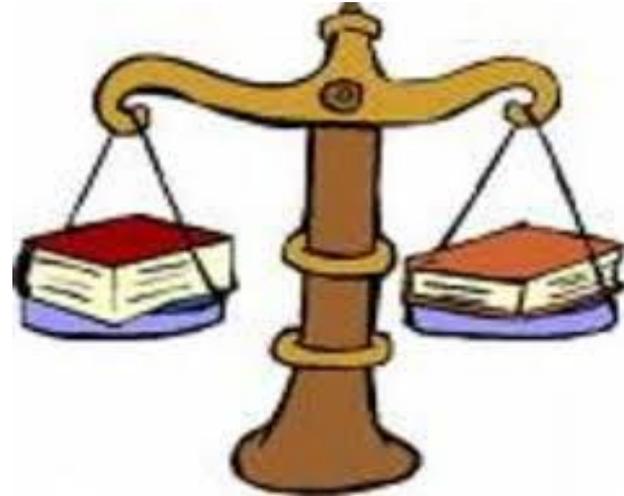


LA RIFORMA DEL MERCATO DEL LAVORO

TRA DIRITTO



ED ECONOMIA

*Relazione di Pietro Ichino
alla Scuola Superiore della Magistratura
Scandicci, 26 ottobre 2016*

Premessa

Un approccio di *Law & Economics*

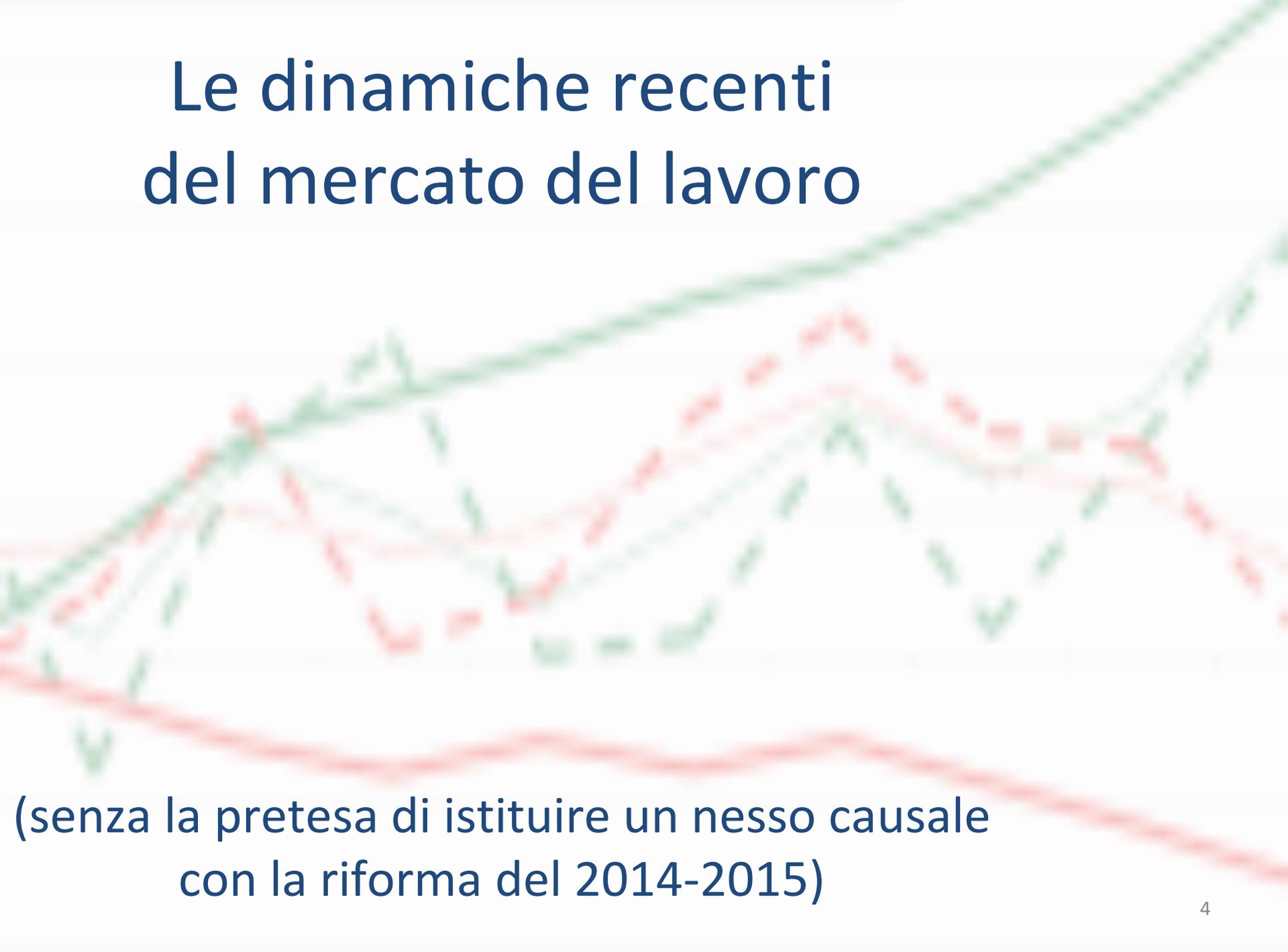
- Si individua **la ratio**, cioè l'«utilità» che la norma si propone di conseguire...
- ... si verificano sul piano teorico l'**idoneità della norma a conseguire quell' «utilità»** e le condizioni necessarie perché questo accada...
- ... si individuano (sempre sul piano teorico) i **costi** prodotti dalla norma e chi li sopporta...
- ... infine se ne verificano e misurano gli **effetti prodotti in concreto**

