

Maria Paola Potestio

Il Jobs Act

e il modello di Blanchard e Tirole

Nel dibattito e nelle polemiche che hanno accompagnato la riforma del mercato del lavoro (legge delega n. 183/2014 e relativi decreti attuativi), le nuove norme sui licenziamenti sono state oggetto dei contrasti più accesi e delle contrapposizioni più nette. Un assai chiaro e interessante esempio della distanza di posizioni sul tema è stato fornito sulle pagine di questa rivista con gli interventi pro e contro la riforma del mercato del lavoro di Paolo Pini e Marco Leonardi («il Mulino» n. 1/15, pp. 131-144).

Sul fronte critico, la lettura delle norme sui licenziamenti del *Jobs Act* nei termini di un attacco ai diritti dei lavoratori è stata diffusamente sostenuta, e non solo da una parte sindacale. L'obiettivo di questa mia nota è porre in discussione una simile lettura, che minimizza l'opera di costruzione di uno schema di protezione dell'occupazione ispirato, in misura significativa, da un'ampia letteratura economica e in particolare da una proposta di riforma dei sistemi di *Employment Protection* elaborata da Olivier Blan-

chard e Jean Tirole. Conviene iniziare appunto dalle linee generali del modello di Blanchard e Tirole e da indicazioni e problemi che da esso emergono.

Blanchard e Tirole affrontano congiuntamente i due nodi della *Employment Protection* e dell'assicurazione contro la disoccupazione attraverso lo strumento della tassa sui licenziamenti (*layoff tax*). Questa rende costosa per l'impresa la decisione di licenziamento, internalizza il costo della disoccupazione e finanzia al contempo indennità/contributi di disoccupazione. Il modello elaborato su questa base si prefigge due obiettivi: determinare decisioni efficienti di licenziamento, inducendo l'impresa a tener conto del costo sociale di una tale decisione (a questo risultato si tende rendendo positivo, attraverso la *layoff tax*, il costo marginale di un licenziamento); e ridurre il ruolo dei giudici nel processo di licenziamento.

Il modello ha uno schema iniziale di riferimento molto stilizzato, il cosiddetto *benchmark*, la cui soluzione è un ottimo di primo or-

Il Jobs Act

dine: i lavoratori sono completamente assicurati contro la disoccupazione e il livello soglia della produttività, determinato dal modello, assicura efficienza nei livelli produttivi e efficienza nelle decisioni di licenziamento. I livelli produttivi sono pertanto i massimi possibili e, di conseguenza, i licenziamenti sono i minimi possibili. Nel mondo fortemente semplificato del *benchmark*, lo Stato non ha alcun ruolo esclusivo. Il contributo/indennità di disoccupazione può essere corrisposto direttamente dall'impresa al lavoratore. Con la presenza dello Stato, la soluzione ottima del modello è garantita da una *layoff tax* esattamente uguale al contributo/indennità di disoccupazione. Dunque, il *benchmark* si caratterizza per un tasso di contribuzione – il rapporto tra *layoff tax* e contributo/indennità di disoccupazione – uguale all'unità.

Il modello viene poi sviluppato da Blanchard e Tirole attraverso l'analisi di alcune deviazioni

Le norme sui licenziamenti del Jobs Act come un attacco ai diritti dei lavoratori: una lettura molto diffusa

dal *benchmark* legate all'introduzione di ipotesi più realistiche. Gli scenari analizzati sono quattro. Naturalmente non

è qui possibile andare oltre un semplice richiamo, che è però utile poiché consente di sottolineare che le quattro deviazioni

dal *benchmark* non offrono indicazioni univoche sul tasso di contribuzione. L'impossibilità di individuare un qualche effetto netto dalle distorsioni disegnate è ben sottolineato da Blanchard e Tirole, e interessanti sono i loro cenni alla rilevanza, per la concreta applicazione del modello, dello specifico contesto economico in cui operano le imprese. In conclusione, il modello formale lascia la concreta ingegneria della sua applicazione una questione sostanzialmente aperta.

