
La crisi e le riforme nazionali del diritto del lavoro – Un esercizio di mappatura

Stefan Clauwaert
Isabelle Schömann

Working Paper 2012.04

La crisi e le riforme nazionali del diritto del lavoro – Un esercizio di mappatura

—
Stefan Clauwaert
Isabelle Schömann

Working Paper 2012.04

europaan trade union institute

Stefan Clauwaert e Isabelle Schömann sono ricercatori senior presso L' Istituto Sindacale Europeo (ETUI) di Bruxelles.

Il presente *Working Paper* offre una panoramica dei principali orientamenti e delle tendenze, sulla base di un' analisi Paese per Paese. Gli studi nazionali sono regolarmente aggiornati e reperibili al sito : <http://www.etui.org/Topics/Social-dialogue-collective-bargaining/Social-legislation>

La versione originale in inglese di questo documento intitolata: «*The crisis and national labour law reforms – a mapping exercise*» può essere scaricata gratuitamente dal sito dell'ETUI.

La traduzione in italiano è stata realizzata da Cristina Marcone.

Bruxelles, 2012

© Editore : ETUI aisbl, Bruxelles

Tutti i diritti riservati

Stampa: tipografia ETUI, Bruxelles

D/2012/10.574/35

ISSN 1994-4446 (versione stampabile)

ISSN 1994-4454 (versione pdf)

L' ETUI è sostenuto finanziariamente dall' Unione Europea. L' Unione Europea non è responsabile per qualsiasi uso fatto delle informazioni contenute nella presente pubblicazione.

Sommario

1. Introduzione	5
2. Principali orientamenti e tendenze	9
2.1 Orario di lavoro	9
2.2 Contratti atipici (a tempo determinato, part-time e interinale) e introduzione di nuovi tipi di contratto	12
2.3 Regole di licenziamento	13
2.4 Modifiche alle relazioni industriali e ai sistemi di contrattazione collettiva	15
2.5 Mancanza di rispetto per i fondamenti democratici e partecipativi nelle procedure di adozione delle riforme	16
3. Conclusioni	18
Riferimenti bibliografici	20

1. Introduzione

L'ETUI ha trattato i vari aspetti della crisi economica e finanziaria in numerose pubblicazioni. Tra queste, alcune di notevole riguardo hanno illustrato le risposte a livello di impresa alla crisi economica (Glassner et al. (2009), le risposte del governo e del sindacato nel settore finanziario (Glassner 2009), il modo in cui le Istituzioni influenzano l'adattamento del mercato del lavoro alla crisi nei diversi Stati dell'Unione Europea (Leschke et al. 2010), l'effetto della crisi nel settore pubblico (Glassner 2010) e i salari nel contesto della crisi (O'Farrell 2010). Il presente report concerne le riforme del diritto del lavoro nei vari Paesi europei, sia innescate dalla crisi, sia introdotte usando – subdolamente – la crisi come una scusa.¹

Nel suo discorso al Parlamento Europeo il 14 settembre 2011, il Direttore Generale dell'ILO, Juan Somavia, ha dichiarato: *'Il rispetto dei principi e dei diritti fondamentali sul posto di lavoro non è negoziabile: nemmeno in tempi di crisi, quando le domande di imparzialità abbondano. Ciò è particolarmente importante in Paesi che devono adottare misure di austerità. Non possiamo usare la crisi come una scusa per ignorare delle norme internazionali del lavoro.'*

Nel corso della riunione dei Ministri del Lavoro e dell'Occupazione del G20, tenutasi il 26-27 settembre 2011 a Parigi, promuovere l'effettiva applicazione dei diritti sociali e del lavoro e garantire il rispetto dei principi e dei diritti fondamentali sul luogo di lavoro (G20 2011a) costituivano gli elementi di una tra le principali raccomandazioni approvate nella Dichiarazione dei Capi di Stato del G20 adottata al Vertice di Cannes il 3 e 4 novembre 2011 (G20 2011b).

Prove evidenti mostrano che, dalla fine del 2008 – inizio della crisi economica –, al fine di migliorare la flessibilità nelle imprese, le autorità pubbliche e i legislatori nazionali hanno adottato una serie di misure, ivi comprese delle modifiche al diritto nazionale del lavoro. In certi casi, si sono avviate delle riforme generali del diritto del lavoro già prima della crisi economica, con l'obiettivo dichiarato di 'modernizzarlo'. In alcuni Paesi, come l'Ungheria, un cambio di governo (spostato a destra) ha accelerato cambiamenti drastici nel diritto del lavoro, addirittura bypassando consultazioni partecipative, tra gli altri, con le parti sociali e in particolare coi sindacati (ad esempio: Estonia, Slovacchia e Ungheria). In altri casi, tali riforme strutturali sono state richieste,

1. Per una panoramica del lavoro dell'ETUI sulla crisi, si veda anche il sito web ETUI: <http://www.etui.org/Topics/Crisis>

