La favola dei superprotetti. Flessibilità del lavoro, dualismo e occupazione in Italia

Riccardo Realfonzo - 26/09/2014 [papers]

Abstract

1. Ridurre le tutele non aumenta l'occupazione

Il governo intende procedere con il Jobs Act introducendo il contratto unico a tutele crescenti: una nuova tipologia contrattuale che potrebbe semplificare la normativa sul lavoro se si accompagnasse alla cancellazione della selva di contratti a termine e a una revisione degli ammortizzatori sociali. La questione più controversa è se questa nuova riforma debba o meno portare a una riduzione della precarietà del lavoro e, in particolare, se si debbano confermare - una volta che il lavoratore abbia maturato il massimo delle tutele - i livelli di protezione garantiti oggi dal contratto a tempo indeterminato, incluso il principio del reintegro dei lavoratori licenziati senza giusta causa prescritto dall'articolo 18 dello Statuto dei Lavoratori. Esponenti del governo e alcuni studiosi ritengono che l'obbligo di reintegro generi una sorta di *superprotezione* dei lavoratori a tempo indeterminato, responsabile di accentuare il *dualismo* del mercato del lavoro italiano, cioè la compresenza di lavoratori superprotetti e lavoratori precari (non protetti), e sia quindi dannoso per gli investimenti e per l'occupazione.

Ma questa tesi suscita forti opposizioni. Proviamo allora a valutare dati alla mano la qualità delle analisi e delle proposte del governo. A questo scopo, facciamo ricorso al famoso database messo a disposizione dall'OCSE per calcolare l'*Employment Protection Legislation Index* (EPL), che misura *il grado di protezione generale dell'occupazione* previsto dall'assetto normativo-istituzionale di ciascun Paese. Il database permette di stimare separatamente anche il grado di protezione dei contratti di lavoro "regolari" (a tempo indeterminato) e di quelli a termine. La *protezione del lavoro a tempo indeterminato* è misura dall'indice l'EPRC e scaturisce dall'analisi di quattro set di indicatori relativi ai vincoli procedurali e temporali, al livello degli indennizzi, alle difficoltà di licenziare e alla disciplina del reintegro, alla disciplina dei licenziamenti collettivi. La *protezione del lavoro a termine* è invece misurata dall'indicatore EPT, che considera il grado di protezione dei lavoratori con contratti a termine e la disciplina che concerne le agenzie interinali. Il principio è che tanto più la legislazione accentua la flessibilità del mercato del lavoro – eliminando protezioni, vincoli e costi per le imprese, intervenendo sulla disciplina dei contratti a tempo indeterminato e a termine – tanto minore risultano i due indicatori EPRC e/o EPT e così anche l'indicatore generale EPL.

L'analisi del grado di flessibilità del mercato del lavoro condotta sulla base dei dati OCSE permette di evidenziare che - con eccezione della Francia, dell'Austria e dell'Irlanda - tutti i paesi dell'Eurozona negli ultimi 25 anni hanno ridotto sensibilmente la protezione del lavoro, rendendo *molto più flessibili i loro mercati***[1]**. L'Italia è tra i paesi che si sono impegnati a fondo nel ridurre la protezione dell'occupazione, *riducendo le tutele di oltre il 40%*, dal valore 3,82 del 1990 al 2,26 del 2013. Si tratta di un valore appena superiore a quelli registrati da Olanda, Finlandia, Germania, Belgio e Grecia (per non parlare di Irlanda e Austria, che hanno mercati fortemente deregolamentati), ma inferiore a quelli di Spagna, Portogallo e Francia. Occorre anche sottolineare che questi dati sono fermi alla fine del 2013 e quindi non considerano gli effetti del *decreto Poletti*, il quale comporta una ulteriore riduzione dell'EPL che sarà registrata dall'OCSE il prossimo anno. Risulta quindi evidente che il grado generale di flessibilità del mercato del lavoro in Italia è ormai *in linea con la media dell'eurozona*.

