

RIVISTA GIURIDICA DEL LAVORO E DELLA PREVIDENZA SOCIALE

Fondata da Aurelio Becca e Ugo Natoli

ANNO LXX - 2019 - N. 2

*Trimestrale
aprile-giugno 2019*

DIRETTA DA

Umberto Carabelli

COLLEGIO DEI CONDIRETTORI

*Alessandro Bellavista, Olivia Bonardi, Fausta Guarriello,
Andrea Lassandari, Franco Scarpelli, Lorenzo Zoppoli*

COMITATO DI INDIRIZZO SCIENTIFICO E DI REFERAGGIO

*Mariapaola Aimo, Anna Alaimo, Cristina Alessi, Piergiovanni Alleva, Amos Andreoni,
Vittorio Angiolini, Gian Guido Balandi, Marzia Barbera, Marco Barbieri, Vincenzo Bavaro,
Lorenzo Bordogna, Franca Borgogelli, Giuseppe Bronzini, Laura Calafà, Piera Campanella,
Maria Teresa Carinci, Michele Castellano, Pasquale Roberto Chieco, Luigi de Angelis,
Alfonsina De Felice, Gisella De Simone, Antonio Di Stasi, Marco Esposito, Francesco Fabbri,
Vincenzo Ferrante, Giuseppe Ferraro, Franco Focareta, Ginevra Galli, Alessandro Garilli,
Domenico Garofalo, Stefano Giubboni, Donata Gottardi, Enrico Gragnoli, Renato Greco,
Daniela Izzi, Carmen La Macchia, Vito Sandro Leccese, Antonio Lo Faro, Piera Loi,
Massimo Luciani, Luigi Mariucci, Luigi Menghini, Gabriella Nicosia, Roberta Numin,
Giovanni Orlandini, Massimo Pallini, Paolo Pascucci, Adalberto Perulli, Alberto Piccinini,
Valeria Piccone, Carla Ponterio, Federico Maria Putaturo, Rita Sanlorenzo, Paola Saracini,
Stefania Scarponi, Antonino Sgroi, Valerio Speciale, Carla Spinelli, Lucia Tria, Patrizia Tullini,
Sergio Vacirca, Lucia Valente, Bruno Veneziani, Antonio Viscomi, Roberto Voza*

COMITATO DI REDAZIONE

*Andrea Allamprese (caporedattore), Filippo Aiello, Stefano Cairoli, Guido Canestri,
Maria Giovanna Greco, Carlo de Marchis, Madia D'Onghia, Michele Faioli,
Lorenzo Fassina, Antonio Federici, Lorenzo Giasanti, Alberto Lepore, Antonio Loffredo,
Marco Lozito, Matteo Maria Mutarelli, Alessandra Raffi, Enrico Raimondi,
Rocco Reina, Michelangelo Salvagni, Enrico Maria Terenzio*

DIRETTORE RESPONSABILE

Maurizio Minnucci

SEGRETERIA DI REDAZIONE

Rosella Basile



EDISSE

Emiliano Brancaccio (*), *Raffaele Giammetti* (**)

LE «RIFORME STRUTTURALI» DEL MERCATO DEL LAVORO: PROMESSE POLITICHE ED EVIDENZE EMPIRICHE

SOMMARIO: 1. Un'occasione per gettare un ponte tra diritto ed economia. — 2. La lunga era delle «riforme strutturali» del lavoro: l'indice Epl. — 3. Le «riforme strutturali» del lavoro come risposta alla grande recessione. — 4. Sulle relazioni tra «riforme» del lavoro, occupazione, disoccupazione e crescita economica: una rassegna delle evidenze empiriche. — 5. Flessibilità del lavoro e disuguaglianze di reddito. — 6. Conclusioni.

1. — *Un'occasione per gettare un ponte tra diritto ed economia* — Avere il privilegio, da economisti, di introdurre una raccolta di saggi realizzati da giuristi del lavoro costituisce una rara occasione per muovere in controtendenza rispetto agli attuali, inverecondi meccanismi della valutazione della ricerca universitaria, che in Italia anche più che altrove scoraggiano l'interazione tra i diversi settori della conoscenza accademica. Tra le implicazioni degli odierni approcci alla valutazione, e più in generale dell'alienazione culturale del nostro tempo, vi è il fatto che oggi una feconda fusione di conoscenze tra gli esperti dei diversi campi del sapere si verifica rarissimamente. L'esempio del diritto e dell'economia, in questo senso, ci pare emblematico. È comune, purtroppo, il caso di economisti che affrontano i temi del diritto con proterva ignoranza, finendo per proporre interpretazioni erronee e fuorvianti delle norme e delle loro dinamiche. Questa circostanza, del resto, non sembra affatto estranea alle più generali prassi di ricerca tipiche degli economisti o, per meglio dire, degli esponenti del pensiero economico oggi prevalente. L'atteggiamento di chiusura del cosiddetto «*mainstream*» economico verso lo scambio di conoscenze tra i diversi settori della ricerca sembra costituire una caratteristica a esso pressoché congenita, ampiamente documentata in letteratura. In un sondaggio rivolto a studiosi appartenenti a vari campi delle scienze sociali è stato chiesto di esprimere

(*) Professore associato presso l'Università del Sannio.

(**) Assegnista di ricerca postdottorato presso l'Università Politecnica delle Marche.

un giudizio nei confronti della proposizione: «la conoscenza interdisciplinare è migliore della conoscenza ottenuta da una singola disciplina». La grande maggioranza degli intervistati si è detta concorde con questa affermazione, a eccezione degli economisti (1). A conferma di tale peculiarità culturale, in uno studio pubblicato da *Nature*, è stato calcolato il grado di interdisciplinarietà delle diverse aree della ricerca scientifica sulla base del numero di riferimenti bibliografici degli studi di ciascun settore verso gli altri e del numero di citazioni che ogni settore riceve dagli altri: con riferimento al periodo 1950-2014, si rileva che l'economia giace sul fondo della classifica dell'interdisciplinarietà, accanto alla fisica teorica e forse con meno giustificazioni di quest'ultima (2). La scienza economica oggi prevalente si presenta quindi come una disciplina insulare e autoreferenziale. Qualcuno l'ha persino definita una disciplina «imperialista» (3), nel senso che pretende anche di applicare gli angusti strumenti dell'ottimizzazione sotto vincoli, tipici della teoria neoclassica dominante, per interpretare fenomeni estremamente complessi, che di norma attengono ad altri ambiti della conoscenza, dalla psicologia al diritto, e che richiederebbero approcci metodologici ben più articolati.