o addirittura imposte agli Stati membri, da parte di Istituzioni europee e internazionali e da Organizzazioni come la Banca Centrale Europea (BCE), la Commissione Europea e il Fondo Monetario Internazionale (FMI) – la cosiddetta 'troika' – (ciò è avvenuto, ad esempio, in Grecia, Portogallo e Spagna, dove le riforme sono state 'concordate' tra la troika e i rispettivi governi attraverso Protocolli d'Intesa). Inoltre l'Unione Europea, assieme all'FMI, ha svolto delle 'missioni' in alcuni Stati Membri europei in difficoltà economiche. Nel 2010, ad esempio, UE e FMI si sono recati in Lettonia per discutere con il governo del bilancio 2011, insistendo sul fatto che esso avrebbe dovuto comprendere misure atte a fornire una riduzione sostenibile del disavanzo pubblico, per tenerlo al di sotto del 6% del PIL previsto dal programma 2011, fornendo nel contempo un adeguato finanziamento per reti di sicurezza sociale e sanitaria, per l'occupazione tramite opere pubbliche e per la formazione professionale, al fine di attenuare l'impatto della crisi sulla parte più vulnerabile della popolazione.² UE e FMI si occupano anche di esaminare i programmi economici degli Stati membri che entrambi sostengono finanziariamente, al fine di 'consolidare la crescita economica mantenendo la stabilità macroeconomica e finanziaria', come per la Romania. In questo particolare caso – oltre agli altri requisiti – il governo rumeno deve impegnarsi a ridurre il proprio deficit di bilancio generale e a riformare le imprese pubbliche, ivi compresa la vendita di quote di maggioranza o di minoranza in alcune aziende e ad introdurre di una gestione professionale privata.³

È interessante notare che, per accertare il mantenimento degli standard sociali minimi, la Commissione Europea non ha fatto ricorso né al diritto del lavoro e ai diritti sociali fondamentali, né a meccanismi legislativi (hard law), pur avendone in tal senso la competenza in forza del Trattato. Al contrario, l'Unione Europea tende a seguire un proprio orientamento costante richiedente la 'flessibilizzazione' del mercato del lavoro (e la deregolamentazione del diritto del lavoro), come dichiarato in una Comunicazione del 2010: 'le politiche di flexicurity sono lo strumento migliore per modernizzare i mercati del lavoro: esse devono essere rivisitate e adattate al contesto post-crisi, al fine di accelerare il ritmo delle riforme, ridurre la segmentazione del mercato del lavoro, supportare la parità di genere e rendere fruttuose le transizioni' (Commissione Europea 2010: 2). Inoltre, la DG Affari Economici e finanziari ha dichiarato che 'al fine di evitare un'inutile e irreversibile distruzione di capitale [umano e imprenditoriale], ... l'UE [assumerà] la leadership nello sviluppo di linee guida sulla progettazione delle politiche del mercato del lavoro durante la crisi' (Commissione Europea 2009: 2), trascurando sensibilmente, così, il diritto del lavoro. Tuttavia, non vi è alcuna prova che la crisi economica e finanziaria sia il risultato di provvedimenti in materia di diritto del lavoro intrapresi negli Stati membri.

Le riforme del mercato del lavoro, in corso di attuazione in molti Stati membri, sono pertanto giustificate con la tesi che rendere i mercati del lavoro più

2. Cfr: http://ec.europa.eu/economy_finance/articles/eu_economic_situation/2010-12-16-staff-visit-latvia_en.htm

3. Cfr: <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=MEMO/11/545>

flessibili sia una delle migliori risposte alla crisi (Commissione Europea 2010). In alcuni Paesi ciò consiste solo in misure di deregolamentazione frammentarie ma significative, mentre in altri comporta revisioni profonde dell'intero codice del lavoro. Inoltre, in diversi Stati sono stati apportati cambiamenti fondamentali alle strutture e ai processi delle relazioni industriali, che potrebbero compromettere il dialogo sociale e la contrattazione collettiva all'interno di quegli stessi Paesi.

Il presente report offre una mappatura di tali riforme del diritto del lavoro nei vari Stati membri. L'obiettivo principale è quello di rilevare e affrontare (le riforme) i cambiamenti giuridici apportati alla normativa del diritto del lavoro negli Stati membri, che nella maggior parte dei casi sono presentati come mezzi necessari per uscire dalla crisi economica. Tali riforme, in genere, rendono più flessibili le disposizioni in materia di diritto del lavoro vigenti e allentano gli standard minimi, spostando l'accento sulla soft law (deregolamentazione). La mappatura ivi presentata è lungi dall'essere esaustiva, e ciò per diverse ragioni. In primo luogo, tratta solo alcune riforme e alcuni cambiamenti del diritto del lavoro; per esempio, non prende in considerazione altre misure anticrisi, adottate in molti Paesi, su stabilizzazione/tagli del reddito (minimo), riduzioni o addirittura tagli a tutele e ai benefici relativi all'assistenza e alla sicurezza sociale, ai servizi pubblici e così via. In secondo luogo, si occupa principalmente degli sviluppi tra l'inizio del 2010 e febbraio 2012.⁴ In terzo luogo, non tocca tutti gli Stati membri dell'UE/ SEE o i Paesi candidati.⁵ Ciò è dovuto principalmente ad una lacuna di informazioni, ma anche al fatto che, in merito alla riforma dei propri sistemi di mercato del lavoro, alcuni Stati – come quelli Nordici – hanno espresso minore fiducia verso la legge e maggiore fiducia nelle parti sociali, conformemente alle proprie tradizioni di relazioni industriali.

Il presente Working Paper offre una panoramica dei principali orientamenti e delle tendenze sulla base di un'analisi Paese per Paese. Gli studi nazionali sono regolarmente aggiornati e possono essere consultati sul sito dell'ETUI.⁶ Le informazioni utilizzate in questo documento sono tratte dalle seguenti fonti: (1) informazioni fornite alla CES dalle sue organizzazioni affiliate, (2) i cosiddetti Protocolli d'Intesa che alcuni Paesi hanno sottoscritto con FMI, UE e BCE, e (3) altre fonti, come ad esempio EIROOnline – sito web della Fondazione di Dublino (<http://www.eurofound.europa.eu/eiro/>), o altre newsletter (per esempio, www.planetlabor.com) e articoli accademici. L'informazione più recente risale al 22 febbraio 2012.

4. Un Policy Brief dell'ETUI del 2012 descrive in particolare come la crisi influisca sul diritto sociale nel periodo 2008–2009 (Laulom et al. 2012).

