

OLIVIER BLANCHARD
*professore di Economia politica
nel Massachusetts Institute of Technology*

JEAN TIROLE
*professore di Economia politica
nell'Institut d'Économie Industrielle – Toulouse*

PROFILI DI RIFORMA DEI REGIMI DI PROTEZIONE DEL LAVORO (*)

SOMMARIO - Introduzione. - **1. I regimi di protezione e il mercato del lavoro.** - 1.1. *L'evidenza empirica.* - 1.2. *Due quesiti irrisolti.* - 1.3. *Correlazione e causalità.* - 1.4 *Gli effetti delle recenti riforme.* - **2. Disegnare un sistema di protezione del lavoro. Un modello.** - 2.1. *Il modello.* - 2.2. *L'introduzione di un'agenzia del lavoro.* - 2.3. *Contributi per i trattamenti di disoccupazione o liquidazione?* - **3. L'assicurazione parziale contro la disoccupazione.** - **4 Avversione al rischio e investimenti diversificati.** - 4.1 *Bonus/malus e sistemi contributivi collegati al comportamento passato.* - 4.2 *Il fallimento e il ruolo dei garanti e delle garanzie per le imprese.* - **5. Assicurazione, protezione del lavoro e determinazione della retribuzione.** - 5.1. *Determinazione ex post della retribuzione e sistema delle obbligazioni.* - 5.2 *Eterogeneità di lavoratori e imprese.* - **6. Licenziamenti e dimissioni.** - 6.1. *Introdurre dimissioni e licenziamenti.* - 6.2. *I giochi fraudolenti nell'interazione tra impresa, lavoratori e stato.* - 6.3. *I giochi fraudolenti nell'interazione tra lavoratori e impresa.* - 6.4. *Il ruolo dei giudici.* - **7. Le caratteristiche del sistema ottimale di protezione del lavoro.** - **8. I regimi di protezione del lavoro in Francia.** - 8.1. *La necessità di un giustificato motivo.* - 8.2 *I costi finanziari contenuti.* - 8.3. *La procedura amministrativa di lunga durata.* - 8.4. *La distinzione sostanziale fra contratti a tempo determinato e contratti a tempo indeterminato.* - **9. Caratteristiche della riforma possibile dei regimi di protezione del lavoro in Francia.**

INTRODUZIONE

Non c'è istituzione (**) che operi nel mercato del lavoro più controversa dei regimi di protezione del lavoro (RPL), intesi come l'insieme di norme e procedure che disciplinano la cessazione del rapporto di impiego:

- le imprese lamentano non solo i costi diretti associati a questo genere di regolamentazione, ma anche la complessità e l'incertezza che essa comporta; sottolineano infatti che i RPL rendono più difficile rispondere ai mutamenti tecnologici e della domanda, il che determina, a catena, una perdita di efficienza, un aumento dei costi e, in ultima istanza, un minor numero di nuovi posti di lavoro;

- i lavoratori evidenziano viceversa il disagio della condizione di disoccupazione e la necessità che l'impresa ne tenga conto nel decidere di chiudere uno stabilimento o di licenziare un dipendente; è logico supporre che siano favorevoli ai RPL coloro che ne beneficiano, ma i risultati delle ricerche suggeriscono che la base del consenso verso questi strumenti è più ampia;

(*) Questo testo è la traduzione in italiano (a cura di Silvia MORELLI) di una relazione - datata 19 agosto 2003 - scritta per il Conseil Français d'Analyse Economique. Gli Autori ringraziano Daron ACEMOGLU, David AUTOR, Olympia BOVER, Pierre CAHUC, Daniel COHEN, Mathias DEWATRIPONT, Francis KRAMARZ, Fiorella PADOA-SCHIOPPA, Gilles SAINT-PAUL, Robert SOLOW, Nicolas VÉRON, Robert WAGNER e soprattutto Denis FOUQUERE e Jacques FREYSSINET per i loro suggerimenti e commenti. Ringraziano Jean Christophe BUREAU, Jean Yves KERBOURCH e Frédéric LERAIS per il loro aiuto.

(**) Col termine *istituzioni* gli economisti indicano non soltanto il complesso degli istituti giuridici (ad es. il regime della proprietà, dei contratti, della responsabilità aquiliana, ecc.), ma anche l'insieme delle idee, dei costumi, delle abitudini, delle tradizioni, che influiscono sul comportamento delle persone (*NdT*).

- molti economisti, oltre che numerose organizzazioni internazionali, dall'OCSE al FMI, hanno posizioni simili a quelle imprenditoriali; teorizzano infatti l'esistenza di un *trade-off* fra assicurazione (contro il rischio di disoccupazione, *NdT*) ed efficienza economica: i RPL da un lato frenano la riallocazione delle risorse in caso di necessità, riducendo l'efficienza, dall'altro aumentano i costi, diminuendo i livelli di occupazione;

- in presenza di spinte così contraddittorie, i Governi dei Paesi europei, in particolare quelli dell'Europa continentale, si sono dimostrati estremamente cauti (o timidi, a seconda dei punti di vista); hanno imparato, sovente a caro prezzo, che i lavoratori i quali beneficiano dei RPL non accettano facilmente una loro riduzione; e che proprio quei lavoratori costituiscono la maggioranza della forza lavoro e un ampio settore dell'elettorato. Di conseguenza molte recenti riforme dei RPL, se non addirittura tutte, sono intervenute sulla flessibilità al margine, con l'introduzione e l'incentivazione dei contratti a tempo determinato, tipicamente meno protetti e soggetti a una regolamentazione amministrativa più semplice, lasciando pressoché inalterata la tutela del lavoro per così dire "tipico" (subordinato e a tempo indeterminato, *NdT*). Questo sistema duale ha determinato un mercato del lavoro a sua volta duale, caratterizzato da un'efficienza solo parziale e da sostanziali effetti redistributivi.

Stupisce quanto poco sia stata approfondita, nonostante gli entusiasmi e la retorica, la questione del come dovrebbe essere modellato un buon sistema di RPL. Attualmente le organizzazioni internazionali e le imprese premono per una riduzione delle tutele, i lavoratori e i sindacati lottano per mantenerle inalterate e i Governi sembrano orientati a riformarle nel senso di una maggiore flessibilità. Nonostante questo l'obiettivo finale - strutturare i RPL nel modo migliore possibile - non è stato analizzato con precisione.

Si considerino al riguardo i seguenti interrogativi:

- è opportuno stabilire per legge una qualche forma di protezione dell'impiego o sarebbe meglio sancire la piena libertà di licenziamento (*employment at will*) come principio cardine e affidare all'accordo tra le parti la definizione di eventuali tutele aggiuntive?

- nel caso in cui sia la legge a prevedere la tutela, questa deve consistere semplicemente nel pagamento di una somma da parte dell'impresa che licenzia o devono essere imposte anche limitazioni di altro tipo? e in questo caso, è utile una verifica giudiziale? Secondo quali modalità?

- quale deve essere l'entità dell'esborso a carico del datore? questo denaro deve essere versato direttamente al lavoratore o allo Stato? in quest'ultimo caso esso deve essere sufficiente a coprire la spesa per i sussidi e i *benefit* di disoccupazione? il pagamento deve essere effettuato interamente al momento del licenziamento o è opportuno che esso sia diluito nel tempo?

L'obiettivo principale del nostro studio è cercare di rispondere a queste domande e utilizzare i risultati dell'analisi per tratteggiare i contorni di una possibile riforma nel contesto francese.

La nostra discussione prende avvio da un modello semplice, in cui le imprese e lo Stato sono indifferenti al rischio, i lavoratori sono avversi al rischio e il mercato non offre assicurazione contro la disoccupazione. Definire il livello ottimale di protezione in questo contesto è semplice: il datore deve internalizzare (*) il costo della disoccupazione. Se, ad esempio, le indennità di disoccupazione sono gestite da un apposito ente, l'azienda deve versare all'ente stesso una somma pari al sussidio percepito dal dipendente licenziato. In altre parole il tasso di contribuzione per le imprese, definito come il rapporto tra la somma pagata dal datore e quella percepita dal lavoratore licenziato, deve essere uguale a uno. In questo senso assicurazione contro la disoccupazione e protezione del lavoro sono entrambe fondamentali nell'impianto istituzionale complessivo del mercato del lavoro.

(*) Con questo termine gli economisti indicano il tener conto, come di una voce del proprio bilancio aziendale, di un costo causato dal proprio comportamento ma sopportato da terzi, che altrimenti, senza una regola che lo imponga, potrebbe essere ignorato: ad esempio, la tassa di circolazione impone all'automobilista di internalizzare, nella misura della tassa stessa, il costo in termini di aumento del traffico derivante dalla circolazione della sua autovettura (*NdT*).

Questo modello, come tutti i modelli, è utile, ma semplifica troppo una realtà ben più complessa. Il mercato del lavoro è caratterizzato da numerose imperfezioni, che inevitabilmente alterano il sistema ottimale dei RPL e che spaziano dalla necessità di incentivare il disoccupato a cercare una nuova attività, alla possibilità di rinegoziare i retribuzioni *ex post* e ai vincoli di liquidità cui è sottoposta l'impresa. Tutto questo modifica il tasso contributivo di equilibrio e il livello ottimo di protezione dell'impiego, ma non la validità del principio generale secondo cui l'impresa deve internalizzare i costi sociali della disoccupazione.

Tornando alle caratteristiche delle istituzioni realmente esistenti, è evidente che la teoria appena esposta contrasta con il sistema francese almeno per due aspetti.

In primo luogo in Francia i contributi delle imprese destinati al fondo contro la disoccupazione sono oneri sociali fissi: ovvero, a un maggior ricorso ai licenziamenti non corrisponde un aumento dell'onere contributivo; e le liquidazioni, così come fissate dalla legge, sono di ammontare modesto. In altri termini l'aliquota si avvicina allo zero.

In secondo luogo, l'iter da seguire per lo scioglimento del rapporto è sottoposto a un pesante controllo amministrativo e giudiziale, perché le imprese devono dimostrare la colpa del lavoratore nel caso di licenziamento individuale e l'esistenza di valide ragioni economiche nel caso di licenziamenti collettivi. È inoltre possibile, e sovente accade, che i giudici contestino le scelte del datore, il quale si ritrova così a sostenere costi ingenti, in termini sia monetari, sia di tempo.

Questa caratterizzazione suggerisce due possibili linee di riforma:

- in primo luogo, aumentare il tasso di contribuzione per le imprese, ossia introdurre una tassa di licenziamento e ridurre gli oneri sociali fissi, così che il costo della disoccupazione venga internalizzato dalle aziende;

- in secondo luogo, limitare il ruolo del sistema giudiziario: se il datore decide di sopportare i costi associati a un licenziamento, che dovrebbero, al margine, essere maggiori di quelli attuali, i giudici non dovrebbero poter sindacare questa decisione.

Il nostro studio è organizzato in nove sezioni.

La prima riassume i principali risultati, noti e meno noti, desumibili dalla letteratura economica circa gli effetti dei regimi di protezione esistenti nel mercato del lavoro, sui tassi di separazione (**), sul livello e sulla durata della disoccupazione, sulle risposte del sistema economico agli *shock*.

Le sezioni dalla 2 alla 6 sono dedicate alla formulazione del sistema ottimale di RPL: nella sezione 2 si considera il modello di riferimento, mentre nelle successive tre si tiene conto anche degli aspetti che lo differenziano dalla realtà e delle loro implicazioni in termini di RPL. In particolare la sezione 3 si concentra sui limiti dell'assicurazione contro la disoccupazione, in riferimento all'esigenza di incentivare o no la partecipazione delle persone al mercato del lavoro; la sezione 4 analizza i problemi connessi ai vincoli di liquidità cui sono sottoposte le imprese; la sezione 5 descrive i diversi meccanismi di definizione della retribuzione e la sezione 6 discute l'alternativa tra licenziamento e dimissioni, nonché il ruolo dell'intervento giudiziale.

La sezione 7 si propone di collegare tra loro tutti gli elementi fin lì considerati singolarmente e tratteggia la tutela ottimale. I lettori non particolarmente interessati alla teoria economica possono leggere direttamente questa sezione e cogliere, speriamo, la logica di fondo del nostro ragionamento.

La sezione 8 ritorna sul sistema di RPL attualmente vigente in Francia. L'obiettivo non è analizzarlo approfonditamente, ma puntualizzarne alcuni aspetti alla luce dei risultati raggiunti nelle pagine precedenti, oltre che tentare di definire ciò che maggiormente lo allontana dall'ottimo.

Per concludere questo percorso, la sezione 9 suggerisce alcuni possibili itinerari di riforma per il caso francese.

(**) Con questa espressione gli economisti indicano la misura percentuale dei casi di scioglimento di rapporti di lavoro, in un periodo di tempo dato, rispetto al totale dei rapporti in atto (*NdT*).

1. I regimi di protezione e il mercato del lavoro

La teoria in tema di mercato del lavoro solitamente sottolinea come i RPL - intesi come vincoli di natura legale e amministrativa alla libertà di licenziamento, come versamenti obbligatori allo Stato in caso di licenziamento e come liquidazioni per il lavoratore - tendano a produrre i seguenti effetti:

- una probabile riduzione dei tassi di licenziamento e di conseguenza dei flussi all'interno del mercato del lavoro;
- parallelamente, un incremento della durata media della disoccupazione (1);
- in ultima istanza, dunque, un'incidenza notevole sulla struttura del mercato del lavoro, che diventa più vischioso, più "sclerotico" (minori flussi di ingresso e di uscita nella e dalla disoccupazione e una maggiore durata di questa). Le conseguenze in termini di tasso di disoccupazione (cioè il prodotto di flussi e durata) sono tuttavia ambigue.

1.1. *L'evidenza empirica.* - L'evidenza empirica grossomodo conferma i risultati teorici testé descritti (2):

- sulla base degli indici di misurazione della rigidità costruiti dall'OCSE e da vari altri Autori, in molti paesi sembra esistere una forte correlazione negativa tra RPL e flussi in ingresso e in uscita, per quanto riguarda sia l'occupazione, sia la disoccupazione (3);
- attraverso quegli stessi indicatori si evidenzia anche una correlazione positiva tra RPL e durata della disoccupazione: i Paesi con un alto livello di protezione dell'impiego sono solitamente caratterizzati anche da una maggiore durata media della disoccupazione;
- il tasso di disoccupazione è dato dal prodotto della durata e dei flussi in entrata e in uscita (4). I RPL aumentano la durata della disoccupazione e riducono i flussi. Il risultato di queste spinte contrastanti è una correlazione praticamente nulla tra RPL e tasso di disoccupazione.

Il confronto tra Stati Uniti e Portogallo è in questo senso illuminante (per maggiori dettagli si veda: BLANCHARD E PORTUGAL 2001). Nonostante la tutela del lavoro sia molto più marcata in Portogallo, i due Paesi hanno registrato grossomodo lo stesso livello di disoccupazione negli ultimi trenta anni. Questa somiglianza nasconde però due contesti estremamente diversi: rispetto agli Stati Uniti, in Portogallo la durata della disoccupazione è circa tripla e i flussi di ingresso nell'occupazione sono circa un terzo.

Queste considerazioni sono espresse graficamente nella Figura 1, ripresa da BLANCHARD E PORTUGAL 2001, che rappresenta la relazione tra RPL e flussi, durata e tasso di disoccupazione per 19 paesi dell'OCSE.