Vengo ora al secondo obiettivo del disegno di riforma di Blanchard e Tirole: la riduzione del ruolo dei giudici. Il principio cruciale, sotto questo aspetto, è il seguente: se l'impresa è disposta a sostenere il costo finanziario del licenziamento, il giudice non è appellabile e dunque non può entrare nel merito della decisione dell'impresa. Condurre l'impresa a prendere decisioni efficienti di licenziamento e a sostenere il costo sociale della sua decisione *deve* – direi per la coerenza logica dell'impianto di riforma proposto – accompagnarsi al riconoscimento della piena legittimità di licenziamenti per motivi economici. L'esclusione del giudice da interferenze nelle motivazioni economiche dell'impresa è l'altra faccia dell'imposizione sull'impresa di un onere finanziario per ogni decisione di licenziamento. La *layoff tax* non è tuttavia dovuta – così Blanchard e Tirole

completano il quadro delle linee generali della loro proposta – ove il licenziamento sia imputabile a una colpa del lavoratore. Questa possibilità può naturalmente dar luogo a comportamenti opportunistici, che Blanchard e Tirole discutono in notevole dettaglio. Il primo: il lavoratore che vuole in realtà dimettersi, ma cerca di farsi licenziare per usufruire della *layoff tax*; il secondo: l'impresa che vuole in realtà licenziare un lavoratore, ma vessandolo cerca di indurlo alle dimissioni in modo da evitare il pagamento della *layoff tax*. L'opera del giudice nel nuovo contesto è limitata soltanto, ove vi sia un ricorso, a valutare se il licenziamento è un reale licenziamento e non effettive dimissioni, oppure se le dimissioni sono reali dimissioni e non un effettivo licenziamento.

Un ulteriore caso di comportamento opportunistico, a cui Blanchard e Tirole non dedicano tutta l'attenzione che merita, è forse più rilevante. Si tratta dell'impresa che pretestuosamente attribuisce il licenziamento a un *misbehaviour* del lavoratore al fine di evitare il pagamento della *layoff tax*. Un'attenta considerazione di questo caso è importante sia per individuare un punto debole o problematico dello schema di riforma proposto, sia per aprire la strada ad alcune riflessioni sul dibattito italiano sul tema dei licenziamenti e il *Jobs Act*. Il *misbehaviour* che interessa in que-

sta discussione, vale premettere, è costituito da comportamenti che abbiano un profilo economico, dunque che si traducano in una volontaria riduzione dell'impegno e pertanto della produttività. Il problema che qui sorge, e le cui implicazioni non appaiono essere tenute molto in considerazione nei tanti dibattiti sui licenziamenti, sta nella possibile, rilevante difficoltà di individuare la volontarietà di un impegno carente. La responsabilità e l'intento malizioso del lavoratore possono essere niente affatto chiari o dimostrabili. In un *matching* che fallisce o che successivamente si compromette, responsabilità personali possono non essere estraibili, o non facilmente estraibili.

In termini più generali, il confine tra licenziamenti per motivo economico e licenziamenti per colpa o disciplinari può essere assai tenue, e non di rado indistinguibile. Questo possibile tenue confine e l'insuperabile informazione incompleta che caratterizza l'intera, forse assai lunga, fase del licenziamento aprono ovviamente spazi a comportamenti opportunistici dell'impresa, vale a dire a tentativi da parte dell'impresa di attribuire in modo pretestuoso il licenziamento a una colpa del lavoratore. Ma, occorre aggiungere, l'opportunismo potrebbe anche essere assente: il *fatto certo* può semplicemente essere che il *matching* è fallito, «le cose non hanno funzionato», responsabilità

personali non sono estraibili, forse non esistono proprio, ma in ogni caso ciascuna parte le rifiuta o le attribuisce ad altri e il ricorso al giudice è il passo fatale per dirimere la questione. Uno scenario di questo tipo – va sottolineato – è del tutto generale, nel senso che potrebbe essere pertinente a qualunque ricorso giudiziario di un lavoratore licenziato per scarso impegno o rendimento e non certo esclusivo dei possibili ricorsi nell'ambito della riforma disegnata da Blanchard e Tirole. La crucialità del personale convincimento del giudice si impone ovviamente in ogni ricorso giudiziario su un licenziamento per scarso rendimento.