5. Il report copre i seguenti Paesi: Belgio, Bulgaria, Finlandia, Francia, Grecia, Irlanda, Italia, Lettonia, Lituania, Lussemburgo, Paesi Bassi, Polonia, Portogallo, Regno Unito, Repubblica Ceca, Romania, Slovacchia, Slovenia, Spagna, Svezia e Ungheria. Particolare attenzione è posta su quei Paesi che hanno sottoscritto il cosiddetto Protocollo d'Intesa con FMI, UE e BCE, al fine di erigere un Programma di Adattamento Economico: Grecia (maggio 2010 e febbraio 2012), Irlanda (dicembre 2010) e Portogallo (maggio 2011).

6. <http://www.etui.org/Topics/Social-dialogue-collective-bargaining/Social-legislation>.

In conclusione, questo report affronta criticamente la deregolamentazione su larga scala del diritto del lavoro attualmente in corso negli Stati membri europei e, in particolare, la mancanza di principi democratici alla base delle riforme, nonché l'impatto negativo che i due elementi hanno sui diritti sociali fondamentali e sulla tutela dei lavoratori.

2. Principali orientamenti e tendenze

Osservando i vari sviluppi nei diversi Paesi, si possono identificare quattro aree principali di modifica o riforma del diritto del lavoro.

Sono stati apportati cambiamenti fondamentali all'orario di lavoro (I) e al lavoro atipico (II), soprattutto come risposta alla crisi economica e finanziaria, malgrado tali riforme tendano ad avere un carattere temporaneo. Si registrano anche riforme e cambiamenti alle regole sui licenziamenti (per motivi economici) (III) e alle strutture e ai processi delle relazioni industriali (IV), che inficiano il dialogo sociale e la contrattazione collettiva. Queste riforme tendono ad essere (più) stabili. Ma se tali modifiche riguardano la revisione totale dei codici del lavoro o modifiche parziali di specifici aspetti e regole, esse indeboliscono il ruolo protettivo del diritto del lavoro sia individuale che collettivo, collocando quindi i lavoratori in una situazione più precaria e priva di protezione, dal punto di vista generale e lavorativo. Vista da una prospettiva democratica, la quinta tendenza è ancora più preoccupante. In diversi Paesi (V) sono state introdotte riforme senza ricorrere a procedure (legislative) democratiche e partecipative, ma piuttosto utilizzando procedure d'emergenza, bypassando i Parlamenti o le parti sociali.

La Tabella 1 fornisce una visione schematica delle quattro principali aree in cui si sono registrati cambiamenti e riforme, sulla base delle informazioni raccolte per il presente report. Nel resto di questa sezione, cercheremo di chiarire, attraverso degli esempi, i principali sviluppi e le misure rilevate in ciascuna area in Europa, compresa l'elusione delle procedure democratiche e partecipative.

2.1 Orario di lavoro

Come accennato in precedenza, una prima serie di cambiamenti riguarda l'orario di lavoro (regimi) in senso lato. Il lavoro straordinario si verifica molto frequentemente. Diversi Paesi hanno scelto, ad esempio, di ampliare le opzioni ad esso riferite, a volte in modo considerevole. Ad esempio, in Repubblica Ceca esistono piani per aumentare lo straordinario autorizzato fino a 416 ore per anno solare per i dirigenti (oggi il limite è fino a 150 ore) e fino a 150 ore per gli altri lavoratori. In Ungheria, il limite annuo di ore di lavoro straordinario è stato aumentato da 200 a 250 ore e può addirittura arrivare fino a 300 ore se stabilito dal contratto collettivo. Tuttavia, il precedente limite orario delle 200 ore era applicabile solo a certi lavoratori con le cosiddette 'abilità speciali': oggi, quest'opzione di lavoro straordinario esteso è usufruibile per tutti i lavoratori.

Tabella 1 Modifiche preannunciate e/o adottate in materia di relazioni industriali/sistemi di contrattazione collettiva e alcuni aspetti del diritto del lavoro

	Riforma delle relazioni industriali e dei sistemi di contrattazione collettiva (compreso il decentramento della contrattazione collettiva)	Modifiche delle norme relative ai licenziamenti individuali/collettivi	Modifiche della legislazione sull'organizzazione dell'orario di lavoro	Modifiche di norme in materia di contratti atipici (compresa la creazione di nuovi tipi di contratto (+ *), in particolare per i giovani (+ **))
Belgio		+	+	+**
Bulgaria	+			+**
Cipro		+		
Estonia	+	+		+
Finlandia	+			
Francia	+			+**
Germania			+	+
Grecia – Pdl	+	+	+	+**
Irlanda – Pdl	+			
Italia	+	+		+**
Lettonia		+		+
Lituania		+	+	+
Lussemburgo			+	+**
Paesi bassi	+			+
Polonia	+		+	+*
Portogallo – Pdl	+	+	+	+
Regno Unito		+	+	+
Repubblica Ceca		+	+	+*
Repubblica Slovacca	+	+	+	+*
Romania	+	+	+	+/**
Slovenia			+	+*
Spagna	+	+	+	+/**
Svezia			+	+**
Ungheria	+	+	+	+**

Nota: Pdl: Paesi con un Protocollo d'Intesa con UE, FMI e BCE.
Fonte: ricerca ETUI.