[figura 1]

Per ciascun Paese considerato i flussi mensili di ingresso nella disoccupazione sono dati dal rapporto tra la media del numero di lavoratori disoccupati da meno di un mese per gli anni 1985-1994 e la dimensione media della forza lavoro nello stesso periodo.

(1) Il meccanismo è il seguente: l'incremento della protezione dell'impiego tende ad aumentare i costi per le imprese. Questo si traduce in un minor numero di nuovi posti di lavoro e in una riduzione dei licenziamenti fino al momento in cui l'aumento della durata della disoccupazione, che rende la disoccupazione stessa una condizione più disagiata per il lavoratore, determina una diminuzione delle retribuzioni e un ritorno dei costi a un livello coerente con il tasso di rendimento del capitale.

(2) Tra i contributi più recenti si vedano: [OECD 1999a] e [Addison e Teixeira 2001].

(3) Se questi indici costruiti dall'OCSE traducano adeguatamente le numerose dimensioni dei RPL è un tema ancora dibattuto. La nostra opinione è che, in via di prima approssimazione, la classificazione operata da questi indicatori non sia troppo lontana dal vero.

(4) Per esempio, se la durata media della disoccupazione è di 6 mesi e la quota di lavoratori che mensilmente escono dall'occupazione per entrare nella disoccupazione è pari al 2% della forza lavoro, il tasso di disoccupazione è del 12%.

La durata della disoccupazione è intesa come il rapporto tra il livello medio di disoccupazione per il periodo 1985-1994 e il tasso di ingresso calcolato al punto precedente.

L'indice di misurazione della protezione dell'impiego (*employment protection level* - EPL), è quello costruito dall'OCSE in riferimento agli ultimi anni Ottanta (OECD 1999b, Tabelle 2-5); questo indicatore ha natura ordinale e classifica i 19 paesi considerati a seconda della maggiore o minore tutela che offrono (si tiene conto solo del contenuto normativo dei RPL, non del loro funzionamento effettivo).

Il valore dell'indice varia tra 1 per gli Stati Uniti (rigidità molto bassa *NdT*) e 19 per il Portogallo (rigidità molto alta, *NdT*). Il "punteggio" della Francia è 10.

La prima parte della figura evidenzia chiaramente una correlazione negativa tra il tasso di ingresso nella disoccupazione (in rapporto alla forza lavoro) e i RPL.

La parte centrale mostra con altrettanta chiarezza una correlazione positiva tra durata della disoccupazione e RPL.

La parte inferiore, infine, indica come non vi sia correlazione tra tasso di disoccupazione e RPL.

I risultati delle regressioni dell'indice di protezione dell'impiego rispettivamente rispetto al logaritmo del flusso, della durata e del tasso di disoccupazione sono i seguenti:

$$\log \text{flusso} = 0,50 - 0,078 \text{ RPL}, \quad \text{s.d.} = 0,020 \quad R^2 = 0,46$$

$$\log \text{durata} = 1,65 + 0,073 \text{ RPL} \quad \text{s.d.} = 0,033 \quad R^2 = 0,19$$

$$\log \text{tasso} = 2,16 - 0,005 \text{ RPL} \quad \text{s.d.} = 0,019 \quad R^2 = -0,06$$

Quindi un incremento dei RPL comporta una riduzione del tasso di ingresso nella disoccupazione e una crescita della sua durata. Tuttavia questi due effetti tendono ad annullarsi reciprocamente rispetto al tasso di disoccupazione.

Alla luce di questa evidenza empirica le conseguenze della tutela dell'impiego sembrano essere piuttosto negative: riduzione dei flussi e, presumibilmente, delle possibilità di riallocazione e dell'efficienza. La maggiore durata della disoccupazione rende inoltre la condizione di ricerca di un lavoro ancora più disagiata per l'individuo.

Va inoltre ricordato che gli studi sull'andamento della disoccupazione nel tempo e nello spazio mostrano come i Paesi con un mercato del lavoro più sclerotico (flussi minori, durata maggiore) sono gli stessi che hanno registrato i maggiori o i più prolungati aumenti della disoccupazione negli ultimi trenta anni (vedi ad esempio: BLANCHARD E WOLFERS 2000). Questo suggerisce che i RPL, rendendo il mercato del lavoro più sclerotico, determinano anche una maggiore gravità e persistenza degli effetti degli *shock* sulla disoccupazione.

1.2. *Due quesiti irrisolti.* - La questione, tuttavia, è più complessa di quanto sembri a una prima lettura. In primo luogo esistono alcune anomalie, alcuni dati che contrastano con il quadro precedentemente descritto. In secondo luogo, ovviamente, la correlazione tra le variabili non specifica la direzione della causalità. Nelle pagine che seguono, ciascuno di questi due temi verrà analizzato più dettagliatamente.

Per studiare i fenomeni di riallocazione nel mercato del lavoro, gli economisti utilizzano unità di misura riconducibili a due tipologie:

- la prima, che fa riferimento ai flussi di lavoratori, considera il numero di individui che cambiano la loro condizione nel mercato in un determinato periodo; il numero mensile di passaggi dall'occupazione alla disoccupazione, rapportato all'occupazione totale, riportato nella figura 1 è, ad esempio, un indice di questo tipo;

- la seconda, che fa riferimento alle dinamiche dei posti di lavoro, considera l'andamento dei livelli occupazionali nelle imprese. Due indici importantissimi appartenenti a questa categoria sono il tasso di creazione e di distruzione di posti di lavoro. Il primo è calcolato come la somma dei cambiamenti nel numero di posti di lavoro in un dato periodo in tutte le imprese che hanno creato nuovi impieghi, rapportato all'occupazione totale; il secondo è dato dalla somma dei cambiamenti nel numero di posti di lavoro in un dato periodo in tutte le imprese che hanno perso posti.

La prima questione irrisolta è la seguente. Come si è precedentemente osservato, i flussi di lavoratori, per esempio i tassi di uscita dall'occupazione, sono inferiori nei Paesi caratterizzati da una maggiore protezione dell'impiego. Nonostante questo le dinamiche dei posti di lavoro, espresse ad esempio dal tasso di distruzione degli impieghi, sono simili dappertutto. Il problema è fondamentale: fare riferimento al flusso di lavoratori suggerisce un impatto molto negativo dei RPL sulla riallocazione; considerare i flussi di posti di lavoro, no.

Le differenze tra flussi di lavoratori e di posti di lavoro possono essere ricondotte ai tre fattori seguenti.

- *Errori di misurazione.* Le due variabili considerate sono normalmente costruite a partire da fonti diverse e alcune di esse possono essere più attendibili di altre. In questo senso anche il confronto tra Paesi può essere fuorviante, perché esistono molte differenze nell'elaborazione dei dati e nella definizione delle grandezze. Nonostante queste difficoltà, gli errori di misurazione non sembrano essere la spiegazione risolutiva.

- *Dimissioni dei prestatori.* Di queste si tiene conto nel misurare i flussi di lavoratori, ma, se la sostituzione del dipendente che ha dato le dimissioni avviene con sufficiente facilità, esse non influenzano il livello occupazionale delle imprese e non sono quindi conteggiate nei flussi di posti di lavoro. Sulla base del confronto tra Stati Uniti e Portogallo (paesi scelti proprio per le differenze tra i loro mercati del lavoro e per la buona comparabilità dei loro dati), il tema delle dimissioni appare centrale. Una delle ipotesi più interessanti sottolinea come i RPL, aumentando la durata della disoccupazione, rendano anche i lavoratori meno propensi ad abbandonare spontaneamente l'impiego per cercarne un altro e diminuiscano così il tasso di dimissioni.

- *Differenze negli intervalli di tempo considerati.* Le rilevazioni dei nuovi posti di lavoro creati hanno tipicamente scadenza annuale, mentre quelle dei flussi di lavoratori sono spesso trimestrali o quadrimestrali. In questo modo i cambiamenti temporanei nei livelli di occupazione delle imprese vengono registrati nella misurazione, ad esempio mensile, del flusso dei lavoratori ma non in quella, ad esempio annuale, delle dinamiche dei posti di lavoro.

Se questo fosse vero, si avrebbe una conseguenza importante, cioè che la protezione del lavoro riduce (solo - *NdT*) le variazioni temporanee dell'occupazione. Questo meccanismo tende però a funzionare meno bene per i fenomeni riallocativi di lungo periodo, richiesti da cambiamenti strutturali associati alla crescita.

Queste ipotesi sono ancora sperimentali e sono a tutt'oggi oggetto di studio (si veda ad esempio: BERTOLA E ROGERSON 1997 e BOERI 1999), ma evidenziano in ogni caso l'esistenza di un legame tra RPL e riallocazione più complesso di quello che appare a prima vista.

La seconda questione irrisolta è di natura macroeconomica. Ci si potrebbe aspettare che una maggiore protezione del lavoro comporti una risposta più lenta e più debole dell'occupazione complessiva alle fluttuazioni del prodotto aggregato. Questa relazione vale, approssimando, se si considerano complessivamente tutti i Paesi; ma lo studio dei singoli casi porta alla luce numerose eccezioni. Una delle anomalie più evidenti è costituita dalla Spagna, caratterizzata da uno dei valori più alti dell'indice di misurazione dei RPL e da reazioni dell'occupazione all'andamento della produzione intense e veloci, addirittura più intense e più veloci di quelle statunitensi. (Questo è vero anche per il periodo in cui in Spagna i contratti di lavoro a tempo determinato avevano un peso minore di quello attuale: BENTOILLA e BERTOLA 1990). Non esiste una spiegazione esauriente per questa apparente contraddizione.

1.3. *Correlazione e causalità*. - La relazione che si riscontra in molti Paesi fra protezione dell'impiego e flussi di lavoratori o durata della disoccupazione suggerisce un rapporto di tipo causale tra queste variabili, ma non necessariamente lo implica.

Si può ragionevolmente supporre l'esistenza di istituzioni del mercato del lavoro che, da un lato, siano correlate ai RPL e, dall'altro, influenzino flussi e durata della disoccupazione, introducendo così una correlazione spuria tra RPL e flussi e/o durata. Da questo punto di vista è allora confortante osservare che, anche se finora si è fatto riferimento a correlazioni semplici e a regressioni bivariate (*), l'analisi empirica conferma l'estensione delle conclusioni emerse in quel contesto anche alle correlazioni parziali e alle regressioni multivariate (**): anche controllando in riferimento a numerose altre istituzioni del mercato del lavoro, come la generosità dei sistemi assicurativi contro la disoccupazione o le caratteristiche della contrattazione, la protezione dell'impiego continua a influenzare negativamente i flussi e positivamente la durata (5). Anche questi risultati possono però essere facilmente criticati: le variabili rilevanti da questo punto di vista possono essere state misurate in modo poco preciso o non essere state incluse nelle regressioni.

Inoltre le istituzioni operanti nel mercato del lavoro, RPL compresi, non sono esogene (**); in questo senso è plausibile ipotizzare l'esistenza di fattori che determinano una maggiore protezione del lavoro e flussi meno intensi, senza prevedere una relazione di causalità tra la prima e i secondi. (Si pensi ad esempio a un mercato delle ipoteche poco sviluppato, o a una tassazione pesante della compravendita di case, elementi che contribuiscono a uno scarso dinamismo del mercato immobiliare, a una bassa mobilità geografica e a una rilevante domanda politica di RPL.

L'unico modo per ottenere un'evidenza più decisiva è osservare gli effetti dell'evoluzione dei RPL nel tempo e nello spazio. A questo proposito, in un certo senso per ironia della sorte, la maggior parte dell'evidenza empirica disponibile è riferita agli Stati Uniti. L'ironia sta nel fatto che gli USA sono per lo più considerati un Paese senza nessuna forma di protezione del lavoro. Tuttavia, mentre la completa libertà di licenziamento (*employment at will*) rimane la regola e le limitazioni amministrative in materia sono minime (per una discussione più ampia di questi temi, si veda AUTOR et al. 2002), il sistema di determinazione del contributo per l'assicurazione contro la disoccupazione sulla base del comportamento passato fa sì che siano proprio le imprese a sostenere la maggior parte dei costi connessi ai sussidi di disoccupazione (6). Considerato che la definizione degli schemi contributivi è competenza dei singoli Stati dell'Unione, le differenze nel tempo e nello spazio assumono significato rilevante (7): proprio queste differenze sono state dettagliatamente analizzate dagli economisti per stimare gli effetti dei cambiamenti nel tasso di contribuzione sulle diverse grandezze del mercato del lavoro (8).

(*) Metodo econometrico di controllo della relazione causale tra due fenomeni mediante l'osservazione dell'andamento degli stessi in riferimento a due sole variabili (*NdT*).

(**) Metodo econometrico di controllo della relazione causale tra due fenomeni mediante l'osservazione dell'andamento degli stessi in riferimento a numerose variabili (*NdT*).

(5) Si veda ad esempio NICKELL 1997.

(**) Cioè prodotte da interventi esterni rispetto al gioco sistemico studiato (*NdT*).

(6) Per una rassegna dell'esperienza statunitense e delle sue possibili implicazioni per il caso francese, si veda MARGOLIS e FOUGERE 1999.

(7) Variazioni tra gli Stati: nel 1996 il tasso contributivo per le aziende (la quota dei contributi pagati dalle imprese rispetto al totale necessario per il finanziamento dei sussidi statali di disoccupazione) ha spaziato tra l'8% del North Carolina e l'86% dello Stato di New York. Variazioni nel tempo: nel 1984 lo Stato di Washington è passato da un tasso contributivo pari allo 0% al 50%.

(8) Anche in questo caso per ironia della sorte (stavolta rispetto allo spirito del dibattito sui RPL in Europa) il filone di ricerca cui si fa riferimento ha spesso come punto di partenza l'idea che l'innalzamento all'unità del tasso contributivo - ossia un aumento della protezione dell'impiego - sarebbe auspicabile. L'argomento principale a favore di questa tesi è che le imprese internalizzerebbero completamente i costi sociali della disoccupazione. Come si vedrà, questa posizione non è pienamente condivisibile e il tasso di contribuzione ottimale è probabilmente minore di uno.

Se si ragiona in termini di RPL nazionali, bisogna però considerare con molta cautela i risultati di questi studi empirici: innalzare l'aliquota in uno degli Stati americani lasciando inalterati gli altri, data l'alta mobilità della forza lavoro, ha probabilmente effetti molto diversi su retribuzioni, flussi in entrata e in uscita, e livello di disoccupazione rispetto a quelli di un aumento contemporaneo e diffuso dei tassi (ci riferiamo a questo secondo tipo di cambiamento parlando di riforma a livello nazionale). Nonostante questi alcuni risultati emergono con chiarezza e si rivelano utili per la nostra analisi: in particolare si evidenzia che un più elevato tasso contributivo comporta una riduzione del tasso di licenziamento. Le stime di ANDERSON e MEYER 1998, basate sui cambiamenti avvenuti nel 1984 nello Stato di Washington, suggeriscono ad esempio che un passaggio dell'aliquota da zero a uno avrebbe ridotto i licenziamenti del 20%. Altri due dati interessanti sottolineano come un maggiore tasso contributivo per le imprese da un lato limiti le oscillazioni stagionali dell'occupazione (per un'analisi più approfondita si veda BAICKER et al. 1997) e dall'altro incoraggi il ricorso al lavoro temporaneo (AUTOR 2001).