A quanto pare, dunque, gli economisti che vanno per la maggiore si sentono a proprio agio in questa sorta di medioevo accademico, fatto di isole del sapere non comunicanti tra loro. Tuttavia, i colleghi giuristi converranno con noi che la malattia dell'insularità scientifica non è tipica dei soli economisti. Sono noti i casi di influenti esperti del diritto che trattano di questioni economiche in modo preconcepito, senza avere cognizione delle evidenze empiriche contrarie alla *vulgata* e più in generale dell'esistenza, in seno alla scienza economica, di una contesa tra paradigmi scientifici alternativi (4).

Ben vengano dunque occasioni come questa che, contro la perniciosa tendenza allo specialismo accademico, osano edificare ponti di comunicazione tra le diverse discipline, in particolare tra il diritto e l'economia. In linea con questo obiettivo generale, nelle pagine che seguono proporremo una breve rassegna degli studi dedicati a un tema cruciale, dal punto di vista scientifico e politico: ci riferiamo al rapporto tra le cosiddette «riforme

(1) Fourcade *et al.* 2015.

(2) Van Noordan 2015.

(3) Stigler 1984.

(4) Cfr. «La riforma del mercato del lavoro tra diritto ed economia», seminario organizzato dalla Scuola Superiore della Magistratura, 26 ottobre 2016, Scandicci (FI). Relazioni di Pietro Ichino ed Emiliano Brancaccio.

strutturali del mercato del lavoro», da un lato, e gli andamenti effettivi dell'occupazione, della crescita e della distribuzione del reddito, dall'altro.

Le «riforme strutturali», come è noto, nel linguaggio corrente stanno a indicare quell'insieme di cambiamenti legislativi orientati verso una progressiva deregolamentazione dei rapporti di lavoro, idealmente finalizzata a ridurre gli ambiti di intervento della legge al fine di liberare il più possibile i cosiddetti meccanismi spontanei della domanda e dell'offerta del mercato. Tali riforme possono riguardare molteplici aspetti della normazione sul lavoro: dai livelli di decentramento della contrattazione, alla disciplina dei salari minimi, alla rappresentanza sindacale, al diritto di sciopero, alla legislazione sui licenziamenti e sulla durata e tipologia dei contratti di lavoro, e così via. In questa sede ci concentreremo soprattutto sulla disciplina dei contratti di lavoro, i cui cambiamenti sono da vari anni raccolti e sintetizzati tramite i cosiddetti «indici di protezione del lavoro» – *Employment protection legislation*: di seguito, Epl – calcolati dall'Ocse. Tuttavia, le argomentazioni generali che sosterremo possono esser fatte valere per l'intero complesso delle cosiddette «riforme strutturali del mercato del lavoro».

Sin dagli anni novanta, nel dibattito politico internazionale ha regnato la visione secondo cui le «riforme strutturali» tese alla deregolamentazione del mercato del lavoro favorirebbero la crescita dell'occupazione e più in generale lo sviluppo economico. L'idea è che un elevato grado di rigidità del mercato del lavoro – dovuto, ad esempio, alla presenza di sussidi di disoccupazione, salari minimi, contrattazione nazionale, vincoli ad assunzioni e licenziamenti ecc. – comporti una rigidità dei salari, e più in generale del sistema dei prezzi, tale da impedire lo spontaneo equilibrio di mercato tra domanda e offerta di lavoro e di merci. La rimozione di tali impedimenti strutturali si tradurrebbe in una maggiore dinamicità del mercato del lavoro, consentendo alle imprese di adattarsi meglio ai cicli produttivi e ai cambiamenti nella tecnologia e nei gusti dei consumatori, e costituendo quindi un incentivo ad assumere di più (5). Questa concezione prende a modello l'estrema flessibilità dei contratti di lavoro negli Stati Uniti e spiega la maggiore disoccupazione in Europa come effetto di una eccessiva rigidità dei mercati del lavoro del vecchio continente (6). Si è parlato in tal senso di «ortodossia Fmi-Ocse» (7) o «Consenso transatlantico» (8).

(5) Fmi 2003.

(6) Siebert 1997.

(7) Howell *et al.* 2007.

(8) Fitoussi, Saraceno 2013.

Per circa un quarto di secolo, tale orientamento ha pervaso le linee di politica economica della maggior parte dei Governi nazionali, in ambito Ocse e non solo. Tuttavia, come vedremo, nello stesso periodo in cui questo indirizzo politico dispiegava i suoi effetti in molti paesi, si sono accumulate evidenze empiriche che hanno sollevato dubbi crescenti sulla effettiva capacità delle «riforme strutturali del lavoro» di accrescere l'occupazione e stimolare la crescita economica, e al tempo stesso sono emersi elementi a sostegno della tesi che tali «riforme» non facciano altro che alimentare le disuguaglianze. Ciò nonostante, la tendenza alla deregolamentazione del lavoro non si è arrestata: anzi, in alcuni casi si è addirittura intensificata a seguito della grande recessione internazionale.

L'articolo è organizzato come segue. Nel paragrafo 2 descriviamo l'*Employment Protection Legislation index*, ovvero un indice elaborato dall'Ocse per misurare e confrontare i gradi di rigidità dei mercati del lavoro dei vari paesi, e verifichiamo il suo andamento nel tempo e nello spazio. Il paragrafo 3 riguarda gli interventi legislativi di deregolamentazione del mercato del lavoro attuati in risposta alla crisi economica globale del 2007-2008. Nel paragrafo 4 presentiamo una breve rassegna dei principali studi empirici che dagli anni novanta a oggi hanno analizzato le relazioni tra «riforme» di deregolamentazione del lavoro, occupazione, disoccupazione e crescita economica. Il paragrafo 5 commenta la maturazione del recente filone di ricerca sviluppatosi intorno allo studio dell'impatto che le «riforme» del lavoro hanno sulla distribuzione del reddito. Il paragrafo 6 conclude.

