



SCHEDA TEMATICA PER IL SEMESTRE EUROPEO

LA LEGISLAZIONE A TUTELA DELL'OCCUPAZIONE

1. INTRODUZIONE

La legislazione a tutela dell'occupazione consiste di norme e procedure relative alla facoltà delle imprese di assumere o licenziare lavoratori.

La legislazione a tutela dell'occupazione si occupa di:

- legittimità dei periodi di prova, dei periodi di preavviso obbligatori e delle indennità di licenziamento (pagamenti a favore dei lavoratori per la rescissione anticipata del contratto);
- obblighi procedurali da seguire per i licenziamenti individuali o collettivi;
- sanzioni per i licenziamenti senza giusta causa; e
- condizioni per l'utilizzo di contratti a termine o a tempo determinato.

Tali norme e procedure possono essere sancite dalla legge o da contratti di lavoro collettivi o individuali. Vi sono anche altri fattori da cui dipende l'efficacia della tutela dell'occupazione, fra cui l'interpretazione che il giudice dà alle norme legislative e contrattuali.

La legislazione a tutela dell'occupazione non viene applicata in modo uniforme in tutti gli Stati membri. A parte i requisiti minimi comuni sanciti dalla legislazione dell'UE e altri obblighi internazionali (cfr. oltre), le caratteristiche della legislazione a tutela dell'occupazione riflettono per lo più diverse tradizioni giuridiche e istituzionali. Nei paesi con tradizioni di

diritto civile tale legislazione è di solito regolamentata dal diritto, mentre nei paesi con sistemi di common law si basa più su contratti privati e sulla risoluzione delle controversie. In questi ultimi

i tribunali hanno ampia discrezionalità giudiziale, mentre nei primi il ruolo della legislazione è preminente.

Il mancato rispetto delle condizioni definite dalla legge o di quelle concordate nei contratti collettivi rende il licenziamento illegale o nullo. Le conseguenze a livello di obblighi del datore di lavoro e diritti dei lavoratori variano da un paese all'altro.

Di norma, il licenziamento senza giusta causa per ragioni discriminatorie è considerato illegittimo, mentre generalmente la tutela dei dipendenti non è prevista se i licenziamenti sono giustificati da importanti ragioni disciplinari. Solitamente sono anche previste sanzioni per il ricorso illegale (ovvero al di fuori delle condizioni stabilite dalla normativa) a contratti a tempo determinato.

La logica alla base della legislazione a tutela dell'occupazione è quella di proteggere i lavoratori dall'azione arbitraria dei datori di lavoro attraverso una serie di norme che questi ultimi devono rispettare nel momento in cui licenziano i dipendenti. In una certa misura, esse riflettono i costi sociali del licenziamento. Un lavoratore licenziato perde reddito, perde i vantaggi correlati all'anzianità di servizio e, potenzialmente, le competenze e le esperienze acquisite specifiche per il posto di lavoro occupato. Se trascorre molto tempo prima di trovare un altro lavoro, alcuni lavoratori possono anche subire effetti negativi a livello sociale e di salute.

I costi per la perdita del lavoro da parte di tali lavoratori gravano anche sulla società; il finanziamento delle prestazioni di disoccupazione e delle politiche attive del mercato del lavoro, infatti, ricade in larga misura sui contribuenti. La tutela contro il licenziamento è riconosciuta dalle convenzioni dell'Organizzazione internazionale del lavoro (OIL)¹, dalla

¹ Convenzione sul licenziamento, 1982

Carta dei diritti fondamentali dell'UE², dal trattato dell'UE³ e dalle direttive dell'UE che stabiliscono le prescrizioni minime per i licenziamenti collettivi, l'informazione e la consultazione nonché per il lavoro a termine o a tempo determinato⁴. Tali direttive garantiscono un livello minimo comune di tutela per i lavoratori di tutti gli Stati membri.

Una legislazione a tutela dell'occupazione non equilibrata o eccessivamente rigida può avere effetti indesiderati sul mercato del lavoro. In particolare, la rigorosa tutela contro il licenziamento per i dipendenti con contratto a tempo indeterminato, abbinata alla normativa tutt'altro che rigida sui contratti di lavoro a termine o su altri contratti non standard, è probabilmente una delle cause della segmentazione del mercato del lavoro⁵. Ecco perché per i datori di lavoro questi fattori possono rappresentare degli incentivi ad assumere lavoratori con

(n. 158).

² Secondo l'articolo 30, "ogni lavoratore ha il diritto alla tutela contro ogni licenziamento ingiustificato, conformemente al diritto dell'Unione e alle legislazioni e prassi nazionali".

³ L'articolo 153 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea prevede la possibilità per l'UE di sostenere gli Stati membri a garantire la tutela dei lavoratori quando il loro contratto di lavoro è risolto e di adottare direttive che stabiliscano norme minime.

⁴ Direttive UE 91/533/CEE sulla dichiarazione scritta, 1999/70/CE sulle condizioni di lavoro individuali **** IL RIFERIMENTO NON È CORRETTO - INFATTI LA DIRETTIVA È CITATA DI SEGUITO ***, 98/59/CE sui licenziamenti collettivi, 2001/23/CE sui trasferimenti di imprese, 1999/70/CE sul lavoro a tempo determinato, relativa al lavoro interinale.

⁵ Segmentazione del mercato significa la coesistenza nel mercato del lavoro di diverse categorie ("segmenti") di lavoratori, caratterizzate da diversi livelli di sicurezza del lavoro e/o di accesso alla sicurezza sociale e ad altre prestazioni nonché da bassi tassi di transizione da categorie meno sicure a categorie più sicure. La distinzione principale è in genere, ma non esclusivamente, tra i lavoratori con impieghi a contratto e con contratti a tempo indeterminato.

contratti a tempo determinato per evitare gli elevati costi del licenziamento. Inoltre, solitamente una normativa rigida sui licenziamenti è associata a bassi tassi di assunzione e di licenziamento, che contribuiscono quindi all'aumento dei tassi di disoccupazione e della durata dei periodi senza lavoro per le categorie vulnerabili quali i giovani e/o i lavoratori scarsamente qualificati. D'altra parte, non vi sono elementi concreti a dimostrazione del fatto che la rigidità della legislazione a tutela dell'occupazione influisca sulla disoccupazione nel suo complesso.

La legislazione a tutela dell'occupazione, in genere, è il risultato di quadri legislativi e non legislativi complessi. Non esiste dunque un approccio universale e la risposta politica alle sfide in questo settore dovrebbe essere modulata in base alle specificità di ogni paese. Inoltre, la legislazione a tutela dell'occupazione dovrebbe essere considerata parte di un quadro istituzionale più ampio, comprendente anche i sistemi di tutela sociale, le politiche attive del mercato del lavoro e l'accesso all'apprendimento permanente.

Le riforme della legislazione a tutela dell'occupazione dovrebbero essere messe in relazione a queste caratteristiche istituzionali ed essere coerenti con un approccio di "flessicurezza"⁶. Dati recenti mostrano che quelli tra gli Stati membri che hanno perseguito riforme globali del mercato

⁶ L'orientamento n. 7 in materia di occupazione raccomanda agli Stati membri di tenere conto dei principi di flessicurezza (decisione del Consiglio sugli orientamenti per le politiche in materia di occupazione degli Stati membri, 13 ottobre 2016). La flessicurezza può essere definita come un approccio integrato costituito da quattro componenti: i) accordi contrattuali flessibili e sicuri; ii) strategie di apprendimento permanente; iii) efficaci politiche attive del mercato del lavoro al fine di facilitare le transizioni verso nuovi posti di lavoro; iv) sistemi di sicurezza sociale moderni che forniscono un adeguato sostegno al reddito durante le transizioni.

del lavoro che prevedono accordi contrattuali flessibili e affidabili, strategie globali di apprendimento permanente, efficaci politiche attive del mercato del lavoro e sistemi di tutela sociale moderni, sono meglio riusciti a preservare la stabilità dell'occupazione e l'equità durante la recessione economica.

Il pilastro europeo dei diritti sociali mira a prevenire la segmentazione del mercato del lavoro rendendo l'occupazione sicura e adattabile.

Quest'obiettivo è previsto, in particolare, dal principio n. 5 ("Occupazione flessibile e sicura"⁷) e dal principio n. 7 ("Informazioni sulle condizioni di lavoro e sulla protezione in caso di licenziamento"⁸). Entrambi questi principi rientrano nell'ambito delle "Condizioni di lavoro eque".

La struttura di questa scheda tematica è la seguente.

Nella sezione 2 vengono individuate le principali sfide solitamente associate a sistemi legislativi a tutela dell'occupazione non equilibrati: un'elevata segmentazione e un basso dinamismo del mercato del lavoro.

La sezione 3 descrive le leve strategiche correlate alle diverse sfide e ai diversi aspetti della legislazione a tutela dell'occupazione.