Un'altra importante tendenza, evidente nella riforma ungherese del diritto del lavoro, riguarda il decentramento della contrattazione collettiva, che assegna un ruolo più prominente alla contrattazione aziendale a discapito di quella nazionale e settoriale. In Lituania, il lavoro straordinario era precedentemente vietato, tranne che in alcuni casi elencati nel Codice del Lavoro o nei contratti collettivi; tuttavia, nel 2010 le regole del lavoro straordinario sono state liberalizzate, autorizzando fino a 120 o 180 ore l'anno, se concordato nei contratti collettivi. Altri Paesi, d'altra parte, hanno scelto invece di modificare le norme in materia di compenso in ferie o in natura per il lavoro straordinario. Come previsto nel Protocollo d'Intesa tra il Portogallo e la 'Troika', all'inizio del 2012 è stata presentata una proposta di legge per la modifica del Codice del Lavoro, per ridurre in tal modo la retribuzione aggiuntiva per gli straordinari del 50%: mentre attualmente i dipendenti sono pagati il 50% in più per la prima ora di

lavoro straordinario, il 75% in più per le ore aggiuntive e il 100% in più per gli straordinari nei giorni festivi e di domenica, nella proposta i tassi sono ora del 25%, 37,5% e 50%. Si prevedono, inoltre, altre modifiche per porre fine alle ferie compensative, che oggi si attestano al 25% delle ore di straordinario prestate. È possibile che queste norme siano riviste verso l'alto o verso il basso dai contratti collettivi.

Una seconda misura, frequentemente adottata o prevista in diversi Paesi, riguarda *l'estensione dei periodi di riferimento* per il calcolo dell'orario di lavoro. Nel 2009, nella prima fase delle riforme del diritto del lavoro, il governo ungherese ha permesso ai datori di lavoro di impostare il periodo di riferimento a quattro mesi (invece di tre) e addirittura di estenderlo a dodici in determinate circostanze regolate dal contratto collettivo. In Polonia, con la legge Anti-crisi del 2009, i periodi di riferimento si sarebbero potuti estendere temporaneamente – tramite contratto collettivo aziendale – addirittura da tre a dodici mesi. Con la scadenza di questa legge alla fine del 2011, la questione è stata posta di nuovo sul tavolo, con i datori di lavoro che hanno esercitato forti pressioni per rendere il periodo di riferimento di dodici mesi la regola piuttosto che un'eccezione temporanea. In Romania, le nuove disposizioni del Codice del lavoro fissano il periodo di riferimento a quattro mesi (contro i tre in precedenza) e, in casi eccezionali, autorizzano anche che i periodi di riferimento possano essere da sei a dodici mesi. Altre misure adottate in materia di (modalità di) orario di lavoro riguardano l'introduzione di sistemi di lavoro di breve durata, come in Polonia dove, in particolare, le imprese che si trovano a fronteggiare difficoltà finanziarie temporanee possono – per un massimo di sei mesi – ridurre l'orario di lavoro o anche collocare i propri lavoratori (con bassa retribuzione) in 'congedo d'inattività' a causa della mancanza di lavoro, in alternativa ai licenziamenti collettivi. Allo stesso modo, varianti dei 'sistemi di lavoro a breve durata' sono state introdotte in diversi Paesi, tra cui Austria, Belgio, Bulgaria, Francia, Germania e Spagna. Tali regimi differiscono considerevolmente da Paese a Paese per quanto riguarda la durata del diritto, i lavoratori coperti e così via (cfr anche Glassner et al. 2009 e Glassner 2010).

È ben dimostrato che lavorare a lungo per un numero eccessivo di ore provoca un forte impatto sulla salute e sulla sicurezza dei lavoratori. Dopo aver acconsentito ad un'ulteriore flessibilizzazione dell'orario di lavoro, in futuro potrebbe rivelarsi difficile riportare indietro l'orologio, anche se le misure in questione sono spesso destinate ad essere solo temporanee. Il fatto che eccezioni o accordi più flessibili possano essere stabiliti solo mediante un contratto collettivo offre una certa garanzia, ma la tendenza in corso in molti Paesi, che vede la contrattazione collettiva andare verso il decentramento con una preferenza per la contrattazione a livello aziendale, potrebbe rendere la contrattazione collettiva inadeguata e facilmente bypassata. I rappresentanti dei lavoratori potrebbero ritrovarsi a dover accettare regimi di orari di lavoro più lunghi come alternativa ai licenziamenti (collettivi).

2.2 Contratti atipici (a tempo determinato, part-time e interinale) e introduzione di nuovi tipi di contratto

Una seconda tendenza riguarda gli sforzi da parte di molti Stati membri per rendere il proprio mercato del lavoro più flessibile, modificando le norme applicabili ai contratti atipici.

Un mezzo frequente per farlo – nonostante l'esistenza di una Direttiva Europea il cui obiettivo principale è di prevenire l'abuso di una successione di contratti a tempo determinato⁷ – sembra essere quello di flessibilizzare ulteriormente le norme in materia di *contratti a tempo determinato*, estendendo la loro durata massima. Esempi di ciò si riscontrano in Repubblica Ceca (estensione da due a tre anni, con due rinnovi, arrivando a un totale di nove anni durante i quali una persona può essere assunta con un contratto a tempo determinato dallo stesso datore di lavoro), Grecia (anche da due a tre anni), Portogallo (durata massima di tre anni, in precedenza era di sei mesi), Romania (durata massima aumentata da 24 a 36 mesi, con tre successivi contratti a tempo determinato: il primo per un massimo di 36 mesi e gli altri due per 12 mesi ciascuno; in precedenza erano stati autorizzati tre contratti successivi, ma con un periodo complessivo di 24 mesi) e Spagna (fino a tre anni, da zero in precedenza, e possibilità di un ulteriore anno col contratto collettivo). Un'altra opzione, oltre a quella di elevare la durata massima del periodo del lavoro a tempo determinato, è di aumentare il numero massimo di rinnovi dei suddetti contratti. Esempi di ciò si ritrovano nei Paesi Bassi (una successione di contratti a tempo determinato, per i giovani lavoratori di età inferiore ai 27 anni impone un contratto permanente dopo il quinto contratto invece che dopo il quarto, come avveniva in precedenza) e Polonia (numero indeterminato di rinnovi, ma si può lavorare per lo stesso datore di lavoro solo fino a 18 mesi). Alcuni Paesi hanno combinato entrambe le misure, come la Slovacchia, dove la durata massima del lavoro a tempo determinato è ormai di tre anni, anziché di due, e sono ammessi tre rinnovi per più di tre anni, invece dei due precedenti.