Il contenuto di questa relazione



- La relazione vuol rispondere a queste due domande...
 - a) qual è la **ratio** economico-sociale della riforma, a confronto con quella del vecchio ordinamento
 - b) quali i **costi** delle norme vecchie e nuove (e chi li sopporta)
- ... e discutere l'impatto di a) e b) sulle principali **questioni di costituzionalità** proponibili (rilevanza dell'approccio di *Law & Economics* su questo terreno)
- In apertura, alcuni dati sulle dinamiche recenti del mercato (ma è presto per parlare di "effetti della riforma")

Le dinamiche recenti del mercato del lavoro



(senza la pretesa di istituire un nesso causale
con la riforma del 2014-2015)

Flusso: gli ultimi dati su assunzioni e cessazioni

Nuovi rapporti di lavoro subordinato costituiti e cessati da gennaio ad agosto	2014	2015	2016
A Nuovi rapporti costituiti	3.735.095	4.132.875	3.782.043
B Cessazione di rapporti	3.195.481	3.319.732	3.078.695
A - B Assunzioni meno cessazioni	+539.614	+813.143	+703.384
C Assunzioni <i>ex novo</i> a tempo indeterminato	866.735	1.199.702	805.168
D Trasformaz. di c.a.termine in tempo indeterminato	239.530	310.035	200.208
E Apprendisti trasformati a tempo indeterminato NB: in questo caso l'incentivo economico non ha operato	45.593	54.147	54.458
F Cessazioni di rapporti a tempo indeterminato	1.047.759	1.098.084	1.006.531
C + D + E - F	+104.009	+465.800	+53.303

Flusso: aumento delle assunzioni stabili nell'ultimo biennio

Per neutralizzare l'effetto "risucchio" causato nel 2015 dall'incentivo economico e le oscillazioni stagionali, occorre confrontare le assunzioni del periodo gennaio 2015-agosto 2016 (ultimo dato disponibile) con quelle del gennaio 2013-agosto 2014

GENNAIO 2015→AGOSTO 2016 meno **GENNAIO 2013→AGOSTO 2014**:

+ 818.306 assunzioni a tempo indeterminato

+ 396.356 assunzioni a termine

Nel biennio le assunzioni stabili sono aumentate dunque molto di più di quelle a termine

Stock: aumento dell'occupazione stabile nell'ultimo biennio

Dati Istat: dal febbraio 2014 al luglio 2016

Aumento degli occupati	585.000	di cui
a tempo indeterminato	408.000	e
a termine	196.000	

Poiché nello stesso periodo gli autonomi sono diminuiti di 19.000 (probabilmente co.co.co.), **l'aumento dei dipendenti è stato di 604.000** unità, di cui più di due terzi stabili.