⁷ Nel principio n. 5 si legge, tra l'altro, che "è promossa la transizione a forme di lavoro a tempo indeterminato"; che "conformemente alle legislazioni e ai contratti collettivi, è garantita ai datori di lavoro la necessaria flessibilità per adattarsi rapidamente ai cambiamenti del contesto economico"; e che "vanno prevenuti i rapporti di lavoro che portano a condizioni di lavoro precarie, anche vietando l'abuso dei contratti atipici".

⁸ Il principio n. 7 afferma, tra le altre cose, che "prima del licenziamento, i lavoratori hanno il diritto di essere informati delle motivazioni e a ricevere un ragionevole periodo di preavviso. Essi hanno il diritto di accedere a una risoluzione delle controversie efficace e imparziale e, in caso di licenziamento ingiustificato, il diritto di ricorso, compresa una compensazione adeguata".

Nella sezione 4 si presenta una panoramica della situazione negli Stati membri.

Infine, l'allegato raccoglie statistiche e definizioni dettagliate.

La presente scheda tematica è legata alle schede sulle politiche attive del mercato del lavoro, sulle prestazioni di disoccupazione, sul lavoro non dichiarato e sulle competenze per il mercato del lavoro.

- contratti di lavoro non standard⁹ che garantiscono una protezione limitata o nessuna protezione contro il licenziamento;
- rapporti di lavoro instabili e scarse prospettive di carriera; e
- (spesso) accesso limitato alla protezione sociale perché i loro contributi sociali sono stati versati per periodi più brevi.

2. SFIDE STRATEGICHE: PANORAMICA DEI RISULTATI NEI PAESI DELL'UE

Come descritto nell'introduzione, **l'elevata segmentazione e il basso dinamismo del mercato del lavoro** sono le sfide più comuni e sono gli ambiti in cui la legislazione a tutela dell'occupazione è eccessivamente rigida o si sbilancia a favore della tutela dei lavoratori con contratti a tempo indeterminato. Inoltre, il lavoro non dichiarato può essere la conseguenza dei costi eccessivi del licenziamento dei dipendenti fissi, oltre che di altre cause, come ad esempio un'eccessiva tassazione sul lavoro. (Il lavoro non dichiarato è trattato in una scheda tematica separata).

Il concetto di segmentazione del mercato del lavoro implica che coesistano nel mercato del lavoro (almeno) due "segmenti". Un segmento della forza lavoro è composto dai lavoratori con rapporti di lavoro stabili, tutelati contro il licenziamento e con pieno accesso alla protezione sociale. Un altro segmento è caratterizzato dai lavoratori con una, o più di una, delle seguenti caratteristiche:

⁹ Al di là della tradizionale distinzione tra dipendenti e lavoratori autonomi, esistono forme "atipiche" di lavoro quali il lavoro a chiamata, il lavoro intermittente, il lavoro occasionale o il lavoro tramite agenzia, i contratti a progetto, il lavoro condiviso, le concessioni di prestiti e i sistemi di pool nonché l'esternalizzazione aperta (crowdsourcing). L'elenco è lungo e dipende dallo Stato membro specifico. Inoltre, i contratti di diritto civile sono sempre più utilizzati in alcuni Stati membri per regolamentare la fornitura di quelli che in effetti sono servizi al lavoro.

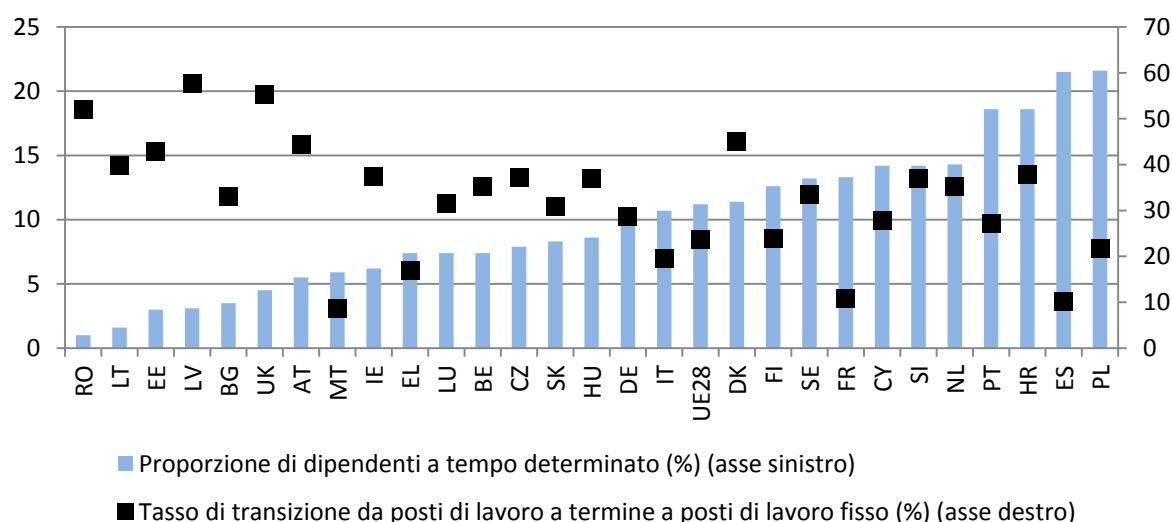
In un mercato del lavoro segmentato, di solito i lavoratori a tempo determinato/atipici si trovano in questa situazione contro la loro volontà (vale a dire che preferirebbero lavorare con un contratto a tempo indeterminato¹⁰) e spesso svolgono attività che di per sé non sono temporanee.

Inoltre, sono poche le possibilità di passare dal segmento meno protetto al segmento più protetto della forza lavoro.

Nella pratica, i contratti a tempo determinato rappresentano dei "punti morti" piuttosto che "punti di partenza" verso contratti a tempo indeterminato.

La combinazione di elevate percentuali di dipendenti a tempo determinato e bassi tassi di transizione verso contratti di lavoro a tempo indeterminato sembra particolarmente preoccupante in paesi come Polonia, Spagna e Francia (Grafico 1).

Grafico 1 – Proporzioni di lavoratori temporanei tra i dipendenti totali, fascia di età 20-64 anni (2016); e tassi di transizione da contratti a tempo determinato a contratti a tempo indeterminato (2015)



Fonte: Eurostat, LFS e SILC.

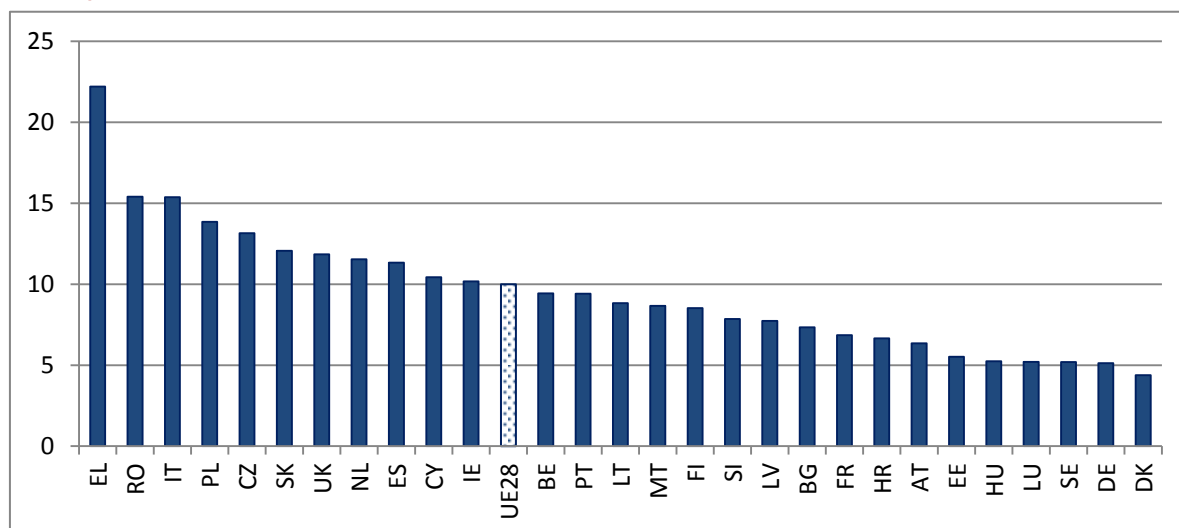
I paesi con una percentuale elevata di lavoratori autonomi possono essere anche più esposti ai problemi della segmentazione. È quanto accade quando il lavoro autonomo nasconde parziali abusi al fine di mascherare quelli che in realtà sono rapporti di lavoro subordinato (il cosiddetto falso lavoro autonomo) e quando gli Stati membri non hanno

Le percentuali più elevate di lavoratori autonomi (senza dipendenti) si registrano in Grecia (22,2 %), Romania (15,4 %) e Italia (15,4 %), seguite da Polonia, Repubblica ceca e Slovacchia (Grafico 2).