2. — *La lunga era delle «riforme strutturali» del lavoro: l'indice Epl* — Da almeno un quarto di secolo, le cosiddette «riforme strutturali» del lavoro rappresentano un caposaldo delle politiche economiche dei paesi Ocse.

Per sincerarsi di questa tendenza di lungo periodo, è possibile esaminare uno degli indicatori che tipicamente vengono adoperati in letteratura per misurare e confrontare i gradi di rigidità dei mercati del lavoro dei vari paesi: si tratta dell'*Employment Protection Legislation (Epl) index*, calcolato dall'Ocse (9). L'Epl è un indice cardinale costituito da 21 voci che concorrono a determinare tre sottoindicatori. Il primo sottoindicatore considera un gruppo di fattori (1-9) relativi alla normativa sui lavoratori a tempo indeterminato licenziati per motivi individuali o economici, ma senza giusta causa. Questo sottoindicatore incorpora tre aspetti salienti della protezione

(9) Per una descrizione completa dell'indice Epl si rimanda a Ocse 1994 e a Ocse 2013.

dal licenziamento individuale: i) gli impegni procedurali che i datori di lavoro affrontano all'avvio del processo di licenziamento, come gli obblighi di notifica e comunicazione preventiva; ii) le indennità di licenziamento, che solitamente variano in base all'anzianità di servizio; e iii) le difficoltà di licenziamento, ovvero le circostanze entro le quali un licenziamento è legittimo, nonché le ripercussioni economiche per il datore di lavoro nel caso in cui un licenziamento risulti illegittimo. Il secondo sottoindicatore considera i fattori (10-17) relativi ai contratti a termine standard e al lavoro interinale – *temporary-work-agency employment* – e contempla le norme riguardo ai tipi di lavoro per i quali tali contratti sono consentiti, il numero di rinnovi possibili e la durata cumulativa massima. Questa misura tiene conto anche dei regolamenti che disciplinano l'istituzione e il funzionamento delle agenzie di lavoro temporaneo, nonché le norme a garanzia della parità di retribuzione e/o di condizioni di lavoro tra i lavoratori assunti mediante agenzia e i lavoratori equivalenti già impiegati nell'impresa utilizzatrice. Infine, nel terzo sottoindicatore rientrano i fattori (18-21) che definiscono le regole specifiche da applicare nel caso di licenziamenti collettivi. La maggior parte dei paesi impone ulteriori costi o procedure di notifica quando un datore di lavoro licenzia un numero elevato di lavoratori in una sola volta. Questo terzo sottoindicatore include tutti i costi aggiuntivi che vanno oltre quelli applicabili per il licenziamento individuale. Dalla combinazione di questi tre sottoindicatori scaturisce l'Epl: una misura generale del grado di rigidità della regolamentazione del lavoro in ciascun paese compresa tra zero (massima flessibilità) e sei (massima rigidità).

L'idea di ridurre a meri numeri cardinali la complessità delle legislazioni del lavoro dei vari paesi può esser sottoposta a varie critiche, così come può essere rimarcato il fatto che l'Ocse ha impiegato diversi anni per affinare il calcolo dell'indice ed evitare di incorrere in errori di interpretazione delle norme delle diverse nazioni esaminate. Tuttavia, per quanto impreciso, è indubbio che l'indice Epl costituisca un prezioso strumento di comunicazione tra economisti e giuristi: esso consente di esaminare le tendenze generali della regolamentazione del lavoro e di valutare poi le loro implicazioni sugli aggregati economici.

Da questo punto di vista, si può notare che le «riforme strutturali» del lavoro approvate negli ultimi decenni hanno avuto un impatto significativo sull'andamento nel tempo e nello spazio dell'indice Epl. Osservando le serie storiche che l'Ocse ha elaborato per 26 paesi dal 1990 fino al 2013, si rilevano 62 variazioni negative dell'Epl in 16 paesi. Nello stesso arco temporale, l'indice Epl medio è diminuito di 0,47 (passando da 2,27 a 1,80), e la sua varianza è diminuita di 0,82 (passando da 1,38 a 0,56).

Questi dati evidenziano che nell'arco di un paio di decenni si è assistito a una convergenza internazionale verso la deregolamentazione del mercato del lavoro. La riduzione dell'Epl è ancor più pronunciata se restringiamo l'indagine ai paesi che compongono l'Unione europea, dove la volontà politica di conseguire una maggiore deregolamentazione del lavoro al fine di ridurre le divergenze coi mercati angloamericani è risultata particolarmente marcata. Infatti, tra il 1990 e il 2013, nei primi 11 paesi dell'area Euro – escludendo il Lussemburgo a causa di dati mancanti – si registrano ben 40 variazioni negative dell'Epl – circa il 65 per cento delle variazioni a livello globale – che hanno condotto a una riduzione dell'indice Epl medio di 0,64 punti (da 2,55 a 1,91) e a una diminuzione della sua varianza di 0,89 (da 1,19 a 0,3) (10). Il caso dell'Italia è emblematico. Nel nostro paese, sempre nel periodo 1990-2013 considerato, si verifica il secondo più accentuato declino dell'indice Epl (da 3,76 a 2,26): inferiore soltanto alla caduta registrata in Grecia e superiore del sessanta per cento alla riduzione che si è registrata in Germania a seguito delle famigerate «riforme Hartz». Sebbene l'Ocse non abbia ancora reso disponibili i dati successivi al 2013, è possibile prevedere che con il cosiddetto *Jobs Act* l'Italia abbia superato anche la Grecia in termini di caduta dell'Epl, e che la successiva «legge Dignità» non l'abbia significativamente mitigata (11).

