

Approfondimento giuridico ed economico in merito alla misura del blocco dei licenziamenti in risposta all'emergenza epidemiologica da Covid-19

di Antonella Masciulli, Antonio Altamore,
Federico Ioli, Francesca Zanca, Francesco
Amato, Lorenzo Bernardini, Sara Roubi

(coordinamento di Massimiliano Perticoni)

1. Quadro normativo di riferimento

(a cura di Lorenzo Bernardini)

La pandemia ha stravolto il nostro modo di vivere, ed anche il nostro modo di lavorare. Tanto è cambiato nel 2020 sul diritto del lavoro e sull'approccio ad ogni singolo istituto. Il cambiamento che, più di tutti, ha palesato l'eccezionalità di questo momento storico è stato il **blocco dei licenziamenti**. Si tratta tuttavia di un nome che non rende correttamente il concetto di quanto è stato imposto dal legislatore. Sarebbe infatti più corretto parlare di blocco dei licenziamenti per cause economiche.

Occorre prima di partire segnalare un'imprecisione nella terminologia del linguaggio colloquiale; la recessione dal contratto di lavoro può essere di due tipi: licenziamento o dimissioni. Per essere esaustivi ci sarebbe anche la risoluzione consensuale, ma si tratta di un caso veramente eccezionale.

Parliamo di **licenziamento** quando è il datore di lavoro a voler interrompere il rapporto, quando invece è il lavoratore a chiedere la cessazione di parla di **dimissioni**. L'affermazione "mi sono licenziato" è tecnicamente scorretta, il verbo licenziare non è mai riflessivo.

Alla luce di questa definizione possiamo già capire come il blocco dei licenziamenti sia un limite unicamente per il datore di lavoro, il lavoratore potrà sempre dimettersi liberamente, rispettando solamente l'obbligo del preavviso.

Non tutti i licenziamenti però sono bloccati, lo sono solo quelli per motivi economici. La legge individua unicamente tre cause di licenziamento: la giusta causa, il giustificato motivo soggettivo e il giustificato motivo oggettivo.

La **giusta causa**, comunemente detta "licenziamento in tronco" è quella causa di licenziamento che non permette la prosecuzione nemmeno temporanea del rapporto. La possiamo genericamente individuare in due ipotesi: laddove il comportamento del lavoratore faccia irrimediabilmente cadere la fiducia del datore di lavoro nei suoi confronti (esempio estremo è il lavoratore sorpreso a rubare sul luogo di lavoro) oppure un grave inadempimento contrattuale (intendendo quindi il licenziamento come sanzione disciplinare di ultima istanza).

Il **giustificato motivo soggettivo** è la versione soft della giusta causa: laddove vi sia un inadempimento grave ma che, nonostante questo, il rapporto di lavoro può durare ancora qualche settimana in modo da permettere al lavoratore di trovare un altro lavoro o comunque di riorganizzare la propria vita, conscio che la data in cui perderà il lavoro è già definita e a lui nota. La casistica per il giustificato motivo soggettivo è individuata dai singoli contratti collettivi.

La terza ed ultima causa di licenziamento è il **giustificato motivo oggettivo**, ossia il licenziamento per ragioni inerenti all'attività produttiva, l'organizzazione del lavoro e il suo regolare funzionamento. In questo caso il licenziamento è legato a problemi economici aziendali o a riorganizzazioni dell'azienda. Le motivazioni economiche ed organizzative non possono essere contestate (per via del principio di libertà economica sancito dalla Costituzione), se l'imprenditore decide di riorganizzare l'azienda e questa decisione necessariamente lascia a casa qualcuno, non gli può essere discussa la scelta imprenditoriale presa. Si può però contestare l'effettiva esistenza della difficoltà economica (se l'azienda, ad esempio, per cinque anni di fila chiude bilanci in utile di migliaia di euro, non può licenziare adducendo a fantasiose difficoltà economiche) o il collegamento causale (se un'azienda di scooter decide di cambiare produzione per darsi alle biciclette,

potrà licenziare l'operaio che assembla i motori, in quanto non servono più, non potrà certo licenziare il dipendente che costruisce i manubri). La più importante contestazione può essere fatta sull'extrema ratio del licenziamento (l'operaio che assemblava i motori di cui sopra, non può essere licenziato se serve qualcuno che produca pedali, avrà diritto ad essere ripescato per quest'altro ruolo e non venire licenziato).

Il blocco dei licenziamenti introdotto con il D.L. 18/2020 ha quindi vietato i licenziamenti per **giustificato motivo oggettivo** e i **licenziamenti collettivi**, che, semplificando, sono più di 5 licenziamenti per giustificato motivo oggettivo da parte della stessa azienda nell'arco di 120 giorni.

Il **D.L. 34/2020 (decreto Rilancio)** ha prorogato il divieto dal 16/05/2020, termine inizialmente previsto, al 17/08/2020. Tuttavia, essendo entrato in vigore solamente il 19/05/2020, sono rimaste scoperte dal blocco le giornate del 17 e 18 maggio.

Il **D.L. 104/2020 (decreto Agosto)** ha poi ulteriormente posticipato questa il termine fino al 31/12/2020, lasciando tuttavia alcuni spiragli per il licenziamento. Secondo il decreto Agosto, infatti, potevano licenziare per giustificato motivo oggettivo quelle aziende che avevano terminato gli ammortizzatori sociali a disposizione, con specifico riferimento alle diciotto settimane di cassa integrazione fruibili dal luglio al dicembre 2020, o in alternativa all'esonero contributivo per chi non ne avesse richiesto nemmeno una settimana di cassa integrazione nello stesso periodo (v. capitolo 2).

Il blocco è stato ulteriormente prorogato dal **D.L. 137/2020 (decreto Ristori)**, spostando il termine al 31/01/2021 e rimuovendo l'eccezione introdotta dal decreto Agosto per chi aveva terminato gli ammortizzatori sociali.

Una ulteriore proroga è stata posta dalla **Legge di Bilancio 2021 (L. 178/2020)** per la quale il termine è stato fissato al 31/03/2021.

Il **decreto Sostegni (D.L. 41/2021)**, infine, ha prorogato il blocco dei licenziamenti a due diverse scadenze: per le aziende che godono della cassa integrazione ordinaria e straordinaria il blocco è limitato al 30/06/2021, per le aziende invece che godono della cassa integrazione in deroga il blocco dei licenziamenti arriva invece fino al 31/10/2021.

Esistono comunque delle **eccezioni**.

Le aziende hanno sempre potuto licenziare per cessazione dell'attività o per fallimento.

Rimangono liberamente licenziabili soltanto i dirigenti (per i quali la normativa sul licenziamento è molto più aperta) e i lavoratori che non superano il periodo di prova.