L'analisi dei dati OCSE ha anche permesso di chiarire inequivocabilmente che le politiche di flessibilità del lavoro *non hanno avuto alcun successo negli ultimi 25 anni* nel ridurre la disoccupazione in Italia e nell'Eurozona. Sono particolarmente famose a riguardo le conclusioni cui è giunta la stessa OCSE nel negare l'esistenza di una correlazione tra flessibilità e occupazione**[2]**. Altrettanto famose sono le conclusioni del capo economista del FMI – l'influente Olivier Blanchard – che in uno studio del 2006, sostenne che "le differenze nei regimi di protezione dell'impiego appaiono largamente incorrelate alle differenze tra i tassi di disoccupazione dei vari Paesi"**[3]**. Addirittura, in uno studio recente**[4]**, io stesso ho evidenziato come operando una correlazione con metodologie tradizionali tra la variazione della protezione del lavoro e il tasso di disoccupazione per il periodo 1990-2013 emerga un segno negativo: al ridursi della protezione del lavoro il tasso di disoccupazione tendenzialmente è incrementato. *È dunque molto imbarazzante che nel dibattito di politica economica italiana ci sia chi ancora si appella all'idea secondo cui la flessibilità del lavoro favorisca la crescita dell'occupazione*.

2. I lavoratori italiani a tempo indeterminato sono superprotetti?

Come ho già osservato, la tesi che sta dietro la proposta di un contratto a tutele crescenti che escluda l'articolo 18 – con la disciplina del reintegro – è che una eccessiva protezione dei lavoratori approfondirebbe il dualismo tra lavoratori protetti e non protetti e disincentiverebbe gli investimenti italiani e stranieri. Avendo già escluso un problema di scarsa flessibilità complessiva del mercato del lavoro italiano, verifichiamo allora se vi sia oggi in Italia, in vigenza della normativa sul reintegro, una eccessiva che e faziosità, utilizziamo atori con contratti a tempo

Tabella 1: EPRC nell'Eurozona 2013
(Fonte: OCSE)

	EPRC: Indice di protezione dei lavoratori a tempo indeterminato - 2013
Germany	2,98
Belgium	2,95
Netherlands	2,94
Latvia	2,91
France	2,82
Italy	2,79
Luxembourg	2,74
Portugal	2,69
Slovenia	2,67
Austria	2,44
Greece	2,41
Spain	2,28
Slovak Republic	2,26
Finland	2,17
Estonia	2,07

Come si osserva, la protezione del lavoro a tempo indeterminato in Italia risulta sostanzialmente in linea con la media dell'Eurozona. Soprattutto, la protezione dei lavoratori italiani risulta essere inferiore a quella che si registra nei principali paesi con cui a senso effettuare il confronto: la Germania e la Francia. In Italia, infatti, il grado di protezione è stimato pari a 2,79 mentre il valore francese è 2,82 e quello tedesco addirittura 2,98. *Non è quindi fondato, alla luce del confronto internazionale, affermare che i lavoratori italiani con contratti a tempo indeterminato sarebbero superprotetti*.

Approfondendo l'analisi ai fattori che determinano la protezione del lavoro a tempo indeterminato – quindi il valore dell'indicatore EPRC – con riferimento all'Italia, alla Francia e alla Germania, si trovano i seguenti dati**[5]**:

Tabella 2: Componenti dell'EPRC – Italia, Francia, Germania 2013

(Fonte: OCSE)

	ITALIA	Francia	Germania
1.Vincoli di procedura	2,75	2,50	3,50
2.Notifica e indennità di fine rapporto	1,29	1,90	1,86
3.Difficoltà nel licenziare	3,20	3,40	2,80
Definizione di licenziamento ingiusto	4	4	4
Periodo di prova	4	4	3
Indennizzi	4	3	3
Reintegro	2	0	3
Tempo massimo per ricorso	2	6	1
4.Licenziamenti collettivi	3,75	3,38	3,63
EPRC	2,79	2,82	2,98

Al di là delle altre differenze che emergono all'analisi della tabella, si desume che *le difficoltà di licenziare in Italia risultano maggiori rispetto a quelle che si registrano in Germania ma minori rispetto a quelle francesi*. Al tempo stesso, è molto significativo sottolineare che *per quanto riguarda la specifica disciplina del reintegro - e dunque la questione connessa al famoso articolo 18 - la protezione del lavoro in Italia è stimata inferiore alla Germania* (l'indice ha un valore 2 in Italia e 3 in Germania).