1.4. *Gli effetti delle riforme recenti.* - Nell'ultimo ventennio i Governi europei hanno cercato di ridurre la protezione dell'impiego al margine, permettendo alle imprese, in alcune specifiche situazioni, di offrire contratti che, appunto, offrono una minore tutela. Questi nuovi tipi di contratto si caratterizzano per una durata massima limitata e per l'esistenza di vincoli circa le possibilità di rinnovo, le categorie di lavoratori che possono accedervi e le attività per cui i tipi stessi possono essere utilizzati. In Francia questi contratti si chiamano CDD ("Contrats a durée déterminée"), distinguendosi in questo modo dai CDI ("Contrats a durée indéterminée"), e attualmente costituiscono il 70% delle nuove assunzioni e l'11% dell'occupazione complessiva (46% dell'occupazione per i giovani dai 20 ai 24 anni).

L'evidenza empirica indica chiaramente che l'introduzione di questi tipi contrattuali modifica profondamente le caratteristiche del mercato del lavoro (9). Determina senza dubbio un più elevato tasso di *turnover* per i gruppi di lavoratori che possono utilizzarle, ma le conseguenze sulla disoccupazione e sulle variabili espressive del *welfare* sono tutt'altro che chiare. La maggior parte del *turnover* sembra riflettere un susseguirsi di lavori a bassa produttività e senza futuro, e un mercato del lavoro sempre più duale. Può darsi che il problema più grave sia la riluttanza delle imprese ad assumere a tempo indeterminato il lavoratore allo scadere del CDD: anche se la prestazione è stata soddisfacente può essere più conveniente stipulare un nuovo CDD con un diverso prestatore piuttosto che trasformare il CDD in CDI. Sulla base dell'evidenza empirica finora disponibile la conseguenza principale dell'introduzione dei CDD sembra dunque essere lo sviluppo di un mercato del lavoro duale.

2. Disegnare un sistema di protezione dell'impiego. un modello

Per affrontare i temi oggetto della nostra analisi, è utile iniziare da un semplice modello di riferimento, che evidenzia nel modo più chiaro possibile la relazione tra assicurazione contro la disoccupazione e protezione dell'impiego.

2.1. *Il modello.* - Si consideri un sistema economico che abbia le seguenti caratteristiche (10):

- le imprese assumono i lavoratori;
- l'impresa viene a conoscenza del livello di produttività del lavoratore solo dopo averlo assunto (la produttività del prestatore può dipendere da quanto questi corrisponda alle esigenze aziendali, dalla domanda sul mercato finale e così via);

(9) Si veda il dibattito relativo a questo tema in *Economic Journal*, 2002, che riporta, fra gli altri, i contributi di DOLADO et al. 2002 per la Spagna (il paese con la maggiore diffusione di contratti a termine) e di BLANCHARD e LANDIER 2002 per la Francia.

(10) Il modello formale sotteso alle tesi su cui si basano questa e le quattro successive sezioni (anzi, per la precisione, alla maggior parte delle tesi: poiché ne qui abbiamo adottata qualcuna che va oltre quanto rigorosamente risulta da quel modello) è proposto in BLANCHARD e TIROLE 2003

- a questo punto l'impresa può decidere se proseguire il rapporto o licenziare; in questo secondo caso l'unica prospettiva è la disoccupazione;

- considerato che il lavoratore non dispone di risorse economiche alternative, il suo benessere in caso di disoccupazione è basso; in altre parole, secondo una terminologia che verrà ripresa in seguito: essendo disponibili solo redditi da lavoro, la retribuzione che rende indifferenti le condizioni di occupazione e disoccupazione, ovvero (secondo il linguaggio dell'economia del lavoro - *NdT*) la *retribuzione di riserva*, è bassa;

- i lavoratori sono avversi al rischio; i datori sono indifferenti al rischio;

- non ci sono asimmetrie informative, ossia tutte le rispettive caratteristiche delle parti contraenti possono essere osservate e possono essere oggetto di negoziazione.

In questo contesto, le imprese offrono ai lavoratori contratti strutturati come segue:

- esse assicurano perfettamente il dipendente, offrendo una remunerazione costante a chi è occupato e una liquidazione a chi viene licenziato;

- in particolare, la buonuscita è pari alla differenza tra retribuzione contrattuale e retribuzione di riserva; in questo modo ai lavoratori è garantito lo stesso livello di benessere nelle due condizioni di occupazione e disoccupazione;

- le imprese licenziano nel caso in cui la produttività sia inferiore alla retribuzione di riserva.

Chiaramente questa clausola è indispensabile perché il criterio di decisione dei licenziamenti sia efficiente dal punto di vista sociale: affinché il principio dell'efficienza sia rispettato, infatti, il lavoratore deve rimanere in organico esattamente fino a quando la sua produttività è maggiore della retribuzione di riserva. Del resto non è necessario costringere le imprese a questo comportamento: esse lo adottano spontaneamente perché internalizzano del tutto i costi dell'interruzione del rapporto. Dati la retribuzione e la liquidazione, la massimizzazione *ex-post* dei profitti impone infatti di licenziare il prestatore solo se la sua produttività è inferiore al costo netto del lavoro, ossia della retribuzione meno la buonuscita; in altri termini il contratto viene a cessazione solo se la produttività del dipendente è inferiore alla retribuzione di riserva. Questa condizione coincide perfettamente con quella di efficienza sociale descritta al punto precedente.

Riassumendo: la buonuscita serve ad assicurare completamente il lavoratore e spinge le aziende ad agire in modo efficiente in tema di licenziamenti. Sapendo di ricevere una buonuscita in caso di licenziamento, i prestatori sono disposti ad accettare retribuzioni minori. Considerata la loro avversione al rischio, la copertura offerta dall'impresa contro il rischio di disoccupazione riduce il costo atteso del lavoro: questo rende le imprese assolutamente disponibili in fatto di buonuscita, perché aumenta i loro profitti attesi.

In un'economia con queste caratteristiche, la protezione del lavoro è elevata ed è costituita da una buonuscita tale da assicurare il lavoratore contro la perdita di utilità nel passaggio tra occupazione e disoccupazione. In questo contesto però non è necessario imporre per legge la tutela: questa viene offerta spontaneamente e in modo efficiente dalle imprese.

2.2. *L'introduzione di un'agenzia del lavoro.* - Per assicurare in modo perfetto i dipendenti, le aziende devono poter misurare la perdita di utilità associata alla condizione di disoccupazione. Questo non è affatto semplice, considerato che:

- al momento del licenziamento la perdita di utilità è una variabile non nota: l'esito della ricerca di una nuova occupazione è incerto e il lavoratore non sa quanto a lungo rimarrà disoccupato; se il pagamento integrale della liquidazione è contestuale alla cessazione del rapporto, l'assicurazione non funziona bene;

- se l'impresa decide, viceversa, di diluire l'erogazione nel tempo, tenendo quindi conto della durata della disoccupazione, sorgono numerose questioni: la difficoltà di controllare costantemente lo *status* del lavoratore per accertarne la reale disoccupazione, innanzitutto; ma anche i problemi legati alla misurazione dello sforzo nella ricerca di un nuovo impiego e, a monte, la difficoltà di stabilire se vi sia attività di ricerca oppure no;

- ovviamente le singole imprese non possono controllare i disoccupati in modo così efficace da offrire loro il livello di assicurazione ottimo: questo compito deve allora essere affidato a un operatore (*agency*) pubblico o privato.

Lo Stato, considerata la sua struttura amministrativa, è probabilmente il soggetto più adatto ad assolvere questa funzione e a gestire il pagamento dei sussidi di disoccupazione, in modo esclusivo o in collaborazione con soggetti privati (11).

Si consideri ora nuovamente il modello descritto nelle pagine precedenti, ipotizzando però anche l'esistenza di una *agency* in grado di controllare la ricerca di lavoro e di distribuire i trattamenti di disoccupazione. Si supponga in particolare che questo ente controlli perfettamente il comportamento del disoccupato e possa quindi assicurarlo in modo adeguato, senza che questo determini una riduzione dell'intensità della ricerca del nuovo impiego: i risultati del modello utilizzato finora come riferimento cambiano? E se sì, come?

La risposta è: non si hanno radicali cambiamenti. Infatti:

- al momento del licenziamento le imprese, per finanziare i sussidi di disoccupazione, versano all'*agency* una somma pari al valore atteso, o a quello attuale, dei trattamenti erogati ai disoccupati;

- l'*agency*, dal canto suo, controlla il comportamento di chi è alla ricerca di un nuovo impiego ed eroga le indennità per il tempo necessario;

- la distinzione, dal punto di vista istituzionale, tra il contributo necessario per coprire i costi dei trattamenti (pagato dalle aziende) e i trattamenti stessi (distribuiti dall'*agency* ai disoccupati) è più marcata ma, date le ipotesi del modello, le due grandezze restano uguali; il tasso di contribuzione – definito come il rapporto tra i contributi a carico del datore e la somma percepita dal disoccupato – è pari a uno (12);

- l'allocazione rimane invariata; i prestatori sono completamente assicurati e le aziende, finanziando i trattamenti di disoccupazione con i propri contributi, internalizzano perfettamente il costo sociale della disoccupazione e scelgono in modo efficiente il numero di licenziamenti. In questo senso non esiste alcun *trade-off* fra efficienza e assicurazione.

2.3. *Contributi per i trattamenti di disoccupazione o liquidazione?* - Finora i contributi attraverso cui vengono finanziati i sussidi di disoccupazione sono stati considerati una forma di protezione dell'impiego. In effetti, un sistema in cui le imprese versano denaro allo Stato anziché direttamente ai lavoratori costituisce un meccanismo di tutela: rende il licenziamento un'opzione più costosa per le aziende e, in questo modo, lo disincentiva. Tuttavia il dipendente, che di fatto non osserva il datore versare i contributi allo Stato e che non riceve un pagamento diretto, può non percepire o non comprendere questo meccanismo.

È allora opportuno chiedersi se un compenso diretto possa o debba essere erogato in qualche forma dall'impresa al prestatore al momento stesso del licenziamento. Per comprendere meglio questo punto, occorre distinguere tra costi d'ingresso e costi di permanenza nella disoccupazione.

Il *costo del divenire disoccupati* è quello associato alla perdita dell'impiego, non alla disoccupazione in sé. È un costo di natura psicologica e, nonostante sia spesso ignorato dagli economisti, ha un peso non trascurabile in un dibattito più ampio in materia di RPL (13). Dover lasciare il lavoro che si è svolto per molto tempo può provocare, e spesso provoca davvero, la perdita di una rete di

11 La collaborazione tra enti pubblici e privati è peraltro la soluzione adottata in Francia, dove l'ANPE, organo pubblico, collabora con la UNEDIC - ASSEDIC, in cui sono rappresentati sindacati, associazioni datoriali e stato.

(12) Come si avrà modo di sottolineare in seguito, questa condizione di uguaglianza fra le due grandezze viene meno se si introducono nel modello altri fattori di distorsione propri del mercato del lavoro.

(13) Due citazioni dalla giurisprudenza dei *Prud'hommes*, i tribunali del lavoro francesi: "I datori faticano a comprendere come il problema principale non sia la perdita monetaria. Il licenziamento è un duro colpo dal punto di vista psicologico. Per la famiglia. Per la salute. Mette in dubbio l'intera esistenza"; "Le persone costruiscono la propria vita intorno al loro lavoro. E, in un solo momento, tutto è spazzato via" (*Liberation*, 2 dicembre 2002). La rilevanza di questo costo è stata più volte sottolineata dagli psicologi sociali (si vedano, ad esempio, PRICE 1992 e gli studi del Michigan Research Center).

amicizie collegate all'attività lavorativa, un peggioramento delle condizioni di salute e un calo dell'autostima.

Il *costo dell'essere disoccupati* è invece quello, di natura sia monetaria che psicologica, associato alla permanenza nella condizione di disoccupazione fino a quando non si trova un altro impiego.

Rispetto allo scopo della nostra analisi, la differenza sostanziale tra i due costi sta nel fatto che il primo si manifesta esattamente al momento del licenziamento e può essere quindi compensato, in termini di utilità, attraverso un pagamento immediato dall'impresa al lavoratore, mentre il secondo non può essere calcolato al momento della cessazione del rapporto. Questo suggerisce una naturale divisione dei compiti: la liquidazione, pagata immediatamente dal datore al prestatore, per coprire il costo del diventare disoccupati e i sussidi di disoccupazione, erogati nel tempo dall'ente pubblico competente, per bilanciare il costo dell'essere disoccupati.

Da questo punto di vista come dovrebbe essere strutturata la griglia delle buonuscite? Il costo psicologico sembra dipendere innanzitutto dal periodo di permanenza in azienda, cioè dalla *seniority*. Esso tende a essere contenuto per chi ha poca anzianità di servizio, mentre aumenta al crescere del tempo trascorso presso lo stesso posto di lavoro (14). Questa relazione suggerisce quindi di impostare lo schema di pagamento appunto come funzione crescente e convessa (*) della *seniority* (15).

Definito questo quadro, nelle prossime tre sezioni verranno analizzate tre ipotesi che si discostano dal modello e si discuteranno, per ciascuna di esse, i mutamenti dei risultati ottenuti finora.

3. L'assicurazione parziale contro la disoccupazione

Nel modello descritto nelle pagine precedenti, l'assicurazione contro la disoccupazione offre una copertura totale del rischio. Tuttavia, qualora l'agenzia non possa controllare perfettamente la ricerca di un nuovo impiego da parte del disoccupato, si può ipotizzare che la copertura assicurativa offerta sia solo parziale: una protezione più intensa indurrebbe altrimenti il lavoratore a smettere di cercare lavoro.

Questa ipotesi è stata oggetto di ricerche approfondite, dal punto di vista sia teorico, sia empirico (16). Inoltre molte recenti riforme del sistema di sussidi di disoccupazione in numerosi paesi europei, come ad esempio quella del PARE in Francia, hanno avuto come obiettivo quello di coniugare indennità più generose e prolungate nel tempo con maggiori incentivi, per chi è in ricerca di un impiego, ad accettare le proposte di lavoro provenienti dal collocamento pubblico. Riforme di questo tipo vanno evidentemente nella direzione giusta, perché, da un lato, offrono potenzialmente uno schema assicurativo meglio disegnato (se davvero non è disponibile alcuna occupazione, chi la cerca continua a ricevere il trattamento di disoccupazione), dall'altro risolvono, almeno in linea di principio, alcuni dei problemi, già peraltro verificatisi in passato, associati alla percezione del trattamento di fatto a tempo indeterminato. Nella realtà, tuttavia, nemmeno i sistemi assicurativi meglio organizzati eliminano completamente le difficoltà di controllare il comportamento del disoccupato. Per questo motivo l'assicurazione ottima rimane quella solo parziale: deve esserci qualche costo per il lavoratore che incentivi la sua ricerca della nuova occupazione.

(14) Un dato coerente con questa ipotesi, ma anche con numerose altre, è il seguente: in Francia il numero di dimissioni è quadruplo rispetto a quello dei licenziamenti per lavoratori con un'anzianità di servizio compresa tra i due e i nove anni, mentre la proporzione si inverte per i dipendenti assunti da più di dieci anni. (GROUX e MAURIN 2000, tabella A1).

(*) L'aggettivo è riferito all'aspetto che assume la funzione, rappresentata nel diagramma cartesiano, quando la buonuscita è determinata secondo i criteri indicati nel testo (*NdT*).

(15) Per i noti vincoli di incentivo, lo schema non può essere però eccessivamente "ripido", per non indurre l'impresa a licenziare i dipendenti nella fase centrale della carriera, quando i costi di cessazione del rapporto sono ancora relativamente contenuti.

(16) Per una rassegna dei contributi più recenti, si veda ad esempio FREDERIKSSON e HOLMLUND 2003.