Per quanto riguarda il lavoro part-time e le misure volte a rafforzare la 'flessibilizzazione', in Spagna il programma di riforma del febbraio 2012 ha abolito una norma, in vigore da circa 15 anni, che vietava gli *straordinari standard per i lavori part-time*. In aggiunta a ciò che la legge spagnola chiama *'horas complementarias'* (ore di lavoro straordinario specifiche per lavoratori part-time, soggette ad alcuni requisiti formali e a limitazioni – questa forma di lavoro straordinario continua ad essere legale), i lavoratori part-time possono ora fare gli *straordinari standard ('horas extraordinarias')* come qualsiasi altro lavoratore.

Altri Paesi – tra cui Belgio, Grecia, Regno Unito, Repubblica Ceca e Romania – hanno optato per l'introduzione o la modifica delle norme sul *lavoro interinale*. Tuttavia, ciò è forse dovuto più ai tentativi dei Paesi interessati di attuare

7. Direttiva del Consiglio 1999/70/CE del 28 giugno 1999 relativa all'accordo quadro sul lavoro a tempo determinato stipulato da CES, UNICE e CEEP, GU L 175, 10.7.1999, pp. 43–48.

la Direttiva 2008/104 sul lavoro interinale (scadenza per l'applicazione dicembre 2011) che a intenti di pura deregolamentazione, ma in alcuni casi sono coinvolte più misure di tutela.

Collegata a questa revisione regolamentativa dei contratti atipici in diversi Stati membri, c'è la creazione di *nuovi tipi di contratto*. Ciò non costituirebbe un problema in sé, se non fosse per il fatto che questi nuovi contratti spesso offrono minore tutela rispetto ai normali contratti di lavoro e/o sono destinati a gruppi specifici di lavoratori, come i giovani, che sono già tra i più vulnerabili per quanto riguarda l'ingresso, la crescita e la permanenza nel mercato. Un esempio tipico è l'introduzione in Grecia di un nuovo 'contratto dei giovani'. L'idea è di assumere giovani lavoratori fino ai 25 anni con salari del 20% inferiori rispetto al precedente salario di primo impiego, con un periodo di due anni di prova, senza contributi sociali per i datori di lavoro e senza diritto all'indennità di disoccupazione alla fine del contratto. In Spagna, è stato introdotto un nuovo contratto di apprendistato e formazione professionale per i giovani non qualificati di età compresa tra 25-30 anni (ma con possibilità di estensione fino all'età di 34), che prevede notevoli esenzioni dagli oneri sociali per i datori di lavoro sia durante il contratto, sia al momento della conversione di quest'ultimo in un normale contratto a tempo indeterminato.

Oltre all'effetto immediato che ciò potrebbe avere, il fatto di tendere ad un'ulteriore segregazione del mercato del lavoro e di aggravare la situazione dei lavoratori vulnerabili o precari che vivono gravi difficoltà per inserirsi, progredire e restare nel mercato del lavoro, in alcuni casi fa sorgere il dubbio se alcune di queste regole e contratti siano compatibili con le Direttive Europee, in particolare con quelle sul lavoro a tempo determinato e sul part-time.

2.3 Regole di licenziamento

La crisi economica globale ha fatto aumentare i licenziamenti: i tagli ai posti di lavoro sono la risorsa primaria cui ricorrono le aziende del settore pubblico e privato per la riduzione dei costi salariali, laddove i tagli alle ore di lavoro sono in qualche modo da considerarsi come la seconda. Ciò è particolarmente vero negli Stati membri in cui la tutela legale contro il licenziamento (collettivo) è debole (Regno Unito, Irlanda).

Le modifiche ai codici del lavoro/alla normativa del lavoro in materia di licenziamenti collettivi e individuali mirano principalmente a *semplificare le regole di assunzione e licenziamento* (e a consentire un diffuso ricorso al lavoro atipico). Ciò riguarda tre aree principali della normativa, a volte combinate tra loro:

- *La revisione delle definizioni* di eccedenze (collettive) di personale ed, in particolare, della nozione di ragioni economiche, estendendo i motivi di licenziamento, poiché l'idea è quella di consentire alle imprese di adattarsi meglio e più rapidamente ai cambiamenti del mercato (Portogallo, Slovacchia, Spagna, Regno Unito, Repubblica Ceca); le condizioni che regolano

i licenziamenti sono meno rigide e le soglie sono state allentate al fine di aumentare la flessibilità del mercato del lavoro, dando così alle imprese una maggiore autonomia nel licenziare i lavoratori (Estonia, Grecia, Regno Unito, Romania).