2. Misure di sostegno e ammortizzatori sociali

(a cura di Sara Roubi e Antonella Masciulli)

Al fine di fronteggiare l'emergenza epidemiologica da Covid-19, congiuntamente al blocco dei licenziamenti, sono stati realizzati diversi interventi indirizzati alla tutela dei lavoratori, con la finalità di stanziare strumenti di sostegno al reddito in conseguenza della riduzione o sospensione del lavoro conseguente all'emergenza, come gli **ammortizzatori sociali**. Nel dettaglio, la norma emergenziale ha previsto, per i medesimi periodi interessati dal blocco dei licenziamenti, la concessione dell'integrazione salariale (cioè l'indennità a carico dello Stato in caso di mancanza di prestazione lavorativa per stato di crisi) attraverso gli istituti della **cassa integrazione guadagni ordinaria (CIGO)**¹ e dell'assegno ordinario, **cassa integrazione guadagni in deroga (CIGD)**², **cassa integrazione guadagni straordinaria (CIGS)**³ e va poi segnalata la proroga della presentazione delle domande per la NASpl (indennità mensile di disoccupazione per lavoratori subordinati con rapporto di lavoro cessato involontariamente) e la DIS-COLL (indennità mensile di disoccupazione per collaboratori coordinati e continuativi che hanno perso involontariamente il lavoro).

Il primo trattamento speciale introdotto a seguito dell'emergenza epidemiologica da Covid-19, riguarda la **CIGO (cassa integrazione guadagni ordinaria)** e l'**assegno ordinario**. Il D.L. 18/2020 (**decreto Cura Italia**) poi integrato dal D.L. 34/2020 (**decreto Rilancio**), prevede infatti che tali strumenti possano essere concessi, entro un determinato limite di spesa e nel periodo tra il 23/02/20 e il 31/10/20, per una durata massima di diciotto settimane. La fruizione di tali 18 settimane deve avvenire in due momenti temporalmente distinti: le prime 14 settimane sono suddivise in due tranches di 9 e 5 settimane (richiedibili dal 23/02 al 31/08), con la possibilità di chiedere le ulteriori 5 settimane (dal 01/09 al 31/10) solo se si è completata la fruizione delle prime 9. Sono poi introdotte alcune semplificazioni procedurali per i suddetti datori di lavoro e viene disposto che i periodi di trattamento di cassa integrazione salariale ordinaria e di assegno ordinario non sono conteggiati ai fini dei limiti di durata previsti dalla normativa vigente. Le suddette prestazioni sono riconosciute in favore dei lavoratori anche in assenza di un'anzianità di effettivo lavoro di almeno novanta giorni al momento della presentazione della richiesta.

Successivamente, il D.L. 104/2020 (cosiddetto **decreto Agosto**) ha introdotto una nuova disciplina, rideterminando il periodo di trattamenti di CIGO e assegno ordinario che può essere richiesto nel secondo semestre 2020 e azzerando conseguentemente il conteggio delle settimane riferite alla pregressa disciplina dettata dal decreto Cura Italia. Infatti, esclusivamente per periodi intercorrenti tra il 13/07/2020 e il 31/12/2020, prevede la concessione di un massimo di 18 settimane dei suddetti trattamenti di CIGO e di assegno ordinario, sempre divise in due tranches per cui il riconoscimento delle seconde 9 settimane è subordinato alla previa autorizzazione delle prime 9 settimane e al decorso del periodo così già autorizzato. Nel conteggio rientrano però le settimane richieste e autorizzate dopo il 12/07/20 ai sensi del D.L. Cura Italia. Va poi segnalato che il riconoscimento delle seconde 9 settimane determina l'obbligo del versamento di un contributo (pari al 18% della retribuzione globale) da parte del datore di lavoro, salvo che questi non abbia subito, nel primo semestre del 2020, una riduzione del fatturato maggiore del 20%; se la riduzione si è verificata, ma inferiore al 20% il contributo è pari al 9%.

Il D.L. 137/2020 (cosiddetto **decreto Ristori**) ha poi azzerato nuovamente il conteggio e riconosciuto, per il periodo tra il 16/11/20 e il 31/01/21, ulteriori 6 settimane dei suddetti trattamenti di CIGO e di assegno ordinario ai datori di lavoro ai quali sia stato già interamente autorizzato l'ulteriore periodo di 9 settimane

¹ La cassa integrazione ordinaria (CIGO) è un ammortizzatore sociale in costanza di rapporto di lavoro; è erogato dall'INPS in caso di sospensione o riduzione dell'attività lavorativa per situazioni dovute ad eventi non prevedibili e non causati da datore di lavoro o imprenditori. Ad esempio, a causa di gravi danni ambientali, situazioni del mercato e tutte quelle cause di crisi e necessità di riorganizzazione interna che non sono causate da comportamenti imputabili al singolo.

² La Cassa Integrazione Guadagni in Deroga (CIGD) è un intervento di integrazione salariale a sostegno di imprese che non possono ricorrere agli strumenti ordinari perché esclusi all'origine da questa tutela o perché hanno già esaurito il periodo di fruizione delle tutele ordinarie.

³ La Cassa Integrazione Guadagni Straordinaria (CIGS) è un'indennità erogata dall'INPS per integrare la retribuzione di lavoratori di aziende che devono affrontare situazioni di crisi e riorganizzazione o contratti di solidarietà difensivi.

previsto dal decreto Agosto (la seconda tranche), nonché ai datori di lavoro operanti nei settori oggetto delle nuove restrizioni disposte dal DPCM 24 ottobre 2020. I periodi di integrazione precedentemente richiesti e autorizzati ai sensi del decreto Agosto, collocati, anche parzialmente, in periodi successivi al 15/11/2020 concorrono al calcolo del limite delle suddette 6 settimane. Anche in questo caso, è previsto l'obbligo del versamento del contributo da parte del datore di lavoro.

In questo frangente, va tuttavia segnalato che a fronte di un periodo di 10 settimane (16/11/20 - 31/01/21), sono state concesse solo 6 settimane. Ciò, unito all'azzeramento del conteggio che avrebbe potuto far utilizzare ai datori di lavoro eventuali "risparmi" di settimane, fa sì che parte del periodo fosse sicuramente scoperto dagli ammortizzatori sociali.