3. — *Le «riforme strutturali» del lavoro come risposta alla grande recessione* — Da alcuni anni, purtroppo, l'Ocse tarda ad aggiornare il database dell'Epl *index*, e quindi non è possibile studiarne gli andamenti successivi al 2013. Tuttavia, esistono numerose evidenze del fatto che negli ultimi anni la tendenza alla deregolamentazione del mercato del lavoro si è addirittura intensificata. A seguito della crisi economica iniziata nel 2007-2008, con l'intento dichiarato di rispondere alla cosiddetta «grande recessione» e al connesso aumento dei tassi di disoccupazione, le istituzioni internazionali e i Governi nazionali, europei e non solo, hanno promosso e approvato un numero cospicuo di interventi legislativi finalizzati a «riformare» ulteriormente i mercati del lavoro nella direzione di una loro più accentuata deregolamentazione. Qualche citazione, tra le tante possibili, aiuterà a sincerarsi della pervasività di questa linea d'azione. Nel 2014, il segretario generale dell'Ocse Ángel Gurría sosteneva che «Per stimolare l'occupazione gli altri paesi europei devono seguire il Regno Unito e adottare riforme che accrescano la flessibilità del mercato

(10) Brancaccio *et al.* 2018.

(11) Brancaccio *et al.* 2016.

del lavoro» (12). L'anno precedente, José Manuel Barroso, allora presidente della Commissione europea, affermava che «le riforme del mercato del lavoro sono necessarie per contrastare la disoccupazione e rafforzare la competitività» (13). A livello nazionale, il premier spagnolo Mariano Rajoy dichiarava che la riforma del lavoro approvata in Spagna e tesa a ridurre le tutele «è giusta, buona e necessaria per rilanciare l'occupazione» (14). Una tesi analoga venne avanzata dall'ex Presidente del Consiglio italiano Mario Monti, che nel 2012 affermava: «La riforma del mercato del lavoro è di rilievo storico per l'Italia. Questa riforma aiuterà la crescita» (15). E ancora, l'ex cancelliere tedesco Gerard Schroeder nello stesso anno dichiarava: «I risultati della riforma del lavoro parlano da soli. Eravamo "l'uomo malato" d'Europa, ora siamo la "signora in salute" dell'Unione, con un tasso di disoccupazione ai minimi dal 1990» (16). Su posizioni analoghe si collocava il presidente francese François Hollande, secondo cui «il *Code du travail* è essenziale per creare nuovi posti di lavoro e consentire alle imprese di assumere di più» (17). E ancora, in un discusso messaggio su Twitter del 2014, l'ex Presidente del Consiglio italiano Matteo Renzi scriveva: «Dati ufficiali Istat di oggi. Nel II trimestre 2016 più 189 mila posti di lavoro. Da inizio nostro Governo: più 585 mila. Il *Jobs Act* funziona» (18). Più di recente, in riferimento alla norma che deregolamenta gli straordinari, passata agli onori delle cronache sotto il nome di «legge schiavitù», il premier ungherese Viktor Orban ha dichiarato: «Questa è una buona legge che opererà a beneficio dei lavoratori» (19).

A quanto pare, dunque, sotto Governi caratterizzati dai più diversi orientamenti, la risposta prevalente alla crisi economica è consistita nell'intensificazione di quelle «riforme strutturali» volte a deregolamentare il mercato del lavoro che fin dai primi anni novanta del secolo scorso hanno rappresentato

(12) *UK labour market an example to rest of EU: OECD chief*, in *The Telegraph*, 12 aprile 2014.

(13) *Statement by President Barroso on the country-specific recommendations package 2013*, in *Press Release Database*, Bruxelles, 29 maggio 2013.

(14) *Rajoy: La reforma laboral es justa, buena y necesaria para España*, in *El Mundo*, 20 febbraio 2012.

(15) *Monti vara la riforma: svolta storica*, in *la Repubblica*, 4 aprile 2012.

(16) *Gerhard Schröder: The Man Who Rescued the German Economy*, in *The Wall Street Journal*, 6 luglio 2012.

(17) *Thousands march in Paris in protest at labour reforms*, in *France24*, 29 giugno 2016.

(18) *Jobs Act funziona*, in *Ansa*, 12 settembre 2016.

(19) *Workers' Interest vs. «Slave Law»: Chaos, Protests and Scandals Accompany Final Vote*, in *Hungary Today*, 13 dicembre 2018.

l'approccio *mainstream* ai problemi dell'occupazione e dello sviluppo. A riprova di tale intensificazione, uno studio condotto su 111 paesi ha contato circa 360 nuovi interventi di deregolamentazione del lavoro tra il 2008 e il 2014, attuati specialmente nelle economie sviluppate e in misura particolare in quei paesi europei che hanno maggiormente patito la crisi economica (20).

4. — *Sulle relazioni tra «riforme» del lavoro, occupazione, disoccupazione e crescita economica: una rassegna delle evidenze empiriche* — Ma quali sono stati gli effetti concreti delle cosiddette «riforme strutturali» del lavoro? Esaminando i periodi sia antecedenti che successivi alla crisi, alla luce delle evidenze empiriche disponibili, si può davvero sostenere che tali «riforme» abbiano effettivamente contribuito a un aumento dell'occupazione, una riduzione della disoccupazione e un rilancio della crescita economica?

Negli ultimi decenni, la relazione tra la regolamentazione del mercato del lavoro e i principali indicatori macroeconomici è stata oggetto di numerose indagini empiriche. Guardando l'evoluzione temporale dei risultati emersi in letteratura, si distinguono due fasi distinte. In un primo periodo, gli studi empirici condotti tra gli anni novanta e i primi anni duemila convergevano nel sostenere l'esistenza di una relazione diretta tra Epl e disoccupazione, nel senso che una maggiore protezione dei lavoratori comporterebbe maggiore disoccupazione. Una delle prime e più influenti analisi in tema, rilevava che l'occupazione è più bassa e la disoccupazione è più elevata nei paesi in cui il mercato del lavoro è più rigido, ovvero laddove l'indice Epl è più elevato (21). Analoghe conclusioni sono contenute nel *Jobs Study* pubblicato nel 1994 dall'Ocse, in cui si legge che: «Un'offerta di lavoro efficiente e flessibile è fondamentale per garantire che le politiche economiche operino in modo da creare nuovi posti di lavoro e aiutino le persone a occuparli» (22). Tradotto: il mercato del lavoro deve essere flessibile e non rappresentare un ostacolo al raggiungimento dello spontaneo equilibrio tra domanda e offerta. Queste tesi hanno avuto una notevole influenza sulla letteratura del tempo (23), anche grazie al sostegno delle evidenze empiriche mostrate da economisti dell'Ocse che alla fine degli anni novanta sostenevano l'esistenza di un significativo e positivo nesso tra la riduzione dell'indice Epl e la riduzione dei tassi di disoccupazione (24).