¹⁰ Nell'UE, il 66,4 % dei lavoratori temporanei (di età compresa fra 20 e 64 anni) nel 2015 si trovava in questa situazione perché aveva difficoltà a trovare un lavoro fisso (Eurostat, LFS).

adeguato i loro sistemi di sicurezza sociale per inserirvi anche i lavoratori autonomi¹¹.

Grafico 2 – Lavoratori autonomi senza dipendenti in percentuale dell'occupazione totale, 2016



Fonte: Eurostat, LFS — calcoli propri.

La rigorosa tutela contro il licenziamento riduce l'avvicendamento dei dipendenti: aumentando, infatti, il costo per risolvere i rapporti di lavoro per le imprese si tende a ridurre sia i tassi di licenziamento sia i tassi di assunzione. Gli effetti di questa normativa possono essere esigui, se non nulli, sulla disoccupazione globale.

Una lettura combinata dei tassi di assunzione e di cessazione dei rapporti di lavoro¹² dà un'idea della **rotazione del mercato del lavoro** (Grafico 3). Quando entrambi sono alti, il mercato del lavoro è considerato più dinamico e flessibile (ad esempio come nel caso dei paesi scandinavi e baltici sul lato destro del grafico). Tuttavia, elevati tassi di assunzioni/cessazioni del

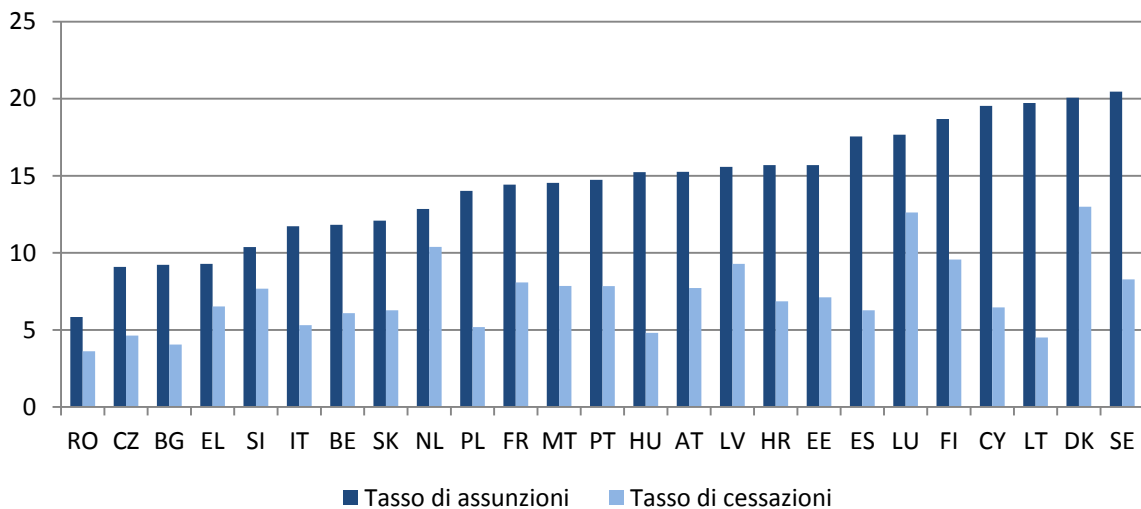
¹¹ Pedersini, R. e Coletto, D. (2010). *Self-employed workers: industrial relations and working conditions* [Lavoratori autonomi: relazioni industriali e condizioni di lavoro], Fondazione europea per il miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro, 2010.

¹² È possibile calcolare i tassi di assunzione e di cessazioni dei rapporti di lavoro come il rapporto - rispetto all'occupazione totale - rispettivamente di: i) transizioni individuali dalla disoccupazione all'occupazione e transizioni da lavoro a lavoro (tasso di assunzione); ii) transizioni individuali dall'occupazione alla disoccupazione (tasso di cessazione dei rapporti di lavoro). In termini assoluti, se le assunzioni superano le cessazioni, l'occupazione netta aumenta.

Tuttavia, essa influisce sul processo di creazione e distruzione di occupazione, sulla durata della disoccupazione e sulla composizione per età di chi è senza lavoro nonché sull'efficienza con la quale la forza lavoro viene ridistribuita fra imprese e industrie.

rapporto di lavoro potrebbero anche essere un effetto del largo ricorso a contratti a tempo determinato. Quest'ambiguità si riflette in parte in Spagna, nei Paesi Bassi, in Portogallo e a Cipro, ma per trarre delle conclusioni circa la natura dell'avvicendamento dei dipendenti in quanto tale è comunque necessaria un'analisi più specifica.

Grafico 3 - Tassi di assunzione e cessazioni dei rapporti di lavoro, 2016

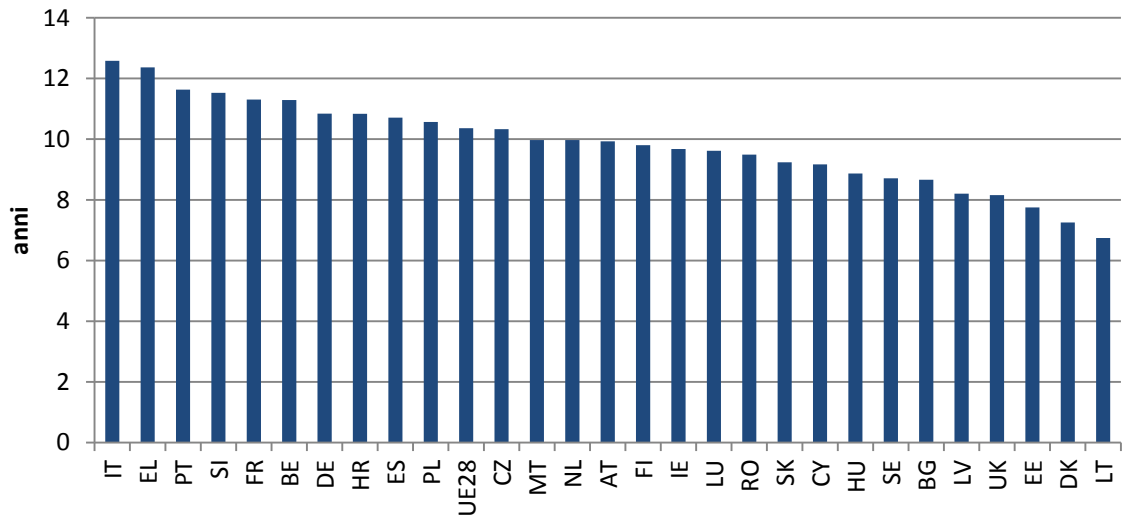


Fonte: Eurostat, LFS — calcoli propri.

Periodi di lunga permanenza in un posto di lavoro, soprattutto per i lavoratori della fascia primaria di età, possono anche essere indice di mercati del lavoro statici in cui i lavoratori rimangono attaccati al loro lavoro e non si spostano tra imprese e settori più produttivi. Questo potrebbe essere rilevante in particolare dove la lunga permanenza in un posto di lavoro coesiste con un'elevata percentuale di lavoratori temporanei (ad esempio in Francia, Croazia, Italia, Portogallo e Slovenia),

indice della segmentazione del mercato del lavoro — del fatto cioè che coloro che sono già "all'interno" di un'impresa possono beneficiare di percorsi professionali relativamente lunghi e stabili, mentre chi è "fuori" ottiene impieghi a breve termine. Il grafico 4 dà un'indicazione dell'anzianità lavorativa media per i lavoratori fra 15 e 64 anni.

Grafico 4 – Anzianità lavorativa in anni (lavoratori di età compresa fra 15 e 64 anni), 2016

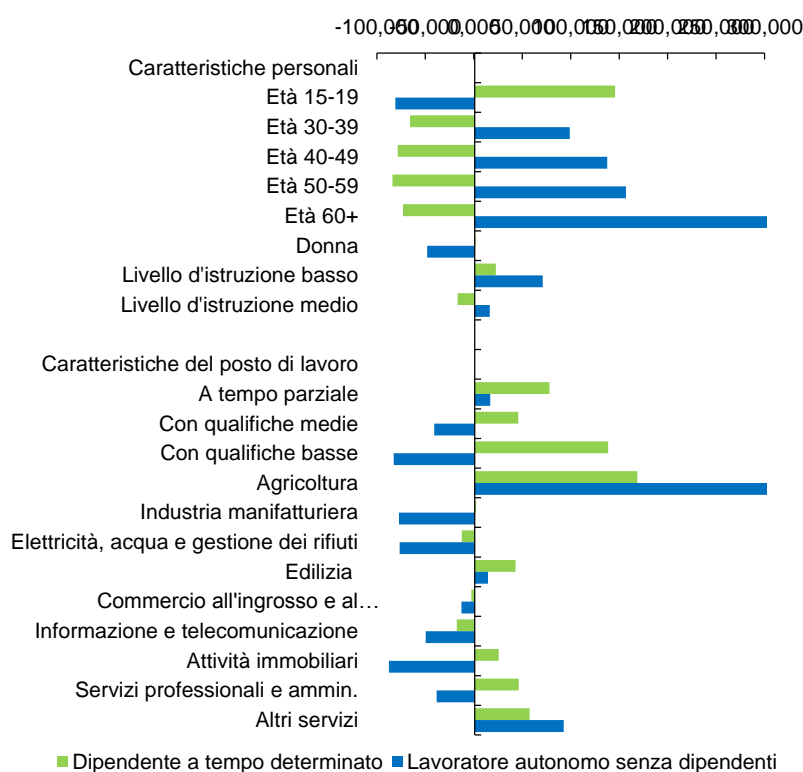


Fonte: Eurostat, LFS – calcoli propri.