... ma nulla ci
autorizza ad
affermare un
rapporto causale
tra la riforma e
questi dati,
pur positivi





La *ratio* e gli effetti del regime previgente

La *ratio* del regime previgente

- La grande **delusione seguita alla legge del '66** e la sua spiegazione in chiave di *Law&Economics*
- la scelta di passare dalla ***liability rule*** a una sorta di ***property rule***, in reazione a quella delusione: l'art. 18 St. lav.
- si vuole applicare nel settore privato un regime sostanzialmente analogo a quello di fatto vigente nel **settore pubblico**



La polizza assicurativa e il suo «premio»

- La limitazione del potere di recesso del datore si può leggere, in chiave di *L&E*, come un **contenuto assicurativo** imposto nel contratto
- in questa chiave, l'art. 18 può essere letto come un **forte aumento della «copertura assicurativa»** fornita al lavoratore dalla polizza
- **Quanto costa la polizza** al lavoratore? Un modo per quantificare il premio assicurativo

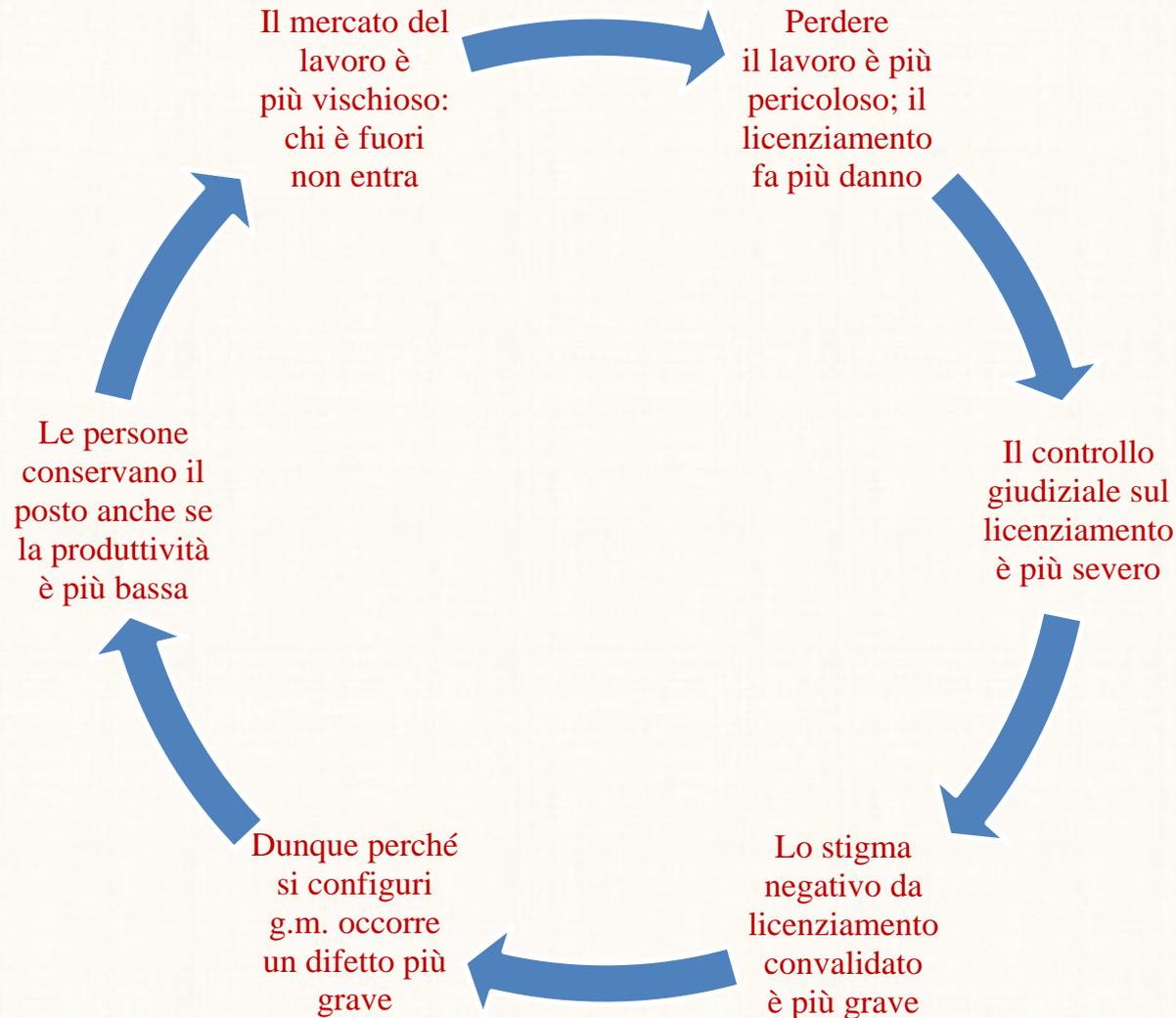
Come ridurre il *severance cost*: la fuga dalla polizza assicurativa

