



## Il blocco dei licenziamenti è utile a sostenere l'occupazione?

di Matilde Casamonti e Giampaolo Galli  
26 febbraio 2021

*L'Italia è l'unico paese europeo ad aver introdotto un blocco generale sui licenziamenti economici; nel resto d'Europa solo Spagna e Grecia hanno introdotto sospensioni ai licenziamenti economici, ma meno estese che in Italia. Nonostante l'introduzione del blocco, in Italia, Spagna e Grecia il calo dell'occupazione nel 2020 è stato all'incirca uguale a quello medio europeo, ma è stato maggiore di quello degli altri grandi paesi europei quali Francia e Germania, che non hanno introdotto alcuna sospensione. In Italia, il calo delle cessazioni determinato dal blocco non è riuscito a ovviare alla diminuzione della creazione di nuovi posti di lavoro, il che ha generato un saldo netto negativo sull'occupazione complessiva.*

\* \* \*

Con lo scoppio della pandemia, a marzo, il Governo ha adottato vari interventi per aiutare le imprese e sostenere l'occupazione. In particolare, sono state prese misure speciali per l'estensione degli ammortizzatori sociali (CIGO, CIG in deroga e i Fondi di solidarietà) e sono state erogate indennità un tantum ai lavoratori autonomi e agli stagionali.<sup>1</sup> Con il Decreto Cura Italia sono stati anche proibiti i licenziamenti individuali per giustificato motivo oggettivo e sono state sospese tutte le procedure di licenziamento collettivo (comprese quelle già avviate alla data del 23 febbraio 2020).<sup>2</sup> Con il perdurare della crisi, tutte queste misure sono state prorogate, con lievi modifiche, dai decreti anticrisi successivi e, infine, anche dall'ultima legge di bilancio che ne ha esteso la durata fino al 31 marzo 2021. In particolare, per quanto riguarda la sospensione dei licenziamenti, il Decreto Agosto ha introdotto sia una durata differenziata del divieto dei licenziamenti a seconda dell'utilizzo o meno da parte dei datori di lavoro delle misure di integrazione salariale o di esonero dei

<sup>1</sup> Vedi Titolo II del Decreto Cura Italia:

<https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2020/03/17/20G00034/sg>.

<sup>2</sup> Il licenziamento per giustificato motivo oggettivo, o licenziamento economico, è quello determinato da ragioni inerenti all'attività produttiva, all'organizzazione del lavoro e al regolare funzionamento della stessa attività. Vedi l'art. 46 del Decreto Cura Italia:

<https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2020/03/17/20G00034/sg>.

contributi, sia alcune eccezioni al divieto di licenziare, quali ad esempio, in caso di messa in liquidazione dell'azienda o fallimento.<sup>3</sup> Nonostante queste limitate deroghe, i licenziamenti economici sono ormai sospesi da circa un anno. Con l'avvicinarsi della data di scadenza del blocco fissata per il 31 marzo, si è aperto un confronto in merito ad un'ulteriore proroga di questa misura. I sindacati hanno richiesto al nuovo esecutivo di estendere il divieto fino a fine pandemia o almeno fino a quando non saranno riformati gli ammortizzatori sociali. Le aziende sembrano disposte ad accettare la proroga a patto che le misure di integrazione salariale siano ulteriormente prorogate.<sup>4</sup>

La domanda di fondo che si pone è se il divieto di licenziare sia una misura utile a sostenere l'occupazione, o se invece comporti un irrigidimento del sistema economico, dato che impedisce lo spostamento dei lavoratori verso settori più produttivi e meno colpiti dalla crisi.

## L'andamento dei licenziamenti e dell'occupazione in Italia

Secondo i dati Inps l'introduzione del blocco dei licenziamenti in Italia ha coinciso con un calo drastico delle cessazioni (licenziamenti e dimissioni) mensili dei rapporti di lavoro rispetto al 2019.<sup>5</sup> Tra gennaio e novembre 2020, le cessazioni totali dei rapporti di lavoro sono state circa il 20 per cento in meno rispetto allo stesso periodo nel 2019: 5,0 milioni del 2020 contro i 6,3 milioni del 2019 (Fig. 1). Sembra quindi che le misure anticrisi adottate abbiano bloccato le uscite oltre a quanto sarebbe avvenuto in un periodo senza Covid. Sono però diminuite molto anche le assunzioni: da 6,8 milioni nuovi rapporti di lavoro tra gennaio ed ottobre 2019 a soli 4,7 milioni nello stesso periodo del 2020 (Fig. 2). In complesso, tenuto conto della dinamica dei rapporti a termine, la differenza tra il numero dei nuovi rapporti di lavoro e quelli giunti al termine nel 2020 è negativa: meno 296mila rapporti di lavoro. La diminuzione dei licenziamenti non è stata quindi tale da compensare il calo delle nuove assunzioni.