In questo contesto è più difficile modellare l'equilibrio tra protezione del lavoro e assicurazione contro la disoccupazione: la struttura complessiva rimane identica, ma cambiano alcuni dettagli:

- l'ente preposto paga al lavoratore un sussidio tale per cui il livello solo parziale di assicurazione rispetti il vincolo di incentivo a cercare lavoro;

- quanto minore è questo grado di copertura del rischio, tanto maggiore è per il dipendente, in termini di benessere, il costo associato al licenziamento; per costringere le imprese a tener conto di questo costo, è necessario che la loro contribuzione sia superiore a quella necessaria al finanziamento dei sussidi: il tasso contributivo ottimo deve, in altri termini, essere superiore all'unità; pertanto il tasso di licenziamento deve essere più basso che nel modello considerato in precedenza;

- quindi, al crescere dei vincoli circa il livello di assicurazione massimo che l'ente pubblico può offrire, si determina, rispetto al primo modello, un aumento del tasso contributivo ottimale, una diminuzione di quello di licenziamento e, per questa via, un incremento del livello ottimo di protezione del lavoro.

Tre precisazioni sono necessarie prima di proseguire.

Prima precisazione. Date queste ipotesi che si allontanano dal primo modello, assicurazione contro la disoccupazione e tutela del lavoro sono sostituti, non complementi: quanto più si riduce la prima, tanto più cresce la seconda. Questa affermazione è qui proposta sul piano prescrittivo; ma essa corrisponde a una correlazione negativa tra le due grandezze che si riscontra di fatto nella maggior parte dei paesi europei (17). Dove il livello di protezione del lavoro, misurato con l'indice elaborato dall'OCSE, è maggiore, l'assicurazione contro la disoccupazione è più bassa.

In questo caso la spiegazione di politica economica può seguire la stessa logica sviluppata nel paragrafo precedente: dove il ricorso agli strumenti assicurativi è stato storicamente limitato, i RPL sono stati probabilmente utilizzati come parziali sostituti. I RPL sono però, potenzialmente, dei sostituti poco efficaci, che conducono a un numero troppo basso di licenziamenti rispetto alle esigenze riallocative. In questo senso le riforme degli schemi di sussidio che migliorano il controllo del comportamento del disoccupato e quindi le possibilità assicurative hanno il vantaggio ulteriore di permettere una potenziale riduzione della protezione dell'impiego rispetto al modello di riferimento, ossia una diminuzione dei costi di riallocazione.

Seconda precisazione. I risultati descritti sono molto simili a quelli raggiunti dalla "Letteratura dei contratti impliciti", sviluppatasi negli Anni '70 e nei primi Anni '80 (si vedano in particolare: BAILY 1974, AZARIADIS 1975 e AKERLOF e MIYAZAKI 1980). Questo approccio considerava come punto di partenza il contratto tra lavoratori neutrali e avversi al rischio. Una delle conclusioni di queste teorie, in contesti senza assicurazione contro la disoccupazione e tutela dell'impiego, è stata l'esistenza di sovraoccupazione: in altri termini le imprese, sotto queste ipotesi, licenzierebbero troppo poco rispetto a quanto sarebbe efficiente. Una delle critiche rivolte a queste analisi è che non spiegano perchè le imprese non offrano spontaneamente strumenti assicurativi o buonuscite. Nel nostro studio i limiti nascono dai problemi di controllo del comportamento di ricerca dei disoccupati, e la soluzione è costituita dall'imposizione per legge di una "tassa di licenziamento". La logica è però grossomodo la stessa.

Terza precisazione. Ritornando al *trade-off* fra trattamento di disoccupazione e buonuscita discusso nella sezione precedente, è stato più volte sottolineato come un compenso al momento della cessazione del rapporto sia preferibile perchè non si accompagna ai problemi di incentivo alla ricerca emersi nelle pagine precedenti. Questo è vero; ma un pagamento in cifra fissa non è un meccanismo assicurativo adeguato a fronte di un periodo di disoccupazione di cui non si conosce la durata. Anche se le considerazioni in tema di ricerca del nuovo lavoro suggeriscono la necessità di sussidi decrescenti nel tempo, è improbabile che il solo compenso una tantum al momento del licenziamento sia la scelta ottima.

(17) Si veda ad esempio BOERI 2002.

Uno schema fondato sulla buonuscita ha senso solo se i costi amministrativi per impostare un sistema di indennità sono proibitivi; questo scenario è plausibile per alcuni paesi dal prodotto interno medio-basso, ma non certamente nel caso francese.

4. Avversione al rischio e investimenti diversificati

La seconda ipotesi del nostro modello di riferimento è che le imprese siano neutrali al rischio, siano solide dal punto di vista finanziario e possano quindi assicurare completamente i lavoratori (con l'aiuto di un apposito ente per l'amministrazione del sistema e tenuto conto delle questioni di incentivazione della ricerca di un'occupazione alternativa, descritte nelle pagine precedenti).

Anche questa è evidentemente un'ipotesi troppo restrittiva. Essa si basa sull'idea che, se la proprietà dell'azienda è ripartita tra un'ampia pluralità di soggetti, allora il rischio può di fatto essere perfettamente diversificato. Tuttavia, sebbene la maggior parte delle fluttuazioni che l'impresa si trova ad affrontare siano idiosincratice, alcune non lo sono. Molte piccole aziende, inoltre, non sono a proprietà diffusa e la prosperità del loro unico possessore non è qualche cosa che possa essere diversificato. In altri termini, imporre la condizione dell'indifferenza al rischio, soprattutto per le piccole imprese, è eccessivo.

Anche accettando l'ipotesi dell'indifferenza, affermare che le aziende siano in buone condizioni finanziarie e possano quindi risarcire i prestatori in difficoltà è comunque cosa che non può essere data per scontata. Ovviamente il datore che abbia dichiarato fallimento non è in grado di pagare i contributi per i sussidi di disoccupazione o le liquidazioni. Anche tralasciando questi casi estremi, le teorie di finanza aziendale suggeriscono che, per le imprese, il prezzo ombra degli stanziamenti interni è una funzione decrescente del quadro economico: il prezzo ombra delle liquidazioni o dei contributi in contesti di crisi economica, anche se sostenibile, può essere elevato e le risorse ad esso destinate potrebbero essere impiegate altrove in modo più proficuo.

Per chiarire ancora meglio questo punto, di per sé già chiaro: i licenziamenti sono più probabili nelle fasi recessive, quando i prezzi ombra sono alti, piuttosto che nei periodi di espansione. Quindi una più consistente "tassa di licenziamento" peggiora la situazione delle aziende, imponendo al piccolo imprenditore un elevato costo in termini di utilità o disincentivando le strutture di maggiori dimensioni ad adottare misure di salvataggio. Si potrebbe sperare che, in conseguenza dell'aumento dei costi di licenziamento, sia il mercato finanziario ad intervenire offrendo risorse aggiuntive per superare le difficoltà; ma probabilmente l'aggiustamento sarebbe solo parziale.

Come dovrebbero agire, allora, le istituzioni?

a) Si potrebbe fare in modo che la fase dei licenziamenti non coincida con quella del pagamento dei contributi destinati ai sussidi: idealmente l'impresa dovrebbe versare la "tassa sul licenziamento" nel periodo di espansione economica anziché in quello di recessione. L'ammontare dovrebbe poi dipendere anche dalla probabilità del licenziamento stesso: le aziende che per qualsiasi motivo (ad esempio una diversa distribuzione degli *shock* alla produttività o della domanda) chiuderanno presumibilmente un maggior numero di rapporti, dovrebbero pagare di più.

Il problema è come costruire nella pratica uno schema di questo tipo o un meccanismo che gli si assomigli il più possibile. Una possibilità è introdurre un sistema di bonus-malus, scelta adottata, ad esempio, negli Stati Uniti, o un sistema contributivo basato sulla dinamica passata dei licenziamenti. Questo tema sarà ripreso in seguito.

b) Anche i migliori schemi di contribuzione differenziata per fasi economiche probabilmente non eliminerebbero tutti i problemi di liquidità provocati dalla "tassa sul licenziamento". A questo punto potrebbe rivelarsi ottimale per l'autorità pubblica imporre un'aliquota minore per la "tassa sul licenziamento" e, per questa via, ottenere un tasso contributivo complessivo inferiore all'unità. Questa misura ridurrebbe il peso fiscale sulle imprese in crisi, anche se, ovviamente, aumenterebbe un'altra distorsione: le aziende non internalizzerebbero del tutto i costi di licenziamento, scegliendo così un tasso di licenziamento troppo elevato.

Nel resto della sezione verranno sviluppate due questioni collegate a questo tema e finora trascurate: la costruzione di schemi contributivi variabili a seconda dell'andamento dell'economia e i problemi della responsabilità limitata e dell'eventualità di fallimento.

4.1. *Bonus/malus e sistemi contributivi collegati al comportamento passato.* - Come si è osservato, il sistema fiscale ottimo per la “tassa di licenziamento” è quello in cui lo Stato, avendo maggiori possibilità economiche di intervento rispetto alle aziende, riscuote l'imposta nelle fasi economiche espansive anziché recessive, essendo stabilito che l'entità del contributo dipenda dalla probabilità di licenziamento di ciascuna impresa.

A questo punto sorgono due problemi concreti: l'ente che amministra i sussidi di disoccupazione non può osservare facilmente né la situazione economica che fronteggia l'impresa, né la sua probabilità di licenziare. Una soluzione sensata potrebbe essere quella di calcolare l'ammontare dell'imposta in base al comportamento passato dell'azienda (come nei sistemi di *bonus-malus*) e permetterle di versarla nel tempo. Questo è appunto lo schema logico dei così detti “meccanismi di contribuzione ancorata al passato”, utilizzati in particolare negli Stati Uniti (un'utile descrizione dell'esperienza statunitense è presentata in FOUGÈRE e MARGOLIS 2000).

Negli USA gli schemi si differenziano da Stato a Stato; basti qui descrivere il più diffuso, il “*Reserve Ratio System of Unemployment Contributions*”. Tralasciando molti dettagli complicati, il principio è semplice. Ciascuna azienda ha un conto aperto con l'agenzia pubblica che gestisce i sussidi, in cui confluiscono i versamenti dall'azienda al fondo e da cui vengono prelevate le risorse per i benefits percepiti dai lavoratori licenziati dall'impresa stessa. Una volta all'anno si calcola la posizione debitoria complessiva del datore e gli si richiede, per l'anno successivo, il pagamento di una frazione di quel debito. Il fattore di proporzionalità dipende dall'equilibrio netto della singola azienda e da quello complessivo del fondo. Questo sistema ha due implicazioni:

- tralasciando le questioni relative al tasso di sconto e supponendo che le imprese non possano fallire e che non si trovino nelle varie situazioni estreme in cui la contribuzione è limitata (tutte circostanze in realtà rilevanti), sulle aziende grava, complessivamente, l'intero costo dei sussidi destinati ai lavoratori che esse stesse licenziano; in altri termini l'aliquota è pari a uno;

- il fattore di proporzionalità definisce la relazione tra entità del pagamento e versamenti presenti e passati. Se il fattore è unitario, ossia se per le imprese si ripropone ogni anno la situazione di equilibrio iniziale, l'imposta è sostanzialmente collegata ai licenziamenti del periodo (più precisamente a quelli dell'anno precedente). Quanto minore è dunque il fattore di proporzionalità, tanto più l'ammontare richiesto è funzione dei licenziamenti passati.

Che valore dovrebbe avere allora il fattore di proporzionalità? Se le aziende operano in un contesto stabile ed ergodico, in cui si attraversino sia fasi espansive che recessive, imporre un fattore vicino allo zero fa dipendere i contributi dal tasso medio di licenziamento osservato in passato, che corrisponde contemporaneamente alla probabilità di licenziamenti futura. Se però, come è più probabile, questa probabilità varia di molto nel tempo, un fattore di proporzionalità più vicino all'unità, tenendo in maggiore considerazione i licenziamenti recenti, esprime in modo più efficace l'incertezza circa le separazioni future, anche se impone alle imprese vincoli di liquidità più stringenti.

4.2. *Il fallimento e il ruolo dei garanti e delle garanzie per le imprese.* - La possibilità che le imprese paghino la “tassa sul licenziamento” nel tempo anziché al momento dell'interruzione del rapporto pone una questione che finora abbiamo tralasciato: il rischio che le aziende evadano il pagamento dichiarando fallimento. In assenza di garanzie o di altri vincoli, una dichiarazione di fallimento contestuale al licenziamento può evitare in parte se non del tutto l'imposta. Il problema è ancora più grave in presenza di un meccanismo contributivo ancorato al passato, perché quanto mag-

giore è il periodo di tempo tra licenziamento e contribuzione, tanto maggiore è la quota che si può evadere con questa strategia (18).

Questo meccanismo rischia di incentivare alcune aziende a organizzarsi specificamente per eludere la tassa. Uno stratagemma può essere quello di isolare le divisioni ad alto rischio dalle altre, trasformarle in unità giuridicamente autonome e dotarle però di un piccolo capitale sociale, così che vi sia solo un patrimonio limitato a disposizione dell'ente che riscuote i contributi e gli altri creditori, immunizzando così l'azienda dai rischi giudiziari. Comportamenti di questo tipo sono ben documentati nell'ambito della protezione ambientale (si veda, ad esempio, RINGLEB e WIGGINS 1990) e, come dimostra il recente fallimento della MetalEurop, alcune aziende in Europa si stanno muovendo senza dubbio in questa direzione (19).

Come dovrebbero intervenire le istituzioni a questo proposito?

Una prima soluzione potrebbe consistere nell'attribuire un privilegio creditizio, come già si fa in altri contesti. Sovente, però, il patrimonio non è sufficiente nemmeno per pagare i creditori primari.

Una seconda soluzione potrebbe consistere nell'estendere anche a terzi la responsabilità per il pagamento di queste tasse. Questa misura è stata adottata, ad esempio, per il settore ambientale negli anni Ottanta negli Stati Uniti (con il *Comprehensive Environmental Response, Compensation, and Liability Act* - CERCLA). In particolare si è stabilito che, se un'impresa fallita non sia in grado di sostenere i costi di decontaminazione di un sito, lo Stato può perseguire tutti i "potenziali responsabili". Il significato di questa espressione non è sempre chiaro e cambia nel tempo: la categoria può includere i fornitori, gli investitori o i nuovi proprietari del sito.

Una terza soluzione potrebbe consistere nel richiedere un capitale maggiore, ovvero garanzie materiali, finanziarie o bancarie più cospicue per coprire, in caso di necessità, i mancati introiti.

Maggiori garanzie, patrimoni più solidi ed estensione a terzi della responsabilità hanno però dei costi. Le risorse potrebbero essere utilizzate in modo più redditizio per altre attività, anziché essere vincolate come garanzie e i "potenziali responsabili" potrebbero scegliere di non trattare con imprese che potrebbero esporli a questa responsabilità. Non abbiamo dati complessivi; e anche l'evidenza nel settore della protezione ambientale non è univoca; ma è certo che qualsiasi proposta di innalzamento del tasso di contribuzione a carico delle aziende deve affrontare questi problemi.

5. - Assicurazione, protezione dell'impiego e determinazione del retribuzione

Una terza ipotesi del nostro modello di riferimento è che le retribuzioni siano determinate al momento dell'assunzione. In questo modo, considerato che le imprese (o il sistema complessivo di assicurazione contro la disoccupazione, comprensivo anche dei regimi di protezione del lavoro) offrono una copertura al rischio di licenziamento, i lavoratori, tipicamente avversi al rischio, sono disposti ad accettare una minore retribuzione e addirittura un minore reddito complessivo atteso.