Successivamente, la **Legge di Bilancio 2021** prevede la concessione di un massimo di ulteriori 12 settimane dei suddetti trattamenti di CIGO e di assegno ordinario, per il periodo tra il 01/01/21 e il 31/03/21. I periodi di integrazione precedentemente richiesti e autorizzati ai sensi dei richiamati articoli del decreto Ristori, collocati, anche parzialmente, in periodi successivi al 1° gennaio 2021 sono imputati alle nuove dodici settimane. Per i trattamenti di integrazione salariale concessi ai sensi della legge di bilancio 2021 non è previsto alcun contributo addizionale. Tuttavia, stavolta, per i trattamenti di integrazione salariale concessi ai sensi della legge di bilancio 2021 non è previsto alcun contributo addizionale.

Infine, con il **decreto Sostegni**, sono state concessi altre 13 settimane di CIGO, dal 01/04/21 al 30/06/21, senza pagamento del contributo addizionale. Dal 01/07 si azzererà poi il contatore per la CIGO. Per l'assegno ordinario, invece, il decreto Sostegni istituisce 28 settimane dal 01/04/2021 al 31/12/2021 senza pagamento del contributo addizionale.

Anche per quanto riguarda la **CIG in deroga (CIGD)**, i decreti Cura Italia e Rilancio hanno previsto trattamenti per 18 settimane, divise in due tranche, come per la CIGO. In questo caso, tuttavia, per i datori di lavoro che hanno unità produttive o lavoratori residenti o domiciliati nei comuni delle c.d. zone rosse (comuni menzionati nell'allegato 1 del D.P.C.M. 1° marzo 2020) la durata massima complessiva è pari a 31 settimane, mentre nelle c.d. regioni gialle (Lombardia, Veneto ed Emilia-Romagna) la durata massima complessiva è pari a 22 settimane (cfr anche circ. INPS 86/2020).

Alla CIGD si applicano poi le successive modifiche previste per la CIGO dai decreti Agosto e Ristori.

Con il decreto Sostegni, infine, sono state istituite ulteriori 28 settimane, che ricalcano il periodo fissato per l'assegno ordinario (01/04 – 31/12).

La Legge di Bilancio 2021 ha, invece, concesso un massimo di ulteriori 12 settimane, richiedibili tra il 01/01/21 e il 30/06/21, imputando in tale conteggio le settimane usufruite dopo il 01/01/21.

Per quanto riguarda le indennità di **NASpi** e la **DIS-COLL** che terminano nel periodo tra 01/03/2020 e 30/04/2020 sono state prorogate di 4 mesi dai decreti Cura Italia e Rilancio, mentre la mobilità in deroga, per i lavoratori che abbiano terminato il trattamento di integrazione salariale in deroga per il periodo 1/12/2017 – 21/12/2018 (e che non abbiano diritto alla NASpi), è stata prorogata per tutto l'anno 2020.

Infine, il decreto Sostegni, proroga anche la **CISOA (cassa integrazione salariale per operai agricoli)** per un massimo di 120 giorni, nel periodo compreso tra il 01/04/2021 e il 31/12/2021.

3. Analisi statistica del fenomeno

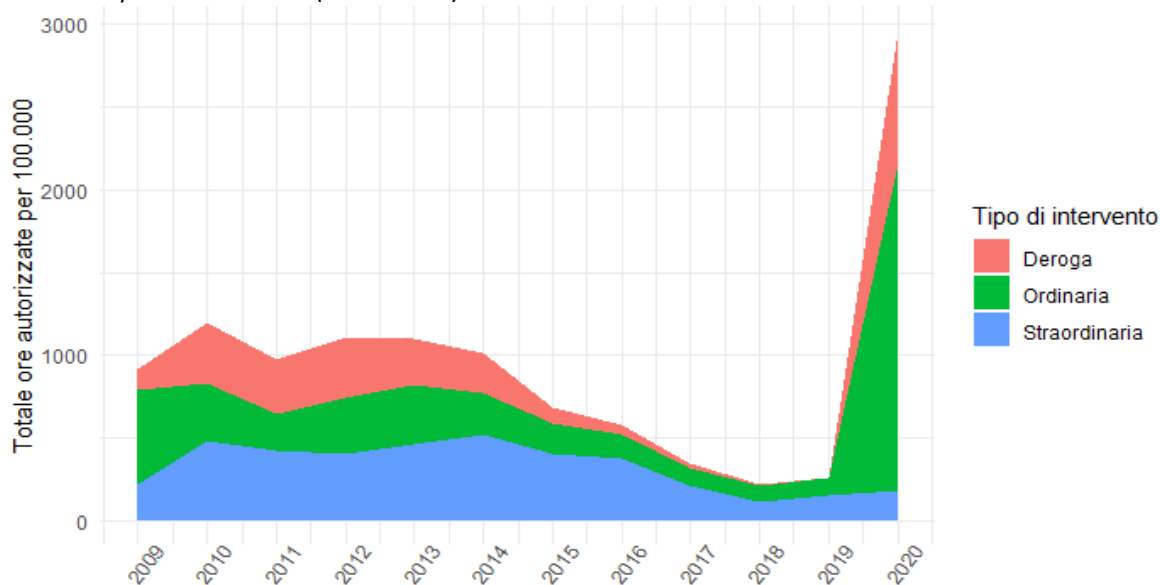
(a cura di Francesco Amato e Antonio Altamore)

Dopo un anno di blocco dei licenziamenti, ad una prima lettura, sembra di essere di fronte ad un Paese in una condizione immutata. I dati mensili rilevano poche variazioni su base percentuale, perlopiù congiunturali. Ad esempio, dai dati ufficiali Istat si legge che a [dicembre 2020](#) l'occupazione era pari al 58%, mentre il livello di occupazione a [dicembre 2019](#) era di 59,2%. Il **tasso di disoccupazione** a dicembre 2020 era di 9 punti percentuali, addirittura più basso rispetto al valore di dicembre 2019 (9,8%). Tuttavia, considerando la media annua, si osserva un forte calo dell'occupazione, associato al grande aumento degli inattivi e della diminuzione delle persone in cerca di lavoro. Nell'arco dei 12 mesi, 222 mila persone hanno smesso di cercare lavoro (l'8,9% rispetto all'anno precedente) e gli inattivi sono aumentati di 482 mila unità (+3,6%).

I dati ufficiali sulle variazioni degli indici relativi all'occupazione di questi mesi sono da esaminare in un quadro più ampio, che tenga in considerazione l'aumento dell'utilizzo di strumenti finalizzati al sostegno del reddito durante i periodi di crisi. Infatti, gli ammortizzatori sociali non sono inglobati nei dati relativi all'occupazione e solo quando questi finiranno, e le aziende potranno tornare a licenziare, si potranno osservare gli effetti dello stop.

Lo strumento privilegiato per la copertura delle ore non lavorate è stata la **cassa integrazione**, sia nella sua forma ordinaria che in deroga. Accedendo agli [Open Data](#) dell'INPS, è possibile avere un'idea della magnitudine del fenomeno con cui stiamo convivendo (Figura 1).