<sup>3</sup> Vedi l'art. 14 del Decreto Agosto (DL 104/2020):

<https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2020/08/14/20G00122/sg>.

<sup>4</sup> Vedi: [https://www.ansa.it/sito/notizie/politica/2021/02/08/governo-parte-dialogo-sindacati-e-imprese-da-draghi\\_30694d5a-0678-4c8e-959b-e5d2d1345484.html](https://www.ansa.it/sito/notizie/politica/2021/02/08/governo-parte-dialogo-sindacati-e-imprese-da-draghi_30694d5a-0678-4c8e-959b-e5d2d1345484.html).

<sup>5</sup> I dati Inps provengono dall'Osservatorio sul precariato, il campo di osservazione riguarda gli archivi UNIMENS dei lavoratori dipendenti privati esclusi lavoratori domestici e operai agricoli. Sono compresi i lavoratori degli enti pubblici economici. Fonte:

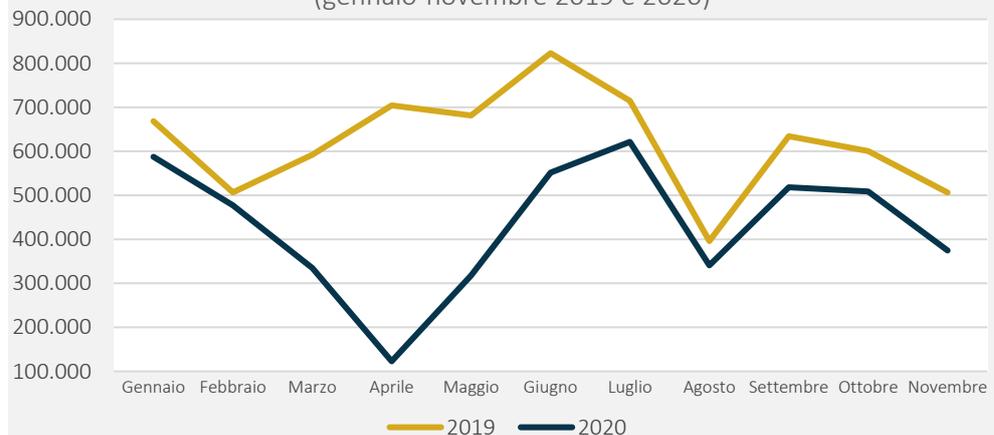
<https://www.inps.it/nuovoportaleinps/default.aspx?itemdir=46919>.

**Fig. 1: Cessazioni dei rapporti di lavoro per mese**  
(gennaio-novembre 2019 e 2020)



Fonte: Elaborazioni OCPI su dati Inps.

**Fig. 2: Nuovi rapporti di lavoro per mese**  
(gennaio-novembre 2019 e 2020)



Fonte: Elaborazioni OCPI su dati Inps.

Il blocco dei licenziamenti ha contribuito a scaricare il peso della crisi sui licenziamenti a tempo determinato giunti a scadenza, che non sono stati rinnovati. Secondo i dati ISTAT, tra febbraio e dicembre 2020, il numero dei lavoratori a tempo determinato è diminuito dell'11 per cento, quello dei lavoratori autonomi quasi del 4 per cento.<sup>6</sup> Questo ha fatto sì che le conseguenze negative della crisi si siano scaricate soprattutto sui giovani e sulle donne, che più spesso sono occupati con contratti a termine o stagionali. Il numero di occupati tra i 15 e i 24 anni è infatti diminuito del 13 per cento, quelli tra 25 e 34 anni del 5 per cento. Infine, tra febbraio e dicembre, mentre il numero degli occupati uomini è diminuito dell'1 per cento, il numero di occupate donne è diminuito di quasi il 3 per cento.

<sup>6</sup> Fonte dati: <https://www.istat.it/it/archivio/253019>.