- *Anche le modifiche alle procedure* che regolano i licenziamenti (collettivi) mirano a rendere flessibili le normative vigenti: le procedure di licenziamento sono state rese più semplici riducendo il preavviso di 30 giorni calendariali a un periodo da due settimane a tre mesi – a seconda della durata del precedente contratto di lavoro – ivi compresa la notifica (Bulgaria, Estonia, Lituania, Slovacchia, Spagna, Portogallo, Regno Unito), e/o consentendo licenziamenti più flessibili nelle PMI (Regno Unito), riducendo l'obbligo dei datori di lavoro di informare e consultare i rappresentanti dei lavoratori (Spagna) o allentando le procedure di intervento di terzi, come il ricorso all'autorizzazione amministrativa (Estonia), o riducendo l'obbligo dei datori di lavoro di elaborare piani sociali (Romania, Regno Unito). Infine, l'accesso ai tribunali del lavoro è stato limitato, come nel Regno Unito.
- Le modifiche volte a una maggiore flessibilità della normativa sui licenziamenti incidono anche sul costo di questi ultimi, con l'intento di *ridurre l'onere finanziario* per le imprese. L'indennità di licenziamento è stata ridotta (Repubblica Ceca), i periodi di ammissibilità e qualifica sono stati modificati per offrire maggiori possibilità di licenziamento dei lavoratori, le indennità di licenziamento sono state ridotte (Portogallo, Spagna) e/o le sanzioni sono state alleggerite (ad esempio, sostituendo la sanzione per il reinserimento dei dipendenti a seguito di un licenziamento illegittimo esclusivamente con una compensazione finanziaria). Inoltre, in alcuni Paesi (Regno Unito) sono state introdotte delle tasse amministrative per i ricorsi ai tribunali del lavoro. Infine, sono stati utilizzati fondi pubblici per sostenere le imprese che licenziano dipendenti, con la creazione di un "fondo di compensazione dei datori di lavoro" per finanziare le indennità di licenziamento (in Portogallo, ad esempio).

Parallelamente a ciò, la maggior parte delle riforme del diritto del lavoro ha modificato non solo i diritti collettivi relativi ai licenziamenti (collettivi) ma anche i regimi del lavoro atipico (come i contratti a tempo determinato, il lavoro interinale e così via). Ciò è di solito presentato come un mezzo per evitare la precarietà e salvaguardare l'occupazione. Tuttavia, la flessibilizzazione della normativa sulla tutela del lavoro deve essere considerata criticamente, poiché, in particolare, creerà più disoccupazione (a lungo termine) e più precarietà sul mercato del lavoro.

2.4 Modifiche alle relazioni industriali e ai sistemi di contrattazione collettiva

In molti Paesi, s'identifica una chiara politica e/o ambizione a *decentrare la contrattazione collettiva*, passando dal livello nazionale/settoriale a quello aziendale. L'obiettivo dichiarato è di fornire alle imprese una maggiore flessibilità e aiutarle ad adattarsi alle condizioni del mercato del lavoro. Se ne possono trovare esempi in Italia, Grecia, Portogallo e Spagna. In Romania, il contratto collettivo nazionale annuale è stato abolito in favore degli accordi collettivi settoriali. In Finlandia, il decentramento della contrattazione non si è dimostrato efficace e i datori di lavoro sono stati incoraggiati ad aderire al contratto collettivo nazionale.

Oltre a spostare l'onere ad altri livelli, vi è spesso il problema (ulteriore) di consentire agli esiti della contrattazione di livello inferiore di *derogare in peius* agli accordi collettivi di livello superiore o addirittura alla legge dello Stato. Tali accordi collettivi *in peius* riguardano, per esempio, l'orario di lavoro e i salari. Esempi di quest'ultimo caso si riscontrano in Francia, Grecia, Italia e Repubblica Slovacca.

Un'altra tendenza riguarda l'adozione di misure che rivedono i *criteri di rappresentatività per le parti sociali* (ad esempio Grecia, Italia, Paesi Bassi, Portogallo, Romania, Slovacchia, Spagna e Ungheria) e che estendono ciò che erano le prerogative sindacali ad *altri organismi di rappresentanza dei lavoratori* – spesso a livello aziendale – (ad esempio, Grecia, Portogallo e Repubblica Slovacca).

Ci sono anche esempi di Paesi – come l'Ungheria – che hanno abolito o almeno sminuito il *ruolo di alcune istituzioni del dialogo sociale (tripartito)*, con il governo che si ritira dai suddetti organismi (ad esempio, la Romania). Altre riforme del diritto del lavoro tendono ad imporre, in alternativa ai tribunali, *meccanismi alternativi di risoluzione delle controversie* (Bulgaria, Regno Unito, Spagna). In Grecia,⁸ l'arbitrato deve essere attivato dalla richiesta congiunta delle parti e si limita a rivendicazioni salariali di base. Nel Regno Unito, l'accesso ai tribunali del lavoro è stato limitato. Infine, in alcuni Paesi si sono rivisti i regolamenti in materia di controversie collettive.

Queste riforme del diritto del lavoro collettivo *indeboliranno sicuramente la rappresentanza sindacale e l'azione* a tutti i livelli di contrattazione. Esse toccano la struttura stessa dei sindacati così come i loro strumenti istituzionali di tutela e rappresentanza dei lavoratori. Il decentramento della contrattazione collettiva al livello più basso indebolisce i *diritti sociali acquisiti* finora dai sindacati a livello nazionale e locale, e interesserà la contrattazione collettiva settoriale. Abbasserà anche gli standard dei diritti finora riconosciuti e ancorati alla legislazione e ai contratti collettivi, inficiando anche le condizioni di lavoro

8. Come citato nel Protocollo d'Intesa del febbraio 2012.

fondamentali relative a orario di lavoro, retribuzione, organizzazione del lavoro, ambiente di lavoro e protezione sociale. Avrà anche un impatto sulla salute e sicurezza sul posto di lavoro.