Figura 1 – CIG per 100.000 ore (2009-2020)



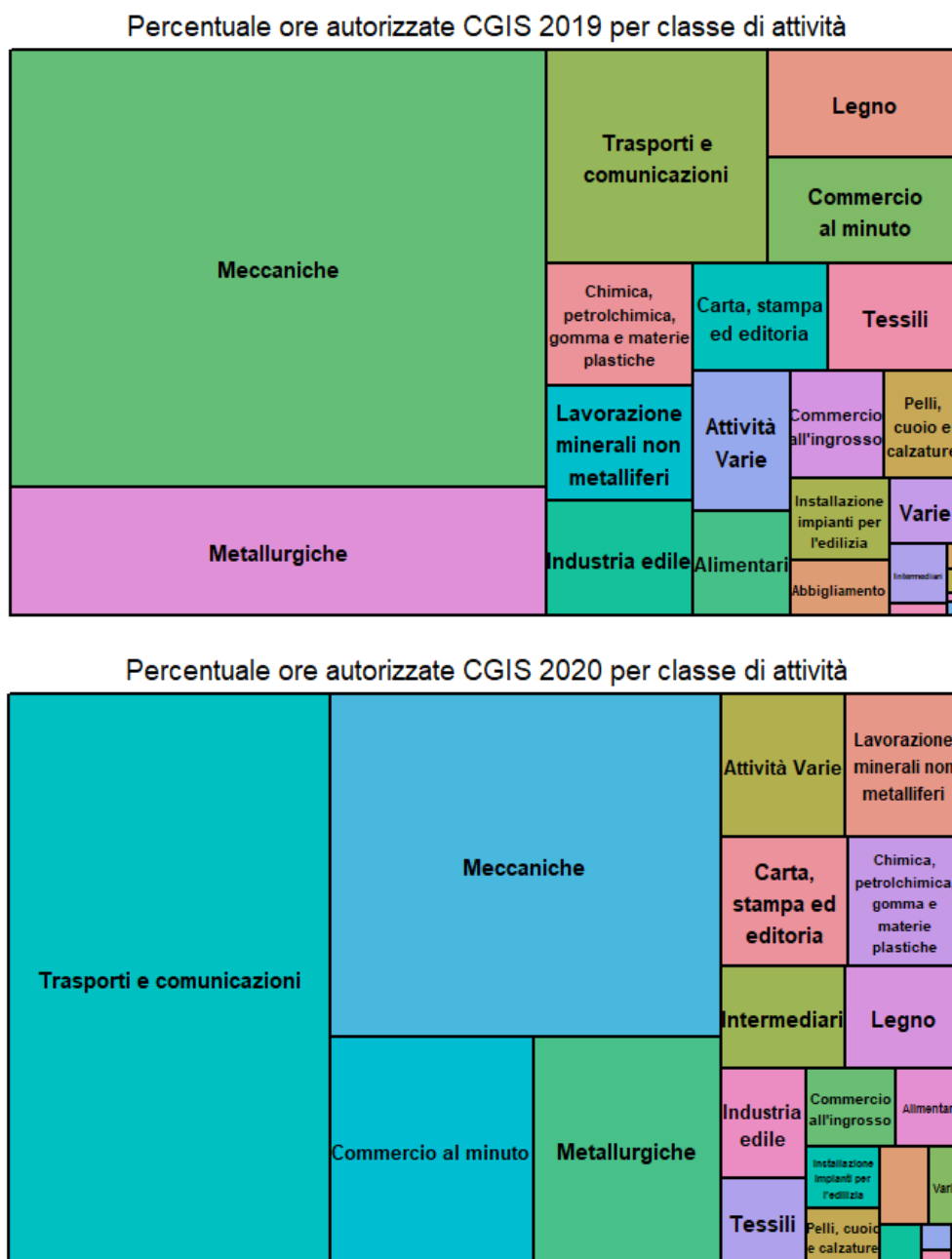
Fonte: INPS, elaborazione propria

Confrontando le ore di cassa integrazione autorizzate per le tre tipologie di intervento (deroga, ordinaria e straordinaria) dall'anno 2009 al 2020, è possibile notare che il totale autorizzato durante l'ultimo anno ammonta a quasi tre volte il quantitativo autorizzato durante le fasi peggiori della crisi economica iniziata nel 2007. Nel 2009 l'Italia vide il proprio [PIL crollare](#) del -5.28%, seguito da una leggera ripresa ed un successivo tonfo del -2.98% nel 2012 (quando la crisi finanziaria si trasformò in crisi del debito). Per il 2020 le [stime Istat](#) più recenti calcolano una contrazione del PIL del -8.9%: il blocco dei licenziamenti ha probabilmente evitato una carneficina, scaricando comunque il peso finanziario della crisi sugli ammortizzatori sociali.

Un dato relativamente sorprendente riguarda la **cassa integrazione straordinaria**: questo tipo di strumento è difatti generalmente utilizzato durante crisi aziendale di particolare rilevanza settoriale o territoriale, o

ristrutturazioni, riorganizzazioni e riconversioni aziendali. È quindi pensato per far fronte a eventi aziendali strutturali e non rientra strettamente tra gli strumenti usati per le integrazioni salariali Covid (CIGO, CIG in deroga e FIS). Come è possibile notare nella Figura 1, l'ammontare di tali ore è rimasto sostanzialmente stabile; è possibile notare solo un leggero aumento nell'utilizzo di questo strumento. Una spiegazione a questo fenomeno potrebbe essere data dalla possibilità di alcune riorganizzazioni aziendali verso core businesses differenti: ad esempio, si pensi agli imprenditori che decisero di riconvertire le aziende verso la produzione di mascherine. Tuttavia, per poter esplorare meglio il fenomeno è necessario usare [dati](#) più granulari sia nella dimensione temporale che in quella relativa al settore industriale (Figura 2).

Figura 2 – Percentuale ore CIGS autorizzate per attività ed anno



Fonte: INPS, elaborazione propria

Tenendo in conto che il totale delle ore di CIGS autorizzate nel 2019 è stato di 152.988.367 ore, e che nel 2020 di 182.305.760 ore, e che ciò rende quindi le percentuali approssimativamente confrontabili tra di loro, dalla treemap in figura 2 si evince che la classifica dei settori industriali che hanno usufruito della CIG straordinaria è cambiata in modo visibile per via della pandemia. Il settore dei trasporti, delle comunicazioni, del commercio sembrano essere quelli che più di tutti hanno modificato il loro peso nel complesso del totale ore erogate, sorpassando rispettivamente il settore meccanico e metallurgico, tradizionalmente più propenso all'uso di tale strumento, a testimonianza di quanto strutturale sia stato il cambiamento portato dall'insorgere della pandemia. Una simile riflessione merita la categoria di "Attività Varie" e degli "Intermediari": esse comprendono rispettivamente professionisti, artisti, scuole e istituti privati di istruzione, istituti di vigilanza, case di cura private per la prima e agenzie viaggio, immobiliari, di brokeraggio, magazzini di custodia conto terzi per la seconda, ovvero alcune tra le categorie più colpite dagli effetti delle misure anti-Covid.