- L'**abuso delle co.co.co.** in funzione di elusione del contenuto assicurativo obbligatorio
- Il **decentramento produttivo**, soprattutto nelle attività *labour intensive*, finalizzato a ridurre il *severance cost* (una delle cause del nanismo che caratterizza il tessuto produttivo italiano)

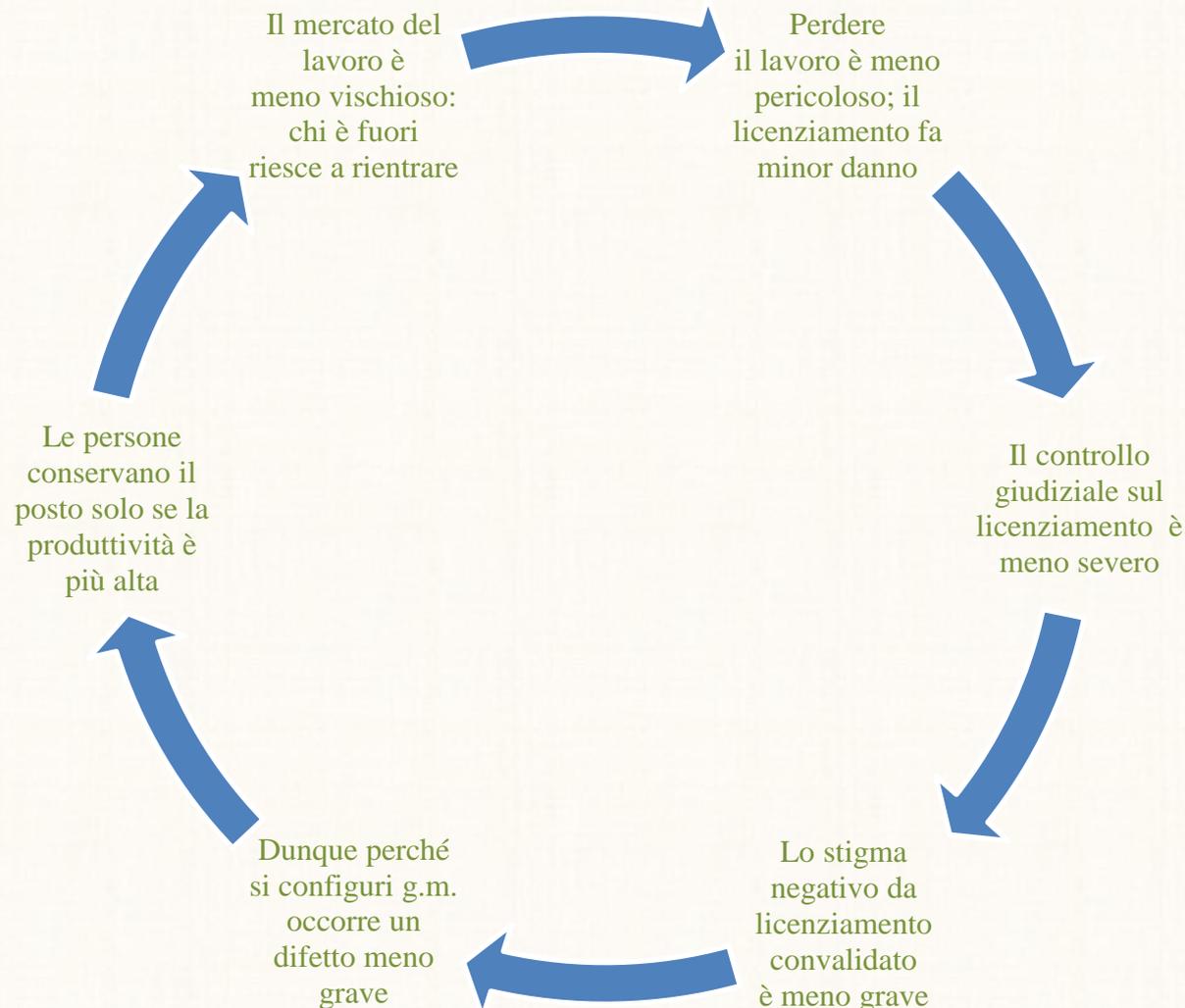
La limitazione della facoltà di
recesso del datore di lavoro
come elemento
di **un gioco sistemico**
dal quale dipende
il livello
della produttività
del lavoro