## Il blocco dei licenziamenti: un confronto europeo

Tutti i paesi europei hanno risposto alla crisi ampliando o introducendo *ex novo* misure per mantenere l'occupazione e sostenere le aziende.<sup>7</sup> Alcuni paesi (Regno Unito, Grecia, Lettonia, Slovenia e Lituania) hanno attivato per la prima volta programmi per il mantenimento del lavoro paragonabili alla nostra cassa integrazione; gli altri paesi che avevano già tali programmi li hanno rifinanziati ed estesi.<sup>8</sup> Solo Spagna e Grecia hanno accompagnato queste misure con una sospensione dei licenziamenti economici, analogamente a quanto è stato fatto in Italia.<sup>9</sup> Tuttavia, solo in Italia sono stati vietati tutti i licenziamenti economici. In Spagna è stato proibito ai datori di lavoro di utilizzare la pandemia come giustificativo per il licenziamento economico. Nel caso di crisi generata dalla pandemia, le aziende spagnole devono utilizzare tutte le misure di sostegno introdotte dal governo impegnandosi a mantenere i rapporti di lavoro per tutta la durata della misura e per i sei mesi successivi.<sup>10</sup> In Grecia sono stati vietati i licenziamenti nelle imprese la cui attività è stata sospesa con decisione del governo. Negli altri paesi europei non sono stati introdotti espliciti blocchi sui licenziamenti, anche se alcuni paesi hanno adottato misure specifiche per aumentare la protezione dei lavoratori contro i licenziamenti in determinati casi.<sup>11</sup> Ad esempio, il Lussemburgo ha aumentato la protezione contro i licenziamenti in caso di congedo di malattia; in Francia è stato reso più stringente il controllo su tali licenziamenti da parte delle agenzie competenti.<sup>12</sup> Nonostante la varietà di misure adottate, solo l'Italia ha introdotto un blocco generale sui licenziamenti economici.

---

<sup>7</sup> Vedi la Policy table a p.1 della pubblicazione Supporting people and companies to deal with the covid-19 virus: options for an immediate employment and social-policy response dell'OECD ([https://oecd.dam-broadcast.com/pm\\_7379\\_119\\_119686-962r78x4do.pdf](https://oecd.dam-broadcast.com/pm_7379_119_119686-962r78x4do.pdf)).

<sup>8</sup> Vedi: [https://read.oecd-ilibrary.org/view/?ref=135\\_135415-6bardplc5q&title=Job-retention-schemes-during-the-COVID-19-lockdown-and-beyond](https://read.oecd-ilibrary.org/view/?ref=135_135415-6bardplc5q&title=Job-retention-schemes-during-the-COVID-19-lockdown-and-beyond), p. 7.

<sup>9</sup> Per maggiori informazioni sulle misure prese da ogni singolo paese europeo si rimanda alle pubblicazioni mensili Flash Reports on Labour Law della Commissione Europea.

<sup>10</sup> Vedi: <https://www.mscbs.gob.es/ssi/covid19/mlaborales/despidos.htm> e <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2020-3824&p=20210127&tn=1#a2-4>.

<sup>11</sup> Anche in Lussemburgo i licenziamenti collettivi sono stati vietati, però solo per un breve periodo di tempo, da aprile a giugno 2020. Vedi: Flash Reports on Labour Law June 2020.

<sup>12</sup> Vedi: [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---cabinet/documents/publication/wcms\\_756331.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---cabinet/documents/publication/wcms_756331.pdf), p. 27.