Allargando il confronto agli altri paesi dell'eurozona, si osserva che lo specifico indicatore relativo alla protezione del lavoro mediante la disciplina del reintegro risulta *in linea con Danimarca, Irlanda, Olanda, la Polonia*. *Si osserva una protezione inferiore rispetto non solo alla Germania, ma anche alla Grecia, alla Norvegia e al Portogallo*, mentre risulta maggiore rispetto alla Francia, alla Spagna, al Belgio e alla Svezia.

Questi dati non devono stupire, anche perché colgono l'evoluzione della normativa italiana *e il pesante depotenziamento del principio del reintegro nel nostro Paese*, cui abbiamo recentemente assistito. Il riferimento è naturalmente alla cosiddetta *"riforma Fornero"* del 2012. Il database OCSE registra infatti che, a seguito di quella riforma, l'indicatore del grado di protezione relativo al reintegro è passato dal valore 6 degli anni precedenti (il più alto della scala) al valore 2 del 2013, scendendo al di sotto del dato tedesco.

L'analisi appena condotta consente di affermare che *non esiste quindi alcuna superprotezione dei lavoratori italiani a tempo indeterminato nel quadro dei confronti interni all'Eurozona*. L'idea che la disciplina attuale dell'articolo 18 faccia dei lavoratori italiani a tempo indeterminato dei privilegiati superprotetti non è altro che una favola e come tale non ha alcun fondamento

scientifico.

3. E il mercato del lavoro italiano non è più dualistico della media europea

Abbiamo quindi osservato che il grado generale di flessibilità del mercato del lavoro e anche la protezione dei lavoratori con contratti a tempo indeterminato sono in linea con la media europea. Da ciò si può già intuire che anche *l'idea che il mercato del lavoro italiano sia caratterizzato da dualismo superiore alla media europea, frutto della superprotezione di alcuni lavoratori, risulta essere una pura fantasia*.

Per apprezzare la correttezza di questa affermazione, utilizziamo ancora gli indicatori di protezione del lavoro a tempo i *protezione* c *el mercato* c a tempo i

Tabella 3: Dualismo del mercato del lavoro nell'Eurozona 2013
(Fonte: mie elaborazioni su dati OCSE)

	Classifica del Grado di dualismo
Netherlands	0,40
Ireland	0,58
Germany	0,59
Latvia	0,62
Belgium	0,82
Finland	0,87
Portugal	0,87
Austria	0,89
Slovenia	0,94
Italy	0,97
Slovak Republic	1,07
Greece	1,21
France	1,33
Spain	1,39
Luxembourg	1,40
Estonia	1,47

Come si vede, all'interno dell'Eurozona il mercato del lavoro italiano registra un valore medio del rapporto tra protezione dei lavoratori a tempo indeterminato e dei lavoratori a termine. *La Germania ha in casa propria un mercato del lavoro esasperatamente dualistico, ben più di quello italiano*, con lavoratori a tempo indeterminato più protetti dei nostri e a lavoratori a termine con bassissime tutele. *Chi dunque vuole parlare di un mercato del lavoro con apartheid farebbe bene a riferirsi a quello tedesco molto più che al nostro.* A riguardo, va sottolineato che le *riforme Hartz*, spesso citate come esempio da seguire da alcuni "riformatori" italiani, *hanno fornito un contributo decisivo alla drammatica divaricazione delle tutele in Germania*. Infatti, tra il 2002 e il 2005, gli indicatori tedeschi di protezione del lavoro a termine si dimezzavano, mentre

contemporaneamente veniva fatto leggermente crescere, al livello attuale, il grado di protezione del lavoro a tempo indeterminato. Dal punto di vista dell'effetto complessivo sull'abbattimento delle tutele del lavoro, in Italia *solo il Pacchetto Treu è stato più incisivo delle riforme Hartz***[6]**.

Il mercato del lavoro italiano è dunque flessibile come la media dei mercati dell'Eurozona, dal momento che le riforme degli ultimi quindici anni si sono occupate di ridurre drasticamente la protezione del lavoro. Nel nostro mercato non vi è traccia di l nerosi altri p ancellando l a tempo i