Per quanto riguarda il numero effettivo di **cessazioni dei rapporti di lavoro**, l'[Osservatorio sul precariato](#) ha rilasciato il report sui dati da gennaio 2019 a novembre 2020. All'interno del report è indicato il numero di cessazioni per ogni mese.

Come è possibile osservare dai dati rilasciati (Figura 3), nel primo trimestre del 2020, ovvero nel periodo meno intaccato dalla situazione pandemica e dal blocco dei licenziamenti (D.L. 17 marzo 2020 n. 18, decreto Cura Italia), il numero assoluto di cessazioni tra i due anni è grossomodo simile e comparabile. A partire dal secondo trimestre la differenza si fa nettamente più marcata, registrando circa la metà delle cessazioni rispetto al 2019 nel bimestre aprile-maggio. Il trend si conferma simile, anche se nettamente meno marcato, nel resto dell'anno, con numeri che mai superano quelli dell'anno precedente. Il numero di cessazioni tende a risalire leggermente in corrispondenza del bimestre settembre-ottobre, in corrispondenza del decreto Agosto.

Figura 3 - Cessazioni dei rapporti di lavoro

Mese	Cessazioni per mese anni 2019 e 2020	
	2019	2020
Gennaio	488.895	504.145
Febbraio	398.152	447.306
Marzo	534.860	533.487
Aprile	499.761	257.881
Maggio	519.948	282.866
Giugno	647.617	439.811
Luglio	563.365	416.359
Agosto	588.344	498.183
Settembre	921.012	761.613
Ottobre	660.820	557.642
Novembre	489.233	351.736
Dicembre	809.754	620.934
TOTALE	7.121.761	5.688.184

Fonte: Osservatorio sul precariato: Report mensile gennaio-dicembre 2020

Entrando nel dettaglio delle **categorie dei rapporti di lavoro** (Figura 4), è chiaramente visibile che l’impatto maggiore nel primo bimestre di applicazione del blocco dei licenziamenti è stato sui rapporti di lavoro a tempo indeterminato, che hanno visto drasticamente calare il numero di cessazioni. Probabilmente, vi sono stati effetti anche sulle altre categorie; è difficile monitorare le tipologie contrattuali più precarie e legate a delle finestre temporali.

Ovviamente, tenendo in considerazione lo stato dell’economia nell’ultimo anno è molto complesso determinare il vero impatto del blocco dei licenziamenti sulle tipologie contrattuali che non siano a tempo indeterminato.

Figura 4 – Cessazioni dei rapporti per categorie contrattuali

Mese	Cessazioni a tempo indeterminato		Cessazioni di rapporti a termine		Cessazione di altre tipologie contrattuali	
	2019	2020	2019	2020	2019	2020
Gennaio	139.979	147.615	188.143	181.703	160.773	174.827
Febbraio	122.692	146.385	161.401	167.007	114.059	133.914
Marzo	150.732	104.239	202.310	225.662	181.818	203.586
Aprile	126.668	48.300	194.880	121.914	178.213	87.667
Maggio	138.220	76.356	204.694	119.842	177.034	86.668
Giugno	155.847	110.946	282.751	189.300	209.019	139.565
Luglio	145.769	113.199	241.475	164.701	176.121	138.459
Agosto	112.994	95.578	241.169	187.624	234.181	214.981
Settembre	164.367	137.642	329.040	241.087	427.605	382.884
Ottobre	153.151	127.850	240.932	191.335	266.737	238.457
Novembre	134.798	96.494	182.426	133.729	172.009	121.513
Dicembre	211.083	143.309	317.312	250.010	281.359	227.615
TOTALE	1.756.300	1.351.793	2.786.533	2.183.530	2.578.928	2.152.861

Fonte: Osservatorio sul precariato: Report mensile gennaio-dicembre 2020

È tuttavia possibile osservare come il blocco dei licenziamenti abbia effettivamente congelato, o quantomeno ritardato, alcuni movimenti interni al mercato del lavoro.

Come ci mostrano sempre i dati dell’INPS (Figura 5), la **trasformazione di contratti a tempo determinato in contratti a tempo indeterminato** ha subito una frenata durante i mesi di pandemia non riprendendosi neanche durante i mesi estivi, durante i quali la sembrava che la fase epidemiologica più acuta fosse alle spalle, e ciò potrebbe quindi indicare una causa da cercare più nel blocco che nel generale clima economico. Va d’altra parte notato che i numeri del 2020 erano più bassi rispetto a quelli del 2019 anche durante i primi due mesi dell’anno.

Tuttavia, una situazione differente sembra emergere quando si esaminano le trasformazioni derivanti dai contratti di apprendistato: in questo caso i numeri del 2020 sono costantemente e sorprendentemente maggiori o in linea con quanto osservato nel 2019, testimoniando una certa solidità di questa tipologia contrattuale.

Figura 5 - Variazioni contrattuali di rapporti di lavoro esistenti per mese

Mese	Trasformazioni a tempo indeterminato di rapporti a termine		Apprendisti trasformati a tempo indeterminato		TOTALE	
	2019	2020	2019	2020	2019	2020
Gennaio	124 367	84 591	6 886	8 683	131 253	93 274
Febbraio	49 757	47 778	5 614	7 079	55 371	54 857
Marzo	51 435	40 192	7 005	8 269	58 440	48 461
Aprile	55 839	30 632	7 159	7 407	62 998	38 039
Maggio	51 553	31 479	6 785	6 680	58 338	38 159
Giugno	53 447	33 867	6 890	6 816	60 337	40 683
Luglio	63 474	39 729	6 699	7 580	70 173	47 309
Agosto	42 770	31 458	4 647	5 436	47 417	36 894
Settembre	54 182	41 092	8 540	8 779	62 722	49 871
Ottobre	67 513	45 747	8 793	9 423	76 306	55 170
Novembre	48 173	34 745	7 410	7 780	55 583	42 525
Dicembre	50 382	91 883	7 160	6 907	57 542	98 790
TOTALE	712 892	553 193	83 588	90 839	796 480	644 032

Fonte: Osservatorio sul precariato: Report mensile gennaio-dicembre 2020

Il dato apparentemente positivo è tuttavia controbilanciato da quello relativo alla **variazione netta dei rapporti di lavoro per mese**⁴ (Figura 6): si noti infatti come, rispetto all'anno precedente, l'attivazione di nuovi contratti di apprendistato sia stata fondamentalmente bloccata dall'emergenza pandemica. L'apprendistato in questa fase pandemica sembra quindi essersi dimostrato un buon viatico verso una posizione contrattuale stabile per i lavoratori già inquadrati sotto questa posizione, ma non per tutti i giovani in cerca di lavoro.

