in Columns (5) and (6) refer to firms that did not use the hiring subsidy. Column (5) is fixed effect and Column (6) is firm specific trend. α_i is firm fixed effect; t is a time trend, ρ_i is the firm specific trend; β_1 , β_2 and β_3 are the coefficients of the policy dummies from January 2015, from March 2015 onward, and from January 2016 onward respectively.

Fonte: (Boeri & Garibaldi, 2019)

3.2 Trasformazioni dei contratti terminali in permanenti

Sfruttando i dati da loro raccolti, Boeri e Garibaldi (2017) riuscirono ad analizzare le trasformazioni dei contratti a termine in contratti permanenti e per farlo utilizzarono una nuova funzione di regressione che parametrava, tra le altre variabili, il fatto che l'attivazione del contratto avesse beneficiato dell'incentivo contributivo o meno, e il mese di questa attivazione, così da determinare l'importo dello sgravio utilizzato.

Figura 3.3 – Trasformazioni dei contratti da tempo determinato a senza termine



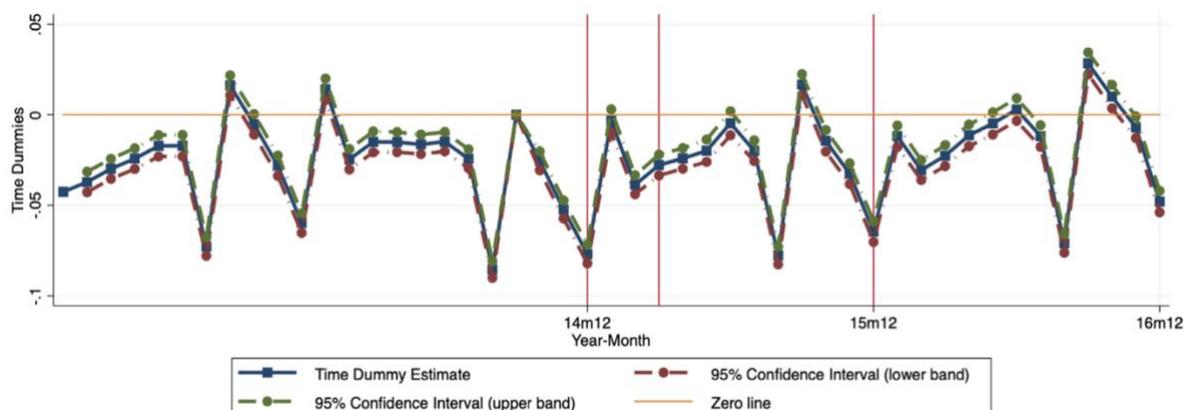
Fonte: (Boeri & Garibaldi, 2019)

Come si evince dalla Figura 3.3, le trasformazioni dei contratti da terminali a permanenti raggiunsero un picco a gennaio 2015, mese in cui entrarono in vigore gli incentivi alle assunzioni a tempo indeterminato, e un altro a dicembre 2015, mese in cui le aziende probabilmente cercarono di approfittare dello sgravio totale, prima della sua riduzione, già annunciata, che sarebbe avvenuta nel gennaio del 2016. L’entrata in vigore del Jobs Act, a marzo 2015, non influì in queste trasformazioni.

3.3 Nuove assunzioni a tempo determinato

Per quanto riguarda le assunzioni a tempo determinato, Boeri e Garibaldi (2019) mostrarono come il pattern stagionale delle assunzioni non si modificò significativamente. Si creò la necessità di assumere dei lavoratori per un breve periodo di tempo in modo da valutarli rapidamente ed eventualmente assumerli con il contratto a tutele crescenti per usufruire dello sgravio contributivo e ciò venne chiamato “effetto d’opzione”, che contribuì ad un aumento delle assunzioni. Al contrario, la diminuita appetibilità di questo contratto rispetto a quello incentivato fece calare le assunzioni, e questo effetto venne nominato “effetto di sostituzione”. Gli autori dimostrarono che questi due effetti si compensarono reciprocamente nell’influenzare le assunzioni a tempo determinato, tenendo la variazione sempre vicina allo zero come si può osservare in Figura 3.4.

