



www.lavoce.info

[Lavoro](#) / [Relazioni Industriali](#)

ARTICOLO 18 TRA TABÙ ED EFFICIENZA

di [Fabiano Schivardi](#) 31.01.2012

Nel dibattito sull'articolo 18 è utile confrontare il valore sociale della tutela rispetto al costo che comporta. Nonostante sia una forma di garanzia poco efficiente e ancor meno equa, i sindacati e i lavoratori le attribuiscono un alto valore simbolico. D'altra parte, l'analisi della propensione delle imprese a crescere in prossimità della soglia dei 15 dipendenti suggerisce che il costo sia modesto. Questa evidenza mette in dubbio che una riforma del mercato del lavoro debba necessariamente iniziare proprio dalla revisione dell'articolo 18.

Ancora una volta, l'**articolo 18** si presenta come un ostacolo insuperabile a qualunque discussione di riforma del mercato del lavoro. Il dibattito si svolge per lo più sulla base di giudizi di valore, da una parte perché è molto difficile misurare i costi effettivi della norma, dall'altra perché su questo argomento non sembra esserci spazio per posizioni sfumate: o è un elemento di civiltà irrinunciabile (ad esempio per i sindacati) o la fonte di tutti i mali della nostra economia (ad esempio per l'ex ministro Sacconi).

I LIMITI DELL'ARTICOLO 18

Secondo l'ordinamento italiano, il licenziamento non deve essere **discriminatorio** e deve essere motivato da ragioni oggettive legate alle necessità produttive dell'impresa o soggettive dovute al comportamento del lavoratore. Nel caso non sussistano giustificazioni per il licenziamento, sono previsti due tipi di tutela a seconda della dimensione dell'impresa. La **tutela reale** (definita nell'art. 18 dello Statuto dei lavoratori) copre, in generale, i lavoratori delle imprese private con più di 15 addetti e prevede un risarcimento monetario e la possibilità che il lavoratore scelga tra reintegro sul posto di lavoro e un'ulteriore indennità. La **tutela obbligatoria** copre i lavoratori delle altre imprese private e prevede esclusivamente un risarcimento monetario che varia da 2,5 a 6 mensilità. Per le imprese private con più di 15 addetti, la normativa disciplina anche i licenziamenti collettivi, ovvero quelli che riguardano almeno 5 dipendenti e sono motivati da necessità legate all'attività produttiva. È prevista una specifica procedura che coinvolge le parti sociali e gli organi amministrativi locali. È questa (più che l'articolo 18) la normativa che rileva nel caso di crisi aziendali, particolarmente frequenti in questa fase.

L'articolo 18 offre quindi una protezione contro il licenziamento senza giustificato motivo. Da un punto di vista **strettamente economico**, è un modo **inefficiente** per proteggere i lavoratori per vari motivi. Il suo campo limitato di applicazione ha anche forti caratteri di iniquità.

In primo luogo, l'indennizzo (o il reintegro) si applica solo nel caso che il giudice ritenga illegittimo il

licenziamento. In caso contrario, l'impresa non ha nessun obbligo di corrispondere un'indennità al lavoratore che rimane disoccupato. Nella maggioranza dei paesi industrializzati, l'impresa corrisponde comunque un **indennizzo** al lavoratore licenziato, anche in caso di giusta causa. In Italia, il lavoratore licenziato per giusta causa non solo non ha accesso a un adeguato sistema automatico di assicurazione contro la disoccupazione, ma non riceve neanche un risarcimento monetario dall'impresa.