(20) Adascalitei, Pignatti Moreno 2015.

(21) Lazear 1990.

(22) Ocse 1994, 28.

(23) Per un approfondimento, si rimanda a: Howell *et al.* 2007; Berg 2015.

(24) Cfr.: Scarpetta 1996; Elmeskov *et al.* 1998.

Con il passare del tempo, tuttavia, le certezze che caratterizzavano i primi studi in materia sono venute meno al cospetto dell'accumularsi di nuove e più approfondite evidenze empiriche in materia. Il consenso riguardo ai benefici delle «riforme strutturali» votate alla flessibilità del lavoro, costruito intorno all'idea di una relazione positiva tra Epl e disoccupazione, lascia il posto alla tesi secondo cui non vi sarebbe una chiara relazione causale tra regimi di protezione dei lavoratori e *performance* del mercato del lavoro. Il primo segnale di cambiamento giunse proprio da un sorprendente risultato empirico della stessa Ocse, per la prima volta basato sull'uso dell'indice Epl: un celebre grafico, rappresentativo di un'analisi «*cross-section*», negava l'esistenza di una correlazione statistica significativa tra l'indice di protezione del lavoro e il tasso di disoccupazione (25).

Inizia così a farsi largo una nuova serie di evidenze, che mette in discussione i risultati precedenti. Le analisi empiriche degli anni novanta e dei primi anni duemila vengono contestate in base all'idea che esse siano state viziate da un approccio metodologico «guidato dalla teoria» (26), dove la teoria in questione è quella *mainstream*, generalmente favorevole alle libertà di mercato. In tal senso, si giunge a sostenere che: «Mentre vi sono solidi argomenti teorici alla base della richiesta di tali riforme – del lavoro –, le prove empiriche sono in qualche modo meno sviluppate e, in alcuni casi, non confortanti» (27).

Alcuni riferimenti aiuteranno a sincerarsi di questo più recente approdo della ricerca scientifica in materia. Nel 2006, in una celebre rassegna dedicata all'argomento, l'ex capo economista del Fondo monetario internazionale Olivier Blanchard arriva a dichiarare che «le differenze nei regimi di protezione dell'impiego appaiono largamente incorrelate alle differenze tra i tassi di disoccupazione dei vari paesi» (28). Le conclusioni di Blanchard fanno il paio con i risultati di altri studi influenti. In un lavoro congiunto, gli economisti Baker, Glyn, Howell e Schmitt affermano che «le evidenze empiriche non sono in grado di giustificare le prescrizioni radicali e incondizionate per la deregolamentazione del mercato del lavoro che pervadono gran parte del dibattito politico» (29). Dello stesso avviso il noto economista James Heckman, commentando le evidenze sugli effetti della regola-

(25) Ocse 1999.

(26) Howell *et al.* 2007.

(27) Fmi 2003, 129.

(28) Blanchard 2006, 30.

(29) Baker *et al.* 2005, 109.

mentazione sui mercati del lavoro europei, ammette: «le prove attualmente in gioco in questa letteratura sono deboli» (30). L'incertezza dei risultati raggiunti in venti anni di ricerche è ben sintetizzata da Tito Boeri e Jan van Ours, che in una ricognizione sulla letteratura esistente esaminano 13 importanti studi, rilevando che tra questi soltanto uno segnala una relazione tra riduzione delle tutele e crescita dell'occupazione, mentre altri nove giungono a risultati indeterminati e tre di essi addirittura indicano che la maggior precarizzazione del lavoro è statisticamente correlata a riduzioni dell'occupazione e aumenti della disoccupazione (31). Anche la letteratura più recente converge nel sostenere l'inesistenza di una chiara relazione tra flessibilità del lavoro e occupazione (32).

Ancor più significative sono le ammissioni di quelle istituzioni economiche internazionali che per lungo tempo hanno esortato i Governi a procedere lungo la via della deregolamentazione del lavoro. Ad esempio, il *World Development Report* pubblicato nel 2013 dalla World Bank è giunto alla seguente conclusione: «Nuovi dati e metodologie più rigorose hanno scatenato un'ondata di studi empirici negli ultimi due decenni sugli effetti della regolamentazione del lavoro [...] Sulla base di questa ondata di nuove ricerche, l'impatto globale della maggiore flessibilità del lavoro è inferiore all'intensità che il dibattito suggerirebbe. Per la maggior parte, le stime tendono a essere insignificanti o modeste» (33). E ancora, il *World Economic Outlook* 2016 del Fmi evidenzia che «le riforme che facilitano il licenziamento dei lavoratori a tempo indeterminato non hanno, in media, effetti statisticamente significativi sull'occupazione e sulle altre variabili macroeconomiche» (34). Sulla stessa lunghezza d'onda si situa l'*Employment Outlook* 2016 dell'Ocse, in cui si legge: «La maggior parte degli studi empirici che analizzano gli effetti a medio-lungo termine delle riforme di flessibilizzazione del lavoro suggeriscono che esse hanno un impatto nullo o limitato sui livelli di occupazione nel lungo periodo» (35). Ammissioni di una schiettezza scientifica sorprendente, considerato che l'indirizzo politico di queste istituzioni resta tuttora orientato a favore delle «riforme strutturali» del lavoro.

(30) Heckman 2007, 4.

(31) Boeri, van Ours 2008.

(32) Cfr.: Howell, Rehm 2009; Armingeon, Baccaro 2012; Storm, Naastepad 2012; Vergeer, Kleinknecht 2012; Avdagic, Salardi 2013; Oil 2015; Adascalitei, Pignatti Morano 2015.

(33) World Bank 2013, 261.