Tornando strettamente alla proposta di Blanchard e Tirole, la complessità delle responsabilità personali, la non trascurabile eventualità di comportamenti opportunistici dell'impresa e i con-

Il confine tra licenziamenti per motivi economici e quelli per colpa o disciplinari può essere assai tenue

seguenti ricorsi giudiziari pongono qualche rischio all'efficace perseguimento dell'obiettivo di ridimensionare il ruolo dei giudici. Il rischio è tanto più elevato quanto più probabili sono comportamenti opportunistici, i quali a loro volta sarebbero tanto più probabili quanto più elevata fosse la *layoff tax*. Il ruolo dei giudici torna dunque ad assumere peso sia sotto l'aspetto

della presumibile numerosità dei ricorsi giudiziari sia sotto l'aspetto dell'importanza del personale convincimento del giudice. La riduzione dell'incertezza del processo di licenziamento rimane in realtà un esito alquanto incerto, e rappresenta dunque un punto problematico della proposta.

Il modello di Blanchard e Tirole è stato una cruciale fonte di ispirazione delle norme sui licenziamenti del Codice semplificato del lavoro promosso da Pietro Ichino. A sua volta, il Codice semplificato ha avuto un importante peso nell'elaborazione dell'attuale riforma del mercato del lavoro. Esaminare queste relazioni aiuta a chiarire meglio l'approdo del *Jobs Act*, i punti di forza e i problemi aperti.

Il legame tra il disegno di riforma di Blanchard e Tirole e il Codice semplificato del lavoro, nella versione del marzo 2014 curata da Pietro Ichino e Michele Tiraboschi, è fortissimo. Innanzitutto, come in Blanchard e Tirole, i licenziamenti sono distinti in due categorie: licenziamenti disciplinari e licenziamenti per motivi economici, tecnici, organizzativi. In secondo luogo, nel Codice semplificato, la *layoff tax* prende la forma di una indennità corrisposta direttamente dall'impresa al lavoratore all'atto del licenziamento. La differenza è sostanzialmente irrilevante. In terzo luogo, l'indennità fornita dall'impresa al

Maria Paola Potestio

lavoratore all'atto del licenziamento è corrisposta solo ai lavoratori licenziati per motivi economici, tecnici, organizzativi. Infine, la natura della motivazione economica alla base del licenziamento, «né per quel che riguarda [...] la sussistenza, né per quel che riguarda [...] la idoneità», non è soggetta a «sindacato giudiziale, salvo il controllo, quando il lavoratore ne faccia denuncia, circa la sussistenza di motivi discriminatori determinanti, o motivi di mero capriccio». Come si vede, questo è sostanzialmente lo schema di Blanchard e Tirole.

C'è tuttavia un ulteriore aspetto da considerare. Laddove, a seguito di un licenziamento disciplinare impugnato con successo dal lavoratore, vi sia condanna alla ricostituzione del rapporto di lavoro, si stabilisce che ciascuna delle parti può «optare, in alternativa alla ricostituzione, per il pagamento a carico [dell'impresa] di un indennizzo sostitutivo». Con questa opzione il Codice semplificato chiude di fatto l'articolo 18 dello Statuto dei lavoratori. Ed è un risultato per così dire autonomo rispetto all'adozione dello schema Blanchard e Tirole. Tanto la *layoff tax* quanto le indennità di disoccupazione fornite direttamente dall'impresa non superano di per sé le rigidità connesse alla possibilità di reintegrazione nel caso di licenziamenti disciplinari illegittimi, dal momento che non hanno a che vedere con i licenzia-

menti disciplinari. La possibilità dell'opzione per un indennizzo, in luogo della reintegrazione, oltre essere un totale superamento dell'articolo 18, è una disposizione aggiuntiva, certo opportuna nell'ambito dell'adozione di uno schema che si propone di ridurre il ruolo dei giudici.

Passiamo ora al *Jobs Act*. La relazione tra lo schema Blanchard e Tirole e le norme del primo decreto attuativo della legge delega n. 183/2014, approvato il 24 dicembre scorso e ormai entrato in vigore, è decisamente più complessa. L'articolo 3 si occupa del licenziamento per giustificato motivo e giusta causa. L'articolo stabilisce che «il giudice dichiara estinto il rapporto di lavoro» ove si accerti che «non ricorrono gli estremi

del licenziamento per giustificato motivo oggettivo o per giustificato motivo soggettivo o giusta causa». Qualora tuttavia il licenziamento sia di natura disciplinare, si stabilisce la reintegrazione nel caso in cui «sia direttamente dimostrata in giudizio l'insussistenza del fatto materiale contestato».