## L'andamento dell'occupazione in Europa

Italia, Spagna e Grecia sono tra i paesi europei maggiormente colpiti dalla crisi a livello economico, oltre che sanitario; infatti, sono stati tra i paesi europei che, secondo le proiezioni dell'OCSE, hanno subito una variazione di reddito maggiore (- 9 per cento per l'Italia, - 11,6 per la Spagna e - 10,1 per la Grecia).<sup>13</sup> Anche considerando una tale caduta di Pil, questi paesi non sono riusciti a proteggere l'occupazione meglio di molti altri paesi europei (Tav. 1). Infatti, la loro elasticità dell'occupazione al reddito, ovvero il rapporto tra la variazione percentuale dell'occupazione e la variazione percentuale del Pil, è stata più o meno in linea con quella della media europea e peggiore di quella dei principali paesi.<sup>14</sup> In Italia, l'occupazione è caduta dell'1,65 per cento, con un'elasticità rispetto al Pil di 0,18; in Grecia la caduta è stata del 2,25 per cento con un'elasticità di 0,22; in Spagna la caduta è stata del 3,27 per cento con un'elasticità di 0,28. Per confronto, in Francia, l'occupazione è diminuita solo dell'1 per cento rispetto al 2019, nonostante il calo del Pil sia stato del 9 per cento: l'elasticità è stata solo di 0,11. Meglio dell'Italia hanno fatto anche la Germania e la Svizzera, due paesi in cui addirittura l'occupazione è aumentata, e l'Olanda in cui l'occupazione è caduta solo di 0,43 per cento a fronte di una caduta del Pil di 4,5 per cento. Nella media europea, la caduta dell'occupazione è stata dell'1,53 per cento a fronte di una caduta del Pil del 5,87 per cento, con un'elasticità pari a 0,26, superiore a quella dell'Italia e quasi uguale a quella della Spagna.

## Conclusione

Il blocco dei licenziamenti è una misura che nel breve periodo protegge gli "insiders", ossia i lavoratori a tempo indeterminato, a danno dei lavoratori a termine, autonomi o stagionali: chi paga il costo più alto sono giovani e donne. Nel complesso, non sembra sia stato in grado di produrre migliori risultati sul fronte dell'occupazione. Nel medio termine, il blocco ha l'evidente svantaggio di impedire o comunque ritardare quegli aggiustamenti strutturali che sono necessari per mantenere la competitività delle imprese, specie in un contesto di cambiamenti molto rapidi dovuti alla pandemia, oltre che alle innovazioni tecnologiche. È evidente che quanto più a lungo si mantiene il blocco, tanto più forti diventano gli squilibri accumulati e dunque gli effetti negativi che si possono avere nel momento in cui si tornasse ad un funzionamento fisiologico del mercato del lavoro.

<sup>13</sup> Fonte dati: <https://www.oecd.org/economic-outlook/>.

<sup>14</sup> L'elasticità dell'occupazione rispetto al reddito si calcola come:

$$\varepsilon = \frac{\Delta L}{L} : \frac{\Delta Y}{Y}$$

dove L è l'occupazione e Y il Pil.

Tav. 1: Elasticità dell'occupazione al reddito

| Paese               | Variazione percentuale dell'occupazione tra il 2019 e il 2020 | Variazione percentuale del Pil tra il 2019 e il 2020 | Elasticità dell'occupazione al reddito |
|---------------------|---|--|--|
| Lussemburgo         | 1,53  | -4,45  | -0,35                                  |
| Germania            | 0,24  | -5,53  | -0,04                                  |
| Svizzera            | 0,18  | -4,69  | -0,04                                  |
| Paesi Bassi         | -0,43   | -4,55  | 0,09                                   |
| Francia             | -1,03   | -9,11  | 0,11                                   |
| Belgio              | -0,95   | -7,45  | 0,13                                   |
| Italia              | -1,65   | -9,05  | 0,18                                   |
| Rep. Ceca           | -1,30   | -6,79  | 0,19                                   |
| Danimarca           | -0,80   | -3,88  | 0,21                                   |
| Slovenia            | -1,67   | -7,51  | 0,22                                   |
| Grecia              | -2,25   | -10,10   | 0,22                                   |
| Polonia             | -0,81   | -3,51  | 0,23                                   |
| Media EU            | -1,53   | -5,87  | 0,26                                   |
| Spagna              | -3,27   | -11,63   | 0,28                                   |
| Austria             | -2,57   | -8,03  | 0,32                                   |
| Portogallo          | -2,85   | -8,43  | 0,34                                   |
| Finlandia           | -1,71   | -3,97  | 0,43                                   |
| Repubblica Slovacca | -2,72   | -6,29  | 0,43                                   |
| Ungheria            | -2,49   | -5,66  | 0,44                                   |
| Estonia             | -2,43   | -4,74  | 0,51                                   |
| Norvegia            | -0,63   | -1,18  | 0,53                                   |
| Svezia              | -1,74   | -3,22  | 0,54                                   |
| Lituania            | -2,06   | -1,95  | 1,05                                   |
| Irlanda             | -3,88   | -3,20  | 1,21                                   |

Fonte: elaborazione OCPI su dati OECD Economic Outlook