(34) Fmi 2016, 115.

(35) Ocse 2016, 126.

L'ambiguità dei risultati raggiunti nelle ricerche sulla possibile relazione tra flessibilità e occupazione si riscontra anche negli studi sui possibili legami tra le riforme del mercato del lavoro e la crescita economica. I riferimenti in letteratura in questo caso sono meno numerosi. Belot, Boone e van Ours rilevano l'esistenza di una relazione a forma di gobba tra Epl e crescita del Pil *pro capite*, nel senso che, quando l'Epl è basso, un suo aumento genera una crescita del Pil, ma questo effetto positivo diviene negativo al superamento di una certa soglia (36). In modo simile, Allard e Lindert presumono l'esistenza di una soglia e presentano due set di risultati sulla relazione tra Epl, produttività e crescita del Pil (37). Secondo gli Autori, nei paesi in cui non esiste o è limitata la coordinazione salariale tra i lavoratori, un aumento delle protezioni non avrebbe alcun impatto significativo. Diversamente, in contesti di forte coordinamento salariale, la crescita dell'Epl è associata a una riduzione della produttività dei lavoratori e del Pil. In contrasto con questi risultati, Lingens e Mortensen rilevano l'inesistenza di una chiara relazione tra Epl e crescita economica (38), mentre Adjemian, Langor e Rojas mostrano l'esistenza di una relazione positiva tra il tasso di crescita medio del Pil *pro capite* di ciascun paese europeo e i differenti indici Epl (39). In definitiva, in accordo con i risultati relativi all'occupazione e alla disoccupazione, la letteratura empirica sembra mettere in discussione il possibile impatto delle riforme del mercato del lavoro sulla crescita economica.

I postulati della teoria economica dominante, secondo cui una maggiore flessibilità del lavoro dovrebbe favorire la crescita dell'occupazione e più in generale lo sviluppo economico, non sembrano dunque trovare conferma nelle evidenze empiriche. Tra le possibili spiegazioni, vi è il fatto che la precarizzazione dei contratti può forse indurre le imprese ad assumere lavoratori nelle fasi di ripresa economica, ma consente loro di liberarsi facilmente di quegli stessi lavoratori nei periodi di crisi: alla fine, tra creazione e distruzione di posti di lavoro, l'effetto netto delle deregolamentazioni sull'occupazione e sulla crescita economica risulta essere pressoché nullo. Ma più in generale, l'assenza di relazioni empiriche significative tra deregolamentazioni del lavoro, da un lato, e riduzioni della disoccupazione, aumenti dell'occupazione e della crescita economica, dall'altro, costituisce una tipica prova scientifica avversa al paradigma economico dominante, di

(36) Belot *et al.* 2007.

(37) Allard, Lindert 2007.

(38) Lingens 2003; Mortensen 2005.

(39) Adjemian *et al.* 2010.

stampo neoclassico, che reputa quelle relazioni pressoché indiscutibili sul piano teorico.

5. — *Flessibilità del lavoro e disuguaglianze di reddito* — Negli anni in cui la ricerca empirica ha messo in discussione la capacità delle riforme strutturali del mercato del lavoro di stimolare l'occupazione e la crescita economica, gli economisti hanno cominciato a interrogarsi su un altro possibile nesso: tra le medesime riforme e l'aumento delle disuguaglianze sociali. Richard Freeman, in tal senso, ha dichiarato che una regolamentazione del lavoro più rigida «riduce la dispersione dei ricavi e la disuguaglianza tra i redditi», mentre ha «effetti ambigui su altri risultati aggregati, come l'occupazione e la disoccupazione»; pertanto, «le istituzioni del mercato del lavoro alterano la distribuzione del reddito ma non l'efficienza della produzione» (40). Questa visione, battezzata «Congettura Freeman» e testata empiricamente da Campos e Nugent mediante un'analisi econometrica comparativa, mostra che maggiori regolamentazioni e protezioni del lavoro siano associate a una riduzione delle disuguaglianze tra i percentili della popolazione senza presentare correlazioni significative con la crescita del Pil (41).

La tesi secondo cui le norme a tutela dei lavoratori avrebbero un'influenza sulla distribuzione dei redditi è suffragata anche dalle più influenti organizzazioni internazionali. In uno studio Ilo, Imf, Oecd, World Bank si legge: «Molti studi hanno scoperto che indebolire le istituzioni del mercato del lavoro può influire negativamente sulla distribuzione delle quote di reddito da lavoro nella parte inferiore e centrale della distribuzione, attraverso diversi canali tra cui la riduzione del potere contrattuale dei lavoratori» (42). Più precisamente, guardando all'effetto diretto delle leggi a protezione del lavoro sulla disuguaglianza dei redditi, una ricerca pubblicata dal Fmi afferma: «ci sono evidenze per cui una minore protezione dell'occupazione è associata a un coefficiente di Gini sui redditi lordi più elevato, e che una più debole protezione dell'impiego sui contratti temporanei è legata all'aumento dei redditi dei più ricchi» (43). Pertanto, la deregolamentazione del lavoro avrebbe come effetto uno spostamento della ricchezza verso i redditi già elevati (44).

(40) Freeman 2008, 15.

(41) Campos, Nugent 2015.

(42) Ilo, Imf, Oecd, World Bank 2015, 21.

(43) Jaumotte, Buitron 2015, 21.

(44) Risultati simili sono riportati in: Checchi, Garcia-Peñalosa 2008; De *et al.* 2011; Darcillon 2015; Calderón *et al.* 2005; Dosi *et al.* 2016.