Figura 3.4 – Variazione delle assunzioni a tempo determinato



Fonte: (Boeri & Garibaldi, 2019)

3.4 Licenziamenti

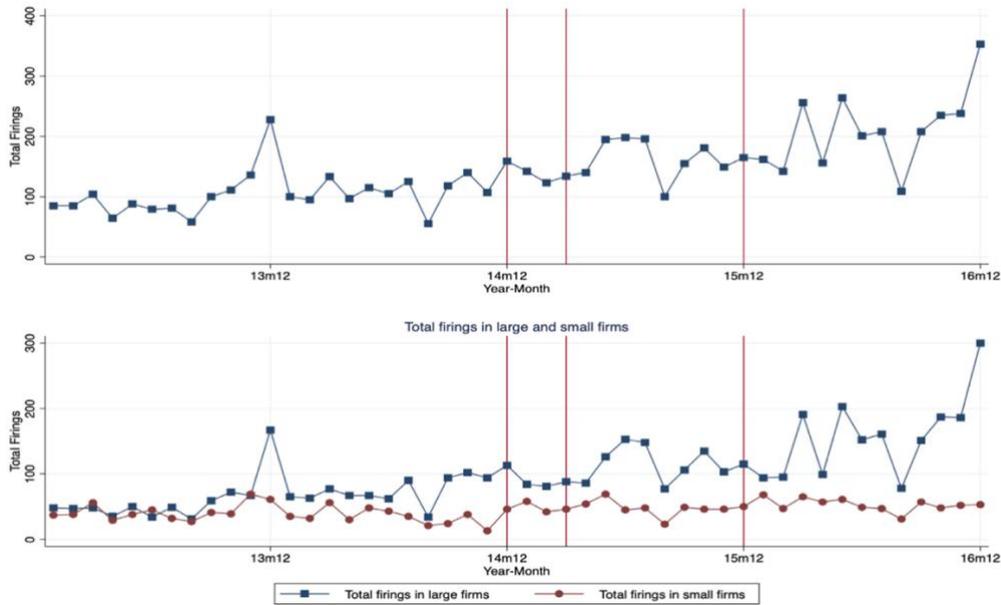
Lo schema temporale nel caso dei licenziamenti, in particolare quelli da contratti a tempo indeterminato (Figura 3.5), è diverso. Si nota un aumento moderato dopo marzo 2015, quando venne introdotto il contratto a tutele crescenti, che si estende ben oltre la fine primo incentivo alle assunzioni, quello più generoso. Difatti, non si osserva alcun picco nel dicembre 2015. Il ruolo del contratto a tutele crescenti, quando ci si focalizza sui licenziamenti, è coerente con il fatto che i cambiamenti avvenuti dopo marzo 2015 non sono visibili quando si analizzano le piccole imprese (linea rossa nel pannello inferiore della Figura 3.5). In linea con le previsioni fatte dagli autori, le piccole imprese sembrano essere influenzate dal Jobs Act solo per quanto riguarda la dimensione delle assunzioni.

Infine, la Figura 3.6 mostra la variazione dei licenziamenti totali. Si osserva un picco alla fine del 2014, come se i datori di lavoro avessero anticipato i licenziamenti per fare spazio alle assunzioni agevolate nel 2015. L'aumento dei licenziamenti è visibile dopo l'introduzione del contratto a tutele crescenti nel marzo 2015 e si protrae fino ad oltre il primo anno del Jobs Act.