La segmentazione del mercato del lavoro non influisce allo stesso modo sulle diverse fasce di popolazione. I dipendenti a tempo determinato e i lavoratori autonomi (senza dipendenti) tendono ad avere un livello d'istruzione basso, a lavorare a tempo parziale e ad essere impiegati nell'agricoltura, nell'edilizia o nei servizi.

Mentre i dipendenti a tempo determinato sono solitamente giovani, la possibilità di essere un "lavoratore autonomo senza dipendenti" aumenta con l'età. Questo dato emerge chiaramente da un'analisi della Commissione europea¹³ presentata nel grafico 5.

Grafico 5 – Probabilità di essere un dipendente a tempo determinato o un lavoratore autonomo senza dipendenti



Fonte: *Labour market and wage developments in Europe, 2017* [Mercato del lavoro e sviluppi dei salari in Europa].

Nota: 1) il grafico mostra per varie caratteristiche personali e professionali la variazione della probabilità di essere un dipendente a tempo determinato o un lavoratore autonomo senza dipendenti rispetto alla categoria di riferimento. Ogni barra rappresenta di quanto aumenta la probabilità per una specifica caratteristica individuale quando le altre si mantengono costanti: ad esempio, avere meno di 20 anni aumenta la probabilità di essere un dipendente a tempo determinato del 145 % rispetto a un soggetto di età compresa fra 20 e 29 anni.

¹³ *Labour market and wage developments in Europe* [Mercato del lavoro e sviluppi dei salari in Europa]. Relazione annuale 2017

3. LEVE STRATEGICHE PER IL SUPERAMENTO DELLE SFIDE

Numerosi studi hanno analizzato gli effetti della legislazione a tutela dell'occupazione sui mercati del lavoro. Un compendio dei recenti dati teorici ed empirici sull'impatto macroeconomico di tale legislazione è contenuto nella relazione della Commissione europea dal titolo *Labour market developments in Europe 2012* [Sviluppi del mercato del lavoro in Europa 2012]¹⁴ e nella relazione *Employment and social developments in Europe Review 2015*¹⁵ [Rassegna sull'occupazione e sugli sviluppi sociali in Europa 2015]. Un'analisi dell'impatto sulla segmentazione del mercato del lavoro è reperibile nella recente relazione dal titolo *Labour market and wage developments in Europe 2017*¹⁶ [Sviluppi del mercato del lavoro e dei salari in Europa 2017].

Rimandiamo a queste tre relazioni per analisi approfondite dei fattori determinanti e delle conseguenze della legislazione a tutela dell'occupazione – compreso l'impatto sulle controversie di lavoro – e per orientamenti strategici dettagliati. Questa sezione presenta una sintesi non tecnica dei risultati principali e delle migliori pratiche strategiche per affrontare le sfide presentate nella sezione 2.

La legislazione a tutela dell'occupazione contiene sia una componente di "trasferimento" (ad esempio l'indennità di licenziamento dal datore di lavoro al dipendente) sia una componente di "perdita secca" (spese processuali, processi di risoluzione

delle controversie). La componente di perdita secca aumenta gli effettivi costi del lavoro, pesando quindi non solo sulle decisioni in merito ai licenziamenti ma anche sulle assunzioni. Per contro, la componente di trasferimento può avere effetti neutri purché i salari siano sufficientemente flessibili da compensare la maggiore sicurezza che forniscono le restrizioni sui licenziamenti. La rigidità della tutela dell'occupazione, soprattutto per quanto riguarda gli obblighi procedurali, riduce la probabilità che si distruggano posti di lavoro in caso di shock economici. Aumentando il costo effettivo dell'occupazione, tuttavia, si frena anche la creazione posti di lavoro. Di conseguenza, si riducono le perdite di lavoro durante le recessioni ma si limita anche il numero di posti di lavoro creati durante i periodi di espansione perché i datori di lavoro tenderanno ad evitare di incorrere in costi di licenziamento elevati. L'avvicendamento dei dipendenti generalmente è basso nei paesi in cui la legislazione comporta costi di licenziamento elevati e incerti che possono limitare la redistribuzione dei posti di lavoro verso attività più produttive.

L'intransigenza della legislazione a tutela dell'occupazione aumenta la durata della disoccupazione e i tassi di disoccupazione a lungo termine. L'effetto previsto di tale legislazione sul tasso di disoccupazione complessivo è ambivalente (in quanto una forte legislazione a tutela dell'occupazione riduce sia la creazione sia la distruzione di posti di lavoro). Tuttavia, la combinazione di bassi tassi di distruzione di posti di lavoro e di una ridotta creazione di occupazione rischia di tradursi in periodi di disoccupazione più lunghi. In particolare, la disoccupazione tende a durare più a lungo per coloro che entrano nel mercato del lavoro per la prima volta e per periodi intermittenti (ad esempio le categorie di lavoratori nelle quali i giovani, le persone scarsamente qualificate e le donne sono sovrarappresentate).

La rigida tutela contro il licenziamento per i dipendenti con

¹⁴ Commissione europea (2012), *Labour market developments in Europe 2012*, European Economy 5/2012.

¹⁵ Commissione europea (2016), *Employment and social developments in Europe Review 2015*, Direzione generale per l'Occupazione, gli affari sociali e l'inclusione.

¹⁶ Commissione europea (2017), *Labour market and wage developments in Europe. Annual Review 2017*, Direzione generale per l'occupazione, gli affari sociali e l'inclusione.

contratto a tempo indeterminato, abbinata a un'applicazione approssimativa delle norme a tutela dei contratti di lavoro a tempo determinato o di altri contratti non standard, è una delle cause della segmentazione del mercato del lavoro. Una legislazione più intransigente a tutela dell'occupazione, applicata per regolamentare i contratti a tempo indeterminato, accresce la probabilità che vengano utilizzati i contratti a termine. Si allarga anche il divario tra l'anzianità di servizio dei lavoratori con contratto a tempo indeterminato e quelli con contratto a tempo determinato nonché tra i loro rispettivi livelli salariali¹⁷. La rigorosa legislazione a tutela dell'occupazione interessa principalmente i nuovi assunti, i lavoratori con una buona istruzione e le persone che lavorano nei servizi al mercato. Una rigida regolamentazione delle assunzioni a tempo determinato non influenza la probabilità di ottenere un posto di lavoro a termine. Tuttavia, anche quando il quadro giuridico è inflessibile la sua scarsa applicazione aumenta le probabilità che vengano offerti contratti a tempo determinato. Con una tutela relativamente intransigente dei contratti a tempo indeterminato, i lavoratori assunti in virtù di accordi non permanenti rischiano di rimanere bloccati in posti di lavoro instabili.

Tuttavia, si potrebbe ritenere che la situazione dell'occupazione di coloro che lavorano con contratti a tempo determinato non sia sempre così precaria com'è stato spesso sostenuto. Infatti, i dipendenti potrebbero avere rapporti di lavoro a lungo termine con lo stesso datore di lavoro e godere delle stesse norme di tutela – se non di norme più

¹⁷ Queste differenze permangono dopo aver verificato le caratteristiche individuali e specifiche per il posto di lavoro che influenzano la domanda di determinati tipi di contratti. Commissione europea (2017), *Labour market and wage developments in Europe. Annual Review 2017*, Direzione generale per l'occupazione, gli affari sociali e l'inclusione.

rigide – contro il licenziamento. Le imprese possono anche essere incoraggiate ad aggirare le restrizioni sul licenziamento esternalizzando il lavoro a lavoratori autonomi.

Una normativa inappropriata può ostacolare la partecipazione all'occupazione, soprattutto per le categorie di lavoratori con specifiche problematiche (lavoratori scarsamente qualificati, giovani, lavoratori anziani e donne). Ciò può accadere se le norme e i costi rendono economicamente poco attraente assumere queste tipologie di lavoratori e incoraggiano la persistenza del lavoro non dichiarato, creando per le imprese incentivi perversi a eludere la normativa.