Prendendo spunto dalla suddetta letteratura, in un'analisi condotta di recente sui paesi Ocse abbiamo indagato sull'esistenza o meno di relazioni statistiche tra deregolamentazioni del lavoro, da un lato, e occupazione, crescita economica e distribuzione del reddito, dall'altro (45). Diversamente dalle analisi sin qui riportate, piuttosto che dividere la popolazione in percentili, abbiamo suddiviso il reddito prodotto in quota salari e quota profitti. I risultati ottenuti indicano che una unità in meno nell'indice Epl di protezione del lavoro non presenta relazioni significative con la crescita complessiva del Pil, mentre risulta statisticamente associata a una quota del reddito nazionale destinata ai salari mediamente più bassa di circa mezzo punto percentuale. Inoltre, abbiamo verificato che shock nella legislazione del lavoro, che riducano gli indici di protezione dei lavoratori di circa mezzo punto, nel quinquennio successivo risultano statisticamente associati a riduzioni cumulate della quota salari fino a quattro punti percentuali complessivi e a incrementi corrispondenti della quota di reddito destinata ai profitti e alle rendite. A quanto pare, dunque, le deregolamentazioni del lavoro risultano correlate non alla crescita della produzione e dell'occupazione quanto piuttosto alla distribuzione del prodotto tra salari e profitti.

6. — *Conclusioni* — L'intento del presente articolo è stato quello di proporre una breve rassegna degli studi che si sono occupati dell'analisi del rapporto tra le cosiddette «riforme strutturali del mercato del lavoro», da un lato, e gli andamenti dell'occupazione, della crescita e della distribuzione del reddito, dall'altro.

Come abbiamo visto, l'idea secondo cui le politiche di deregolamentazione del lavoro favorirebbero la crescita dell'occupazione e lo sviluppo economico ha regnato nel dibattito politico internazionale sin dagli anni novanta. Questa egemonia è ben documentata sia dalle variazioni negative che l'indice Epl ha fatto registrare nell'ultimo quarto di secolo, sia dal copioso numero di «riforme» del lavoro che sono state attuate, con l'avallo dei principali leader mondiali, in risposta alla recente crisi economica. Eppure, tale orientamento politico appare in controtendenza con i risultati di oltre un ventennio di ricerche della più influente analisi economica, inclusa quella realizzata da istituzioni internazionali come Oecd, Imf, World Bank, storicamente favorevoli alle deregolamentazioni. Tali ricerche evidenziano l'assenza di relazioni statistiche significative tra deregolamentazione del lavoro, occupazione e sviluppo economico. Più di recente, inol-

(45) Brancaccio *et al.* 2018.

tre, sono emersi nuovi contributi scientifici che evidenziano come la deregolamentazione del lavoro sia correlata al potere contrattuale dei lavoratori, e per questa via possa determinare una compressione dei salari reali e delle quote salari e un connesso ampliamento delle disuguaglianze tra i redditi. Le «riforme» strutturali del lavoro, più che influire sulla crescita e produzione dell'occupazione, sembrano avere un ruolo cruciale nell'indirizzare gli esiti del conflitto distributivo tra le classi sociali.

Riferimenti bibliografici

- Adascalitei D., Pignatti Morano C. (2015), *Labour market reforms since the crisis: Drivers and consequences*, in *Research Department Working Paper*, n. 5, Ilo, Geneva.
- Adjemian, S. et al. (2010), *How do labor market institutions affect the link between growth and unemployment: The case of the European countries*, in *The European Journal of Comparative Economics*, n. 7(2), 347-371.
- Allard G.J., Lindert P.H. (2007), *Euro-Productivity and Euro-Jobs since the 1960s: Which Institutions Really Mattered?*, in Hatton T.J. et al. (a cura di), *The New Comparative Economic History: Essays in Honor of Jeffrey G. Williamson*, Cambridge (MA), e Mit Press, London.
- Armingeon K., Baccaro L. (2012), *Do labor market liberalization reforms pay off?*, in *Mimeo*, University of Geneva.
- Avdagic S., Salardi P. (2013), *Tenuous Link: Labour Market Institutions and Unemployment in Advanced and New Market Economies*, in *Socio-Economic Review*, n. 11(4): 739-769.
- Baker D. et al. (2005), *Labor market institutions and unemployment: A critical assessment of the cross-country evidence*, in Howell D. (a cura di), *Questioning liberalization: Unemployment, labor markets and the welfare State*, Oxford University Press, Oxford, 72-118.
- Belot M. et al. (2007), *Welfare-Improving Employment Protection*, in *Economica*, n. 74, 381-396.
- Berg J. (2015), *Labour markets, institutions, and inequality*, Edward Elgar, Cheltenham, e Ilo, Geneva.
- Blanchard O. (2006), *European Unemployment: The Evolution of Facts and Ideas*, in *Economic Policy*, n. 45, 5-47.
- Boeri T., van Ours J. (2008), *The Economics of Imperfect Labor Markets*, Princeton University Press.
- Brancaccio E. et al. (2016), *Più flessibilità del lavoro crea davvero più occupazione? Ecco una lettura dei dati*, in <https://www.econopoly.ilsole24ore.com/>, 19 dicembre.
- Brancaccio E. et al. (2018), *Structural Labour Market Reforms, GDP growth and the Functional Distribution of Income*, in *Structural Change and Economic Dynamics*, vol. 44, marzo, 34-45. Doi: 10.1016/j.strueco.2017.09.001.
- Calderón C. et al. (2005), *Labor market regulations and income inequality: evidence for a panel of countries*, in Restrepo J.E., Tokman A.R. (a cura di), *Labor Markets and Institutions*, Central Bank of Chile, Santiago, I ed., vol. 8, cap. 7, 221-279.

