ECONOMIA ITALIANA

Fondata da Mario Arcelli

Il Jobs Act.
Occasione mancata
o base per ripartire?

2018/2-3





Economia Italiana

Fondata da Mario Arcelli

COMITATO SCIENTIFICO

(Editorial board)

CO-EDITORS

GIUSEPPE DE ARCANGELIS - Sapienza, Università di Roma ENRICO GIOVANNINI - Università di Roma "Tor Vergata" FABIANO SCHIVARDI - LUISS Guido Carli

MEMBRI DEL COMITATO (Associate Editors)

LORENZO CODOGNO

London School of Economics and Political Science

FRANCESCO NUCCI Sapienza, Università di Roma

GIUSEPPE DI TARANTO, LUISS Guido Carli ANTONIO ORTOLANI AIDC

STEFANO FANTACONE Centro Europa Ricerche ALESSANDRO PANDIMIGLIO
Università degli Studi "Gabriele d'Annunzio" Chieti - Pescara

GIOVANNI FARESE Università Europea di Roma PAOLA PROFETA Università Bocconi

PAOLO GIORDANI LUISS Guido Carli PIETRO REICHLIN LUISS Guido Carli

MARCO MAZZOLI

MARCO SPALLONE

Università degli Studi di Genova

Università degli Studi "Gabriele d'Annunzio" Chieti - Pescara

Andrea Montanino Atlantic Council FRANCESCO TIMPANO
UNIVERSITA' CATTOLICA del Sacro Cuore

SALVATORE NISTICÒ Sapienza, Università di Roma GIOVANNA VALLANTI LUISS Guido Carli

DIRETTORE RESPONSABILE: GIOVANNI PARRILLO

ADVISORY BOARD

PRESIDENTE PAOLO GUERRIERI - SAPIENZA, UNIVERSITÀ DI ROMA

CONSIGLIO

FEDERICO ARCELLI, Center for International Governance Innovation

LUCA GENTILE, British American Tobacco Italia

RICCARDO BARBIERI, Tesoro

CARLO COTTARELLI, Università Cattolica del Sacro Cuore

SERGIO DE NARDIS, Ufficio parlamentare di bilancio

GIORGIO DI GIORGIO, Editrice Minerva Bancaria

ANDREA FERRARI, AIDC

EUGENIO GAIOTTI, Banca d'Italia

VLADIMIRO GIACCHÈ, Centro Europa Ricerche

MAURO MICILLO, Banca IMI

STEFANO MICOSSI, ASSONIME

ROBERTO MONDUCCI, ISTAT

LUCA PETRONI, DELOITTE
BENIAMINO QUINTIERI, SACE
CLAUDIO TORCELLAN, Oliver Wyman

Economia italiana

Fondata da Mario Arcelli





numero 2-3/2018 Pubblicazione quadrimestrale Roma

FCONOMIA ITALIANA

Rivista quadrimestrale fondata nel 1979 da Mario Arcelli

DIRETTORE RESPONSABILE

Giovanni Parrillo, Editrice Minerva Bancaria

COMITATO DI REDAZIONE

Simona D'Amico (coordinamento editoriale), Natasha Rovo, **Guido Traficante.** Ugo Zannini.

(Pubblicità inferiore al 70%)

Autorizzazione Tribunale di Roma n. 43/1991

ISSN: 0034-6799

Gli articoli firmati o siglati rispecchiano soltanto il pensiero dell'Autore e non impegnano la Direzione della Rivista.

Per le recensioni, i libri vanno inviati in duplice copia alla Direzione.

È vietata la riproduzione degli articoli e note senza preventivo consenso della Direzione.

Finito di stampare nel mese di novembre 2018 presso Press Up, Roma.

www.economiaitaliana.org

Editrice Minerva Bancaria srl

DIREZIONE E REDAZIONE Largo Luigi Antonelli, 27 – 00145 Roma

redazione@economiaitaliana.org

AMMINISTRAZIONE EDITRICE MINERVA BANCARIA S.r.l.

presso P&B Gestioni Srl, Viale di Villa

Massimo, 29 - 00161 - Roma -

Fax +39 06 83700502

amministrazione@editriceminervabancaria.it

Segui Editrice Minerva Bancaria su:



Sommario

Il Jobs Act. Occasione mancata o base per ripartire?