2.5 Mancanza di rispetto per i fondamenti democratici e partecipativi nelle procedure di adozione delle riforme

Un'altra caratteristica sorprendente di certe riforme nazionali è il modo in cui sono state colpite la redazione e la gerarchia delle norme sociali. Ad esempio, in alcuni casi, c'è stato il ricorso a *'procedure di emergenza'* da parte dei legislatori nazionali, per *bypassare gli accordi sulle misure 'anticrisi'* concordate dalle parti sociali e/o preparate dai governi nazionali in consultazione con le parti sociali (Estonia, Slovacchia, Ungheria). In Grecia e in Italia, il governo ha bypassato il Parlamento. In Grecia e Portogallo, le autorità nazionali hanno dovuto attuare il Protocollo d'Intesa imposto da Unione Europea, FMI e BCE per ottenere l'accesso al cosiddetto *'ombrello finanziario di salvataggio'*, e quindi senza alcuna consultazione col Parlamento nazionale o Europeo. Tutto ciò, assieme alla riduzione del ruolo delle parti sociali nella definizione della legislazione sociale – in particolare, il decentramento della contrattazione collettiva e i nuovi criteri che si applicano alla rappresentanza sindacale – rappresenta un'*alterazione delle procedure che regolano la legislazione sociale* a scapito della democrazia.

Inoltre, in alcuni casi, misure anti-crisi e riforme del diritto del lavoro pregiudicano dei diritti sociali fondamentali, direttamente o indirettamente. Se si guarda ai Protocolli d'Intesa, è inquietante leggere nel *'capitolo sulla politica sociale'* – ad esempio, nel Protocollo d'Intesa greco del maggio 2010 sulla Specifica Condizionalità di Politica Economica – che:

“il governo deve modificare la legislazione sulla tutela del lavoro per estendere il periodo di prova per i nuovi posti di lavoro a un anno; deve ridurre il livello complessivo dei trattamenti di fine rapporto e garantire che le stesse condizioni di trattamento di fine rapporto si applichino alle tute blu e ai colletti bianchi; deve alzare la soglia minima per l'attivazione delle norme in materia di licenziamenti collettivi, in particolare per le grandi imprese, e deve facilitare un maggiore utilizzo di contratti a tempo determinato e part-time.”⁹

Il Protocollo d'Intesa del Portogallo sulla Specifica Condizionalità di Politica Economica del maggio 2011, nella sezione relativa a *'Legge di tutela dell'occupazione'* (4.3) afferma che:

9. Protocollo d'Intesa del 2 maggio 2010 tra Grecia ed UE, FMI e BCE, p. 10.

“il governo attuerà riforme nel sistema di tutela del lavoro volte ad affrontare la segmentazione del mercato del lavoro, a favorire la creazione di posti di lavoro, e a facilitare la regolamentazione del mercato del lavoro: 4.4. Indennità; 4.5 Definizione dei licenziamenti; 4.8 "Decentramento organizzato" (in particolare in materia di: (i) possibilità per i comitati aziendali di negoziare le condizioni di mobilità funzionale e geografica e le modalità di orario di lavoro).”¹⁰

Inoltre, una serie di misure nazionali, adottate nell'ambito delle riforme del diritto del lavoro, è in contrasto con i principi del diritto del lavoro, non ultimo il principio *dell'autonomia sindacale e di libertà sindacale* (Spagna, Grecia), e anche con il *diritto alla parità e alla non discriminazione* (Regno Unito). Tali procedure rimettono in discussione la legittimità delle riforme nazionali, poiché la legalità delle procedure (vale a dire il loro rispetto per le procedure democratiche) è stata emarginata e/o tali procedure violano i diritti e le libertà fondamentali a livello europeo. Infatti, in Spagna e in Grecia i sindacati hanno presentato una denuncia dinanzi all'ILO e al Consiglio d'Europa.

Attualmente, le ‘prime’ misure anti-crisi sono sotto esame e sono in corso discussioni sulla necessità di rendere permanenti delle misure temporanee (Germania, Grecia e Spagna). In alcuni casi, viene messo in discussione l'impatto positivo delle misure anti-crisi. In altri, sono state adottate riforme del diritto del lavoro senza alcun collegamento – diretto o indiretto – con la crisi economica e finanziaria, seguendo così un percorso di deregolamentazione. Parallelamente alla riforma del diritto del lavoro collettivo, stiamo assistendo ad una diffusa *mancaza di attuazione delle procedure di informazione e di consultazione* nel caso di licenziamenti per motivi di ristrutturazione aziendale, senza *alcun intervento da parte della Commissione Europea* (CES SDA 2011).

10. Protocollo d'Intesa del 3 maggio 2011 tra Portogallo e UE, FMI e BCE, pp. 20–22.

3. Conclusioni

Questo report spiega il forte impatto negativo delle riforme del diritto del lavoro sui diritti dei lavoratori e sui diritti sociali fondamentali, sotto la copertura della crisi economica e finanziaria. Le riforme nazionali tendono a deregolamentare le norme in materia di diritto del lavoro già flessibilizzate in passato e quindi, nella maggior parte dei casi, rappresentano un passo indietro in termini di tutela dei lavoratori. Una caratteristica ricorrente di queste riforme, e della flessibilizzazione del diritto del lavoro, è la crescita esponenziale delle disuguaglianze e della precarietà nella maggior parte dei Paesi da esse interessati (Laulom et al. 2012: 5). Impostare quest'insieme di misure che incidono sulla sicurezza sociale – come la riforma delle pensioni o le riforme del settore pubblico, la riduzione delle indennità di chi cerca lavoro, i tagli salariali e così via – mette in discussione il concetto europeo di 'occupazione di qualità' e il concetto internazionale di 'lavoro dignitoso', cui le riforme nazionali del diritto del lavoro in Europa non sembrano più far fronte. Il significato del modello sociale europeo è anch'esso compromesso.