Questo assunto in fatto di fissazione dei livelli retributivi può non essere quello corretto: è vero che i compensi sono fissati all'inizio del rapporto, ma sono applicati solo per un breve periodo e poi vengono rinegoziati. In questa seconda fase della trattativa la retribuzione rispecchia il potere contrattuale delle parti e questo ha implicazioni non trascurabili.

5.1. *Determinazione ex post della retribuzione e sistema delle obbligazioni.* - Si considerino due imprese, delle quali la prima paga una buonuscita ai lavoratori licenziati e i contributi per finanziare

(18) I risultati esposti in MARGOLIS e FOUGÈRE 1999 suggeriscono che la percentuale di contributi non versati per fallimento è inferiore al 10% nella maggior parte degli Stati americani, ma che esistono alcune eccezioni (ad esempio il 13% della California).

(19) È interessante osservare che negli Stati Uniti la correlazione tra tasso ufficiale di contribuzione e tasso di fallimento è bassa MARGOLIS e FOUGÈRE 1999. Questo dato, supponendo che sia il primo tasso a influenzare il secondo, sembrerebbe suggerire che una tassazione più pesante non incida significativamente sul numero di fallimenti; ci sono però molti buoni motivi per diffidare di questa ultima affermazione: è ad esempio più frequente che le imprese con divisioni ad alto rischio operino in Stati che impongono aliquote inferiori.

i trattamenti di disoccupazione, mentre la seconda si comporta in modo esattamente opposto: nessuna buonuscita, nessuna contribuzione per gli schemi assicurativi contro la perdita del lavoro e, conseguentemente, nessun sussidio per i prestatori licenziati.

Se le retribuzioni sono stabilite al momento dell'assunzione, la prima azienda può offrire retribuzioni inferiori e, poiché i dipendenti sono avversi al rischio e attribuiscono un valore all'assicurazione offerta dall'impresa, questa può beneficiare di un costo atteso del lavoro minore di quello della seconda. Ora, si ipotizzi che i lavoratori possano rinegoziare il livello dei compensi dopo l'inizio del rapporto: i dipendenti della prima azienda godono di un maggiore potere contrattuale perché sono assicurati contro la disoccupazione e perché il loro datore sa di dover pagare buonuscite e contributi nel caso in cui li licenzi. A questo punto è dunque la prima impresa a dover pagare le retribuzioni più elevate e ad avere un costo atteso del lavoro superiore. Date queste alternative, i datori non saranno disposti a offrire assicurazione. Oltretutto se, come nel nostro modello di riferimento, lo Stato organizza schemi di liquidazione e offre indennità di disoccupazione finanziati dalle imprese, queste misure aumenteranno ulteriormente retribuzioni e costi attesi.

Anche questa analisi del meccanismo di determinazione delle retribuzioni rischia però di essere eccessivamente estremizzata. La questione centrale è ciò che l'economia del lavoro chiama *bonding*. Si supponga che le imprese possano imporre al lavoratore l'acquisto di un'obbligazione - ossia un pagamento all'inizio del rapporto volto a compensare l'aumento retributivo che il prestatore prevede di ottenere nel tempo. In questo modo sarebbero cancellati gli effetti della contrattazione *ex-post* (20). Se questo meccanismo fosse diffuso, la realtà sarebbe più simile al modello di riferimento o alle sue estensioni descritte in precedenza: i datori sarebbero disposti a versare liquidazioni e contributi proprio come nel nostro modello, certi di poter recuperare questi costi, quale che sia il loro ammontare, scegliendo opportunamente il prezzo dell'obbligazione al momento dell'assunzione.

L'ovvia critica a questa ipotesi è che, semplicemente, non si osserva un *bonding* "puro" nella realtà: i lavoratori non effettuano pagamenti all'impresa al momento dell'assunzione. Schemi del genere esistono però sotto forme diverse: alcuni dipendenti accettano una retribuzione iniziale bassa, di fatto acquistando un'obbligazione in questa prima fase, per compensare parzialmente il datore degli incrementi retributivi successivi. In altri termini, lo spazio per il *bonding* è limitato e l'assicurazione associata alla protezione del lavoro tende, più probabilmente, ad aumentare il costo del lavoro anziché a ridurlo (21).

Come dovrebbero allora comportarsi le istituzioni? Esiste evidentemente un *trade-off*: stabilire un tasso di contribuzione unitario, ossia un sistema che scarichi *interamente* sulle imprese il costo marginale del licenziamento, le indurrebbe, in fatto di separazioni, alla scelta efficiente al margine: licenzierebbero un lavoratore solo quando la sua produttività marginale fosse inferiore alla sua retribuzione di riserva. Questa opzione, tuttavia, aumenta anche il potere contrattuale dei prestatori e, per questa via, le retribuzioni: si determinano allora, sia in modo diretto sia in modo indiretto, un incremento del costo del lavoro e un calo in termini di creazione di nuova occupazione. L'entità di questi effetti dipende da quella del *bonding*. Stabilire invece un'aliquota inferiore all'unità porterebbe le aziende a licenziare con eccessiva facilità, anche se l'aumento del costo del lavoro, per via diretta e indiretta (attraverso le retribuzioni) sarebbe più contenuto, così come sarebbe contenuta l'influenza negativa sulla nascita di nuovi posti di lavoro (22).

(20) Per una delle prime analisi del ruolo e degli obiettivi del *bonding* nel contesto della protezione del lavoro, si veda LAZEAR 1990.

(21) Si pensi ad esempio al comparto pubblico. Considerato l'alto livello di protezione dell'impiego e gli schemi pensionistici tipicamente generosi, molti ambiscono a impieghi in questo settore anche se le retribuzioni sono inferiori rispetto al settore privato. Tuttavia, poiché il costo di licenziamento dei dipendenti pubblici è molto elevato, i dipendenti hanno un notevole potere contrattuale e a volte lo utilizzano per ottenere retribuzioni maggiori o altri vantaggi.

(22) Esistono numerosi schemi di tasse e trasferimenti che riescono a coniugare l'efficienza in termini di licenziamenti con quella relativa alla creazione di nuova occupazione: ad esempio si può imporre un tasso

Gli stessi ragionamenti possono essere sviluppati in materia di liquidazioni, anche se con una differenza: nell'analisi del tasso di contribuzione per le aziende si studiano gli effetti delle sue variazioni a parità di sussidi di disoccupazione; considerando invece i *bonus* di uscita, alla luce della loro natura estremamente varia, si modificano sia i contributi sia i trattamenti offerti ai disoccupati. Quanto più questi trasferimenti coprono anche i costi psicologici associati alla perdita del lavoro, tanto meno le decisioni di licenziamento sono distorte. Anche questo aumenta però il costo del lavoro, sia direttamente che indirettamente, ed è causa di distorsioni nella creazione di nuova occupazione.

Riassumendo, quanto maggiore è la quota dei costi attesi per i sussidi di disoccupazione a carico delle aziende, tanto minore è la distorsione al margine in fatto di licenziamenti, ma tanto maggiore è quella stessa distorsione al margine, relativa alla creazione di nuova occupazione (23). Questa situazione determina un *trade-off* tra assicurazione ed efficienza: anche se fosse possibile (ossia se non ci fossero difficoltà di controllo del comportamento di ricerca di un impiego alternativo da parte del disoccupato), non sarebbe più efficiente offrire una copertura assicurativa al lavoratore. Di conseguenza il tasso di contribuzione ottimo dovrebbe essere inferiore all'unità. Esso si avvicinebbe all'unità:

- quanto più fosse sviluppato lo schema delle obbligazioni e quanto più limitato l'effetto della "tassa di licenziamento" sulla nascita di nuovi posti di lavoro;
- quanto minore fosse il potere contrattuale dei lavoratori, o maggiore la possibilità per le imprese di vincolarne il comportamento;
- quanto maggiore fosse l'elasticità del tasso di licenziamento rispetto al suo costo;
- quanto minore fosse l'elasticità della nascita di nuovi posti di lavoro (24).

5.2. *Eterogeneità di lavoratori e imprese.* - Non tutte le imprese sono identiche tra loro, così come non tutti i lavoratori hanno le stesse caratteristiche. Alcune aziende operano in mercati più instabili e per questo tendono ad avere tassi di licenziamento più alti. Alcuni dipendenti occupano posizioni più precarie e questo rende più probabile il loro licenziamento. Alcuni disoccupati trovano più facilmente un impiego alternativo. Quali effetti ha un tasso contributivo delle imprese maggiore di zero sulle sorti di questi soggetti diversi tra loro?

Per capirlo è necessario riprendere il modello di riferimento, in cui le retribuzioni sono fissate *ex ante*, al momento dell'assunzione. In questo contesto:

- tutte le imprese devono garantire lo stesso livello di utilità al lavoratore, altrimenti egli rifiuta il posto; di conseguenza le aziende che fronteggiano una domanda più volatile, e devono quindi licenziare di più, dovrebbero sostenere una quota più consistente dei costi per i sussidi senza poterli scaricare sui prestatori attraverso retribuzioni inferiori; sopporterebbero per questo costi maggiori, come del resto è giusto che sia, considerato che impongono oneri più gravosi alla società;

contributivo unitario per le imprese, così da non avere distorsioni al margine per i licenziamenti, oppure un sussidio per la creazione di nuovi posti di lavoro, così da eliminare l'aumento del relativo costo (sul tema si veda, ad esempio, MORTENSEN e PISSARIDES 2001). Queste ipotesi sollevano tuttavia la questione delle modalità di finanziamento, perché le risorse necessarie per queste operazioni possono essere davvero ingenti. Per questo la nostra analisi non considera, o considera solo marginalmente, i sussidi all'occupazione.

(23) Questo spiega perché il ragionamento svolto in riferimento all'aliquota contributiva che tiene conto del passato, per sostenere l'opportunità di un tasso contributivo unitario, sia fuorviante: esso elimina la distorsione al margine per i licenziamenti, ma può avere conseguenze pesanti in termini di nuovi posti di lavoro.

(24) Un caso frequentemente considerato negli studi sull'equilibrio del mercato del lavoro è quello di uno *zero bonding* associato a un'offerta di capitale perfettamente elastica (si veda, ad esempio PISSARIDES 2000). In questo contesto emerge un risultato forte ma deprimente. Il "malessere da disoccupazione", inteso come la differenza tra l'utilità di avere e non avere un lavoro, rimane costante: ciò che il disoccupato guadagna attraverso, ad esempio, sussidi più generosi, si perde in equilibrio, con una durata maggiore della disoccupazione (altrimenti le retribuzioni sarebbero troppo alte, i profitti troppo bassi e le imprese non creerebbero nuovi posti di lavoro). Questo risultato è estremo, ma costituisce un avvertimento chiaro circa i possibili effetti indesiderati delle scelte del *policy maker*.

- se il lavoratore può essere agevolmente sostituito da un altro dalle caratteristiche simili, chi ha una maggiore durata attesa della disoccupazione troverà un impiego solo se per l'azienda è indifferente in termini di costi assumere proprio lui o un'altra persona; di conseguenza gli individui con le peggiori prospettive sul mercato del lavoro sono costretti ad accettare retribuzioni inferiori, perché solo a queste condizioni le imprese sono disposte ad accoglierli.

Si consideri ora il caso in cui le retribuzioni, anziché essere decise *ex-ante*, sono definite *ex-post*, attraverso la contrattazione, e il tasso di contribuzione è positivo. In questo caso:

- considerato che, probabilmente, le retribuzioni, in risposta a un'aliquota contributiva superiore allo zero, aumenterebbero, tutte le aziende fronteggerebbero costi più elevati; tuttavia, in prima approssimazione, l'aumento delle retribuzioni e dei costi sarà molto simile per tutti i datori; rispetto al modello di riferimento non c'è dunque nessuna ragione che giustifichi un tasso contributivo diverso da azienda ad azienda, ad esempio decrescente all'aumentare del turnover;

- si pone una questione rilevante per le imprese che operano in mercati del lavoro isolati; si consideri l'esempio di un'azienda in una regione economicamente depressa: se fosse l'unica attiva nella zona e chiudesse gli impianti, i suoi dipendenti avrebbero serie difficoltà a trovare un'occupazione alternativa e il costo sociale dei licenziamenti sarebbe notevole; questo suggerirebbe di imporre un tasso di contribuzione più alto, ma quale altro imprenditore accetterebbe di investire in quell'area dopo questa scelta? Considerato che lo Stato ha fra i suoi obiettivi quello di non ridurre il livello occupazionale della zona, una soluzione migliore sarebbe probabilmente quella di assegnare incentivi per i nuovi posti di lavoro;

- la situazione sarebbe molto diversa per i lavoratori: quelli percepiti come più a rischio, perché si ritiene più probabile il loro licenziamento o perché caratterizzati da una durata attesa della disoccupazione maggiore, hanno un costo più elevato per le aziende; una volta assunti, essi sono infatti in grado di rinegoziare la retribuzione e proprio per questo il loro costo cresce quanto più sono a rischio in termini di probabilità di licenziamento e durata attesa della disoccupazione; consapevoli di questo meccanismo, le imprese non sono disposte a impiegargli se possono scegliere.

Di conseguenza un tasso di contribuzione positivo, così come in generale ogni forma di protezione del lavoro, tenderà ad accentuare la discriminazione nel mercato del lavoro. I prestatori che hanno alle spalle poca esperienza, hanno una formazione carente, o sono anziani, potrebbero incontrare grosse difficoltà nel trovare un impiego.

Come dovrebbero allora agire le istituzioni?

Per arginare il problema della probabilità *ex-ante* di licenziamento dei lavoratori, una soluzione naturale, anche se solo parziale, potrebbe essere quella di posticipare rispetto all'assunzione gli obblighi in materia di protezione dell'impiego e assicurazione. Questo risultato potrebbe essere raggiunto in due modi, non necessariamente alternativi:

- un periodo di prova in cui il recesso sia privo di costi per entrambe le parti; questa fase dovrebbe essere sufficientemente lunga per permettere al datore di conoscere il dipendente, ma non così lunga da incentivare una deliberata strategia di *turnover* di lavoratori in prova;

- un periodo transitorio in cui, in caso di licenziamento, sia il pagamento dell'impresa all'ente che amministra i trattamenti di disoccupazione, sia quello percepito dal disoccupato, siano inferiori a quelli standard, ma entrambi crescano con l'anzianità di servizio.

Se tutto questo non fosse sufficiente, si potrebbe pensare ad altre misure, come ad esempio:

- sussidi mirati per le assunzioni; questo strumento rischia però di introdurre un ulteriore elemento di complessità e arbitrarietà nel sistema di protezione del lavoro: lo schema sperimentato in Francia non offre indicazioni particolarmente incoraggianti su questo punto;

- un tasso di contribuzione che dipenda dal numero di licenziamenti anziché dall'entità attesa o effettiva del trattamento riservato dall'ente competente al lavoratore disoccupato; questo meccanismo non risolve il problema collegato alla diversa probabilità *ex-ante* di licenziamento tra lavoratori, ma risolve quello connesso alle differenze circa la durata attesa della disoccupazione.