Figura 6 – Variazione netta dei rapporti di lavoro in essere per mese

Mese	Variazione netta rapporti di lavoro a tempo indeterminato		Variazione netta rapporti di lavoro a termine		Variazione netta rapporti di lavoro in apprendistato		Variazione netta altri rapporti		TOTALE	
	2019	2020	2019	2020	2019	2020	2019	2020	2019	2020
Gennaio	169 958	109 464	-27 821	-19 002	10 361	7 292	26 919	-14 396	179 417	83 358
Febbraio	44 774	16 091	24 306	1 429	7 843	5 747	31 320	6 894	108 243	30 161
Marzo	24 030	26 056	12 370	-111 017	6 936	-802	14 095	-112 957	57 431	-198 720
Aprile	47 831	20 155	38 174	-95 586	9 084	-6 360	109 523	-53 297	204 612	-135 088
Maggio	33 875	27 489	40 954	-9 898	7 338	75	79 469	17 702	161 636	35 368
Giugno	10 275	4 668	17 429	-11 715	7 714	112	139 911	118 938	175 329	112 003
Luglio	31 149	12 559	22 123	45 325	6 797	1 721	91 416	145 993	151 485	205 598
Agosto	-7 541	-16 321	-99 678	-71 703	-4 821	-5 603	-80 262	-63 783	-192 302	-157 410
Settembre	30 530	8 941	-76 461	-27 717	2 042	-1 659	-242 908	-223 014	-286 797	-243 449
Ottobre	43 935	19 544	-20 396	16 738	8 560	2 576	-92 371	-87 564	-60 272	-48 706
Novembre	17 571	16 243	9 491	18 066	6 266	499	-16 208	-14 252	17 120	20 556
Dicembre	-82 409	14 271	-181 586	-227 401	-1 386	-4 801	-103 405	-145 548	-368 786	-363 479
TOTALE	363 978	259 160	-241 095	-492 481	66 734	-1 203	-42 501	-425 284	147 116	-659 808

Fonte: Osservatorio sul precariato: Report mensile gennaio-dicembre 2020

⁴ Ovvero la differenza tra i nuovi rapporti attivati e quelli terminati per categoria contrattuale.

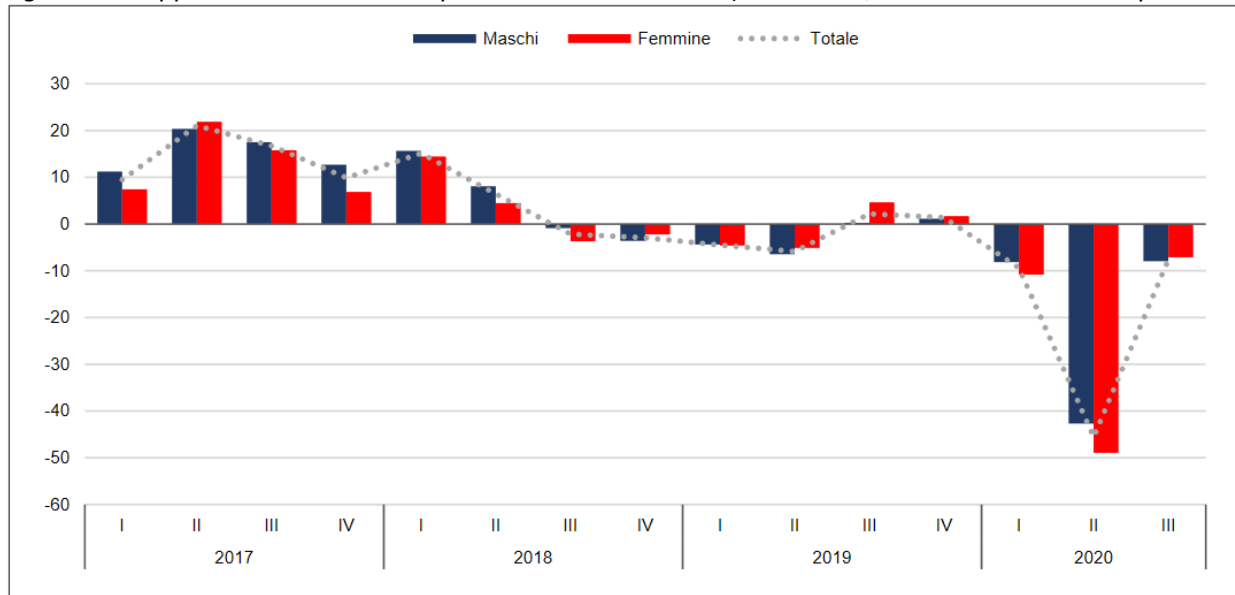
I numeri riguardanti le altre categorie di inquadramento non sono migliori: la variazione netta mostra prevalentemente numeri negativi, segnale del fatto che la cessazione di rapporti preesistenti non sia stata bilanciata dall'attivazione di nuovi rapporti.

Tuttavia, è possibile notare come le tipologie contrattuali meno impattate siano proprio quelle a tempo indeterminato, confermando come le misure prese negli ultimi mesi abbiano sostanzialmente beneficiato gli insider piuttosto che gli outsider del mercato del lavoro.

Esaminando gli effetti della crisi economica, è possibile notare come le categorie più fragili – cioè giovani, donne e stranieri – siano quelle maggiormente danneggiate, perché solitamente occupano posizioni lavorative meno tutelate.

In particolare, approfondendo i dati relativi alle differenze di genere, la caduta del tasso di occupazione è stata quasi il doppio tra le donne (-1,3%) rispetto agli uomini (-0,7%). Inoltre, considerando i dati relativi alle **attivazioni dei rapporti di lavoro per genere** (Figura 7), è possibile notare il peggioramento di una situazione già favorevole per il genere maschile. Nel secondo trimestre 2020, la riduzione tendenziale delle attivazioni dei rapporti di lavoro delle donne ha superato di 6,2 punti percentuali il calo osservato per la componente maschile (rispettivamente -49,0% e -42,7%). Considerando il periodo gennaio-settembre, le donne segnalano un calo del 26,1% a fronte della diminuzione del 20,7% dei contratti attivati per gli uomini. Oltre al divario di genere, aumenta anche il gap intergenerazionale: il tasso di occupazione dei giovani under 35 è di circa 21 punti più basso di quello degli over 50, differenza che nel 2019 era di 19,3 punti (Fonte: [Il mercato del lavoro 2020, una lettura integrata](#)).