Inoltre, sebbene sia ampiamente riconosciuto che la sicurezza del lavoro può incoraggiare i dipendenti a investire in competenze specifiche per l'impresa in questione, che aiutano la produttività, una legislazione di tutela dell'occupazione eccessivamente intransigente può danneggiare la produttività e la crescita distribuendo le risorse di manodopera in modo meno efficiente e generando tassi d'innovazione inferiori. Nel favorire la dispersione di competenze specifiche per il posto di lavoro, il maggior uso del lavoro a termine può anche frenare la crescita della produttività del lavoro.

Per ottenere i risultati migliori, la legislazione a tutela dell'occupazione non dovrebbe ostacolare le transizioni tra posti di lavoro. Dovrebbe consentire all'economia di rispondere agevolmente agli shock che richiedono la redistribuzione della forza lavoro tra diversi settori o professioni, garantendo al contempo una tutela efficace ai lavoratori. Una normativa complessa e incerta per regolamentare la rescissione di contratti a tempo indeterminato rende le imprese riluttanti ad assumere lavoratori e a impegnarsi in attività innovative a causa dei costi imprevedibili del licenziamento dei dipendenti. I lavoratori possono anche essere scoraggiati a perseguire casi di licenziamento senza giusta causa quando

l'interpretazione della legge rende incerta l'applicazione della legislazione a tutela dell'occupazione. L'incertezza sugli esiti giudiziari comporta inoltre dei costi per i dipendenti: il pagamento degli stipendi può essere infatti sospeso mentre è in corso una causa legale e nei casi in cui i giudici abbiano pareri ampiamente divergenti sulla durata prevista di una causa.

L'efficacia del sistema di risoluzione delle controversie a seguito di denunce di licenziamento senza giusta causa ha un forte impatto nella pratica sulla legislazione a tutela dell'occupazione. I quadri di risoluzione tempestiva delle controversie riducono i costi diretti e l'incertezza delle controversie di lavoro. La struttura dei meccanismi di conciliazione e mediazione precedenti al processo e la ripartizione dei costi tra l'attore e il convenuto può influenzare il tasso delle controversie. Analogamente, la possibilità che i giudici tengano conto dei tentativi di negoziare extragiudizialmente una risoluzione può influenzare gli incentivi a risolvere le controversie prima di ricorrere ai tribunali. In ultima analisi, questo può ridurre le controversie di lavoro e l'incertezza delle sentenze.

In termini di migliori pratiche strategiche, la valutazione delle priorità di riforma della legislazione a tutela dell'occupazione negli Stati membri dell'UE potrebbe prendere in considerazione i seguenti aspetti:

La soluzione dei problemi di segmentazione passa per la riduzione del divario tra la legislazione a tutela dell'occupazione per i contratti a tempo indeterminato e quella per i contratti a termine. Un uso eccessivo di contratti a tempo determinato e bassi tassi di transizione verso contratti a tempo indeterminato possono essere causati da vincoli normativi eccessivamente rigorosi sui licenziamenti individuali e collettivi e/o da regimi troppo flessibili per i contratti a termine. Nei paesi in cui si riscontrano tali divari, è stata sottolineata in recenti dibattiti

l'auspicabilità di un unico contratto a tempo indeterminato che colleghi la tutela del lavoratore alla sua anzianità di servizio.

L'eccessiva proliferazione di diverse tipologie di contratti può portare a profondi divari fra chi è "dentro" all'impresa e chi ne è invece "fuori" ("frammentazione contrattuale"). In passato, l'aumento della flessibilità di specifici tipi di contratti, senza la modifica delle norme per i contratti a tempo indeterminato o per i licenziamenti collettivi, ha accentuato il divario tra i lavoratori all'interno delle imprese e quelli al di fuori di esse nel mercato del lavoro. Ciò ha determinato la segmentazione del mercato in diversi Stati membri.

Non esiste un'unica strada per riformare i sistemi legislativi a tutela dell'occupazione, bensì diversi percorsi che dipendono dalle caratteristiche del paese. L'ambito specifico e l'indirizzo delle riforme dipendono:

- dalla priorità attribuita a ciascuno dei problemi del mercato del lavoro da affrontare;
- dalle caratteristiche della legislazione a tutela dell'occupazione che possono contribuire meglio al raggiungimento degli obiettivi di riforma;
- dalla necessità di affrontare altre questioni diverse dalla legislazione in sé (ad esempio le prestazioni di disoccupazione) per garantire che il percorso di riforma sia efficace e praticabile; e
- dalle ampie differenze nei sistemi nazionali di legislazione a tutela dell'occupazione e dalla necessità di preservarne la coerenza interna.

Adeguate misure complementari che garantiscano "flessicurezza" sono essenziali per riformare la legislazione a tutela dell'occupazione. Secondo il paradigma della "flessicurezza", si dovrebbe spostare l'attenzione dalla tutela dello specifico posto di lavoro (sicurezza del lavoro) alla garanzia della sicurezza dell'occupazione nell'arco della

vita lavorativa di una persona. Ciò significa che una maggiore flessibilità contrattuale dovrebbe accompagnare riforme che garantiscano una copertura universale e adeguata delle prestazioni di disoccupazione, efficaci politiche attive del mercato del lavoro e opportunità di apprendimento permanente. Queste misure aiuterebbero i lavoratori a realizzare la transizione da contratti a termine a contratti a tempo indeterminato e a offrire loro adeguati livelli di sicurezza per affrontare i maggiori rischi del mercato del lavoro.

Il sostegno delle parti sociali è essenziale per attuare ambiziose riforme della legislazione a tutela dell'occupazione in modo efficace e garantendone la sostenibilità a livello sociale.

La sequenza e i tempi delle riforme sono importanti. Attenuare la rigidità della legislazione a tutela dell'occupazione durante una recessione può causare la distruzione di un maggior numero di posti di lavoro, che non è compensata dalla creazione di più occupazione. Le conseguenze possono essere una disoccupazione più elevata (e una spesa maggiore per le prestazioni di disoccupazione) nel breve periodo, sebbene a medio termine questa tendenza venga compensata da una maggiore creazione di posti di lavoro.

4. ANALISI DELLA SITUAZIONE NEGLI STATI MEMBRI

Le normative degli Stati membri sembrano estremamente eterogenee, persino all'interno di gruppi di paesi con caratteristiche socioeconomiche simili. Le maggiori differenze fra le legislazioni a tutela dell'occupazione nell'UE risiedono nel sistema di licenziamento dei lavoratori con contratti standard. Esse si riferiscono non solo alla rigidità della legislazione ma anche agli strumenti atti a tutelare i lavoratori contro il licenziamento. Le maggiori differenze riguardano la definizione di licenziamento per giusta causa e licenziamento senza giusta causa e relativi rimedi.

- In alcuni paesi la **definizione di licenziamento per giusta causa** non è restrittiva e i licenziamenti senza giusta causa si limitano ai casi in cui non sono ragionevoli in base alle circostanze economiche e ai casi di discriminazione (è ciò che accade ad esempio in Belgio, nella Repubblica ceca, in Danimarca, Grecia, Irlanda, Italia, Ungheria, Polonia, Slovacchia e nel Regno Unito). Nei paesi anglosassoni, in particolare, non è necessario giustificare un licenziamento economico in quanto tale. In alcuni altri paesi (ad esempio Francia, Slovenia, Finlandia) i licenziamenti non sono giustificati se non si fondano su una motivazione obiettiva e adeguata. Ulteriori condizioni specifiche si applicano in caso di licenziamento collettivo (ad esempio in Estonia, nei Paesi Bassi, in Austria).
- **La tutela dei lavoratori in caso di licenziamento** ingiustificato varia notevolmente da un paese all'altro nell'UE. In linea di massima, se il licenziamento è ingiustificato il lavoratore ha diritto o a una compensazione pecuniaria oltre a quanto normalmente previsto in caso di eque condizioni di licenziamento, oppure ha il diritto di essere reintegrato. I datori di lavoro possono anche essere tenuti a pagare gli stipendi non riscossi del lavoratore ("arretrati"). In alcuni casi il reintegro non è previsto (ad esempio in Belgio e in Finlandia), mentre in altri è la norma (ad esempio in Estonia e in Austria). In alcuni Stati membri, se un licenziamento si basa sulla discriminazione, le imprese possono essere tenute a reintegrare il lavoratore e a garantire gli "arretrati di stipendio" (ad esempio in Italia e in Portogallo). In altri casi, la compensazione aggiuntiva viene sostituita solo dal pagamento degli "arretrati" (ad esempio nella Repubblica ceca e in Irlanda).
- Anche la **struttura delle indennità di licenziamento** varia sensibilmente da un paese all'altro. I

diritti all'indennità di licenziamento possono essere sanciti dalla legge (ad esempio in Francia, Ungheria, Portogallo e Slovenia) o stabiliti da accordi collettivi (ad esempio in Svezia e Danimarca per i colletti blu). In alcuni paesi l'indennità di licenziamento non esiste affatto (ad esempio in Belgio, Finlandia e Svezia). In Austria, i dipendenti hanno accesso a fondi d'indennità individuali. Nei casi in cui è prevista l'indennità di licenziamento, l'importo varia notevolmente tra gli Stati membri a seconda del motivo del licenziamento (per giusta causa o senza giusta causa) e di altre condizioni.