EDITORIALE

5 Il Jobs Act: occasione mancata o base per ripartire? Un'introduzione Fabiano Schivardi

SAGGI

- 11 The "Jobs Act": the Reform in the Context of the Italian Labour Market
 - Paolo Sestito, Eliana Viviano
- 37 Jobs Act: politiche attive e ammortizzatori sociali Bruno Anastasia, Gianfranco Santoro
- 71 The "Jobs Act" and Industrial Relations: a Lost Opportunity? Claudio Lucifora, Paolo Naticchioni
- 101 Il Jobs Act come esperimento quasi scientifico: cosa suggeriscono i dati?
 - Tito Boeri, Pietro Garibaldi
- 109 I principi del Jobs Act e una breve valutazione Marco Leonardi, Tommaso Nannicini

CONTRIBUTI

121 Il peso della burocrazia italiana ed i suoi effetti sul sistema economico

Paola Piantedosi, Marco Cramarossa

RECENSIONI

137 A. Goldstein *(a cura di)*, Agenda Italia 2023 Lorenzo Paliotta

Recensioni

A. Goldstein (a cura di), *Agenda Italia 2023*, Bologna, Il Mulino, 2018, pp. 234, 18 euro.

Anche in economia proliferano false verità e oscurantismo, soprattutto in rete dove tutte le conoscenze e le opinioni sembrano avere la stessa legittimità. La proliferazione di informazioni parziali o inesatte genera nervosismo, intacca lo zoccolo dei valori condivisi e offusca il dialogo. Alla razionalità e all'obiettività - si legge nell'Introduzione del libro - si sostituisce il relativismo che mette in discussione la nozione stessa di progresso e preferisce imporre il proprio punto di vista, facendo di ogni erba un fascio e lanciando anatemi contro chi la pensa diversamente.

Solo un libro permette di organizzare, gerarchizzare e rendere credibili le conoscenze. Ebbene, in questo libro, curato da Andrea Goldstein, economista all'Ocse e docente all'università cattolica di Milano, ben 26 qualificati autori discutono i temi più rilevanti dell'agenda della XVIII le-

gislatura, valutando punti di forza e di debolezza dell'Italia e suggerendo riforme concrete. I contributi presentati sono ordinati in quattro capitoli: Lo stato dell'economia italiana e gli equilibri macroeconomici; L'Italia in Europa; Le politiche sociali; Tessuto produttivo e politiche dell'offerta. Si discute così di crescita, demografia, pensioni, lavoro, tasse, scuola, sanità, competitività, ambiente, infrastrutture, Mezzogiorno, sfide per il paese e per il nuovo governo da affrontare senza cedere al vento in poppa del populismo e senza esprimere mere opinioni non suffragate da dati statistici.

Proprio facendo leva sulla documentazione statistica, gli autori descrivono innanzitutto la situazione nell'ambito economico specifico e lo stato dell'Italia nel confronto internazionale, analizzano le principali politiche pubbliche adottate nel recente

passato e identificano gli interventi prioritari da realizzare nel breve e lungo termine. Il quadro che emerge è quello di un paese dalle molte eccellenze, che convivono però con parecchie zone d'ombra. Tra le criticità, non poche sono comuni a tutte le democrazie occidentali, alcune invece sono specifiche dell'Italia e si perpetuano spesso da tempo, malgrado le riforme introdotte dai tre governi della passata legislatura.

Nella speranza che il quinquennio in corso sia quello della maturità, il suggerimento principale che tutti gli autori condividono è quello di concedere alle riforme il tempo necessario, valutando e correggendo in corso d'opera ciò che si rivelasse insufficiente o inappropriato, senza pensare che sia necessario ripartire ogni volta da zero, magari solo per dare al ministro di turno la possibilità di apporre il proprio nome alla riforma.

Secondo Goldstein e Seibold, l'Italia ha vissuto negli ultimi dieci anni la più profonda recessione nella sua storia repubblicana e tra i paesi del G20. A soffrire di più sono stati gli investimenti, specie nelle costruzioni, e la spesa pubblica. La distribuzione territoriale del Pil è cambiata a beneficio del Nord ed il Centro è stato il più colpito in termini di reddito pro-capite (-14,3%).