Dato che le piccole imprese, invece, non vennero influenzate dalla riduzione dei costi di licenziamento, in quanto non erano mai state tenute al rispetto dell'articolo 18 dello Statuto dei Lavoratori, ci si aspetta una forte asimmetria tra piccole e grandi imprese quando si considera il margine dei licenziamenti. La Figura 3.7 conferma questa previsione: l'aumento dei licenziamenti nel 2015 e nel 2016 è concentrato nelle grandi imprese (pannello superiore),

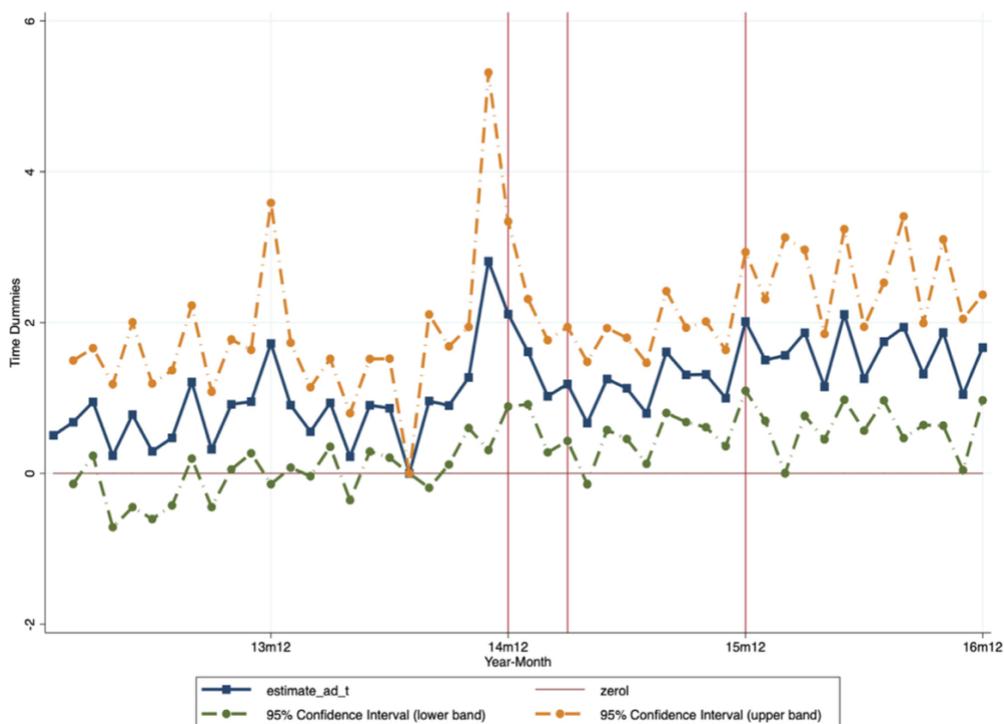
mentre il coefficiente di variazione dei licenziamenti per le piccole imprese (pannello inferiore) non è mai significativamente diverso da zero.

Figura 3.5 – Licenziamenti totali (grafico superiore) e licenziamenti per dimensione d'impresa (grafico inferiore)