- Campos N.F., Nugent J.B. (2015), *The Freeman Conjecture*, in *10th IZA/World Bank Conference on Employment and Development: Technological Change and Jobs*, Bonn.
- Checchi D., García-Peñalosa C. (2008), *Labour Market Institutions and Income Inequality*, in *Economic Policy*, n. 56, 601-649.
- Darcillon T. (2015), *How does finance affect labor market institutions? An empirical analysis in 16 Oecd Countries*, in *Socio-Economic Review*, n. 13(3), 477-504.
- De S. *et al.* (2011), *Income Inequality and Employment Protection Laws: Evidence from Oecd Countries*, in *7th Annual Conference on Economic Growth and Development*, Isi, Delhi, dicembre 2011.
- Dosi G. *et al.* (2016), *The Effects of Labour Market Reforms upon Unemployment and Income Inequalities: an Agent Based Model*, in *Lem Papers Series*, n. 27, Laboratory of Economics and Management (Lem), Sant'Anna School of Advanced Studies, Pisa.
- Elmeskov J. *et al.* (1998), *Key Lessons for Labour Market Reforms: Evidence from Oecd Countries' Experiences*, in *Swedish Economic Policy Review*, n. 5, 205-252.
- European Commission (2013), *Statement by President Barroso on the Country-specific recommendations package 2013*, in *European Commission press conference*, Brussels, 29 maggio, in http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-13-473_en.html.
- Fitoussi J-P., Saraceno F. (2013), *European economic governance: the Berlin-Washington Consensus*, in *Cambridge Journal of Economics*, n. 37(3), 479-496.
- Fmi (2003), *Unemployment and labour market institutions: Why reforms pay off*, in *World Economic Outlook 2003*, Imf, Washington D.C., 129-150.
- Fmi (2016), *Time for a supply side boost? Macroeconomic effects of labor and product market reforms in advanced economies*, in *World Economic Outlook 2016*, Imf, Washington D.C., 101-142.
- Fourcade M. *et al.* (2015), *The superiority of economists*, in *Journal of Economic Perspectives*, vol. 29.
- Freeman R. (2008), *Labor market institutions around the world*, in *Lse Cep Discussion Paper*, n. 844, London.
- Heckman J.J. (2007), *Comments on «Are protective labor market institutions at the root of unemployment? A critical review of the evidence»*, in *Capitalism and Society*, n. 2(1), 1-5.
- Howell D.R. *et al.* (2007), *Are protective labor market institutions really at the root of unemployment? A critical perspective on the statistical evidence*, in *Capitalism and Society*, n. 2(1), 1-71.
- Howell D.R., Rehm M. (2009), *Unemployment compensation and high European unemployment: a reassessment with new benefit indicators*, in *Oxford Review of Economic Policy*, n. 25(1), 60-93.
- Ilo (2015), *World Employment and Social Outlook: The Changing Nature of Jobs*, Ilo, Geneva.
- Ilo, Imf, Oecd, World Bank (2015), *Income inequality and labour income share in G20 countries: Trends, Impacts and Causes*, Prepared for the G20 Labour and Employment Ministers Meeting and Joint Meeting with the G20 Finance Ministers, Ankara, Turkey, 3-4 settembre 2015.

- Jaumotte F., Osorio-Buitron C. (2015), *Inequality and Labor Market Institutions*, in *IMF Staff Discussion Note*, Imf, Washington D.C., n. 14.
- Lazear E. (1990), *Job Security Provisions and Employment*, in *Quarterly Journal of Economics*, n. 105, 699-726.
- Lingens J. (2003), *The impact of a unionised labor market in a Schumpeterian growth model*, in *Labour Economics*, n. 10, 91-104.
- Mortensen D.T. (2005), *Growth, Unemployment and Labor Market Policy*, in *The Journal of the European Economic Association*, vol. 3, 2-3, 236-258.
- Ocse (1994), *Oecd Jobs Study*, Oecd, Paris.
- Ocse (1999), *Employment protection and labour market performance*, in *Ocse Employment Outlook 1999*, Oecd, Paris.
- Ocse (2013), *Protecting jobs, enhancing flexibility: A new look at employment protection legislation*, in *Ocse Employment Outlook 2013*, Oecd, Paris.
- Ocse (2016), *Short-term labour market effects of structural reforms: pain before the gain?*, in *Oecd Employment Outlook 2016*, Oecd, Paris.
- Scarpetta S. (1996), *Assessing the Role of Labour Market Policies and Institutional Settings on Unemployment: A Cross-Country Study*, in *Oecd Economic Studies*, n. 26, 43-98.
- Siebert H. (1997), *Labor market rigidities: At the root of unemployment in Europe*, in *Journal of Economic Perspectives*, n. 11(3), 37-54.
- Stigler G.J. (1984), *Economics: The Imperial Science?*, in *The Scandinavian Journal of Economics*, vol. 86, n. 3, 301-313.
- Storm S., Naastepad C.W.M. (2012), *Macroeconomics Beyond the Nairu*, Harvard University Press. Cambridge (MA), e London.
- Van Noordan R. (2015), *Interdisciplinary research by the numbers*, in *Nature*, vol. 525, in <http://www.nature.com/news/interdisciplinary-research-by-the-numbers-1.18349>.
- Vergeer R., Kleinknecht A. (2012), *Do flexible labor markets indeed reduce unemployment? A robustness check*, in *Review of Social Economy*, n. 70, 451-467.
- World Bank (2013), *World Development Report 2013: Jobs*, World Bank Publications, Washington D.C.

ABSTRACT

Contro gli orientamenti di politica economica dell'ultimo ventennio, le evidenze empiriche presentate dalla letteratura prevalente e le stesse analisi delle principali istituzioni economiche internazionali non confermano la visione secondo cui le «riforme strutturali» tese alla deregolamentazione del mercato del lavoro favorirebbero la crescita dell'occupazione e più in generale lo sviluppo economico. Analisi empiriche recenti, piuttosto, sembrano indicare l'esistenza di una relazione statistica significativa tra deregolamentazione del lavoro, da un lato, e compressione delle quote salari e conseguente ampliamento delle disuguaglianze tra i redditi, dall'altro. Le «riforme strutturali» del lavoro, più che influire sulla crescita della produzione e dell'occupazione, sembrano avere un ruolo cruciale nell'indirizzare gli esiti del conflitto distributivo tra le classi sociali.

STRUCTURAL LABOUR MARKET REFORMS:
POLITICAL PROMISES AND EMPIRICAL EVIDENCE

In defiance of the economic policies of the last twenty years, the empirical evidence presented by the prevailing literature, as well as the analyses provided by the main international economic institutions, do not confirm the view that the «structural reforms» aimed at deregulation of the labour market would favour the growth of employment and, more generally, the economic development. Rather, recent empirical analyses seem to indicate the existence of a significant statistical relationship between labour market deregulation, on the one hand, and wage share reductions and the ensuing increases in income inequality, on the other. The «structural reforms» of labour, rather than influencing the growth of production and employment, seem to play a crucial role in directing the outcomes of the distributive conflict between social classes.