Il secondo problema è che l'articolo 18 chiama pesantemente in causa il sistema giudiziario. Anche se i **tribunali del lavoro** operano con più rapidità di quelli civili, il ricorso alla magistratura è sempre molto oneroso in termini di costi monetari, lunghezza delle procedure, incertezza dei risultati. A riprova di ciò, nel 1998 un'indagine sulle imprese manifatturiere con oltre 50 addetti rivolgeva agli imprenditori la domanda: "Nella vostra percezione, qual è il peso dei seguenti fattori nel determinare i costi potenziali connessi al licenziamento individuale per necessità economica dell'impresa ("giustificato motivo"): a) inadeguatezza dei meccanismi di conciliazione; b) deterioramento nelle relazioni aziendali; c) lunghezza delle procedure legali connesse all'eventuale ricorso del lavoratore; d) incertezza dell'esito delle procedure legali connesse all'eventuale ricorso del lavoratore?". Solo il 35 per cento delle imprese attribuisce un "abbastanza o molto" alla domanda a) e il 21 per cento alla b). Le percentuali salgono quando entra in ballo il tribunale: 56 per cento alla c) e ben il 61 per cento alla d). Le imprese si lamentano della lunghezza delle procedure legali e, ancora di più, dell'incertezza dell'esito della causa.

La forma di tutela prevista dall'articolo 18 implica tempi lunghi ed **esiti incerti**, introducendo un costo implicito notevole, che sottrae risorse a eventuali compensazioni dirette fra le parti.

Riducendo la possibilità di riallocare il lavoro, l'articolo 18 abbassa la produttività del sistema economico. Minore produttività implica inevitabilmente **salari più bassi**, anche se non esistono stime quantitative dell'effetto.

Infine, l'aspetto più iniquo del nostro sistema di regolamentazione del mercato del lavoro è il **dualismo**, con forti differenze fra protetti e non. I costi di efficienza dell'articolo 18 sono sopportati in gran parte da chi non ne è tutelato (i lavoratori senza contratto a tempo indeterminato e quelli in aziende al di sotto dei 15 dipendenti), sui quali si scarica la domanda di flessibilità delle imprese.

Garantire il diritto a non essere licenziati senza giusta causa non è quindi gratis, tantomeno per i lavoratori.