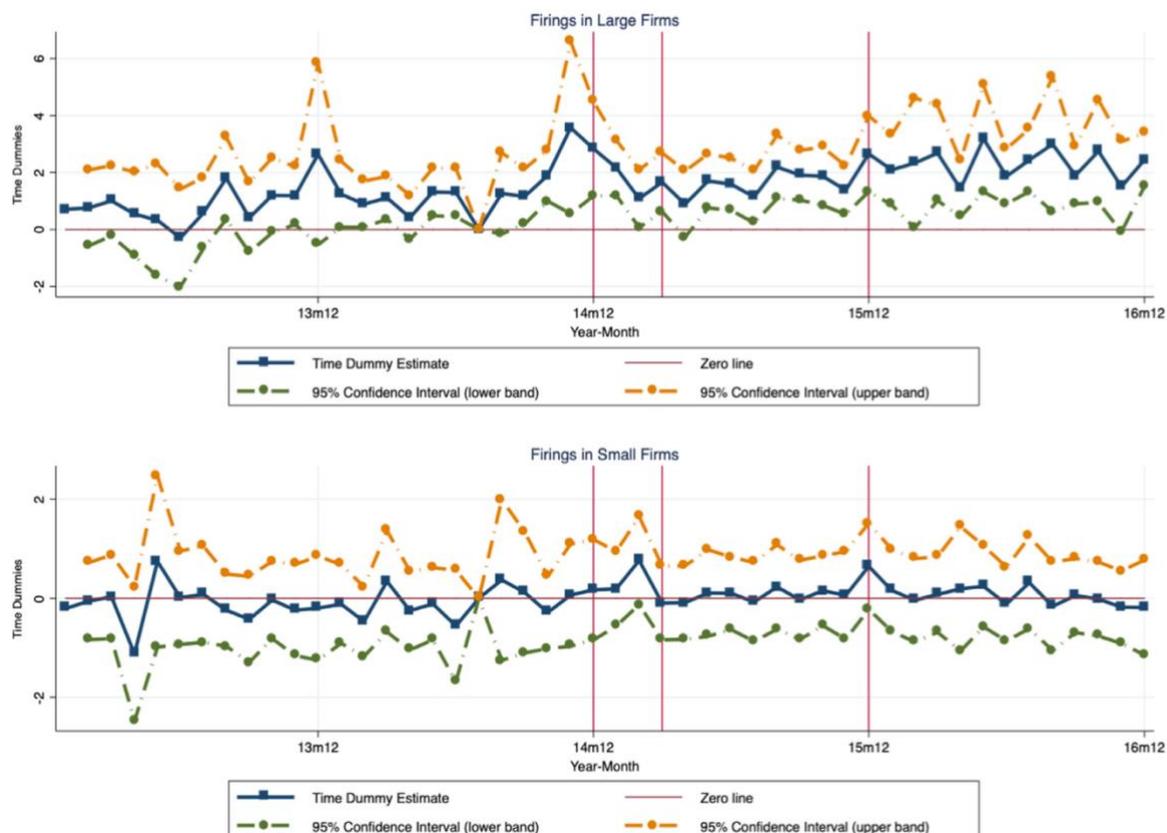
Fonte: (Boeri & Garibaldi, 2019)

Figura 3.6 – Variazione dei licenziamenti totali



Fonte: (Boeri & Garibaldi, 2019)

Figura 3.7 – Variazione dei licenziamenti per imprese grandi (pannello superiore) e imprese piccole (pannello inferiore)



Fonte: (Boeri & Garibaldi, 2019)

3.5 Tipologia di lavoratori maggiormente interessati

Nel loro studio del 2017, Cirillo, Fana e Guarascio analizzarono come le politiche del 2015 avessero avuto un impatto maggiore su determinati tipi di lavoratori e aziende, nonostante le riforme fossero destinate a tutti. Per corroborare la loro tesi, si avvalsero di dati forniti dall'INPS e dall'ISTAT.

Gli autori evidenziarono che l'utilizzo del contratto a tutele crescenti si diffuse particolarmente per i contratti part-time, probabilmente perché consentiva alle aziende di beneficiare dello sgravio contributivo senza aumentare effettivamente la forza lavoro. Stipulare due contratti da venti ore settimanali anziché uno da quaranta risultava più vantaggioso per le aziende in quanto potevano accedere a due incentivi separati, massimizzando il risparmio. Questo venne confermato anche dal fatto che la prerogativa di essere part-time, nel 64,6% dei contratti di questo tipo accessi nella seconda metà del 2015, non era richiesta dal lavoratore stesso (Cirillo, et al., 2017).

Si mostrò, in aggiunta, come la previsione di Catalano e Pezzolla (2017) riguardo alla possibilità di una riduzione salariale per tutte le tipologie contrattuali, ad eccezione dei contratti a termine, a causa della minore capacità contrattuale determinata dal Jobs Act, si rivelò accurata. I dati statistici utilizzati da Cirillo, Fana e Guarascio dimostrarono che i lavoratori assunti nel 2015 guadagnavano in media circa il 2% in meno rispetto ai dipendenti assunti l'anno precedente.