6. Licenziamenti e dimissioni

Finora la nostra analisi si è concentrata sugli *shock* che colpiscono la produttività, che costringono l'impresa a interrompere il rapporto anche se il lavoratore non ha altre prospettive di impiego. La ragione di questa scelta è evidente: in questi casi l'assicurazione contro la disoccupazione e la protezione del lavoro possono avere un ruolo decisivo. Tuttavia gli *shock* non sono l'unico ordine di motivi che può condurre le parti a sciogliere il rapporto: i dipendenti lasciano il loro impiego anche per altre ragioni, sovente perché ricevono offerte di lavoro migliori. Attualmente in Francia, se si esclude la scadenza dei contratti a termine, solo un rapporto su tre si scioglie per volontà del datore, mentre negli altri casi è il prestatore a dimettersi (GOUX e MAURIN 2000).

La contemporanea presenza di licenziamenti e dimissioni impone ulteriori osservazioni per la definizione di un sistema appropriato di protezione dell'impiego; proprio queste riflessioni costituiscono il tema della prossima sezione.

6.1 Introdurre dimissioni e licenziamenti. - Si ritorni al modello di riferimento e si ipotizzi che, dopo l'assunzione del prestatore, si verifichino due *shock*: da un lato, come nel caso precedente, si raggiunge un certo livello di produttività, dall'altro (e contemporaneamente) si ha una probabilità positiva che il dipendente riceva un'offerta di lavoro da un'altra impresa. Si supponga inoltre, per semplicità, che l'impiego proposto sia comunque migliore di quello iniziale.

In questo contesto le parti possono decidere di sciogliere il contratto per due motivi. Può darsi che il livello di produttività si riveli basso e il lavoratore, per questo, resti disoccupato: si parla allora di licenziamento, perché la scelta di separarsi è compiuta dall'azienda. Può accadere invece che il dipendente riceva l'offerta migliore e decida di accettarla: si parla allora di dimissioni. Se la produttività e l'esistenza di un'opzione occupazionale alternativa sono circostanze osservabili e dimostrabili in sede giudiziale, le conclusioni raggiunte nelle pagine precedenti possono essere senza dubbio estese anche a questo nuovo modello. Se la cessazione del rapporto è riconducibile alla dinamica della produttività, cioè in presenza di un licenziamento, l'impresa versa allo Stato i contributi per finanziare i trattamenti di disoccupazione e paga la buonuscita al lavoratore. Se la cessazione del rapporto è invece conseguenza della scelta del dipendente di accettare l'impiego alternativo, cioè nel caso di dimissioni, non si hanno né buonuscita, né contributi, né sussidi.

Il problema sorge quando i veri motivi dello scioglimento non sono osservabili, o non possono essere verificati in giudizio, o, addirittura, possono essere manipolati dalle parti. In questi casi può venire a crearsi spazio per comportamenti strategici da parte degli attori, sia nell'interazione tra impresa/lavoratore e Stato, sia nel rapporto tra azienda e dipendente.

6.2. I giochi fraudolenti nell'interazione tra impresa, lavoratore e Stato. - Concentrando dapprima l'attenzione sui pagamenti effettuati dall'impresa allo Stato per finanziare i trattamenti di disoccupazione, si supponga, per le ragioni discusse nel paragrafo precedente, che solo una parte dei costi sia a carico delle aziende (in altri termini si imponga un tasso di contribuzione inferiore all'unità). Questo apre le porte all'ipotesi che, per ogni licenziamento, lo Stato eroghi al lavoratore e al datore considerati congiuntamente un sussidio netto, perché il versamento dell'impresa allo Stato è minore di quello dello Stato al disoccupato. Quindi, se le parti adottano un atteggiamento collusivo, possono essere incentivate a definire "licenziamento" ogni separazione.

Comportamenti di questo genere sono plausibili nella realtà? Probabilmente no, perché solitamente mancano sia la capacità di elaborare queste strategie collusive, sia l'incentivo a realizzarle:

- può non essere semplice per le parti raggiungere un accordo: la collusione implica un versamento, dal lavoratore all'impresa, che compensi quello dell'azienda allo Stato; poiché il denaro proviene dall'indennità di disoccupazione o dalle retribuzioni future del prestatore, per il datore può non essere facile garantirsi quel pagamento;

- risulta fondamentale la natura dei contributi a carico dell'impresa: se essi dipendono dall'entità del trattamento di disoccupazione, allora far apparire un licenziamento anziché le dimissioni è conveniente per entrambe le parti; se, viceversa, la tassazione è collegata, per le ragioni discusse nel paragrafo precedente, al numero dei licenziamenti (in valore assoluto o, equivalentemente, rapportato

alla durata media del trattamento di disoccupazione erogato), il beneficio associato alla falsa dichiarazione può ridursi drasticamente. [omissis]

6.3. *I giochi fraudolenti nell'interazione tra lavoratore e impresa.* - Si ipotizzi un tasso contributivo unitario per le imprese, così da poter tralasciare il caso di comportamento collusivo appena descritto. Esiste un'ulteriore possibilità di frode: a parità di altre condizioni, il datore potrebbe qualificare lo scioglimento in termini di dimissioni, pur in presenza di un licenziamento, per evitare di pagare buonuscita e contributi. Simmetricamente il lavoratore potrebbe invocare un licenziamento anche in caso di dimissioni per ricevere buonuscita e trattamento di disoccupazione.

Se il dipendente non può modificare la produttività e l'impresa non può rendere meno attraente l'impiego offerto dall'esterno, non dovrebbero presentarsi difficoltà (25). L'azienda vittima di uno *shock* depressivo della produttività non può costringere il prestatore a dimettersi e il lavoratore che riceve l'offerta occupazionale alternativa non può imporre al datore di licenziarlo. Tuttavia, nella realtà, queste condizioni non si verificano: il lavoratore può influenzare il livello di produttività, mentre il datore può, dal canto suo, determinare la competitività della propria offerta di impiego:

- il dipendente che volesse dimettersi e contemporaneamente percepire la buonuscita e il trattamento di disoccupazione potrebbe limitare il proprio impegno, abbassando così la produttività e costringendo l'azienda a licenziarlo;

- l'impresa che volesse liberarsi del lavoratore e risparmiare il costo di licenziamento potrebbe esercitare forti pressioni che lo costringano alle dimissioni; quanto maggiore è la posta in palio, ossia quanto più elevati sono il tasso contributivo, i sussidi e la buonuscita, tanto maggiori sono gli incentivi a non impegnarsi e al *mobbing* (26).

Esattamente come nel caso discusso in precedenza, relativo ai comportamenti strategici nell'interazione tra lavoratore/impresa e Stato, anche in questo contesto la differenza tra trattamento di disoccupazione e buonuscita è fondamentale: per il dipendente la riduzione dell'impegno con l'obiettivo spingere il datore a licenziarlo ha senso a fronte di una buonuscita, ma non a fronte di un trattamento di disoccupazione, di cui non beneficerebbe a causa del passaggio immediato al nuovo impiego.

Questo ragionamento ha due implicazioni: i trattamenti di disoccupazione concedono meno spazio delle buonuscite ai comportamenti strategici e la scarsa applicazione del dipendente è questione meno problematica delle possibili pressioni esercitate dal datore nei confronti del prestatore.

Finora non è emersa alcuna valida ragione per considerare il ruolo dei giudici nei processi di separazione (tranne che per i casi tipici di controllo del rispetto della normativa vigente in materia di pagamento della buonuscita, termini del preavviso, non discriminazione per motivi di sesso, età, aspetto fisico, attività sindacale e così via). Tuttavia i temi appena discussi introducono la questione. Passiamo dunque ad analizzare questo aspetto

6.4. *Il ruolo dei giudici.* - Alla luce delle argomentazioni svolte sopra, il comportamento che un giudice dovrebbe adottare è concettualmente chiaro (anche se non necessariamente di facile realizzazione nella pratica):

- se lo scioglimento del rapporto risulta formalmente causato da un licenziamento, il giudice deve valutare, su richiesta dell'impresa, l'eventuale scarso impegno del lavoratore (l'esame può essere condotto secondo diverse modalità, anche sulla base di un'opportuna distribuzione dell'onere della

25 Questa affermazione rischia di essere eccessiva, perché può rimanere comunque spazio per comportamenti strategici. Se, ad esempio, il lavoratore riceve l'offerta di impiego alternativo e, contemporaneamente, l'impresa subisce uno shock negativo alla produttività, ciascuna delle due parti preferirebbe fosse l'altra a chiudere il rapporto.

(26) ANDERSON e MEYER 1998 evidenziano come l'aumento del tasso di contribuzione del 1985 nello Stato di Washington abbia determinato un incremento sostanziale dei casi di rifiuto del pagamento della liquidazione da parte delle imprese.

prova: un'azienda che si rifiuti di pagare la liquidazione e i contributi può allegare la scarsa applicazione del prestatore e doverla quindi dimostrare, su richiesta del dipendente, in sede giudiziale);

- se la separazione risulta formalmente causata dalle dimissioni, il giudice deve viceversa verificare, su allegazione del lavoratore, l'esistenza di comportamenti vessatori da parte dell'impresa.

A questo punto risulta fondamentale sottolineare un punto, sul quale peraltro si ritornerà dopo aver descritto il ruolo dei tribunali nel sistema francese di protezione del lavoro: la funzione dei giudici in Francia è profondamente diversa da quella appena tratteggiata. In particolare, secondo le ipotesi adottate finora, se il datore licenzia ma versa buonuscita e contributi, non c'è alcuna giustificazione né per un controllo giudiziale della scelta imprenditoriale, né per altri interventi giudiziali. Attualmente però la realtà francese è ben diversa.

7. Le caratteristiche del sistema ottimale di protezione dell'impiego

L'obiettivo di questa sezione è semplicemente quello di riassumere le conclusioni principali emerse nelle pagine precedenti.

I regimi di protezione del lavoro sono il *pendant* degli schemi di assicurazione contro la disoccupazione. Una trattazione analitica di questo tipo di assicurazione travalica gli obiettivi del nostro contributo; tuttavia alcune osservazioni sono necessarie.

Un'assicurazione individuale e a carico dei singoli lavoratori non è sufficiente a coprire il rischio di perdita dell'impiego e, appunto, di disoccupazione. Probabilmente molto potrebbe e dovrebbe essere fatto in materia (per esempio nella linea dei registri di disoccupazione - *unemployment accounts* - proposti in FELDSTEIN e ALTMAN 1998; si veda inoltre KUGLER 2002 per una descrizione dei conti di risparmio per liquidazioni - *severance payments savings accounts* - adottati in Colombia). Ad ogni modo, il nostro studio presuppone che questi strumenti non sostituiscano del tutto i meccanismi assicurativi tradizionali.

Questo rende necessaria la presenza di un'istituzione che li gestisca: l'ente può essere esclusivamente pubblico o a partecipazione privata; ma va sottolineato che solo lo Stato dispone delle strutture amministrative adeguate al controllo del comportamento dei disoccupati, alla distribuzione dei sussidi e alla raccolta dei contributi dalle imprese.

Una struttura pubblica può tuttavia non avere i giusti incentivi: questo emerge chiaramente se si pensa ai problemi che accompagnano il *PARE* in Francia. Questo sistema costituisce un tentativo di offrire trattamenti più generosi nel tempo, in cambio di una maggiore disponibilità del lavoratore ad accettare qualsiasi impiego offerto. Il centro di collocamento pubblico non ha però alcun incentivo a "costringere" il disoccupato a stipulare il nuovo contratto e l'evidenza empirica a tutt'oggi indica come l'aumento dell'indennità non comporti una maggiore disponibilità alle offerte di lavoro. Un ente a partecipazione mista pubblica-privata sarebbe più motivato ad attivarsi per collocare al lavoro il disoccupato (27).

La regola generale dovrebbe prevedere che le imprese versino a questo ente esattamente l'ammontare, attuale o atteso, erogato dallo Stato ai disoccupati. In altri termini il tasso di contribuzione delle aziende, definito come il rapporto tra l'imposta a carico del datore e il sussidio (attuale o atteso), dovrebbe essere uguale a uno. Questa aliquota indurrebbe le imprese a internalizzare perfettamente il costo sociale dei licenziamenti e a prendere decisioni efficienti in materia.

Il principio teorico appena enunciato è importante, ma le imperfezioni che caratterizzano il mercato del lavoro e alcuni altri mercati rendono opportune alcune precisazioni:

a) Poiché l'assicurazione contro la disoccupazione è necessariamente incompleta, ad esempio nel garantire l'impegno nella ricerca di un nuovo lavoro, il tasso contributivo ottimale dovrebbe essere maggiore di uno, così da ridurre i licenziamenti al di sotto del livello di efficienza ma, al tempo stesso, offrire una migliore copertura del rischio ai prestatori.

(27) Per un'argomentazione simile, svolta in riferimento a una questione diversa (chi dovrebbe gestire le prigioni?), si veda HART et al. 1997.

b) Per altro verso, poiché le aziende sono sottoposte a stringenti vincoli di liquidità, un'aliquota elevata e il pagamento stesso dell'imposta possono determinare gravi problemi agli imprenditori che siano già in difficoltà finanziarie. In questi casi sarebbe opportuno distanziare nel tempo il versamento delle imposte e il pagamento dei trattamenti, ad esempio attraverso schemi di *bonus-malus* o di tassazione basata sul comportamento passato (*experience rated systems*). Allo stesso modo potrebbe rivelarsi ottimale imporre un tasso contributivo inferiore all'unità per alleggerire il carico fiscale per le imprese in situazioni finanziarie difficili, anche a scapito dell'efficienza.

c) Poiché le retribuzioni non traducono in modo adeguato l'offerta assicurativa, un'aliquota unitaria eliminerebbe le distorsioni al margine relativamente alla distruzione di posti di lavoro, ma aumenterebbe il costo del lavoro, riducendo i profitti e generando distorsioni al margine per la creazione di nuova occupazione. Anche in questo caso la soluzione migliore potrebbe essere quella di bilanciare le due alterazioni scegliendo un tasso contributivo minore di uno.

Complessivamente, alla luce delle attuali conoscenze, sia teoriche che empiriche, il tasso ottimo non può essere indicato con certezza. La nostra speranza - e sarebbe difficile definirla come qualcosa di più che, appunto, una speranza - è che i fenomeni b) e c) siano predominanti rispetto al fenomeno a), così da giustificare un'aliquota compresa tra zero e uno.

Una questione strettamente collegata a queste osservazioni riguarda l'opportunità di differenziare il tasso contributivo tra le imprese o per settore.

Alcune aziende e alcuni ambiti produttivi sono caratterizzati da un *turnover* più intenso, che si riduce al crescere del tasso. È tuttavia probabile che in alcuni contesti il ricambio rimanga marcato e, di conseguenza, restino elevati anche i costi di licenziamento. È esattamente ciò che dovrebbe accadere: questi settori impongono alla società oneri più gravosi, che dovrebbero tradursi in costi più alti proprio per le aziende operanti in quei settori.

L'aliquota dovrebbe essere però differenziata anche a seconda dei lavoratori: alcuni dipendenti sono più a rischio ed è quindi più probabile che vengano licenziati; altri hanno invece una durata attesa della disoccupazione maggiore, vuoi per l'età, vuoi per le loro competenze, o per altre particolarità. Se queste persone fossero disposte ad accettare retribuzioni sufficientemente più basse, esse verrebbero assunte dalle imprese; ma è poco probabile che le retribuzioni si aggiustino opportunamente in presenza di minimi o di contrattazione *ex-post*: per questo il loro inserimento è più difficile. Sempre per questa ragione le aziende potrebbero discriminare i lavoratori più a rischio di licenziamento o di maggiore durata della disoccupazione (o percepiti come tali).