Nel processo di riforma durante la precedente legislatura, l'Italia ha fatto importanti passi in avanti, ma la spinta riformista, a parere di Codogno, sembra essersi esaurita sotto la spinta dei gruppi di interesse e del crescente populismo. In particolare, le riforme sul mercato dei prodotti dovrebbero precedere quelle sul mercato del lavoro per consentire all'aggiustamento dei salari di trasferirsi sui prezzi e quindi di non penalizzare il potere d'acquisto delle famiglie.

Il Mezzogiorno presenta ancora un divario marcato con il Centro-Nord. ma occorre riconoscere anche realtà di grande eccellenza e vitalità. Per rilanciare il Sud bisogna far leva, secondo Deandreis, sulla sua posizione geo-economica al centro del Mediterraneo. Pare che le politiche intraprese nell'ultimo biennio vadano in questa direzione. Le quattro azioni prioritarie sono: rafforzare le filiere delle 4A (Aeronautica, Agroalimentare, Abbigliamento, Automotive e Farmaceutica) +Pharma che sono la spina dorsale dell'industria del Sud, con un peso superiore alla media nazionale; integrare turismo, cultura e agro-industria; potenziare la logistica del Mezzogiorno e spingere le regioni ad attuare maggiori sinergie e collaborazioni transregionali.

Sul piano demografico, l'Italia è

uno dei paesi più squilibrati al mondo, con un accentuato processo di invecchiamento e una persistente bassa fecondità. All'invecchiamento si è risposto solo contenendo la spesa pubblica e spostando in avanti l'età pensionabile mentre poco si è fatto per sostenere la natalità e ampliare la popolazione economicamente attiva (in particolare giovani e donne). Uno dei nodi su cui intervenire, secondo Rosina, è rafforzare gli strumenti di conciliazione tra lavoro e famiglia (accudimento dei figli e dei genitori anziani non autosufficienti).

Sul piano fiscale, l'Italia non presenta evidenti anomalie rispetto agli altri paesi che adottano analogo sistema di welfare. Però, la ridotta dimensione delle imprese complica notevolmente la gestione delle grandi imposte. Le numerose riforme varate negli ultimi anni hanno ridotto il carico fiscale sul lavoro e sui redditi delle società, ma spesso secondo una logica agevolativa per settori e categorie. Ora occorre affrontare, a parere di Arachi, il tema del riordino dei tributi (a partire dall'Irpef) e consolidare l'azione di contrasto all'evasione con una riforma delle agenzie fiscali.

L'Europa attraversa una crisi storica, di cui la Brexit è la manifestazione più evidente. Per l'Italia, la priorità assoluta riguarda l'architettura

dell'Eurozona e le regole fiscali con l'attuazione del Fiscal Compact, la cui applicazione rischia di mettere in ginocchio l'economia italiana. E' necessario, a giudizio di Coricelli, che emerga un programma di credibile graduale riduzione del debito pubblico condizionato a misure di garanzia a livello dell'Eurozona contro eventuali attacchi speculativi al debito pubblico italiano. E' anche necessario opporsi alla proposta di separazione rapida tra debito pubblico e sistema bancario, poiché quasi i due terzi del debito pubblico italiano sono detenuti dalle banche.

Sul fronte delle migrazioni l'Italia ha assunto un ruolo proattivo a livello europeo nel gestire i richiedenti asilo, con interventi per contrastare le condizioni disumane degli arrivi irregolari e intensificare i controlli nelle aree di provenienza (una strada che sembra la sola possibile, ma che necessita del sostegno di tutti i paesi UE nel favorire lo sviluppo di tali aree). Rimangono gravi lacune sulle politiche di integrazione e resta lento il trasferimento dei richiedenti asilo attraverso l'Alto Commissariato ai Rifugiati. La Venturini propone di semplificare le procedure, qualificare il personale addetto e rafforzare le interazioni col mondo del lavoro.

In parziale controtendenza ri-

spetto al resto del mondo, l'Europa ha continuato a perseguire l'apertura commerciale. La Brexit tuttavia frena la crescente integrazione e preoccupanti pulsioni protezionistiche si registrano in vari paesi. In un mondo di catene globali di valore, penalizzare le importazioni non pagherebbe. L'Italia ha interesse, secondo la Giovannetti, a sostenere le iniziative di liberalizzazione e di nuovi accordi della Commissione e al contempo ad adottare politiche innovative di sostegno all'internazionalizzazione delle imprese, soprattutto piccole e medie.