Figura 7 – Rapporti di lavoro attivati per sesso del lavoratore (2017-2020, variazioni tendenziali percentuali)



Fonte: Ministero del lavoro e delle politiche sociali, Comunicazioni obbligatorie (SISCO)

Non appena il blocco licenziamenti verrà meno, sarà necessario aumentare le risorse destinate ad altri tipi di strumenti, come la Naspi, in modo tale da garantire una fonte di reddito per chi incorrerà nella disoccupazione involontaria. Altri investimenti necessari riguarderanno le emissioni di voucher per scuole di specializzazioni brevi, per il reinserimento al lavoro, ed un aiuto alle imprese che decideranno di riconvertirsi per non chiudere definitivamente.

In conclusione, se il blocco dei licenziamenti sia stata una misura utile a sostenere l'occupazione o piuttosto una legge caratterizzata dall'immobilismo economico e sociale, che ha reso più difficile la riconversione delle aziende, resta una domanda aperta.

4. Implicazioni economiche e valutazione dei rapporti di causalità fra le variabili economiche

(a cura di Francesca Zanca)

La decisione di prolungare il provvedimento ha sicuramente a che fare con l'utilità emergenziale dello stesso, nella grave situazione economica in cui ci troviamo oggi. L'utilità a cui facciamo riferimento è quella di evitare il fallimento di imprese che ogni giorno lottano per un riscontro positivo, per quanto esiguo, da parte del proprio bilancio e di assicurare una certa stabilità reddituale ai cittadini, che vedono il loro futuro appeso ad un filo di incertezze. Ma in questo periodo storico, nel quale spiccano i dati scoraggianti dell'Istat sulla povertà assoluta, sullo svantaggio per i lavoratori a termine e sulle ore di CIG autorizzate, prendiamo atto degli indicatori economici che segnalano un avanzamento di alcune delle maggiori problematiche italiane.

La scelta di annunciare un via libera ai licenziamenti potrebbe portare a ritardi istantanei sul fronte della produzione industriale e a difficoltà ingenti da parte degli individui che, trovandosi disoccupati, non saprebbero come affidarsi a nuove fonti di reddito. È tuttavia necessario considerare che spesso, i licenziamenti aziendali, non avvengono per mancanza di competenza da parte del lavoratore inefficiente, ma per necessità di tagli al personale che risultano obbligatori al fine di conseguire utili.

Soprattutto in tempi di crisi, il mantenimento dei salari diventa un vincolo che non è più possibile integrare nei costi aziendali e il cui peso potrebbe raggiungere livelli insostenibili. Per cui molte aziende, senza il blocco dei licenziamenti, potrebbero prediligere strategie che permettono di aumentare la produttività, pur sacrificando parte del personale. Certo, non si può escludere la possibilità che alcune propongano un aumento di ore lavorative per certi dipendenti, sfiorando il margine del limite normativo, o creando dei premi come i bonus reddituali ai lavoratori che decidono di operare in straordinario. D'altronde, è facile che in momenti simili, vengano a mancare gli obiettivi di liberalizzazione del mercato, come il contenimento della dinamica salariale in funzione anche antinflazionistica.

Tuttavia, un livello di assunzioni sempre più prossimo allo zero, si ripercuote in particolar modo sulla **disoccupazione giovanile** e comporta un calo degli **occupati a tempo determinato**, il cui contratto non viene rinnovato (v. capitolo 3). Nell'ottica imprenditoriale, prolungare contratti di lavoro a termine, consente di creare nuovi posti di lavoro, trasformandoli eventualmente in nuovi contratti a tempo indeterminato. Ma in un mercato del lavoro in cui i lavoratori a tempo determinato sono esclusi, è inibita ogni prospettiva di flessibilizzazione. Uno degli effetti più pesanti per la nostra economia, risiede nel rafforzamento dell'insoddisfazione giovanile ormai consolidatasi, che sfocia da anni in lavori sottopagati o in nero, o nelle richieste di trasferimento in paesi esteri.

Oltre ai giovani, poi, una delle categorie più colpite dalla pandemia è quella delle **lavoratrici donne** (v. capitolo 3). L'immobilizzazione del mercato del lavoro si manifesta anche attraverso un incremento della disparità di genere che è ormai da tempo presente nella maggior parte delle posizioni lavorative. Le differenze fra tasso di istruzione maschile e femminile sono generalmente minime, ma i dati sull'ingresso nel mercato del lavoro mostrano come la disuguaglianza sia chiaramente radicata in condizioni iniziali sfavorevoli. Ne consegue che la correzione dovrebbe essere di competenza dello Stato, che può agire a livello legislativo, ma anche favorendo un diverso approccio culturale. Purtroppo, nonostante il dovere di compensazione di tali errori da parte degli organi governativi, la situazione sembra rimanere costante portando a una consolidazione di tali discrepanze, che adesso tendono a maggiori tassi di crescita. Senza una parità di trattamento, qualsiasi dato relativo al perseguimento di un ordine meritocratico e alla valutazione del capitale umano, perdono di credibilità. Infatti, spesso le figure maschili all'interno delle aziende ricoprono posizioni lavorative maggiormente tutelate, alle quali corrispondono maggiori salari e responsabilità organizzative, privando le donne delle stesse opportunità di accesso e di crescita sul posto di lavoro. Oltre a tutte le implicazioni sociali che ne conseguono, la componente della disparità di genere pesa molto anche sulle aspettative di crescita economica, in quanto causa perdite di talenti nel mondo del lavoro ed errori di valutazione della potenziale rendita futura e finanziaria del Paese, e del benessere societario collettivo.

Un altro effetto significativo della conseguente **riduzione degli investimenti** consiste nella mancanza di risorse disponibili per molte PMI e imprese messe duramente alla prova dalla pandemia, insufficienti per

affrontare il cambiamento dovuto alla trasformazione virtuale di gran parte delle occupazioni. In questo contesto non si è certamente perfezionata la capacità di implementazione di politiche economiche volte alla ricerca e all'innovazione, soprattutto data la nostra lontananza dagli obiettivi di altri Paesi europei, che da anni le considerano come priorità normative.