Una soluzione almeno parziale del problema potrebbe essere un periodo di prova durante il quale lo scioglimento del rapporto non comporti alcun costo per le parti e/o una fase transitoria in cui i trattamenti di disoccupazione e i relativi contributi siano inferiori rispetto a quelli standard, per poi riallinearsi con l'anzianità di servizio.

Un'altra proposta potrebbe prevedere incentivi economici all'assunzione mirati (anche se l'esperienza evidenzia numerose difficoltà nell'utilizzo di questi strumenti) e imposte sui licenziamenti calcolate sulla base del numero dei provvedimenti anziché sull'ammontare attuale o atteso dei trattamenti di disoccupazione. In questo caso le imprese non sarebbero incentivate a discriminare i lavoratori caratterizzati da una maggiore durata attesa della disoccupazione.

In caso di fallimento il mancato pagamento della tassa di licenziamento dovrebbe essere incluso nel passivo fallimentare e lo Stato dovrebbe essere tra i creditori privilegiati.

L'esperienza del settore della protezione ambientale ha sottolineato come questa strategia possa rivelarsi insufficiente: le imprese possono individuare e isolare sistematicamente le unità a rischio, così da lasciare semplici gusci vuoti in caso di fallimento. In questo caso sarebbe opportuno che il mancato versamento all'ente gestore dei trattamenti di disoccupazione fosse adeguatamente garantito da consociate o da fidi bancari, misura che inoltre delegherebbe alle banche e agli altri condebitori il controllo del bilancio delle imprese debitorie principali.

Nei punti precedenti sono state analizzate le imposte che le aziende pagano allo Stato. Ma in questo sistema anche le buonuscite possono svolgere un ruolo.

La loro funzione non dovrebbe essere quella del sostentamento del disoccupato, compito svolto in modo più efficace dai trattamenti di disoccupazione, ma quella di compensare almeno in parte il costo associato alla perdita dell'impiego, ben diverso da quello associato alla mancanza di quello stesso impiego. L'entità dovrebbe essere una funzione (non lineare) dell'anzianità di servizio, con pagamenti modesti fino al raggiungimento di una *seniority* consistente.

In questo modo, dal punto di vista finanziario, la protezione del lavoro assumerebbe due forme: i contributi per i trattamenti di disoccupazione, versati allo Stato (anche se non direttamente osservati dai lavoratori, questi contributi proteggono l'occupazione rendendo i licenziamenti più onerosi per le aziende), e la buonuscita, pagata direttamente al prestatore.

Il compito del sistema giudiziario in questo contesto dovrebbe essere quello di accertare, oltre che la correttezza delle procedure amministrative seguite, l'autenticità delle dichiarazioni di recesso (cioè che si tratti effettivamente di licenziamento, oppure di dimissioni – *NdT*). Per evitare di sostenere i costi di trattamenti di disoccupazione e di buonuscite, le imprese potrebbero forzare il dipendente alle dimissioni. Viceversa il prestatore potrebbe sostenere di essere stato licenziato solo per godere dei sussidi e della liquidazione.

In questo senso il ruolo dell'autorità giudiziaria è duplice: qualora sia il lavoratore a recedere, su richiesta di quest'ultimo il giudice dovrebbe verificare l'esistenza di soprusi; qualora sia il datore di lavoro a recedere, su richiesta di quest'ultimo il giudice dovrebbe invece controllare che non ci sia stato comportamento scorretto da parte del lavoratore.

Questo non significa però che in sede giudiziale si possa valutare la decisione di licenziamento adottata dal datore: se egli ritiene opportuno chiudere il rapporto attraverso un licenziamento, rispettandone i vincoli amministrativi e sostenendone i costi, la sua scelta non può essere messa in discussione (tranne che sul piano della discriminazione di genere o di razza e di altre questioni simili).

8. I regimi di protezione del lavoro in Francia

Obiettivo di questa sezione non è di offrire una descrizione approfondita ed esaustiva dei regimi di protezione dell'impiego in Francia, bensì di analizzarli alla luce delle considerazioni svolte nelle pagine precedenti (28).

Le principali tappe evolutive del sistema hanno natura per così dire "organica", nel senso che sono nate come decisioni giurisprudenziali e solo in un secondo tempo sono state codificate in disposizioni legislative. Mentre il Codice Napoleonico prevedeva la libertà più assoluta di licenziamento, la normativa si è orientata verso la nozione di "responsabilità sociale" delle imprese (il significato di questa espressione, come si avrà modo di sottolineare, è però tutt'altro che chiaro).

I cambiamenti sono stati lenti ed equilibrati. Hanno subito un'accelerazione, in direzione di una maggiore tutela, solo negli anni Settanta e nei primi anni Ottanta, probabilmente in risposta al costante aumento della disoccupazione di quel periodo. Nel 1973, ad esempio, l'onere della prova circa la sussistenza del giustificato motivo di licenziamento venne imposto al datore anziché al lavoratore; nel 1975 fu introdotto il sistema di autorizzazioni amministrative per i licenziamenti (soppresso poi nel 1986). Ben poco è cambiato da allora per il lavoro standard, se si esclude l'estensione relativa ai contratti a tempo determinato. La legislazione più recente, con la *Loi de Modernisation Sociale* del 2002, ha addirittura rafforzato la tutela per i contratti standard; scelta, questa, in decisa controtendenza rispetto all'orientamento degli altri paesi europei.

8.1. *La necessità di un giustificato motivo.* - Attualmente la regola generale prevede, come requisito per la legittimità di un licenziamento, l'esistenza di un giustificato motivo: le imprese devono avere e dimostrare una "motivazione reale e seria"; solo in questo caso possono recedere da un rapporto di lavoro.

La legge distingue tra due tipi di licenziamenti:

(28) Tre contributi utili per conoscere e comprendere le istituzioni francesi sono: PÉLISSIER et al. 2002, dedicato al sistema legale; CFDT 2003, che propone una guida pratica per il lavoratore; JURIS CLASSEUR GROUPE LEXIS-NEXIS 2002, che offre testo e commenti alla *Loi de Modernisation Sociale*, emanata nel 2002.

- quelli dettati da motivi “personali”, cioè attinenti al comportamento del prestatore; il datore deve in questo caso provare che il licenziamento è dovuto ad un “grave inadempimento” (*faute serieuse*); che cosa significhi “grave” in questo contesto non è molto chiaro (una delle definizioni, riportata in un testo di riferimento in materia di diritto del lavoro (PÉLISSIER et al. 2002), è la seguente: “grave: sufficiente a giustificare il licenziamento”); non è necessario che vi sia dolo, ma deve esservi qualche cosa di più di una “colpa lieve” (*faute légère*), la quale viceversa non giustifica l’interruzione del rapporto;

- quelli dettati da motivi “economici”, ossia connessi all’andamento dell’impresa: in questo caso il datore deve dimostrare che il licenziamento è (o i licenziamenti sono) il risultato di una “autentica trasformazione o soppressione della(e) mansione(i)”.

Il significato di quest’ultima espressione è ancora più indefinito che nel caso precedente: l’ambiguità e la centralità di questa definizione sono emerse in modo estremamente evidente nel recente caso della Michelin-Wolber. Nel luglio 1999, Michelin decise di licenziare 451 dipendenti presso lo stabilimento di Wolber e, contemporaneamente, annunciò profitti notevoli per il gruppo nel suo complesso. Nel febbraio 2002 il Tribunale del Lavoro stabilì la mancanza di giustificazione di quei licenziamenti, imponendo a Michelin il pagamento di circa dieci milioni di euro ai 162 lavoratori che avevano impugnato il provvedimento (circa 60.000 Euro per dipendente). La Corte sottolineò come “i licenziamenti per ragioni economiche non possano essere motivati dalla ricerca di una maggiore competitività o di più ampi margini di profitto, ma solo dal mantenimento dei livelli di competitività già raggiunti. Nel caso di Michelin l’obiettivo è stato invece quello di incrementare la competitività e per questo i licenziamenti non sono giustificati”. (La sentenza è stata impugnata e attualmente il processo prosegue in secondo grado).

Un’interpretazione benevola delle valutazioni espresse dal giudice suggerisce che l’impresa dovrebbe licenziare con maggiore cautela quando non è sottoposta a vincoli di liquidità stringenti, condizione peraltro sensata dal punto di vista economico. È tuttavia dubbio che un tribunale disponga dell’abilità e delle informazioni necessarie a esprimere un giudizio di questo tipo.

A scanso del rischio che questo caso rimanesse isolato, grossomodo lo stesso punto di vista è stato ripreso nella (già citata, *NdT*) legge del 2002, la quale ha stabilito che i licenziamenti sono giustificati solo dopo che siano state tentate le misure alternative. Due tra le regole introdotte da questa legge sono state però successivamente cancellate dalla Corte Suprema Francese (il *Conseil Constitutionnel*), perché sostituivano alla regola per cui il licenziamento è legittimo se è necessario per il mantenimento della competitività quella per cui esso è legittimo solo se necessario per la sopravvivenza dell’impresa: criterio, questo, decisamente più restrittivo.

In breve, i criteri alla stregua dei quali il giudice deve valutare la fondatezza dei motivi del licenziamento sono estremamente incerti. La semplice valutazione da parte dell’impresa circa l’opportunità del provvedimento non è, ovviamente, una prova di per sé sufficiente.

8.2. *I costi finanziari ridotti.* - Se il licenziamento non viene contestato, o se il tribunale lo considera legittimo, i costi diretti per l’impresa sono relativamente contenuti.

I contributi del datore per i sussidi di disoccupazione sono raccolti attraverso la contribuzione fissa; l’imposta è indipendente dalle vicende dell’azienda in materia di scioglimenti di rapporto: in altre parole, il tasso di contribuzione è nullo. Un’eccezione è costituita dal “Contributo Delalande”, introdotto nel 1987, che impone versamenti aggiuntivi in caso di licenziamento di lavoratori anziani. Per le imprese di grandi dimensioni (50 dipendenti o più) la maggiorazione è di due mensilità per i prestatori con più di 50 anni, dodici per i prestatori con più di 56 anni e, in calo, di sei mensilità per i prestatori con più di 59 anni (il numero è dimezzato per le aziende con meno di 50 dipendenti).

La buonuscita obbligatoria per legge è piuttosto bassa e non direttamente dipendente dall’anzianità di servizio: 2/10 di una mensilità di retribuzione per anno di servizio, sommati ai 2/15 della stessa mensilità per ogni anno oltre il decimo, per i lavoratori con più di dieci anni di anziani-

tà. Queste formule portano a una buonuscita pari a 2 mensilità di retribuzione per un dipendente in servizio da dieci anni e a 8,3 mensilità per un prestatore in servizio da trent'anni.

Esistono tuttavia alcuni altri vincoli per i datori, come l'obbligo per le imprese più grandi di pagare un "congé reclassament" descritto nel prossimo paragrafo, grossomodo assimilabili ad una buonuscita (con una componente legata alle necessità specifiche di riqualificazione professionale del singolo lavoratore). Inoltre le somme stabilite dai contratti collettivi di settore a questo titolo sono sovente più elevate di quelle imposte dalla legge. Le stime riportate in ABOWD e KRAMARZ 1997, riferite al 1992, suggeriscono un costo marginale tra le 5 e le 7 mensilità (calcolate sul costo medio unitario del lavoro) per ogni dipendente licenziato.

8.3. *La procedura amministrativa di lunga durata.* - Le imprese che decidono di licenziare un lavoratore, per motivi economici o disciplinari, devono compiere una serie sovente assai lunga di passaggi amministrativi, che hanno due obiettivi differenti.

Il primo è garantire al dipendente un tempo sufficiente per prepararsi al licenziamento e per facilitarne il reinserimento: a seconda dell'anzianità di servizio i lavoratori hanno infatti diritto ad un preavviso che può arrivare ai tre mesi. Ai lavoratori delle grandi imprese (1000 addetti o più) viene poi assicurato un percorso di riqualificazione ("congé reclassament") dai quattro ai nove mesi. Durante il periodo di preavviso i prestatori ricevono la retribuzione intera, mentre successivamente ne percepiscono il 65%, il tutto a carico del datore. Grazie al nuovo sistema di assicurazione contro la disoccupazione, nelle aziende di minori dimensioni fin dall'inizio del periodo di preavviso (e non solo dal momento della perdita del lavoro) sono previste facilitazioni in materia di formazione e supporto nella ricerca del nuovo impiego (il *PARE anticipé*).

Il secondo obiettivo è, ufficialmente, quello di assicurarsi che le misure alternative all'interruzione del rapporto siano state sperimentate. I passaggi da compiere ancora prima della notifica del provvedimento aumentano di pari passo con il numero di addetti e di licenziamenti. Per gli scioglimenti di rapporto determinati da ragioni disciplinari la procedura è tipicamente ridotta al minimo: un colloquio e l'invio di una comunicazione ufficiale; per gli scioglimenti determinati da motivi economici nelle imprese con più di 100 dipendenti, invece, il procedimento può arrivare a richiedere sei mesi: sono necessari incontri con i rappresentanti dei lavoratori, la presentazione, da parte dell'azienda, di un dettagliato piano di ristrutturazione (*plan de sauvegarde de l'emploi*) e la sua approvazione da parte dell'ufficio ispettivo del lavoro. I rappresentanti dei lavoratori possono poi chiedere la nomina di un consulente e il ricorso a un arbitro in caso di dissenso con la controparte datoriale circa il piano stesso.

Solo alla fine di questa trafila, l'azienda può far scattare il preavviso e in seguito procedere al licenziamento. Il prestatore che lo subisce, se non concorda con le valutazioni del datore può rivolgersi al giudice. [Omissis]

Il numero di controversie sottoposte ai *Prud'hommes* è aumentato rapidamente negli ultimi anni, arrivando alla fine degli Anni 90 a quasi 200.000 nuovi casi l'anno, la metà circa dei quali ha per oggetto un licenziamento. Sia nei tribunali del lavoro, sia in quelli ordinari, la durata del processo può essere rilevante (l'attesa media per la prima sentenza dei *Prud'hommes* è di circa dieci mesi; il caso Michelin, ora in appello, è aperto da più di tre anni).

Se il licenziamento viene giudicato ingiustificato, l'impresa deve pagare una quota aggiuntiva di liquidazione, che può essere ingente. Se ad esempio l'azienda ha più di undici dipendenti e il lavoratore ha più di due anni di anzianità di servizio, la buonuscita deve essere pari ad almeno 6 mensilità.

8.4. *La distinzione sostanziale tra contratti a tempo determinato e contratti a tempo indeterminato.* - A partire dalla fine degli anni '70 sono stati introdotti i contratti a tempo determinato (*contracts à durée déterminée* - CDD). Anche per questa tipologia contrattuale è previsto il pagamento

della buonuscita, ma non la possibilità di ricorrere in giudizio se la cessazione del rapporto avviene allo scadere del contratto (29).

Fa seguito qualche sintetico cenno sulle origini e l'evoluzione di questo istituto. I CDD furono introdotti nel 1979, ma con il governo socialista del 1981 e la riforma del 1982 le possibilità di farvi ricorso vennero profondamente limitate: erano infatti previste solo dodici casi nei quali esso era consentito. Nel 1986 la precisa elencazione delle fattispecie fu sostituita da una regola generale: i contratti a tempo determinato non possono essere utilizzati per mansioni stabili e permanenti. Il sistema regolativo attuale si fonda poi, per la maggior parte, su di un accordo del marzo 1990, che giustifica il ricorso ai CDD per quattro ordini di motivi: sostituzione di un dipendente in permesso con diritto alla conservazione del posto, temporaneo aumento della produzione, attività stagionali e contratti speciali volti ad aumentare l'occupazione per alcuni gruppi sociali ben definiti, dai giovani ai disoccupati di lungo periodo. Il numero di questi contratti speciali è andato via via crescendo negli anni '90 e tutti i Governi hanno tentato di migliorare la situazione occupazionale di una o dell'altra categoria. Alcune di queste formule impongono alle imprese iniziative di formazione; molte offrono incentivi economici alle stesse.