Il vecchio circolo causale che accentua l'equilibrio deteriore...



... e il circolo causale di segno opposto che la riforma si propone di attivare



Uno studio empirico sugli effetti del gioco sistemico

Una rilevazione degli esiti di 20.000 procedimenti disciplinari gestiti dalla Direzione centrale di un grande istituto di credito negli anni '90 mostra che **le condizioni del mercato del lavoro regionale hanno un'influenza molto marcata sull'orientamento dei giudici nell'applicazione della clausola del giustificato motivo e giusta causa di licenziamento**

(A. e P. Ichino, M. Polo, L'influenza delle condizioni del mercato del lavoro regionale sulle decisioni dei giudici in materia di licenziamento, 1998)

Un altro costo del vecchio regime: spreco e cattiva allocaz. delle r.u.

- Un *severance cost* elevato costringe le aziende a mantenere **in servizio personale che lavora in perdita**
- La **Cassa integrazione a zero ore per anni** e anni costituisce la manifestazione estrema di questo spreco
- La vischiosità del tessuto produttivo **frena la ricerca da parte del lavoratore** dell'azienda che valorizza meglio il suo lavoro

Gli elementi essenziali della riforma

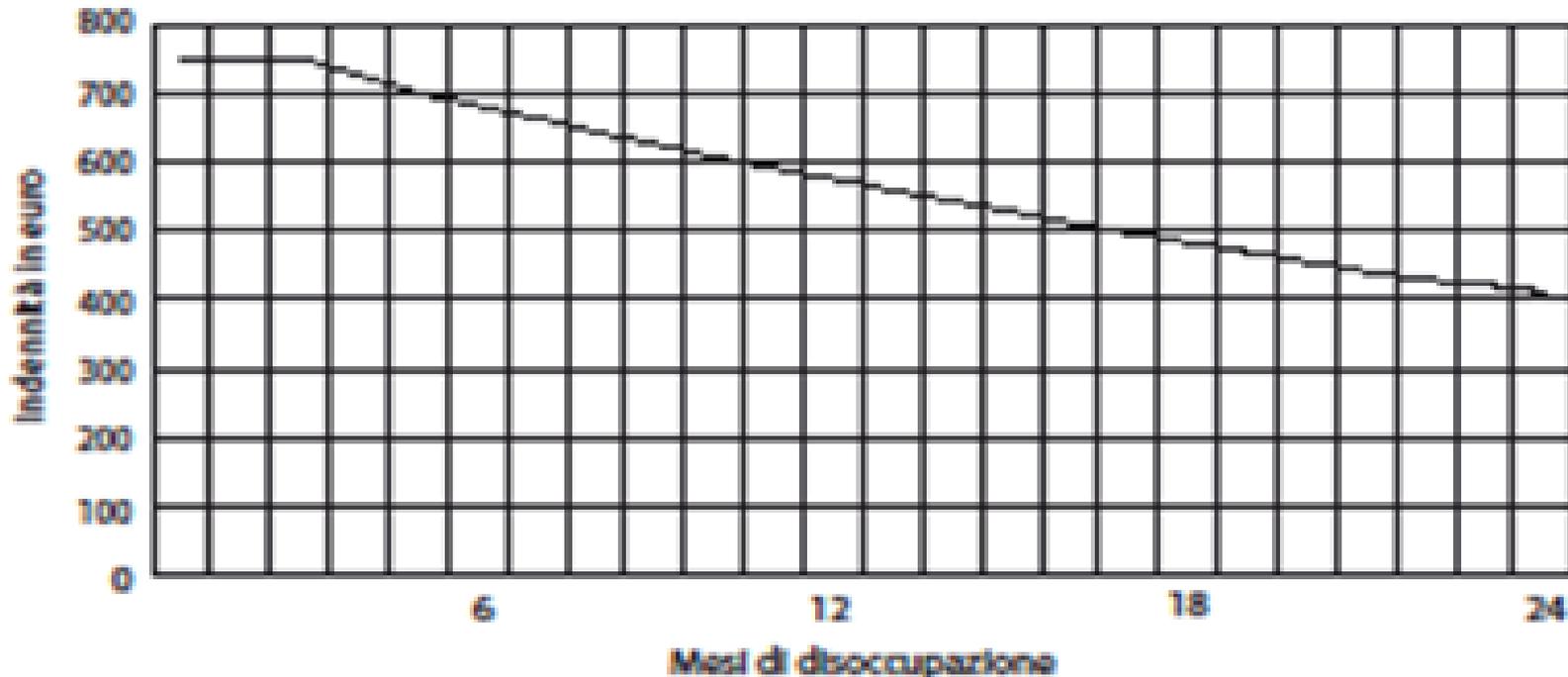
1 - D. lgs. n. 22/2015 sul trattamento di disoccupazione

Perfeziona la disciplina dell'ASpl
istituita dalla legge Fornero
allungandone la **durata**
e ampliandone ulteriormente
il **campo di applicazione**