3.6 Tipologia di imprese maggiormente interessate

Per determinare invece la tipologia d'impresе maggiormente interessate dalle riforme del 2015, Cirillo, Fana e Guarascio (2017) divisero le attività economiche per macrocategorie industriali e per il loro livello di tecnologia adottato:

- Manifatturiero *high-tech*⁴ e *low-tech*⁵
- Terziario *high-tech* e *low-tech*

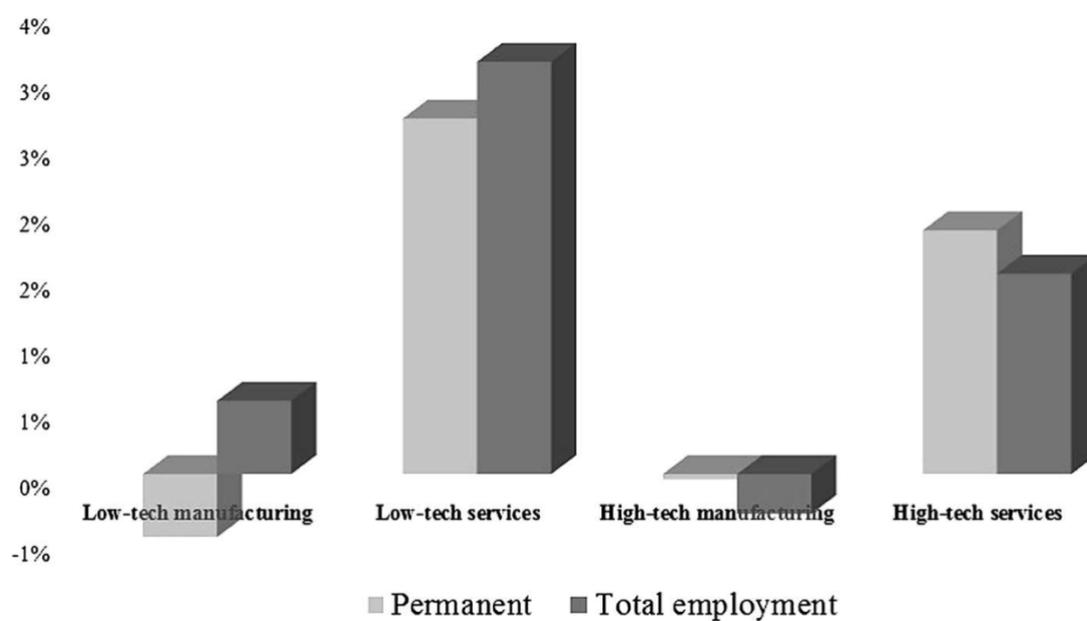
La Figura 3.8 mostra come l'aumento più considerevole delle nuove assunzioni venne fatto da imprese terziarie *low-tech* mentre per quanto riguarda le aziende *high-tech* manifatturiere si ebbe addirittura un calo delle nuove assunzioni. Andò quindi ad aumentare l'occupazione in quei settori in cui c'è una maggiore propensione all'utilizzo dei contratti a scadenza, portando così l'obiettivo di stabilizzare l'occupazione in Italia al fallimento. Come dimostrarono Sestito e Viviano (2018), i contratti a tempo indeterminato aumentarono, ma questo è attribuibile in larga parte alla decontribuzione per i datori di lavoro che optarono per questa tipologia di contratto indipendentemente dalla sua effettiva necessità. I nuovi contratti permanenti così creati potrebbero avere vita breve e tornare poi ad essere convertiti in contratti a scadenza una volta terminati gli incentivi.