I CDD possono essere associati a un periodo di prova molto breve, tipicamente un mese. Hanno, appunto, una durata limitata, compresa comunque tra i sei e i diciotto mesi a seconda del tipo di contratto, mentre la durata media è di circa un anno. Solitamente non possono essere rinnovati e in ogni caso non possono essere prorogati oltre i 24 mesi. Se il rapporto prosegue oltre la scadenza, esso diventa a tempo indeterminato (*contract à durée indéterminée* - CDI); in caso contrario, il prestatore ha diritto a una liquidazione pari al 10% della retribuzione complessiva (si osservi che la buonuscita, espressa in termini di percentuale della retribuzione, è maggiore per i CDD che non per i CDI; ma i dipendenti a tempo determinato non possono rivolgersi ai *Prud'hommes* per contestare lo scioglimento del rapporto).

Come si è già sottolineato, il ricorso ai CDD è molto diffuso tra le imprese: il 70% dei nuovi impieghi è di questo tipo e poco più del 10% del totale degli occupati lavora con un contratto di questo genere.

9. Caratteristiche della riforma possibile dei regimi di protezione del lavoro in Francia

Confrontando l'attuale sistema di protezione del lavoro francese con la struttura dei RPL descritta nelle pagine precedenti, emerge l'opportunità di alcune riforme lungo due direttrici principali:

- un aumento del costo monetario marginale del licenziamento a carico delle imprese;
- una limitazione del ruolo dell'autorità giudiziaria, che assicurerebbe alle aziende processi meno costosi e meno incerti.

Più specificamente, occorre innanzitutto un aumento del tasso di contribuzione a carico delle imprese per finanziare il sistema di assicurazione contro la disoccupazione. Attualmente i datori coprono la maggior parte di questi costi, ma lo fanno attraverso contributi fissi, così che l'aliquota al margine risulta pari a zero. La nostra analisi suggerisce invece che il tasso di contribuzione dovrebbe essere positivo, anche se probabilmente inferiore all'unità. Per conseguire questo risultato, a partire dal contesto legislativo vigente, sarebbe dunque opportuna una riduzione degli oneri sociali, sia a carico del datore sia a carico del lavoratore, e l'introduzione di un contributo a carico delle aziende collegato alla dinamica dei licenziamenti. Il versamento del contributo non dovrebbe essere necessariamente contestuale allo scioglimento del rapporto; e possono rivelarsi appropriate anche alcune misure di tassazione sulla base del comportamento passato (*experience rating*), simili ad esempio al *Reserve Ratio System of Unemployment Contribution* descritto nel 3.

Per evitare poi che le imprese discriminino tra lavoratori con diverse prospettive occupazionali, lo schema dovrebbe prevedere sia un periodo di prova, sia un periodo di transizione in cui i contributi e i trattamenti di disoccupazione siano inferiori a quelli standard. Altre misure potrebbero, ad

(29) POULAIN 1994 offre un'accurata descrizione della normativa in materia di CDD.

esempio, collegare la contribuzione al numero di licenziamenti anziché ai trattamenti di disoccupazione in atto o previsti.

Mentre il passaggio a un tasso di contribuzione maggiore di zero induce le imprese a ridurre il numero dei licenziamenti, il rafforzamento della protezione della stabilità consistente nell'obbligo di contribuzione all'*agency* e non di pagamento diretto di un *bonus* al lavoratore licenziato, viene percepito in modo meno netto dal lavoratore stesso rispetto ad altre possibili forme di protezione dell'impiego. Questo incremento della tutela tuttavia esiste, e spinge le aziende a internalizzare i costi sociali della disoccupazione e a ridurre il numero dei licenziamenti.

C'è ancora spazio per le buonuscite, ossia per i pagamenti diretti ai lavoratori licenziati? Pensiamo di sì, anche se la loro funzione dovrebbe essere solo quella di compensare i costi associati al trauma della perdita dell'impiego, distinti dai costi associati allo stato di disoccupazione. Questo dovrebbe essere appunto il loro ruolo unico e specifico, considerato che l'assicurazione contro la disoccupazione è offerta in modo più efficace attraverso i trattamenti gestiti dall'*agency*.

Poiché il costo per la perdita dell'impiego sembra essere crescente e convesso (*) rispetto all'anzianità di servizio, anche i pagamenti a titolo di buonuscita dovrebbero avere queste caratteristiche, essendo proporzionalmente più limitati fino al raggiungimento di una certa anzianità. Non abbiamo modo di valutare se il modello attuale sia corretto in termini di livello e curvatura. Come è stato però sottolineato in riferimento al Contributo Delalande (v. § 8.2), esistono numerosi limiti alla "inclinazione" dello schema: una "ripidità" eccessiva della funzione (**) può originare comportamenti discriminatori nei confronti dei dipendenti appartenenti alla fascia centrale di età.

In caso di fallimento le imprese dovrebbero rimanere responsabili per il pagamento dei contributi e delle liquidazioni e lo Stato dovrebbe essere un creditore privilegiato. Tuttavia, come è emerso chiaramente da alcune recenti esperienze, le aziende tendono ad aggirare questi obblighi costruendo un sistema di partecipazioni azionarie complesso e articolato, così da poter beneficiare della limitazione di responsabilità. Il problema diverrà ancora più serio se, come auspichiamo, il tasso di contribuzione verrà aumentato; la questione tuttavia si è già da tempo manifestata in tema di responsabilità per danni ambientali, ambito in cui si è assistito a un ampio dibattito su come raggiungere i veri proprietari, al di là dei prestanome falliti. Alcuni risultati di questa discussione possono essere utilmente ripresi anche nel nostro campo di studi, sia rispetto alle inevitabili difficoltà di definire uno schema di responsabilità, sia rispetto alle misure più efficaci per affrontarle e risolverle.

Se non è possibile ottenere un valido sistema di assegnazione delle responsabilità senza generare ingenti costi amministrativi e senza creare incentivi perversi nel settore privato, una semplice alternativa potrebbe essere il deposito di un qualche bene in garanzia: il patrimonio dell'impresa (anche se le *agencies* pubbliche hanno una scarsa capacità di valutare questo tipo di grandezze e di controllare che il loro valore sia sempre adeguato), oppure garanzie bancarie, oppure ancora *assets* finanziari (interessi, dividendi – o, ancor meglio, il capitale - dovrebbero essere rivalutati nel tempo così che rimanga costante la quota unitaria per lavoratore).

Il periodo di preavviso combinato con la riqualificazione professionale e altre misure volte ad aiutare il lavoratore a ottenere un nuovo impiego (in linea, ad esempio, con il *congé reclassament*, il *PARE anticipé* e il *PAP* - un "piano d'azione" individuale per la formazione e la ricerca dell'occupazione alternativa) sarebbero davvero auspicabili e legittimerebbero la non coincidenza tra decisione ed effettività del licenziamento.

Per converso, un intervento giudiziale pesante come quello attuale sembra non avere alcuna reale giustificazione. Non riteniamo esista alcun motivo valido per cui un arbitro - i *Prud'hommes*, gli altri tribunali, la Corte di Appello o di Cassazione - debba poter sindacare la scelta dell'impresa, se questa rispetta le procedure amministrative ed è disposta al pagamento sia dei contributi, sia della buonuscita.

(*) Sul significato di questo termine v. la *NdT* (*) a pie' di pagina, nel § 2.3.

(**) Il riferimento è sempre alla rappresentazione dell'aumento della buonuscita in funzione dell'anzianità di servizio del lavoratore licenziato nel diagramma cartesiano.

Il ruolo dei giudici dovrebbe quindi essere più limitato di quello attuale. In particolare se l'azienda decide di definire "licenziamento" l'interruzione di un rapporto e accetta di versare buonuscita e contributi, né i *Prud'hommes* né i *Tribunaux d'Instance* dovrebbero poter rivedere questa decisione o interferire con essa. Nel caso dei licenziamenti collettivi, ad esempio, il compito della Corte dovrebbe essere di quello di controllare la regolarità delle procedure amministrative e del pagamento di liquidazione e contributi, non di stabilire se la scelta di licenziare sia giustificata o meno.

Le profonde differenze che separano i CDD dai CDI andrebbero eliminate. Per i rapporti lavorativi di breve durata, il periodo di prova iniziale può avere un ruolo importante: lo scioglimento del contratto in questa fase non dovrebbe comportare il pagamento né della buonuscita, né dei contributi. La prova dovrebbe durare a sufficienza per permettere alle parti di comprendere "le regole del gioco", ma non tanto a lungo da rendere profittevole per le imprese coprire la posizione con il *turnover* di lavoratori in prova.

Viceversa, per le carriere lunghe in azienda, è stato sottolineato come la buonuscita dovrebbe essere non lineare rispetto all'anzianità, così da rendere proporzionalmente più oneroso per l'impresa licenziare i dipendenti con maggiore anzianità di servizio (questa non linearità dovrebbe scattare ben oltre il periodo di uno o due anni caratteristici dei contratti a tempo determinato).

Oltretutto l'eliminazione di questo doppio regime contrattuale attenuerebbe poi il carattere duale del mercato del lavoro, che costituisce a nostro parere uno degli effetti peggiori delle riforme recenti.

L'aumento del costo monetario unitario di licenziamento, compensato dalla riduzione della complessità e dell'incertezza dell'eventuale procedimento giudiziale ad esso associato, può essere vantaggioso sia per il datore, sia per il prestatore. L'esempio dei CDD, che combinano una buonuscita maggiore di quella prevista per i CDI con una procedura più semplice di scioglimento, suggerisce che le imprese sarebbero disponibili ad accettare un *trade-off* di questo tipo. Tuttavia siamo convinti che questo non debba verificarsi a scapito del *welfare* di cui godono i lavoratori, sia nel caso di assunzione a tempo determinato che in quello di assunzione a tempo indeterminato. Dati questi obiettivi, il sistema attuale è inefficiente. La ricerca e il raggiungimento di una maggiore efficienza migliorerebbero la condizione di entrambe le parti.

BIBLIOGRAFIA

- Abowd, J. and Kramarz, F., 1997, *The costs of hiring and separations*, NBER W.P. 6110.
- Addison, J. and Teixeira, P., 2001, *The economics of employment protection*, IZA DP 381.
- Akerlof, G. and Miyazaki, H., 1980, *The implicit contract theory of unemployment meets the wage bill argument*, in *Review of Economic Studies* 48, 321-338.
- Anderson, P. and Meyer, B., 1998, *Using a natural experiment to estimate the effects of the unemployment insurance payroll tax on layoffs, employment, and wages*, mimeo Dartmouth College.
- Autor, D., 2001, *Outsourcing at will: The contribution of unjust dismissal doctrine to the growth of employment outsourcing*, in *Journal of Law & Economics*, 2003
- Autor, D., Donohue, J., and Schwab, S., 2002, *The costs of wrongful-discharge laws*, MIT WP 02-41.
- Azariadis, C., 1975, *Implicit contracts and underemployment equilibria*, *Journal of Political Economy* 83, 1183-1202.
- Baicker, K., Goldin, C., and Katz, L., 1997, *A distinctive System: Origins and impact of Q.S. unemployment compensation*, NBER WP 5889.
- Baily, M., 1974, *Wages and employment under uncertain demand*, *Review of Economic Studies* 41, 37-50.

- Bentolila, S. and Blanchard, O., 1990, Spanish unemployment, *Economic Policy* pp. 234-281.
- Bertola, G. and Rogerson, R., 1997, Institutions and labor reallocation, *European Economic Review* 41(6), 1147-1161.
- Blanchard, O. and Landier, A., 2002, The perverse effects of partial labor market reform: Fixed duration contracts in France, *Economic Journal* 112, F214-244.
- Blanchard, O. and Portugal, P., 2001, *What hides behind an unemployment rate. Comparing Portuguese and U.S. unemployment*, in *American Economic Review* 91(1), 187-207.
- Blanchard, O. and Tirole, J., 2003, *The design of optimal labor market institutions*.
- Blanchard, O. and Wolfers, J., 2000, *Shocks and institutions and the rise of European unemployment. The aggregate evidence*, in *Economic Journal* 110(1), 1-33.
- Boeri, T., 1999, *Enforcement of employment security regulations, on-the-job search, and unemployment duration*, in *European Economic Review* 43(1), 65-90.
- Boeri, T., 2002, *Making Social Europe compete*, Mimeo, Università Bocconi.
- CFDT, 2003, *Salariés: Guide de vos droits 2003*, La Découverte; Guides.
- Dolado, J., Garcia Serrano, C. and Jimeno, J., 2002, *Drawing lessons from the boom of temporary jobs in Spain*, in *Economic Journal* 112, F270-295.
- Feldstein, M. and Altman, D., 1998, *Unemployment insurance savings accounts*, NBER WP 6860.
- Fougère, D. and Margolis, D., 2000, *Moduler les cotisations employeurs à l'assurance chômage: Les expériences de bonus malus aux Etats Unis*, *Revue Française d'Economie* (2), 3-76.
- Frederiksson, P. and Holmlund, B., 2003, *Improving incentives in unemployment insurance: A review of recent research*, *CES IFO working paper* (922).
- Goux, D. and Maurin, E., 2000, *Labor market institutions and job stability: A firm level analysis of layoff risk for high and low seniority workers*, WP Crest, 29.
- Hart, O., Shleifer, A., and Vishny, R., 1997, *The proper scope of government; Theory and an application to prisons*, in *Quarterly Journal of Economics* 112(4), 1127-1162.
- JurisClasseur Groupe Lexis-Nexis, 2002, *Le licenciement pour motif économique après la loi de modernisation sociale*, dir. Christophe Willmann e Jean-Yves Kcrbough.
- Kugler, A., 2002, *From severance pay to self insurance: Effects of severance payment savings accounts in Colombia*, CEPR DP 3197.
- Lazear, E., 1990, *Job security provisions and employment*, in *Quarterly Journal of Economics* 105-3, 699-726.
- Margolis, D. and Fougere, D., 1999, *Moduler les cotisations employeurs à l'assurance chômage: Les expériences de bonus-malus aux Etats Unis. Rapport sur l'architecture des relevements en France*, Conseil d'Analyse Economique.
- Mortensen, D. and Pissarides, C., 2001, *Taxes, subsidies, and equilibrium labour market outcomes*, CEPR DP 2989.
- Nickell, S., 1997, *Unemployment and labor market rigidities: Europe versus North America*, *Journal of Economic Perspectives* 11(3), 55-74.
- OECD, 1999a, *Employment Outlook*, OECD, Cap. 2.
- OECD, 1999b, *Employment Outlook*, OECD.

Pélissier, J., Supiot, A., and Jeammaud, A., 2002, *Droit du Travail*, Dalloz; Paris.
Pissarides. C, 2000, *Equilibrium Unemployment Theory*, Second edition, MIT Press.
Poulain, G., 1994, *Les contrats de travail à durée déterminée*, Litec; Paris, France.
Price. R., 1992, *Psychosocial impact of job loss on individuals and families*, *Current directions in psychological science* 1-1.
Ringleb, A. and Wiggins, S., 1990, *Liability and large scale, long-term hazards*, in *Journal of Political Economy* 98, 574-595.