Anche la **regolamentazione dei contratti a tempo determinato** differisce abbastanza entro i limiti dei principi stabiliti nelle direttive sul lavoro a tempo determinato e sul lavoro interinale. Si riscontrano altresì differenze fra gli Stati membri per quanto riguarda le norme e le procedure per i **licenziamenti collettivi**. Tuttavia, i principi comuni sanciti nelle direttive sui licenziamenti collettivi¹⁸ riducono in una certa misura le disparità fra i paesi dell'UE.

Gli indicatori della legislazione a tutela dell'occupazione consentono di quantificarne la rigidità complessiva e di fare un confronto fra i vari paesi. L'OCSE compila tali indicatori per la maggior parte dei suoi paesi membri (Indice della legislazione a tutela dell'occupazione dell'OCSE) a partire da 21 atti legislativi (cfr. grafico 5 e la tabella 1 dell'allegato per una descrizione di questi indicatori). L'ultimo aggiornamento di questo indice riguarda la legislazione in vigore nel 2013 (o nel 2014 o nel 2015 per un numero limitato di paesi) in 21 Stati membri dell'UE che sono membri dell'OCSE, più altri tre Stati membri¹⁹ – non si tiene conto quindi delle riforme

più recenti –. La metodologia è stata perfezionata per tenere conto in modo più sistematico dell'interpretazione della legislazione, degli accordi di contrattazione collettiva e della giurisprudenza²⁰.

¹⁸ Direttive 75/129/CEE e 98/59/CE.

¹⁹ La banca dati della legislazione a tutela dell'occupazione non include Bulgaria, Cipro, Malta e Romania.

²⁰ OCSE, *Employment Outlook 2013*, capitolo 2.

Gli indicatori sulla legislazione a tutela dell'occupazione dell'OCSE hanno dei limiti e dovrebbero essere interpretati con cautela. Non tutte le modifiche nella legislazione a tutela dell'occupazione cambiano gli indicatori dell'OCSE. Una modifica può non essere sufficiente a cambiare il punteggio assegnato a una particolare caratteristica della normativa regolamentare. Oppure, aspetti specifici della legislazione possono non essere considerati nel calcolo dell'indice (ad esempio la lunghezza e l'incertezza delle procedure giudiziarie in caso di licenziamento senza giusta causa o il trattamento dei lavoratori autonomi). Inoltre, gli indicatori non colgono in pieno determinati aspetti relativi all'applicazione della legislazione a tutela dell'occupazione²¹.

Negli anni precedenti alla crisi finanziaria la maggior parte delle riforme puntava ad agevolare l'assunzione con contratti a tempo determinato. Fra il 2000 e il 2008 gli indicatori della legislazione a tutela dell'occupazione per i contratti standard individuali e i licenziamenti collettivi sono rimasti sostanzialmente stabili. Al tempo stesso, la regolamentazione dei contratti a termine è stata sensibilmente ammorbidita in diversi paesi. Queste riforme "parziali" del mercato del lavoro sono state ritenute responsabili dell'aumento del divario fra i lavoratori con contratto a tempo indeterminato garantiti da un'elevata tutela e i lavoratori con contratto a termine e una scarsa tutela²².

²¹ Una terza critica comune riguarda l'inevitabile grado di soggettività che influisce sulla codifica delle caratteristiche giuridiche nazionali in un indice composito (Venn 2009). Poiché talvolta la codifica può fornire un'interpretazione fuorviante delle norme e delle procedure nazionali, o ignorare dati non legislativi rilevanti, l'indice dell'OCSE dovrebbe essere gestito con attenzione o magari integrato con una banca dati dell'UE-28 aggiornata e più completa.

²² Ad esempio Blanchard, O e A. Landier, (2001) *The perverse effects of partial labor market reform: fixed duration contracts in France*, Documento di lavoro NBER n. 8219.

Dal 2008 sono state realizzate profonde riforme della legislazione a tutela dell'occupazione in diversi Stati membri, in particolare nell'Europa meridionale e in parti dell'Europa orientale. Le riforme hanno in larga misura indebolito la tutela offerta ai lavoratori contro il licenziamento limitando, tra le altre cose, la possibilità di reintegro in caso di licenziamento senza giusta causa, fissando un limite massimo al pagamento degli arretrati, tagliando i livelli dell'indennità di licenziamento e prorogando la durata del periodo di prova.

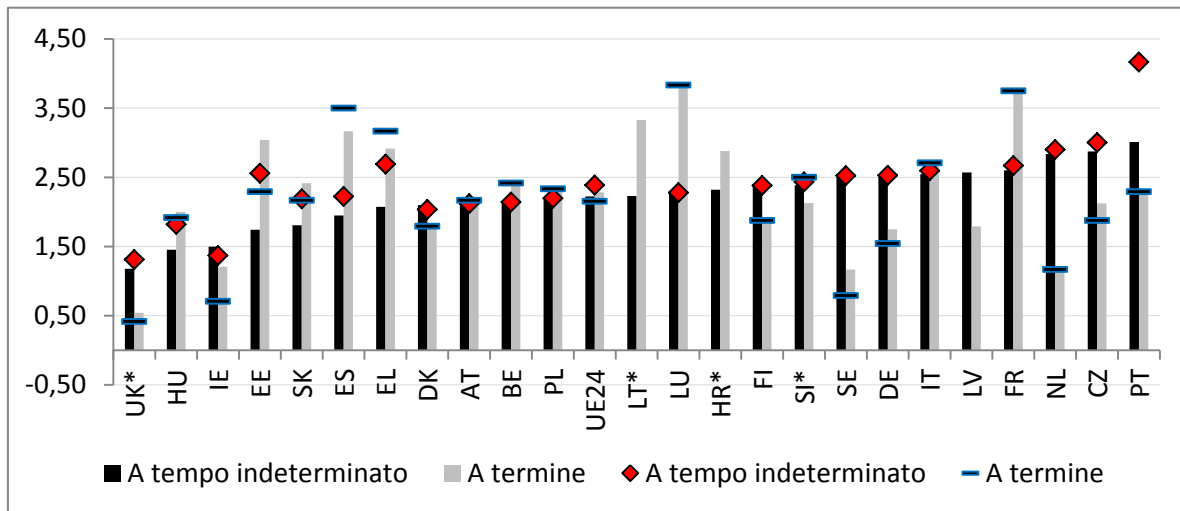
In alcuni paesi sono state semplificate le procedure per i licenziamenti collettivi e, di conseguenza, ne è stato ridotto il costo. La regolamentazione dei contratti a tempo determinato è stata modificata per scoraggiarne l'uso eccessivo, anche introducendo costi non salariali più elevati²³. L'indicatore della legislazione a tutela dell'occupazione per i contratti a tempo indeterminato è quindi rimasto costante o è diminuito sensibilmente (Grafico 6).

Sembra che l'indicatore sia particolarmente calato per il Portogallo, ma si riscontra una riduzione anche per Estonia, Grecia, Spagna, Italia, Ungheria, Slovenia, Slovacchia e Regno Unito. Per alcuni paesi (ad esempio Italia e Paesi Bassi), l'indicatore non è in grado di registrare l'effetto delle riforme del mercato del lavoro attuate dopo il 2013.

Boeri, T. e P. Garibaldi (2007) *Two tier reforms of employment protection: a honeymoon effect?*, *The Economic Journal*, vol. 117, pagg. 357-385.

²³ Per una recensione delle riforme del mercato del lavoro si veda *Labour market and wage developments in Europe 2015*, capitolo 4, Commissione europea. Informazioni dettagliate sulle recenti riforme sono reperibili nella banca dati LABREF: <https://webgate.ec.europa.eu/labref/public/>. Dati recenti della banca dati LABREF sono stati sintetizzati nel documento della Commissione europea (2017), *Labour market and wage developments in Europe: Annual Review 2017*, capitolo 3.

Grafico 6: Indice della legislazione a tutela dell'occupazione per contratti di lavoro a tempo indeterminato e determinato nel 2013* e nel 2008



Fonte: Banca dati dell'OCSE sulla tutela dell'occupazione.

*2014 per la Slovenia e il Regno Unito; 2015 per la Croazia e la Lituania.

L'attività per riformare la legislazione a tutela dell'occupazione è stata particolarmente intensa nei paesi in cui prima della crisi sono stati accumulati grandi squilibri e al contempo era in vigore una stringente legislazione a tutela dell'occupazione (Spagna, Croazia, Francia, Italia, Portogallo e Slovenia). Il Belgio ha approvato la legge sullo status unico, essenzialmente armonizzando i periodi di preavviso fra i colletti bianchi e i colletti blu e ridefinendo i licenziamenti ingiustificati. I costi di licenziamento, compresi i licenziamenti collettivi, sono stati ridotti anche nel Regno Unito. Il resto della sezione presenta un elenco parziale delle riforme attuate negli ultimi anni.