Due considerazioni su questo articolo. L'articolo 18 dello Statuto dei lavoratori, seppure con assai rilevanti limitazioni, non è annullato: le mediazioni politiche si sono evidentemente imposte.

L'impresa deve decidere in modo efficiente sui licenziamenti e sostenerne il costo sociale

Seppure solo forse in omaggio al tabù che questo articolo ha rappresentato, si continua su questo punto a non voler prendere atto della complessità del rapporto di lavoro e a non scegliere di tutelare il lavoratore, al di fuori di contesti di discriminazione, tenendo comunque conto di possibili, gravi, personali e insondabili difficoltà a ricostituire il rapporto di lavoro. Di fatto questa scelta mal si integra in un corpo di regole sui licenziamenti ispirato allo schema di Blanchard e Tirole.

L'aspetto che sembra ancor più rilevante è l'attività del giudice per quanto riguarda gli estremi di un licenziamento con motivazioni economiche. L'espressione usata («non ricorrono gli estremi del licenziamento per giustificato motivo oggettivo») non sembra proprio riferirsi all'accertamento se

Il ruolo del giudice conserva un notevole rilievo nei licenziamenti con motivazioni economiche

la motivazione economica nasconde o meno un intento discriminatorio o un mero capriccio dell'imprenditore. Le parole

usate hanno una valenza molto più generale e generica. Esse implicano una qualche valutazione da parte del giudice sulla motivazione economica addotta: di rilevanza? Di opportunità? E secondo quale criterio?

L'opera di valutazione del giudice sulla motivazione economica adottata contrasta in modo netto con

uno dei due pilastri dello schema di Blanchard e Tirole: l'insindacabilità da parte del giudice della motivazione economica del licenziamento ove l'impresa sia disposta a sostenere l'onere finanziario imposto sulla sua decisione. Questa apertura alla rilevanza del ruolo dei giudici viene di fatto assai mitigata con il successivo articolo 6, il quale presenta però altri problemi.

L'articolo 6 del decreto si ispira indubbiamente allo schema di Blanchard e Tirole e ne dà una libera applicazione, ben sintetizzata già dal suo titolo: *Offerta di conciliazione*. Senza operare distinzioni tra licenziamenti (usando le parole dell'articolo 3) per motivo oggettivo o soggettivo, si stabilisce nell'articolo che «il datore di lavoro può offrire al lavoratore [...] un importo [...] di ammontare pari a una mensilità dell'ultima retribuzione globale di fatto per ogni anno di servizio, in misura comunque non inferiore a due e non superiore a diciotto mensilità». L'accettazione dell'importo «comporta l'estinzione del rapporto [...] e la rinuncia all'impugnazione del licenziamento».

Alcuni commenti a questo articolo. L'articolo 6 è una libera, interessante e direi costruttiva applicazione dello schema Blanchard e Tirole nel senso che accoglie il principio dell'onere finanziario sulla decisione di licenziamento dell'impresa, ma lascia alle parti, data la decisione di licenziamen-



Maria Paola Potestio

to, la scelta di uniformarsi ad esso, in luogo di una scelta di inazione o di ricorso giudiziario. Dare esplicitamente alle parti la possibilità di gestire la separazione è qui un riconoscimento della complessità del rapporto di lavoro e della privilegiata posizione delle parti stesse a definire, certamente in molti casi, accettabili condizioni di separazione.

Si è poi argomentato poco sopra che il tenue confine tra motivi disciplinari e motivi economici di un licenziamento lascia spazio a comportamenti opportunistici e a conseguenti, possibili ricorsi giudiziari da parte dei lavoratori, i quali riaprirebbero a loro volta spazio al ruolo dei giudici. La soluzione della conciliazione dell'articolo 6 toglie ossigeno a comportamenti opportunistici dell'impresa e dunque a un corposo intervento dei giudici. L'articolo costituisce un forte incentivo a soluzioni interne. L'incertezza degli esiti giudiziari, forse territorialmente neppure uniforme, può rendere l'offerta di conciliazione la scelta meno costosa per l'impresa. In conclusione per quanto riguarda il ruolo dei giudici, laddove si giunga a un ricorso giudiziario gli orientamenti e le personali convinzioni del giudice conservano un notevole rilievo qualunque sia la motivazione, disciplinare o economica, del licenziamento (art. 3). La numerosità degli interventi del giudice risulterà però presumibilmente assai

ridotta dall'offerta di conciliazione dell'articolo 6.