Naspi: 75% dell'ultima retribuzione (con riduzione 3% al mese dal 4°) fino a 24 mesi

UN ASSICURAZIONE CONTRO LA DISOCCUPAZIONE SECONDO
I MIGLIORI STANDARD EUROPEI

Nuova ASpl (ultima retribuzione mensile € 1000)



La sicurezza economica nelle transizioni è ora affidata non più alla Cig ma a Naspi

- Carattere davvero **universale** della **Naspi**
- **Cig estesa alle pmi**, ma ricondotta alla sua funzione originaria e limitata nella durata
- l'effetto possibile di un'**ind. complementare** (10 o 15%) contrattata a carico dell'impresa
- i 24 mesi di Naspi **basteranno?**
(gli *unempl. spells* torneranno quelli di prima?)

Gli *unemployment spells* in Italia: entro quanto tempo si ritrova(va) il lavoro

mesi	lav. 15-35 totale	tempo pieno e indetermin.	lav. 36-60 totale	tempo pieno e indetermin.
entro il 2° mese	27,1%	25,6%	25,6%	24,2%
entro il 4° mese	42,3%	40,2%	41,8%	39,0%
entro il 6° mese	54,0%	52,2%	55,8%	53,1%
entro il 12° mese	83,3%	81,3%	76,5%	76,2%
entro il 18° mese	92,8%	91,5%	83,9%	84,8%
entro il 24° mese	96,8%	96,0%	88,0%	89,5%

Fonte: Inps, in rif. a *unemployment spells incominciati in Italia tra feb. 1998 e nov. 2001*
Il dato indica la percentuale dei lavoratori di ciascuna categoria **che hanno trovato la nuova occupazione entro il tempo indicato** nella prima colonna, tra il 1998 e il 2005

L'adeguatezza della nuova
assicurazione contro la disoccupazione
dipende dalla capacità del sistema di
**tornare almeno ai flussi occupazionali
complessivi precedenti
alla grande crisi**