Il contributo dell'Italia alla lotta contro i cambiamenti climatici si colloca all'interno della strategia comune europea, sulla quale però raramente il nostro Paese ha giocato un ruolo politico rilevante. In causa, la perdurante mancanza di una visione organica di interventi per affrontare il problema. Per conseguire gli obiettivi dell'Accordo di Parigi, Galeotti sollecita azioni più decise e coordinate. Andrebbe presa in seria considerazione una *carbon tax* sulle emissioni che non ricadono sotto l'ETS.

Nell'ambito delle politiche sociali, in Italia il mercato del lavoro, anche se nel 2017 sembra aver imboccato un sentiero di ripresa, continua ad avere una delle peggiori performance tra i paesi Ocse per tasso di disoccupazione. C'è un livello relativamente basso di competenze avanzate, e quindi un loro uso limitato: il mismatch tra domanda e offerta di competenze è di conseguenza elevato. La riforma Fornero-Monti e il Job Act stanno contribuendo all'aumento della partecipazione e alla riduzione della disoccupazione, ma per sanare davvero il mercato del lavoro è indispensabile, a giudizio di Scarpetta, recidere il circolo vizioso che lega scarsità di capitale umano, debole innovazione e adozione di nuove tecnologie, poca domanda di competenze e bassi livelli di produttività e salari.

Circa l'istruzione e la formazione, l'Italia ha una spesa tra le più basse tra i paesi UE in particolare a livello di istruzione terziaria. Le politiche degli ultimi anni hanno mirato principalmente a stabilizzare i docenti precari della scuola, senza migliorare la gestione delle risorse umane. Le politiche future, dicono Casalone e Checchi, dovrebbero mirare ad ampliare il periodo di permanenza nel sistema scolastico, aumentando sia il tasso di partecipazione agli asili nido, sia i tassi di accesso all'istruzione post-secondaria. Oltre a ciò, dovrebbero puntare a ridurre il *gap* nelle competenze tra le diverse aree del paese.

Si stima che in Italia la filiera della salute valga attorno all'11% del Pil.

Essa è riconosciuta a livello internazionale come una delle più efficienti, eque ed efficaci. Le criticità principali riguardano i lunghi tempi d'attesa, l'incidenza della spesa privata *out-of-pocket* e soprattutto il profondo divario tra nord e sud del paese. Secondo Toth, le priorità d'intervento dovrebbero riguardare il miglioramento dei servizi sanitari nel Mezzogiorno, la riduzione delle liste d'attesa e l'aumento del finanziamento del SSN.

Tra i paesi Ocse, l'Italia ha una spesa pensionistica tra le più elevate ed un'età media effettiva di pensionamento tra le più basse. Le riforme introdotte nell'ultimo decennio dovrebbero consentire di raggiungere la stabilità finanziaria di lungo periodo (2040). Tuttavia esse si confrontano con le minacce derivanti dal processo di invecchiamento e dall'abnorme debito pubblico. Per Galasso e Patriarca, il futuro potrebbe riservarci un sistema pensionistico a due pilastri: uno pubblico in grado di mantenere le sue promesse (67 anni come età media effettiva pensionabile) e uno misto pubblico-privato di natura assistenziale per alcune categorie, ma fondato su sistema finanziario e sulla previdenza complementare per tutti.

Il tasso di occupazione femminile in Italia è il più basso della UE, con l'eccezione della Grecia. Politiche pro-attive possono sortire effetti benefici: introduzione di quote di genere nei CdA e nei collegi sindacali delle società quotate e società a controllo pubblico; quote di genere in politica e doppia preferenza di genere nelle elezioni comunali rappresentano il cambiamento principale. La priorità, dicono Casarico e Profeta, è aumentare l'occupazione femminile, soprattutto al Sud. Asilo nido, voucher per le spese di cura, decontribuzione per le assunzioni di donne, incentivi monetari per chi torna al lavoro dopo il congedo obbligatorio, allungamento del congedo di paternità sono alcuni dei fronti su cui agire.