La **Croazia** ha ultimato la riforma del diritto del lavoro avviata nel 2013 adottando la legge sul lavoro nel 2014. Essa facilita l'uso di alcune forme di lavoro non standard e semplifica le procedure di licenziamento. Nell'agosto 2016, la **Francia** ha introdotto una riforma specificando le circostanze in cui si possono prendere provvedimenti di licenziamento individuale per motivi economici. La riforma introduce anche una maggiore flessibilità nella definizione delle condizioni di lavoro a livello

d'impresa. Nel 2014, **l'Italia** ha adottato una riforma globale del mercato del lavoro sotto forma del Jobs Act. Tra le altre cose, questa legge rivede le norme sul licenziamento per i contratti a tempo indeterminato, semplifica e riduce le forme atipiche di contratti e aumenta le norme di flessibilità interna all'interno delle imprese.

In **Lituania**, la revisione del codice del lavoro adottata nel 2016 ha ridotto il costo dei licenziamenti individuali abbreviando il periodo di preavviso e riducendo l'indennità di licenziamento. Ha inoltre allentato le restrizioni sull'utilizzo dei contratti a termine e ha introdotto una serie di nuove tipologie di contratto fra cui i contratti di apprendistato, i contratti di lavoro a progetto, i contratti di lavoro condiviso e i contratti con più datori di lavoro. Nel luglio 2015, **i Paesi Bassi** hanno introdotto un limite ai pagamenti dell'indennità di licenziamento per i licenziamenti senza giusta causa e hanno fatto maggiore chiarezza sui percorsi da seguire in caso di licenziamento (il servizio pubblico per l'impiego in caso di ragioni economiche e i tribunali caso di motivi personali). È stata inoltre ridotta la durata massima dei contratti a termine (da 3 a 2 anni) ed è stato

aumentato il numero di mesi che devono trascorrere fra un contratto e l'altro prima che possa iniziare una nuova catena di contratti a tempo determinato. Nel 2016 la **Polonia** ha introdotto restrizioni sul numero di contratti di lavoro a tempo determinato consecutivi e sulla loro durata massima. Ha anche allineato il periodo di preavviso per i contratti a termine a quello per i contratti a tempo indeterminato.

Più in generale, diversi Stati membri hanno limitato ulteriormente i contratti a

termine e, più specificamente, l'uso dei contratti di lavoro interinale (ad esempio la Danimarca, la Francia, l'Italia, la Slovacchia e la Slovenia). Per contro, altri hanno facilitato l'accesso ai contratti a termine (ad esempio la Repubblica Ceca) e al lavoro tramite agenzia interinale (Grecia e Lituania). Alcuni (come la Croazia, l'Italia e il Portogallo) hanno aumentato la durata o le possibilità di rinnovo dei contratti a tempo determinato al fine di incoraggiare la creazione di occupazione.

5. RIFERIMENTI

- Blanchard, O e A. Landier, (2001), *The perverse effects of partial labor market reform: Fixed Duration Contracts in France*, Documento di lavoro NBER n. 8219.
- Boeri, T. e P. Garibaldi (2007), *Two tier reforms of employment protection: a Honeymoon effect?*, *The Economic Journal*, Vol. 117, pagg. 357-385.
- Commissione europea (2012), *Labour market developments in Europe 2012*, European Economy 5/2012.
- Commissione europea (2016), *Employment and social developments in Europe Review 2015*, Direzione generale per l'Occupazione, gli affari sociali e l'inclusione.
- Commissione europea (2017), *Labour market and wage developments in Europe. Annual Review 2017*, Direzione generale per l'occupazione, gli affari sociali e l'inclusione.
- OCSE (2013), *Employment Outlook 2013*, OECD Publishing.
- Pedersini, R. e Coletto, D. (2010). *Self-employed workers: industrial relations and working conditions* [Lavoratori autonomi: relazioni industriali e condizioni di lavoro], Fondazione europea per il miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro, 2010.
- Venn, D. (2009), *Legislation, collective bargaining and enforcement: Updating the OECD employment protection indicators*, OECD Social, Employment and Migration Working Paper n. 89.

Data: 17.10.2017

ALLEGATO

Principali caratteristiche della legislazione a tutela dell'occupazione

Sono tre i principali aspetti della tutela dell'occupazione solitamente regolamentati dalla normativa: la tutela dei lavoratori in caso di **licenziamento individuale**; le specifiche prescrizioni per i **licenziamenti collettivi**; e le **forme di occupazione a termine**.

Le caratteristiche principali della legislazione a tutela dell'occupazione per i **licenziamenti individuali** sono le seguenti:

- **Periodo di prova.** Durante il periodo di prova entrambe le parti possono rescindere il rapporto di lavoro senza alcun costo (in genere non si applica né il periodo di preavviso né l'indennità di licenziamento). Per evitare il rischio che i datori di lavoro approfittino di lunghi periodi di prova, la legislazione spesso fissa una durata massima. In alcuni paesi, la normativa consente di deviare dalla lunghezza massima standard tramite deroghe temporanee, in particolare per la formazione sul lavoro. Il periodo di prova in certi casi è regolamentato in modo tale da ridurre i costi di licenziamento all'inizio. Il limite massimo del periodo di prova nell'UE varia da meno di 1 mese a 12 mesi; nella maggior parte dei paesi è tra i 3 e i 6 mesi.
- **Periodi di preavviso e obblighi procedurali.** Le leggi sul lavoro spesso prevedono un periodo di preavviso di licenziamento e un obbligo di notifica preventiva per iscritto. Il mancato rispetto del periodo di preavviso può dare diritto a un indennizzo per le retribuzioni che il lavoratore avrebbe ricevuto se il termine fosse stato osservato correttamente. In linea generale, le procedure variano a seconda che la motivazione del licenziamento sia personale (ad esempio per incapacità o per motivi disciplinari) o

economica. Le procedure possono anche dipendere dalla tipologia di lavoratore, dalle dimensioni dell'impresa e dall'appartenenza ai sindacati.

- In alcuni paesi i datori di lavoro che intendono licenziare un lavoratore sono tenuti a notificare, talvolta anche su richiesta del dipendente, uno o più soggetti terzi (i rappresentanti dei lavoratori o il servizio pubblico per l'impiego, l'ispettorato del lavoro o altre autorità pubbliche). Oltre alla notifica, in alcuni paesi i datori di lavoro devono anche fornire a soggetti terzi una giustificazione dei licenziamenti. A seconda del paese, il lasso di tempo che trascorre prima che possa iniziare il periodo di preavviso può superare 1 mese.
- **Motivazioni per il licenziamento individuale.** Nella maggior parte dei casi la normativa in materia di rescissione di un contratto di lavoro impone al datore di lavoro di motivare le ragioni del licenziamento. Un licenziamento può essere giustificato per:
 - **motivi disciplinari** o per motivi personali (ad eccezione dei casi di discriminazione);
 - **motivi economici** (eliminazione del posto, mutamenti tecnologici, inidoneità del lavoratore).

Mentre il licenziamento per motivi disciplinari non comporta alcun risarcimento al lavoratore, nella maggior parte dei paesi il licenziamento per motivi economici comporta un risarcimento (indennità di licenziamento). Le leggi nazionali differiscono sull'entità dei motivi validi per il licenziamento e sulla discrezionalità dei giudici nel mettere in discussione le decisioni dei datori di lavoro. I "validi motivi" per un licenziamento possono essere definiti in modo molto ampio e lasciare quindi spazio per includervi una gamma di situazioni estremamente

eterogenee; oppure, possono essere molto dettagliati, riducendo così il margine dei tribunali del lavoro per analizzare le decisioni dei datori di lavoro. In alcuni paesi i licenziamenti senza giusta causa si limitano ai casi in cui non sono ragionevoli in base alle circostanze economiche e ai casi di discriminazione. In altri paesi i licenziamenti non sono giustificati se non si fondano su una motivazione obiettiva e adeguata. Inoltre, in caso di esubero, i licenziamenti sono considerati illegittimi se il datore di lavoro non tiene conto delle circostanze specifiche dei lavoratori licenziati (ad esempio anzianità di servizio, responsabilità familiari, qualifiche professionali, equilibrio di età/sexo all'interno di un'impresa). In alcuni paesi, affinché il licenziamento sia legittimo occorre prendere in considerazione specifiche alternative che includono, ad esempio, la riqualificazione e/o il trasferimento del lavoratore in un'altra posizione all'interno dell'impresa.