(in termini di flusso ci stiamo arrivando forse già **entro il 2016**)

2 - D. lgs. n. 23/2015 contratto a tutele crescenti

Si propone di allineare
la nostra disciplina dei licenziamenti
allo standard prevalente nella UE
passando da un regime di ***job property*** a
un regime fondato
su di una ***liability rule***

La linea è la stessa della legge Fornero (n. 92/2012)

- L'idea (enunciata nella L. n. 92/12 ma per lo più disattesa in sede di applicazione) è che la sanzione indennitaria operi in tutti i casi in cui al giudice spetta una **valutazione discrezionale** circa la congruità della motivazione del licenziamento...
- ... mentre la reintegrazione scatta solo nei casi in cui l'invalidità del licenziamento dipende dall'**accertamento di un fatto** (discriminazione, maternità, matrimonio, ecc.)

Il nuovo "costo del licenziamento" nell'ordinamento italiano



Il *severance cost* italiano massimo (24 mensilità) resta nettamente più alto rispetto allo standard UE

L'entità del *severance cost* secondo le nuove regole è molto superiore a quello del '66

- Fino a 2 anni di anzianità: $4M + 490 \cdot A$
- Fra 2 e 3 anni di anzianità: $2M \cdot A + 490 \cdot A$
- Fra i 3 e i 12 anni di anzianità: $2M \cdot A + 1470$
- Oltre i 12 anni di anzianità: $24M + 1470$

M = una mensilità dell'ultima retribuzione

A = numero degli anni di anzianità

€ 489,95 x A (max 3) = contributo per licenz. (ex l. 92/2012 art 2 c. 31)

Il giustificato motivo **oggettivo** in un'ottica di *law & economics*: **la nozione di perdita attesa**

- In questa ottica, il g.m.o. è la **perdita attesa** dall'imprenditore conseguente alla prosecuzione del singolo rapp. di lavoro (ivi compreso il “costo opportunità”), **superiore a una soglia di esigibilità** posta dall'ordinamento
- il g.m.o. è dunque un **evento futuro**, che può essere oggetto soltanto di una **valutazione** e non di dimostrazione documentale o testimoniale

Il giustificato motivo **oggettivo** in un'ottica di *law & economics* *segue*

- le mille valutazioni tecniche che possono confluire nella prognosi di perdita sono in larga parte **non suscettibili di precisa verbalizzazione e verifica** in sede giudiziale
- il nuovo regime ne affida dunque l'accertamento al giudice nei casi di **inequivoca evidenza in giudizio**, esentando in questi casi l'imprenditore dall'indennizzo...
- ... al *firing cost*, invece, la funzione di **"filtro automatico"** di ultima istanza del g.m.o., in tutti gli altri casi

Le novità principali in tema di g. motivo **disciplinare**

- La nuova nozione di **abuso del potere disciplinare** come presupposto della reintegrazione
- Operatività del **criterio di proporzionalità** soltanto ai fini della sanzione indennitaria
- La **continuità pratica tra g.m.o. e g.m.s.** (per es.: nel caso dell'**insufficienza della prova**, quando però vi sia una apprezzabile probabilità della colpevolezza: il caso del cassiere di banca)

I punti critici in sede di giurisprudenza costituzionale

- dualismo tra rapporti **vecchi e nuovi**
 - giurisprudenza costit. su mutam. disciplina dei **contratti di durata**
 - escludere i **lic. collettivi** dalla riforma sarebbe **eccesso di delega**
- il passaggio **da *property rule* a *liability rule***
 - la sentenza C. cost. n. 46/2000 sul referendum radicale
- il **limite massimo dell'indennizzo**
 - precedenti non contestati delle leggi 108/1990 e 92/2012
- in tema di **licenziamento disciplinare**
 - la distinzione tra abuso del potere e difetto del motivo...
 - ... e la conseq. limitazione del principio di proporzionalità

3 - D. lgs. n. 81/2015, articolo 2 sul campo di applicazione del diritto del lavoro

Stabilisce una **nuova linea di confine** dell'area di applicazione della disciplina protettiva, di applicazione più facile rispetto a quella di cui all'art. 2094 c.c. che ora comprende **chiunque lavori «dentro» l'azienda** dell'utilizzatore