Un altro obiettivo che si poneva il Jobs Act era quello di aumentare gli investimenti in ricerca e sviluppo delle aziende, aumentando così la produttività e la stabilità dell'azienda stessa, in un contesto economico europeo e mondiale che continuava ad evolversi, lasciando quello italiano sempre più indietro. I dati però mostrano come le aziende manifatturiere più innovatrici siano in realtà state penalizzate da queste riforme, facendo diminuire ancor più di prima la possibilità di innovare in Italia. In leggera crescita invece le imprese *high-tech* basate sui servizi.

⁴ Si identificano come *high-tech* le imprese e i settori che effettuano investimenti rilevanti in ricerca e sviluppo, oltre a focalizzarsi sullo sfruttamento di applicazioni (beni e servizi), grazie a tecnologie innovative rispetto a quelle tradizionali.

⁵ Si identificano come *low-tech* quei settori e quelle imprese che impiegano un basso livello di conoscenza tecnico-scientifica nel processo produttivo e, più in generale, che si avvalgono di un insieme di tecniche e procedimenti organizzati con modalità non strettamente innovative.

Figura 3.8 – Variazione delle assunzioni nel 2015 per diversi settori



Fonte: (Cirillo, et al., 2017) – ISTAT

Conclusione

Il Jobs Act è stato oggetto di intense discussioni in Italia, con opinioni contrastanti riguardo ai suoi benefici e alle sue implicazioni per i lavoratori. Mentre alcuni critici sottolineano la minore protezione offerta ai lavoratori e sollevano dubbi sulla sua costituzionalità, altri evidenziano i potenziali vantaggi per il mercato del lavoro.

Questo elaborato ha introdotto nel primo capitolo il tema del mercato del lavoro, mettendo in evidenza l'importanza della flessibilità e tracciando una panoramica delle principali riforme adottate in Italia fino al 2015, quando venne introdotto il Jobs Act.

Nel secondo capitolo, si fornisce una descrizione dettagliata delle norme e delle leggi che compongono il Jobs Act, comprese le disposizioni relative all'incentivo alle assunzioni introdotto poco prima. Si delineano infine gli obiettivi che la riforma si proponeva di raggiungere.

Nel terzo ed ultimo capitolo, vengono analizzati i dati raccolti dal registro dell'INPS per isolare gli effetti del Jobs Act e dell'incentivo alle assunzioni. Questo dataset unico consente di valutare gli impatti specifici sul mercato del lavoro del Jobs Act e del sussidio alle assunzioni.

In breve, il Jobs Act ha introdotto un nuovo tipo di contratto a tempo indeterminato chiamato "a tutele crescenti", che aumenta la tutela per il lavoratore con il crescere dell'anzianità lavorativa e diminuendo così i costi medi del licenziamento. Tuttavia, la riduzione di questi costi si applicava solo alle imprese con più di 15 dipendenti, mentre l'incentivo alle assunzioni era disponibile per tutte le imprese, indipendentemente dalla forza lavoro.

Secondo un semplice modello di assunzione e licenziamento con salari fissi, si prevedeva che l'incentivo alle assunzioni e il contratto a tutele crescenti avrebbero dovuto operare su entrambi i fronti, aumentando sia le assunzioni che i licenziamenti. Per identificare separatamente gli effetti delle due politiche, ci si può basare sulla diversa tempistica delle due misure (l'incentivo alle assunzioni venne introdotto nel gennaio 2015 mentre il contratto a tutele crescenti nel marzo 2015) e sull'asimmetria di trattamento tra piccole e grandi imprese. Si mostra che le prime dovrebbero reagire al Jobs Act solo sul fronte dell'assunzione, mentre le seconde su entrambi i fronti, assunzione e licenziamento.