Una terza considerazione. L'offerta di conciliazione dell'art. 6 non distingue tra licenziamenti per motivo oggettivo e soggettivo, dunque è riferita ad entrambe le categorie. Il problema del tenue confine tra le due categorie è risolto inglobandole entrambe nella possibilità di offerta di conciliazione. La riduzione degli interventi dei giudici appare dunque pagare un prezzo: l'apertura della procedura

di conciliazione anche ai licenziamenti disciplinari ridurrà sì la numerosità dei ricorsi giu-

diziari ma avrà un'incidenza negativa sul costo atteso del lavoro. A parità di salario, l'onere finanziario sulla decisione di licenziamento fa salire il costo atteso del lavoro. L'estensione della conciliazione ai licenziamenti disciplinari, forse inevitabile una volta scelta la strada della conciliazione, amplia naturalmente l'incidenza negativa sul costo atteso del lavoro.

Avviandomi alle conclusioni, similitudini e differenze rispetto allo schema Blanchard e Tirole emergono dagli articoli analizzati. La possibilità di reintegrazione, seppure per circoscritti licenziamenti disciplinari, non ha nulla a che vedere con il progetto di Blan-

Si riafferma la rigidità tipica di una visione conflittuale del rapporto di lavoro

chard e Tirole e riafferma una rigidità, espressione soltanto di una visione essenzialmente conflittuale del rapporto di lavoro. L'applicazione di un onere finanziario sulla decisione di licenziamento dell'impresa viene in qualche modo attenuata, lasciandola in sostanza a una mediazione interna. L'obiettivo di fondo di Blanchard e Tirole di favorire decisioni efficienti di licenziamento risulta parallelamente attenuato, ma indubbiamente il principio è accolto. Una rilevante differenza tra lo schema Blanchard e Tirole (e il Codice semplificato del marzo 2014) e lo schema del decreto va poi considerata. I due schemi presentano due possibili, diverse debolezze. Il punto debole di Blanchard e Tirole si lega a comportamenti opportunistici dell'impresa che finiscano per lasciare un consistente ruolo ai giudici. Il punto debole del decreto si lega all'ampliamento della negativa incidenza sul costo atteso del lavoro. Certo, però, che spingere le imprese verso decisioni efficienti di licenziamento senza pregiudizio sulla creazione di nuovi posti di lavoro è la sfida che si pone a una riforma impostata sulla costosità della decisione di licenziamento, qualunque sia lo specifico

schema della riforma, dunque sia nello schema base B-T sia nella libera elaborazione del decreto.

Due ultime considerazioni. Lo schema adottato ha la natura di un intervento strutturale. Non sembra dunque avere molto senso attendersi, dal solo schema, effetti di brevissimo periodo sull'occupazione che possano essere subito oggetto di una valutazione dell'efficacia dello schema. Valutazioni serie, correzioni e migliori messe a punto richiedono una ponderazione adeguata degli effetti della riforma.

Infine, queste norme sono un attacco ai diritti dei lavoratori? Una risposta positiva è priva di fondamento. Queste norme sono il portato di un complesso, e costoso per le imprese, piano di protezione dell'occupazione. La natura di questo piano va nella direzione opposta rispetto a un attacco ai diritti dei lavoratori. Al di là dei limiti di una considerazione molto riduttiva e solo conflittuale del rapporto di lavoro, che l'articolo 18 esprime, la limitatissima difesa del lavoro da parte di questo articolo si contrappone negativamente alla difesa assai più ampia e articolata del lavoro e dei livelli occupazionali fornita dalle norme dell'attuale riforma.

.....
Maria Paola Potestio è professore ordinario di Economia politica all'Università Roma 3, dove è stata preside della Facoltà di Economia. Ha fatto parte del Consiglio di presidenza della Società italiana degli economisti, di cui è stata anche vicepresidente.