- **Conseguenze del licenziamento illegittimo.** In caso di licenziamento illegittimo le imprese devono attenersi alle conseguenze legali previste. Di norma, un lavoratore ha diritto o a una compensazione pecuniaria oltre a quanto normalmente previsto per un licenziamento legittimo, oppure ha il diritto di essere reintegrato. I datori di lavoro possono anche essere tenuti a pagare gli stipendi non riscossi del lavoratore. Il regime di reintegro presenta molte differenze fra i vari paesi dell'UE: in alcuni casi non è previsto, mentre in altri è la norma. Spesso, la decisione sul reintegro viene lasciata al lavoratore. In alcuni paesi, le imprese possono dover versare un indennizzo supplementare se il lavoratore non viene reintegrato. In altri sono tenute a pagare un risarcimento solo per gli stipendi non riscossi e per i contributi di previdenza sociale non versati durante il periodo intercorso fra il licenziamento e la sentenza. Il pagamento degli "arretrati" ha un

limite massimo in certi paesi. In alcuni (ad esempio la Germania), esiste l'opzione del reintegro per il dipendente ma raramente viene scelta in quanto la struttura del processo di lavoro contiene forti incentivi per entrambe le parti a risolvere qualsiasi controversia mediante accordo reciproco prima di ricorrere ai tribunali.

- **Indennità di licenziamento.** L'indennità di licenziamento consiste nel pagamento di una somma forfettaria una tantum al lavoratore licenziato contro la sua volontà. I diritti all'indennità di licenziamento possono essere stabiliti dalla legge o da accordi collettivi. Il pagamento può variare in base al motivo del licenziamento (giustificato o ingiustificato). Nella maggior parte dei paesi l'indennità di licenziamento esiste in caso di licenziamento per motivi economici ma generalmente non è dovuta in caso di licenziamento per ragioni disciplinari. In alcuni paesi i datori di lavoro di non versano alcuna indennità, ma il periodo di preavviso può essere molto lungo (ad esempio in Finlandia e in Svezia)²⁴. In altri, l'indennità di licenziamento è il costo principale del licenziamento (ad esempio nei Paesi Bassi e in Spagna). L'entità dell'indennità di licenziamento è spesso legata all'anzianità di servizio e al livello di stipendio del dipendente in prossimità del momento del licenziamento. L'importo dell'indennità di licenziamento può essere soggetto a un limite massimo. In alcuni paesi tale importo è inversamente proporzionale alla lunghezza del periodo di preavviso. In genere l'indennità di licenziamento è finanziata interamente dal datore di lavoro che decide il licenziamento, ma in alcuni paesi il finanziamento è condiviso fra diversi datori di lavoro.

²⁴ Con poche eccezioni (Belgio, Germania, Grecia), le indennità di licenziamento stabilite per legge sono dovute a prescindere dal periodo di preavviso.

In Austria, ad esempio, sono finanziate da un fondo a nome del dipendente. Tale fondo è trasferibile ad altri datori di lavoro fino al licenziamento o alla pensione del lavoratore, di modo che vi contribuiscono tutti i datori di lavoro della carriera professionale del lavoratore.

Le procedure di licenziamento collettivo sono avviate dal licenziamento simultaneo di diversi dipendenti per ragioni non collegate ai singoli lavoratori interessati. In caso di licenziamenti collettivi, in tutti gli Stati membri sono applicabili i requisiti minimi fissati dalla direttiva del 1998 in materia²⁵. Le norme sui licenziamenti collettivi riguardano i seguenti punti:

- **Definizione di licenziamento collettivo.** È il numero minimo di lavoratori licenziati in un determinato lasso di tempo, in una determinata località, affinché il licenziamento possa essere considerato come collettivo. Il numero è spesso legato alle dimensioni dell'impresa/dello stabilimento.
- **Obblighi procedurali e di notifica.** Queste prescrizioni riguardano gli obblighi dei datori di lavoro di:
 - consultare i rappresentanti dei lavoratori nel momento in cui prendono in considerazione la possibilità di procedere a licenziamenti collettivi, al fine di trovare soluzioni alternative ogniqualvolta possibile; e
 - notificare alla competente autorità pubblica la loro intenzione di portare avanti un licenziamento collettivo.
- **Criteri per la selezione di dipendenti da licenziare.** Criteri trasparenti e non discriminatori possono essere indicati dalla legge, negli accordi collettivi o mediante la procedura di informazione e consultazione.

- **Risarcimento e altre conseguenze dei licenziamenti collettivi illegittimi.** Nella maggior parte dei casi, le indennità di licenziamento previste per i licenziamenti economici individuali sono dovute anche in caso di licenziamento collettivo. I datori di lavoro possono dover garantire un risarcimento pecuniario aggiuntivo (ad esempio il cofinanziamento di prestazioni di disoccupazione). Secondo la legislazione nazionale, il mancato rispetto degli obblighi procedurali e di notifica o dei criteri di selezione per il licenziamento dà luogo a conseguenze legali.

La legislazione prevede delle **restrizioni sull'uso di contratti a termine** per evitare da una parte la discriminazione rispetto ai lavoratori a tempo indeterminato e, dall'altra, l'abuso di tali contratti. I requisiti minimi per i contratti a termine che tutti gli Stati membri sono tenuti a rispettare sono fissati dalla direttiva sul lavoro a tempo determinato²⁶. Le condizioni per utilizzare tali contratti generalmente prevedono la comunicazione delle motivazioni che ne giustificano l'uso e l'accettazione dei limiti sul numero di rinnovi e/o sulla durata totale dei contratti accumulati (tra i motivi che ne giustificano l'uso vi sono ad esempio le improvvise fluttuazioni della domanda, la sostituzione di personale con contratto a tempo indeterminato per brevi periodi, l'assunzione di lavoratori con competenze specialistiche per realizzare progetti specifici e le imprese start-up che comportano rendimenti rischiosi e incerti).

Esistono diverse tipologie di contratto per il lavoro interinale. La specificità del lavoro mediante agenzia interinale consiste nel fatto che, mentre di norma in un rapporto di lavoro sono coinvolte due parti — il datore di lavoro e il lavoratore —, il lavoro interinale prevede una terza parte: l'impresa utilizzatrice. I lavoratori interinali sono impiegati e pagati da un'agenzia di lavoro interinale (il datore di lavoro), ma

²⁵ Direttiva 98/59/CE.

²⁶ Direttiva 99/70/CEE.

sono messi a disposizione delle imprese utilizzatrici per periodi di tempo determinati e lavorano sotto la loro supervisione. A seconda della legislazione nazionale applicabile, i lavoratori delle agenzie interinali possono lavorare con contratti a termine o a tempo indeterminato.

Questa forma di occupazione risponde a una reale esigenza delle imprese utilizzatrici: essa consente, ad esempio, di gestire i picchi di produzione o di sostituire i dipendenti assenti con relativa facilità. I requisiti minimi per tutelare i lavoratori delle agenzie interinali sono stabiliti dalla direttiva del 2008 sul lavoro tramite agenzia interinale²⁷.

²⁷ Direttiva 2008/104/CE.

Tabella 1 – Rigorosità della tutela dell'occupazione, indici OCSE

		Tutela dei lavoratori a tempo indeterminato contro i licenziamenti individuali e collettivi	Tutela dei lavoratori a tempo indeterminato contro il licenziamento (individuale)	Specifiche prescrizioni per il licenziamento collettivo	Regolamentazione delle forme di occupazione a tempo determinato
Belgio	2013	2,99	2,14	5,13	2,42
Repubblica ceca	2013	2,66	2,87	2,13	2,13
Danimarca	2013	2,32	2,10	2,88	1,79
Germania	2013	2,84	2,53	3,63	1,75
Estonia	2013	2,07	1,74	2,88	3,04
Irlanda	2013	2,07	1,50	3,50	1,21
Grecia	2013	2,41	2,07	3,25	2,92
Spagna	2013	2,36	1,95	3,38	3,17
Francia	2013	2,82	2,60	3,38	3,75
Croazia	2015	2,30	2,32	2,25	2,88
Italia	2013	2,89	2,55	3,75	2,71
Lettonia	2013	2,91	2,57	3,75	1,79
Lituania	2015	2,42	2,23	2,88	3,33
Lussemburgo	2013	2,74	2,28	3,88	3,83
Ungheria	2013	2,07	1,45	3,63	2,00
Paesi Bassi	2013	2,94	2,84	3,19	1,17
Austria	2013	2,44	2,12	3,25	2,17
Polonia	2013	2,39	2,20	2,88	2,33
Portogallo	2013	2,69	3,01	1,88	2,33
Slovenia	2014	2,39	1,99	3,38	2,13
Slovacchia	2013	2,26	1,81	3,38	2,42
Finlandia	2013	2,17	2,38	1,63	1,88
Svezia	2013	2,52	2,52	2,50	1,17
Regno Unito	2014	1,59	1,18	2,63	0,54
Media UE non ponderata		2,47	2,21	3,12	2,28

Fonte: Banca dati dell'OCSE sulla tutela dell'occupazione, www.oecd.org/employment/protection.