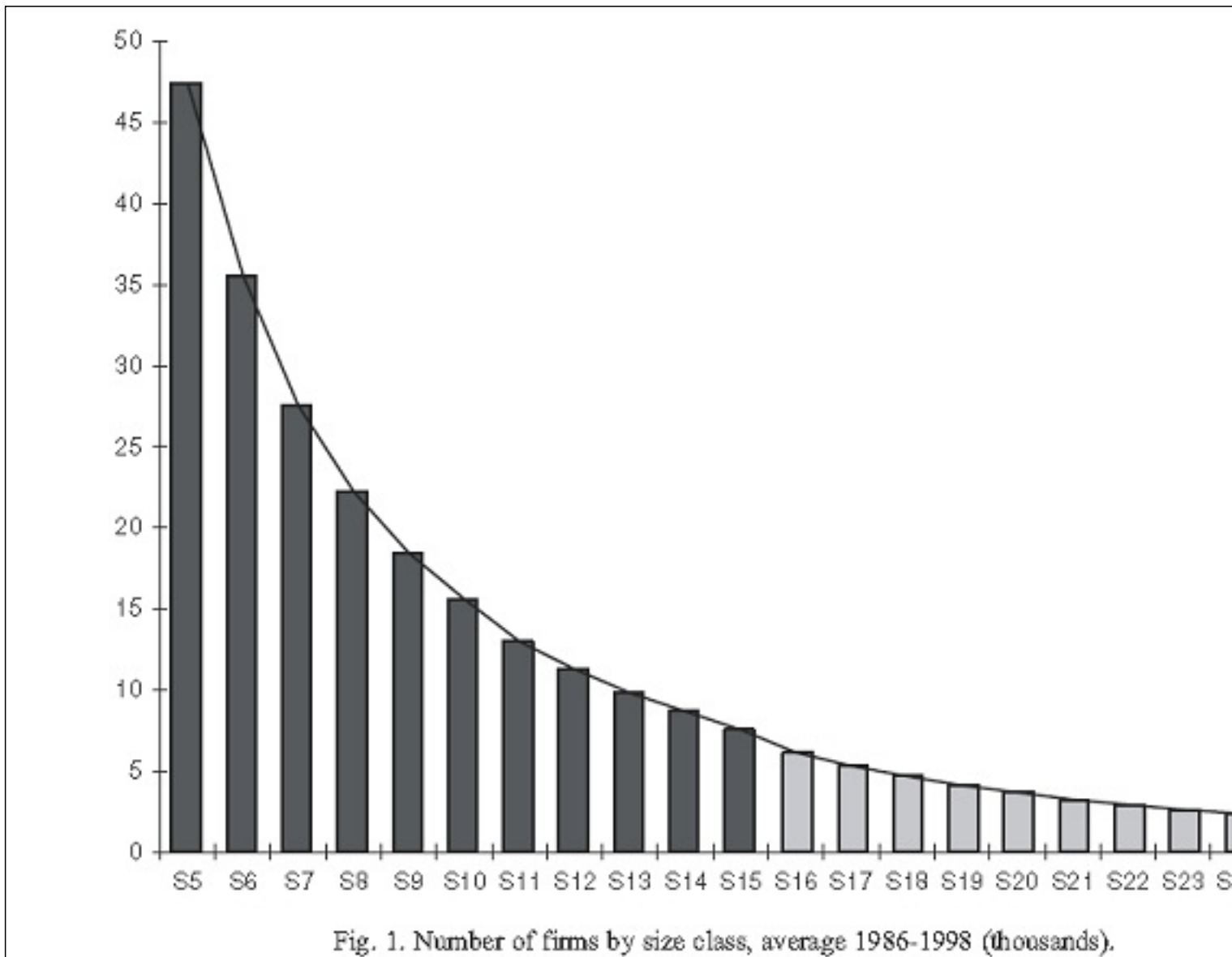
D'altra parte, non si vive di sola efficienza: si può essere disposti a "pagare" per un diritto che si ritiene importante. La questione fondamentale è quindi capire i termini del trade-off, cioè quanta importanza si attribuisce alla tutela del diritto rispetto al costo che il sistema economico sopporta per garantirlo. Siamo qui nel campo dei valori e non ci sono strumenti di misurazione oggettiva. Ci possiamo solo affidare alle azioni di tutela messe in campo dai diretti interessati. E non ci sono dubbi: l'articolo 18 ha un **forte valore simbolico**. Per i sindacati ha sempre rappresentato uno dei pochi elementi non negoziabili e si sono sempre opposti senza esitazione persino a discutere dell'argomento. Il comportamento sindacale sembra riflettere un atteggiamento diffuso nei lavoratori, come testimonia ad esempio la manifestazione oceanica organizzata dalla Cgil nel 2002 per protestare contro ogni ipotesi di modifica. I lavoratori, quindi, sembrano disposti a sopportare i costi impliciti di questa forma di tutela.

QUELLA FATIDICA SOGLIA

Valutare i costi di efficienza per l'impresa è molto difficile. In un lavoro con Roberto Torrini (2008)

abbiamo confrontato il comportamento delle imprese appena sopra e appena sotto la soglia dei 15 dipendenti. L'idea è che imprese con 15 o 16 dipendenti sono fra loro molto simili, a parte il fatto che quelle sopra la soglia sono soggette all'articolo 18. Eventuali diversità nei comportamenti possono essere usate per "misurare" l'importanza dell'articolo 18. Al solito, i risultati vanno presi cum grano salis. L'analisi si basa infatti su dati fermi al 1998. Nel frattempo, ci sono stati cambiamenti importanti nel sistema economico (ma non nella normativa). Inoltre, è possibile l'effetto soglia catturi solo una parte degli effetti complessivi dell'articolo 18. Ciò detto, evidenze alternative non ci sono.