Una nuova definizione del campo di applicazione del diritto del lavoro (art. 2)

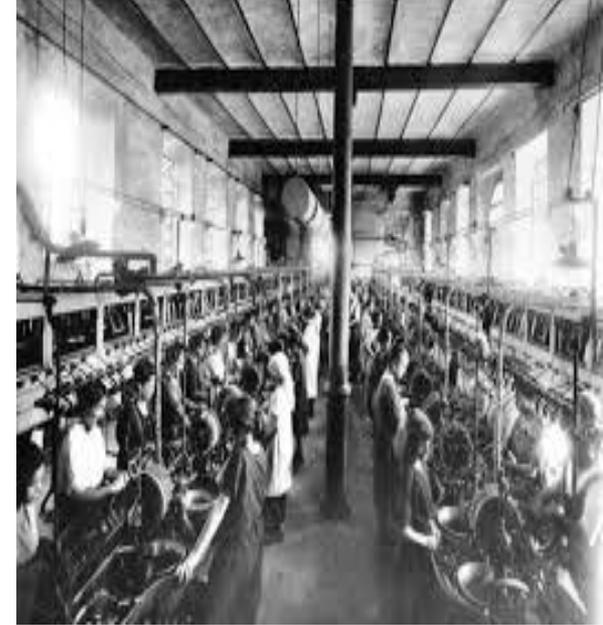
I nuovi elementi essenziali della fattispecie cui il diritto del lavoro si applica:

- carattere **esclusivamente personale** della prestazione
- **continuità** nel tempo
- potere del creditore di determinare **il luogo e il tempo** della prestazione:
la c.d. **etero-organizzazione**

I primi dati 2015-16 sembrano confermare un **riassorbimento dei co.co.co. nel lav. dipendente**

Un ritorno alle origini

L'ELEMENTO DECISIVO PER L'APPLICAZIONE DEL DIRITTO DEL LAV. NON È PIÙ L'ETERODIREZIONE MA IL **COORDINAMENTO SPAZIO-TEMPORALE** (IN PRATICA: IL LAVORARE *DENTRO* L'AZIENDA)



- La **legge n. 80/1898** sull'assicurazione infortuni faceva riferimento alla dislocazione fisica del prestatore «**negli opifici industriali**» o «**nelle miniere, cave e torbiere**» (art. 1), o comunque «**fuori della propria abitazione**» (art. 2)
- La **legge n. 242 /1902** sul lavoro delle donne e dei fanciulli, poi la **legge n. 489 /1907** sul riposo settimanale, si applicano a chi lavora «**negli opifici industriali**»

4 - D. lgs. n. 150/2015 sui servizi nel mercato del lavoro

Anticipa (con il consenso delle Regioni)
la riforma costituzionale, **riaccentrando**

la competenza in materia
di politiche attive del lavoro
Coinvolge nel servizio pubblico
le agenzie private, mediante
l'assegno di ricollocazione

Come deve funzionare il nuovo contratto di ricollocazione

- Il servizio pubblico individua il **grado di employability** della persona e la informa sui contenuti del contratto
- la persona può scegliere l'agenzia di *outplacement* di cui avvalersi, che verrà retribuita con il **voucher regionale**, pagabile solo a collocamento (almeno 6 mesi) ottenuto
- il contratto di ricollocazione sancisce gli obblighi della persona e attribuisce **al tutor un potere di controllo...**
- ... e di denuncia dell'eventuale **rifiuto ingiustificato**, con conseguente riduzione o interruzione del sussidio

La **condizionalità** del sostegno del reddito: determinazione automatica del grado di disponibilità necessario

- Se l'agenzia pratica una **severità eccessiva**, i lavoratori tenderanno a non sceglierla
- ma se l'agenzia pratica una **severità insufficiente**, non ottiene la ricollocazione (e quindi non guadagna)
- così il meccanismo di quasi-mercato determina una **condizionalità equa**



Grazie per l'attenzione

Queste slides si possono scaricare dal sito www.pietroichino.it