Appendice

Tabella 4: EPL nell'eurozona 1990-2013

(Fonte: OCSE)7

	Belgio	Francia	Germania	Grecia	Italia	Portogallo	Spagna	Austria	Finlandia	Irlanda	Olanda
1990	3,19	2,7	2,92	3,62	3,82	4,1	3,65	0,85	2,02	0,84	2,21
1991	3,19	2,98	2,92	3,62	3,82	4,1	3,65	0,85	2,02	0,84	2,2
1992	3,19	2,98	2,92	3,62	3,76	3,98	3,649	0,85	1,85	0,84	2,2
1993	3,19	2,98	2,92	3,62	3,76	3,98	3,65	0,85	1,85	0,84	2,22
1994	3,19	2,98	2,96	3,62	3,76	3,98	3,65	0,85	1,85	0,84	2,14
1995	3,19	2,98	2,9	3,62	3,76	3,98	2,8	0,85	1,85	0,84	2,11
1996	3,19	2,98	2,9	3,62	3,76	3,98	2,8	0,85	1,85	0,84	2,11
1997	3,19	2,98	2,59	3,62	3,76	3,7	2,8	1,15	1,78	0,84	2,11
1998	2,07	2,98	2,34	3,62	3,19	3,7	2,8	1,15	1,94	0,84	2,11
1999	2,07	2,98	2,34	3,62	3,19	3,7	2,8	1,15	1,94	0,84	1,91
2000	2,07	2,98	2,34	3,62	3,01	3,7	2,8	1,15	1,94	0,84	1,91
2001	2,09	2,98	2,34	3,62	3,01	3,7	2,8	1,15	1,94	0,84	1,91
2002	2,09	2,98	2,34	3,62	2,57	3,7	2,8	1,15	1,86	0,84	1,91
2003	2,09	3,05	2,09	3,62	2,38	3,7	2,8	1,15	1,86	0,84	1,91
2004	2,09	3,05	1,93	2,62	2,38	3,49	2,8	1,15	1,86	1,03	1,91
2005	2,09	3,05	1,93	2,62	2,38	3,49	2,8	1,146	1,865	1,03	1,91
2006	2,09	3,05	1,93	2,62	2,38	3,49	2,8	1,15	1,86	0,95	1,91
2007	2,09	3,05	1,93	2,62	2,38	3,49	2,68	1,02	1,86	0,95	1,91
2008	2,09	3,05	1,93	2,62	2,38	3,18	2,68	1,02	1,86	0,95	1,91
2009	2,09	3	1,93	2,62	2,38	3,18	2,68	1,02	1,86	0,95	1,88
2010	2,19	3	1,93	2,62	2,38	3,03	2,68	1,27	1,86	0,95	1,88
2011	2,19	3	1,93	2,22	2,38	3,03	2,39	1,27	1,86	0,95	1,88
2012	2,09	3	1,93	2,1	2,38	2,75	2,45	1,27	1,86	1,01	1,88
2013	2,09	3	2	2,07	2,26	2,5	2,31	1,27	1,86	1,01	1,88

[1] In appendice riporto i dati sull'andamento dell'EPL nell'Eurozona, nel periodo 1990-2013. Desidero ringraziare la dottoressa Paola Corbo per il contributo nell'elaborazione dei dati.

[2] Si rinvia a riguardo ai diversi *Employment Outlook* pubblicati dall'OCSE, ad esempio quello del 2004.

[3] O. Blanchard, "European Unemployment: the Evolution of Facts and Ideas", *Economic Policy*, 2006.

[4] Il riferimento è a "Gli insuccessi nella liberalizzazione del lavoro a termine", pubblicato da new.economiaepolitica.it il 13 maggio 2014 a firma mia e di Guido Tortorella Esposito.

[5] Nel calcolo dell'EPRC operato dall'OCSE i primi 3 indicatori hanno un peso di 5/7, mentre l'ultimo (relativo ai licenziamenti collettivi) ha un peso di 2/7.

[6] Infatti, tra il 1997 e il 1998 in Italia l'indicatore generale EPL si ridusse di oltre mezzo punto (da 3,76 a 3,19), mentre le riforme Hartz hanno avuto un impatto sull'EPL di quattro decimi di punto (da 2,34 a 1,93).

[7] Qui consideriamo la prima versione dell'indice EPL esaminata dall'OCSE, per la quale si dispone dei dati dal 1985 al 2013. Infatti, i dati disponibili per l'ultima versione dell'EPL, la 3, si limitano al periodo 2008-2013. Nella tabella risultano esclusi quei paesi dell'Unione Monetaria per i quali l'OCSE offre solo dati parziali (Lussemburgo, Cipro, Estonia, Lettonia, Slovacchia e Slovenia).