Come visto sopra, la legge prevede una netta discontinuità nei costi di un licenziamento giudicato illegittimo per le imprese con più di 15 dipendenti. Questo fatto viene spesso indicato come una delle cause del nanismo delle imprese italiane. Se così fosse, ci dovremmo aspettare un addensamento di imprese appena sotto la soglia dei 15 dipendenti e una forte caduta sopra di essa. La figura sotto riporta il numero di imprese per dipendenti per le classi dimensionali da 5 a 25 (1). Il numero decresce regolarmente, con al più una piccola caduta a 16 dipendenti. Non c'è ammassamento sotto la soglia.



Abbiamo anche considerato la propensione a crescere delle imprese. Se passare la soglia dei 15

dipendenti è molto costoso in quanto si diventa soggetti all'articolo 18, ci dovremmo aspettare che le imprese siano molto restie a farlo. La figura sotto riporta la quota di imprese che accrescono l'occupazione da un anno all'altro. La quota cresce regolarmente con la dimensione, in quanto più grande è l'impresa e maggiore è la probabilità di accrescere l'occupazione (e, simmetricamente, di decrescerla). Si vede molto chiaramente un calo in prossimità della soglia: le imprese sono più restie a crescere quando ciò comporta il passaggio di soglia. Ma la caduta è modesta: la probabilità di crescere scende dal 35% che si verificherebbe senza l'effetto soglia al 33 per cento (abbiamo riscontrato riduzioni di entità simile in corrispondenza delle soglie che fanno scattare l'obbligo di assunzione di categorie protette, una tutela che certo non riceve l'attenzione dell'articolo 18) (2). Utilizzando tecniche statistiche, abbiamo anche calcolato che la **dimensione media** delle imprese italiane crescerebbe dello **0,5 per cento** rimuovendo l'effetto soglia. Siamo ben lontani dal raddoppio necessario per arrivare ai livelli degli altri paesi industrializzati.