Sul fronte del tessuto produttivo, Nicoletti osserva che la crescita della produttività è cruciale per sostenere il reddito e il benessere dei cittadini, soprattutto in un paese in decrescita demografica. E' perciò preoccupante che in Italia la produttività abbia smesso di crescere. La "trappola delle basse competenze" ne è la causa principale e si accompagna alla piccola dimensione delle imprese e alla difficoltà a liberare i mercati da imprese scarsamente produttive. Alcune delle riforme necessarie sono state avviante durante la passata legislatura; per dare loro continuità va fatto uno sforzo aggiuntivo per garantire coordinamento e coerenza nel delineare ed

esecutare le policy.

Il sistema finanziario italiano è meno sviluppato di quello dei principali paesi europei e maggiormente sbilanciato verso il settore bancario. Recenti interventi hanno introdotto importanti incentivi per accrescere l'uso del capitale di rischio per finanziare le imprese, ma molto resta ancora da fare. Per Pozzolo, occorre accrescere la propensione delle famiglie ad acquistare attività finanziarie rischiose e quella delle imprese a finanziarsi attraverso capitale di rischio, promuovendo l'educazione finanziaria, aumentando la trasparenza dei bilanci, riducendo i benefici privati del controllo societario e riformando i fondi pensione.

La dotazione di infrastrutture in Italia non è lontana da quella dei paesi comparabili (Francia, Germania, Spagna), vicina alla Spagna nell'area dei trasporti e decisamente più debole nell'area delle telecomunicazioni. Più pronunciato il distacco dalla Germania. Gradualmente, ma tardivamente, il quadro si sta muovendo verso una programmazione pluriennale sistematica degli interventi, con obbligatoria valutazione ex ante ed ex post dei costi e dei benefici. L'azione prioritaria, afferma Puglisi, dovrà essere di processo, non di prodotto: si tratta di consolidare un approccio

pluriennale alle infrastrutture che sia basato in maniera sistematica sull'analisi costi-benefici, e che accetti la sfida di un finanziamento misto tra pubblico e privato.

L'Italia ha un basso grado di internazionalizzazione sia in entrata che in uscita. Questo può apparire paradossale alla luce della convinzione diffusa che le imprese italiane delocalizzano per ridurre i costi di produzione e che molti dei gioielli dell'industria nazionale siano in vendita. Passi in avanti sono stati fatti negli ultimi anni per aiutare le nostre imprese ad internazionalizzarsi e per aumentare l'attrattività del paese, ma - per Mutinelli, Piscitello e Santangelo – nei prossimi anni bisognerà continuare ad insistere su queste direttrici, migliorando il clima per gli investimenti in generale e lavorando per costruire l'immagine dell'Italia nel mondo.

L'Italia è un paese moderatamente innovatore a livello europeo, a causa dell'insufficiente impegno del settore delle imprese, in larga parte di piccole dimensioni, mentre la ricerca pubblica è di buon livello. Le politiche pubbliche sono insufficienti a sostenere i processi innovativi, sia per mancanza di una strategia condivisa, sia per l'esiguità dei finanziamenti. Per superare le criticità servirebbe, secondo Nascia e Sirilli, adeguare il sistema

di governo dell'innovazione alle sfide, elaborare una politica industriale indirizzata ad un ridotto numero di aree strategiche, aumentare le risorse per la ricerca pubblica e l'investimento nelle risorse umane qualificate.

In definitiva, i grandi temi dell'a-

genda economica sono stati vagliati da autorevoli esperti di politiche pubbliche dando luogo a diagnosi ponderate e proposte operative molto chiare.

Lorenzo Paliotta

PARTNER ISTITUZIONALI





BUSINESS PARTNER







SOSTENITORI

Acquirente Unico	Mercer
Assonebb	Pfizer
Cassa Nazionale del Notariato	OASI
CNPADC	SACE
Deutsche Asset Managment	Sisal

Per attivare un nuovo abbonamento effettuare un **versamento** su:

c/c bancario n. 36725 **UBI Banca** Via Vittorio Veneto 108/b - 00187 ROMA IBAN **IT 47L 03111 03233 000 0000 36725**

intestato a: Editrice Minerva Bancaria s.r.l.

oppure inviare una richiesta a:

amministrazione@editriceminervabancaria.it Condizioni di abbonamento ordinario per il 2019