Si riscontra anche un aumento significativo delle assunzioni a tempo indeterminato e un incremento delle trasformazioni dei contratti a termine in contratti a tempo indeterminato. Le assunzioni a termine sono in gran parte influenzate in modo limitato dal Jobs Act, il che può essere attribuito alla presenza di due effetti compensatori reciproci: un effetto di sostituzione negativo che induce i datori di lavoro a sostituire le assunzioni a termine con contratti a tempo

indeterminato, ora diventati più appetibili, e un effetto positivo di opzione che induce un maggiore utilizzo dei contratti a termine come periodi di prova per le assunzioni a tempo indeterminato incentivate. I due effetti operano invece nella stessa direzione nel caso delle trasformazioni da contratti a scadenza a contratti a tempo indeterminato, che aumentano sostanzialmente a seguito del Jobs Act. Si nota però che è l'incentivo alle assunzioni del 2015 a prevalere sul Jobs Act per quanto riguarda le assunzioni.

Sul fronte dei licenziamenti invece l'effetto del Jobs Act è visibile, ma solamente nelle grandi imprese dove c'è stata una diminuzione dei costi di licenziamento, mentre è quasi nullo per le piccole imprese, che non hanno mai avuto gli obblighi di reintegrazione lavorativa in caso di licenziamento illegittimo e quindi le novità introdotte dalla riforma non interessano loro.

Ulteriori studi potrebbero esaminare gli incentivi individuali al cambio di lavoro quando vengono introdotte riforme che riducono la protezione dell'impiego.

Considerando i risultati complessivi, il Jobs Act ha contribuito a creare un ambiente meno ostile alle imprese e all'occupazione, favorendo la creazione di nuovi posti di lavoro. Tuttavia, ciò è stato accompagnato da una riduzione della sicurezza per i lavoratori e ha contribuito solo in minima parte alla diminuzione della precarizzazione.

Ritengo che la riforma abbia cercato di affrontare le sfide del mercato del lavoro italiano, che da tempo viene criticato per essere rimasto stagnante e incapace di adattarsi alle nuove esigenze. L'obiettivo era promuovere una maggiore flessibilità, ma i risultati ottenuti non sono stati gli effetti miracolosi sperati e osservati in altri paesi. La tutela per i lavoratori è diminuita notevolmente, mentre l'aumento dell'occupazione è stato principalmente attribuibile all'incentivo alle assunzioni, il quale ha comportato anche un costo rilevante per le finanze statali. È importante continuare a monitorare gli effetti a lungo termine e adattare le politiche per garantire una protezione adeguata dei lavoratori e una crescita sostenibile dell'occupazione.

Bibliografia

Ajello, F. & Altimari, M., 2017. *Wikilabour*. [Online]

Available at: <https://www.wikilabour.it/dizionario/ammortizzatori-sociali/naspi-nuova-assicurazione-sociale-per-limpiego/>

Bell, A., 2016. *WikiLabour*. [Online]

Available at: <https://www.wikilabour.it/dizionario/tipologie-contrattuali/contratto-a-tempo-indeterminato-a-tutele-crescenti-ctc/>

Biagi, M., 2001. *Libro Bianco sul mercato del lavoro in Italia*. s.l.:s.n.

Blanchard, O. & Portugal, P., 2001. *What Hides Behind an Unemployment Rate: Comparing Portuguese and U.S. Labor Markets*. s.l.:American Economic Review.

Boeri, T., 1997. *Labour-market reforms in transition economies*. s.l.:Oxford Review of Economic Policy.

Boeri, T. & Garibaldi, P., 2003. *Regimi di protezione dell'impiego: implicazioni teoriche e indicazioni dalle riforme in atto in Italia*. s.l.:Sociologia del Lavoro.

Boeri, T. & Garibaldi, P., 2019. A tale of comprehensive labor market reforms: Evidence from the Italian jobs act. *Labour economics*, Volume 59.

Brischiani, M., 2015. *Bollettino ADAPT*. [Online]

Available at: <https://www.bollettinoadapt.it/gli-incentivi-alle-assunzioni-a-tempo-indeterminato-nella-legge-di-stabilita-2015-2/>

Catalano, M. & Pezzolla, E., 2017. The italian labor market reform: An evaluation of the jobs act using the prometeia dsge model. *Italian Economic Journal*, 3(2), pp. 209-238.