Favorire tali campi nel mercato del lavoro, è un'arma indispensabile per il sostentamento delle nuove piattaforme virtuali, delle risorse agli impiegati che operano da remoto, e per un controllo dei prezzi che non inibisca la competitività aziendale, necessaria per sperare in una crescita futura. Lo sfruttamento di tali settori implica anche l'apertura di nuove posizioni lavorative (come quelle in ambito tecnologico e manageriale) alle quali le imprese non possono adempiere a causa del blocco dei licenziamenti.

Il provvedimento può aver permesso a imprese maggiormente in difficoltà, di acquistare tempo per ripianificare le proprie strategie, ma ha sicuramente frenato il progresso di altre. Vanno considerate le imprese il cui fatturato consentiva di attuare tali investimenti, tenendosi al passo con altre economie europee. Queste, avrebbero potuto disporre di strumenti per assumere nuovo personale virtualmente, in campi lavorativi nei quali il lavoro a distanza non solo è sostenibile, ma permette di velocizzare i tempi di esecuzione e di produzione.

Sono proprio questi gli strumenti che permettono alle imprese di salvaguardare il proprio futuro, invece che mantenersi nell'immediato per poi crollare nell'impossibilità di adattarsi al nuovo clima economico internazionale. Infatti, la sopravvivenza di un'impresa, considerando la tecnologia a sua disposizione, dipende dalla sua capacità di ridurre al minimo i costi totali di produzione nel lungo periodo. Per cui lo scopo ultimo al fine di evitare il fallimento, è quello di attuare misure di prevenzione che proteggano le aziende da un andamento crescente e progressivamente incontrollabile dei costi futuri.

Risulta comunque evidente che davanti a situazioni economiche così diversificate come quelle aziende italiane, non possa essere applicato un identico principio logico-normativo. E che, nonostante la selettività del provvedimento recentemente rinnovato, rimangano dubbi su strategie politiche che mantengono un'impronta strettamente emergenziale, lasciando poco spazio alla prospettiva di una ripresa stabile nel futuro.

Va infine notato che si è deciso di accompagnare il blocco dei licenziamenti con forti misure di ammortizzazione sociale, al fine di fronteggiare l'esternalità negativa della povertà sociale, la quale, gravando su moltissimi aspetti economici (sui consumi, in primis), potrebbe rallentare anche la ripresa economica del post-pandemia. La scelta di trasferire alle casse pubbliche parte delle perdite delle imprese private, però, per quanto obbligata oggi, avrà ovviamente ripercussioni negative sull'economia del nostro Paese, così com'è caratterizzato con un mastodontico debito pubblico.

5. Valutazioni di carattere politico sulla misura

Una qualunque valutazione politica alla misura del blocco dei licenziamenti, che rappresenta un unicum in tutto il mondo OCSE, non può prescindere dall'analisi dei diversi interessi in campo nel Paese, in tema di lavoro. Esistono infatti categorie che preferiscono una maggiore flessibilità del mercato del lavoro, affinché il costo del lavoro sia basso e le risorse umane possano essere gestite con più efficienza (datori di lavoro). Ma lo stesso desiderio di flessibilità è (parzialmente) desiderato anche da coloro che sono alla ricerca di lavoro, i c.d. outsiders, in quanto è loro desiderio avere più opportunità lavorative. Esistono, infine, gruppi di cittadini il cui interesse è tutelare il più possibile la propria fonte di sostentamento e che dunque non hanno interesse ad un mercato del lavoro flessibile, poiché probabilmente significherebbe retribuzioni più basse e uscite più facili.

Non si può non notare come il blocco dei licenziamenti in realtà tuteli maggiormente quest'ultima categoria di cittadini, quella degli insiders, rappresentata grossomodo dai lavoratori a tempo indeterminato impegnati stabilmente nel settore privato. Classe che, di regola, non è la più debole, ma che gode di alcune caratteristiche importanti: è relativamente numerosa, è attenta alle vicende politiche, esercita frequentemente il diritto di voto. Ne consegue che tale categoria gode di un discreto peso politico.

Il costo del blocco dei licenziamenti è tuttavia immediatamente sopportato da datori di lavoro e outsiders. I primi si ritrovano a sostenere il blocco (se non altro in termini di costi-opportunità), mentre i secondi a vedersi ancora di più esclusi dal mercato del lavoro, il quale già non brillava per inclusione. In quest'ultimo caso sono drammatici gli effetti, anche di lungo periodo, sulle categorie realmente più deboli: giovani, donne, precari (v. capitoli 3 e 4), le quali spesso rappresentano una priorità solo sulla carta, ma che alla prova dei fatti vengono quasi sempre sacrificati.

Ma non si può neanche sottovalutare il costo di più lungo termine che la misura del blocco dei licenziamenti, unita agli ammortizzatori sociali e ai ristori ai datori di lavoro, ha e avrà sul già immenso debito pubblico.

Ad ogni modo, risulta evidente che il blocco dei licenziamenti è stato pacificamente accettato dalla cittadinanza, dalla quale generalmente non si sono sollevate grandi critiche, in tutti i passaggi, dell'approvazione o alle proroghe. E questo nonostante alcune scelte infelici operate nel dopo l'estate (v. cap. 2, § decreto Ristori), seppur sicuramente motivate da esigenze più che legittime, abbiano contribuito a modificare la percezione dei cittadini verso la gestione del Governo della c.d. seconda ondata. Operato che, se nella prima fase della pandemia era considerato più che sufficiente, dall'estate in poi ha subito da parte degli italiani un giudizio molto più severo.

Per quanto controverso, dunque, la misura centra l'obiettivo di fare da paracadute ad una parte di cittadini che, seppur non maggioritaria in termini assoluti, rimane comunque produttiva ed influente all'interno del Paese. E non è da escludere che l'aver difeso, anche se solo parzialmente, il potere di acquisto di buona parte dei cittadini possa rilanciare in breve tempo i consumi. E questa potrebbe essere una soluzione efficiente per ricreare un mercato dal quale le imprese potranno attingere per riprendere a crescere ed investire.

Sicuramente comunque è presto per dare un giudizio complessivo sull'efficacia della misura, anche perché è lecito attendersi un'ondata di licenziamenti appena il blocco cessa. E, in ogni caso, il giudizio dovrà tenere conto di tutte le variabili: non è possibile giudicare positivamente politiche di questa portata solamente in base al numero degli occupati se si tralasciano analisi di importanza strategica come ad esempio quella dei giovani.

Altrettanto sicuro è però che, anche se i risultati saranno complessivamente positivi, il blocco dei licenziamenti deve rimanere una politica solo di carattere emergenziale e non dovrà mai essere trasformato in una misura strutturale. La politica dovrà quindi resistere alla tentazione di farsi confortare da (eventuali) dati positivi per introdurre limitazioni permanenti al licenziamento per motivi economici.