	Rivista Bancaria Minerva Bancaria bimestrale	Economia Italiana quadrimestrale	Rivista Bancaria Minerva Bancaria + Economia Italiana
Canone Annuo Italia	€ 100,00 causale: MBI18	€ 50,00 causale: Ell18	€ 130,00 causale: MBEII18
Canone Annuo Estero	€ 145,00 causale: MBE18	€ 75,00 causale: EIE18	€ 180,00 causale: MBEIE18
Abbonamento WEB	€ 60,00 causale: MBW18	€ 30,00 causale: EIW18	€ 75,00 causale: MBEIW18

L'abbonamento è per un anno solare e dà diritto a tutti i numeri usciti nell'anno. L'abbonamento non disdetto con lettera raccomandata entro il 1° dicembre s'intende tacitamente rinnovato. L'Amministrazione non risponde degli eventuali disguidi postali.

I fascicoli non pervenuti dovranno essere richiesti alla pubblicazione del fascicolo successivo. Decorso tale termine, i fascicoli disponibili saranno inviati contro rimessa del prezzo di copertina.

Prezzo del fascicolo in corso € **25,00**Prezzo di un fascicolo arretrato € **40.00**

Pubblicità

1 pagina **€ 1.000,00** - 1/2 pagina **€ 600,00**

Editrice Minerva Bancaria COMITATO FDITORIALE STRATEGICO

PRESIDENTE

GIORGIO DI GIORGIO, Luiss Guido Carli

COMITATO

CLAUDIO CHIACCHIERINI, Università degli Studi di Milano Bicocca Mario Comana, Luiss Guido Carli Adriano De Maio, Università Link Campus Raffaele Lener, Università degli Studi di Roma Tor Vergata Marcello Martinez, Università della Campania Giovanni Parrillo, Editrice Minerva Bancaria Marco Tofanelli, Assoreti

ECONOMIA ITALIANA 2018/2-3

Il Jobs Act. Occasione mancata o base per ripartire?

Pur con limiti e incompiutezze, il **JOBS ACT** rappresenta un esempio raro di traduzione in un corpus legislativo e regolamentare di una visione del mercato del lavoro emersa da due decenni di acceso dibattito teorico ed empirico. Si può non condividere questa visione, ma è impossibile negare l'iniquità del mercato del lavoro duale ereditato dalle precedenti riforme, a cui la legge risponde. Le riflessioni e i risultati dei lavori di questo numero di ECONOMIA ITALIANA, coordinato da **Fabiano Schivardi**, sono quindi particolarmente attuali, data la fase di ripensamento dell'intero progetto di riforma del mercato del lavoro italiano. L'auspicio è che il dibattito si svolga sulla base di evidenze teoriche ed empiriche solide, e non solo di principi ideologici.

Il **JOBS ACT** è stato giudicato dalla sua capacità o meno di creare lavoro. Quel dibattito si è incentrato sulla domanda sbagliata. L'obiettivo era di costruire un sistema adeguato a un mondo del lavoro con carriere lavorative inevitabilmente meno stabili che in passato e più bisognose di un continuo aggiornamento delle competenze. Ed è sul raggiungimento di questo obiettivo che i contributi di questo numero si focalizzano.

Sestito e Viviano offrono una valutazione complessiva degli effetti del JOBS ACT rispetto all'obiettivo dichiarato di ridurre il grado di dualità del mercato del lavoro. Boeri e Garibaldi si concentrano sull'effetto del contratto a tutele crescenti. Anastasia e Santoro analizzano le politiche attive del lavoro. Lucifora e Naticchioni analizzano l'inadeguatezza del nostro sistema di contrattazione collettiva, suggerita anche dai confronti internazionali. Leonardi e Nannicini, fra i principali protagonisti dell'elaborazione del JOBS ACT, illustrano le motivazioni sottostanti la riforma, offrono una valutazione di cosa ha funzionato e cosa no, valutano i recenti sviluppi legislativi alla luce della filosofia generale del JOBS ACT.

ECONOMIA ITALIANA nasce nel 1979 per approfondire e allargare il dibattito sui nodi strutturali e i problemi dell'economia italiana, anche al fine di elaborare adeguate proposte strategiche e di *policy*. L'Editrice Minerva Bancaria si impegna a riprendere questa sfida e a fare di Economia Italiana il più vivace e aperto strumento di dialogo e riflessione tra accademici, *policy makers* ed esponenti di rilievo dei diversi settori produttivi del Paese.