Chellini, S., 2017. *Wikilabour*. [Online]

Available at: <https://www.wikilabour.it/dizionario/assunzione-e-formazione/contratto-di-apprendistato/>

Cicellin, M., Moschera, L., Consigli, S. & Berni, A., 2011. *Logiche istituzionali e allomorfismo in un campo organizzativo : le Agenzie per il Lavoro in Italia*. Milano: Casalini.

- Cirillo, V., Fana, M. & Guarascio, D., 2017. *Labour market reforms in Italy: evaluating the effects of the Jobs Act*. s.l.:Springer International Publishing Switzerland.
- Commissione delle comunità europee, 2007. *Verso principi comuni di flessicurezza: Posti di lavoro più numerosi e migliori grazie alla flessibilità e alla sicurezza*. Bruxelles, s.n.
- Deidda, M. et al., 2021. *Occupazione giovanile in Italia. Valutazione controfattuale dell'impatto degli incentivi all'assunzione e della riduzione dell'EPL sull'occupazione*. s.l.:Inapp.
- Dell'Aringa, C., 2016. Il Jobs Act: principi ispiratori, contenuti e primi effetti. In: *Mercato del lavoro, disoccupazione e riforme strutturali in Italia*. Trieste: EUT Edizioni Università di Trieste, pp. 89-106.
- Fellini, I., 2015. Jobs Act e contratto a tutele crescenti: alcuni effetti attesi sul mercato del lavoro. *Politiche Sociali, Social Policies*, pp. 331-334.
- Galanti, M. T. & Sacchi, S., 2019. When words matter: narratives and strategies in the Italian Jobs Act (2014–2016). *Policy and Society*, 38(3), pp. 485-501.
- Massagli, E., 2018. Piccolo compendio delle riforme del lavoro dal 1997 al 2018: dalla “qualità” alla “dignità”. In: *Misure per il contrasto al precariato: primo commento al decreto-legge 87/2018 (cd decreto dignità)*. s.l.:ADAPT University Press.
- Menichino, F., 2015. Gli obiettivi politici del Jobs Act. *Il sole 24 ore*, 9 febbraio.
- Panzeri & Di Nardo, 2008. *Nuovi lavori, flexicurity e rappresentanza politica*. Milano: Jaca Book.
- Rizza, R., 2015. *Gli ammortizzatori sociali nel Jobs Act*. s.l.:Il Mulino.
- Rossi, L., 2017. L'articolo 18 e la sua storia. *Tramontana*.
- Senato della Repubblica, 1947. *Senato.it*. [Online]
Available at: <https://www.senato.it/istituzione/la-costituzione>
- Sestito, P. & Viviano, E., 2018. Firing costs and firm hiring: evidence from an Italian reform. *Economic Policy*, 33(93), pp. 101-130.

Siebert, H., 1997. *Labor Market Rigidities: At the Root of Unemployment in Europe*.
s.l.:Journal of Economic Perspectives.

Treccani, 2008. *Treccani*. [Online]

Available at: https://www.treccani.it/vocabolario/flexsecurity_%28Neologismi%29/

Unione Europea, 1997. *EUR-Lex*. [Online]

Available at: <https://eur-lex.europa.eu/IT/legal-content/glossary/european-employment-strategy-ees.html#:~:text=Lanciata%20nel%201997%20in%20occasione,del%20lavoro%20e%20politiche%20sociali.>

Visser, J. & Vatta, A., 2001. *Piena Occupazione Fondata Sul Part-Time: Il «miracolo Olandese*. s.l.:Stato e Mercato.

Wdowiak, E., 2017. An Analysis of the "Biagi Law". *wdowiak.me*.

i

ⁱ Parole utilizzate, bibliografia esclusa: 9315