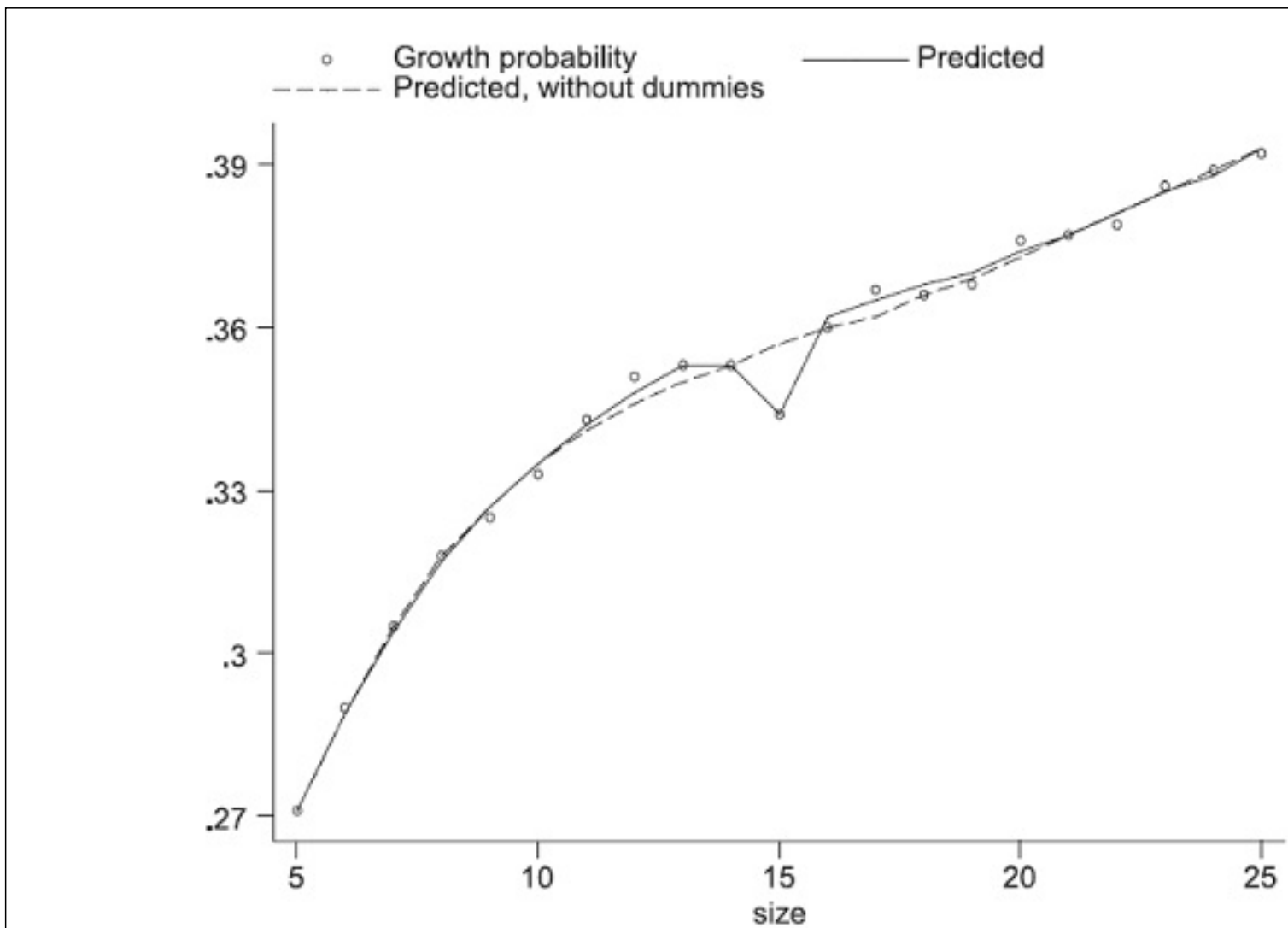


Fig. 5. Probability of growth and predicted probabilities, all sectors. Note: The probability of growth (y-axis) as the share of firms that increase the number of employees from one year to the next. Predicted values estimates reported in Table 2; predicted without dummies are from the same regression without the size dummies and 15 employees. Size class is the number of employees. Average values over the 1986-98 period.

In conclusione, i costi aggiuntivi derivanti dal superamento della soglia dei 15 dipendenti non sono ritenuti così onerosi dalle imprese da far rinunciare massicciamente a opportunità di crescita. Il trade off è quindi costi sociali alti, dato l'alto valore simbolico attribuito all'articolo 18 da parte dei lavoratori

e benefici di efficienza incerti, probabilmente modesti. Bisogna domandarsi se il gioco vale la candela, o se non si possa agire su altri aspetti meno controversi per rendere più efficiente il nostro mercato del lavoro. Gli ambiti di intervento non mancano. C'è spazio per migliorare la **normativa sui licenziamenti collettivi**, che, secondo gli indicatori Ocse, potrebbe essere semplificata per assicurare una gestione più efficiente degli stati di crisi. Si può anche agire sulla flessibilità "interna", cioè di gestione della forza lavoro, su cui si sono fatti progressi sotto la spinta della vicenda Fiat (nella quale, tra l'altro, la questione licenziamenti non è mai stata sollevata) ma su cui si può ancora migliorare. E serve mettere ordine nel sistema di ammortizzatori sociali. A quel punto, chissà, potrebbe essere possibile discutere di articolo 18 senza dover salire sulle barricate.

(1) La figura è tratta da Schivardi e Torrini "Identifying the effects of firing restrictions through size-contingent differences in regulation", *Labour Economics* 15 (2008) 482–511.

(2) Conclusioni simili sono raggiunte da Garibaldi, P., Pacelli, L., Borgarello, A., 2004, "Employment protection legislation and the size of firms", [Giornale degli economisti e annali di economia](#) 63, 33–68. Nel nostro lavoro, inoltre, abbiamo riscontrato riduzioni di entità simile in corrispondenza delle soglie che fanno scattare l'obbligo di assunzione di categorie protette.