Inoltre, il report mostra che, nella maggior parte dei casi, negli Stati membri le procedure non rispettano le tradizioni democratiche, compromettendo la legittimità delle riforme. Finora, comunque, solo due sindacati nazionali in Spagna e Grecia hanno presentato una denuncia all'ILO contro quelle riforme della contrattazione collettiva che sono in contrasto con i principi di libertà sindacale e/o di libera contrattazione collettiva. È interessante notare che la Commissione europea non ha ancora reagito alle misure che violano i diritti fondamentali garantiti dal Trattato e dalla Carta dei Diritti Fondamentali. Più preoccupante è il fatto che l'UE, in quanto firmataria del Protocollo d'Intesa stipulato con Grecia, Irlanda e Portogallo e come parte di altri programmi finanziari di sostegno agli Stati membri europei (Lettonia, Romania), stia mettendo tanta pressione sugli Stati membri per riformare il diritto del lavoro e la tutela sociale, utilizzando a sostegno di tali riforme, la vaga formulazione del Trattato (cfr. art. 122.2 TFUE).

Le riforme del diritto del lavoro tendono a modificare le norme del lavoro negli Stati membri che sono volte a combattere il lavoro precario, la segmentazione del mercato del lavoro e una presunta rigidità del diritto del lavoro, dando per scontato che tali norme abbiano un impatto negativo su produttività e occupazione. L'obiettivo è, quindi, quello di flessibilizzare le tutele del diritto del lavoro percepite come troppo complicate, troppo costose e troppo onerose per le imprese. Tuttavia, come sottolineato in Finlandia durante i negoziati per un accordo nazionale nel mese di ottobre 2011, non è stato dimostrato che tali riforme – in questo caso, il decentramento della contrattazione collettiva –

funzionino. Inoltre, si può rimettere in discussione l'ipotesi che le riforme del diritto del lavoro in Europa siano necessarie per uscire dalla crisi, giacché è difficile distinguere se le riforme del diritto del lavoro siano una risposta alla crisi economica o semplicemente accompagnino la crisi, senza alcuna certezza su qualsiasi collegamento causale tra di esse.¹¹ Infatti, allo stato attuale, le riforme sembrano accrescere la precarietà del lavoro, ma non l'occupazione. Le riforme del diritto del lavoro, sostenute dall'Unione Europea, stanno confermando la tendenza secondo la quale l'occupazione di qualità è percepita come incompatibile con la competitività. Ciò influisce indirettamente sulla tutela del diritto del lavoro ed enfatizza le libertà economiche, a scapito delle tradizioni democratiche in Europa.

Vi sono prove evidenti di una 'destrutturazione' del diritto del lavoro con il pretesto della crisi economica. La nostra speranza è che, oltre a fungere da esercizio di mappatura, mettendo insieme le informazioni sulle varie riforme già attuate o in corso di attuazione negli Stati membri, il presente report possa servire come monito e contribuire a sensibilizzare tutti i soggetti interessati e le istituzioni sulla necessità di un monitoraggio più attento di queste riforme. Il movimento sindacale europeo, in particolare la CES ed i suoi affiliati, teme che alcune di queste riforme siano incompatibili con gli obblighi dei Paesi dettati dalle norme e dagli standard fondamentali dell'ILO, del Consiglio d'Europa e dell'UE. Infatti, in alcuni Stati i sindacati hanno reagito non solo manifestando o organizzando scioperi generali, ma anche presentando denunce alle autorità competenti dell'ILO e del Consiglio d'Europa, in materia di presunte violazioni da parte di queste riforme (ad esempio, Grecia, Slovacchia e Ungheria). Tutte le altre riforme pertinenti dovrebbero essere esaminate in relazione alle norme internazionali ed europee.

L'ETUI continuerà a svolgere tale monitoraggio, a raccogliere le informazioni necessarie e a rivedere, modificare e integrare le informazioni contenute in questo report.

11. Valdés Dal Rés (2011) e Jeammeaud (1997).

Riferimenti bibliografici/fonti

Newsletter/siti web

Planet Labor – <http://www.planetlabor.com> (periodo di riferimento 2010-2011)
Eironline – <http://www.eurofound.europa.eu/eiro/> (periodo di riferimento 2010-2011)
Epsucob@NEWS – Contrattazione Collettiva nella Pubblica Amministrazione - <http://www.epsu.org/> (soprattutto 2011)
ETUI-AIAS – Newsletter sulla contrattazione collettiva - <http://www.etui.org/E-Newsletters/Collective-bargaining-newsletter> - (periodo di riferimento 2010-2011)
Sezione sulla crisi economica e sociale del sito web della CES - <http://www.etuc.org/r/1378>
Sezione sulla crisi del sito web ETUI - <http://www.etui.org/Topics/Crisis>

Periodici

Social International (edizioni 2010 e 2011)

Altre fonti

Abelleira, F. (2012) Comments on the latest labour reform in Spain, Planet Labor focus, febbraio 2012 (disponibile all'indirizzo <http://www.planetlabor.com/Articles/plonearticle.2012-02-21.9178889219/>)
CCOO (2012) A labour reform designed only to satisfy employers and financial markets, CCOO *Info Boletinelectronico*, N° 30, Madrid, 16 febbraio 2012
Commissione Europea (2010) Comunicazione su 'Un'agenda per nuove competenze e per l'occupazione: Un contributo europeo verso la piena occupazione' COM (2010) 682 definitivo.
Commissione Europea (2009) Economic crisis in Europe: causes, consequences and responses. http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/publication15887_en.pdf
Degryse, C., Pochet, P. (2011) Monetary Union, economic coordination and democratic legitimacy. Policy Brief ETUI, 5, 2011.
Dimitru, R. (2011) Romanian labour legislation in a time of change, European Labour Law Journal, Volume 2 (2011), n° 2, pp. 173181
Duffy, K., Walsh, F. (2011) Independent Review of Employment Regulation Orders and Registered Employment Agreement Wage Setting Mechanisms, Dublino, aprile 2011 (disponibile all'indirizzo: http://www.djei.ie/publications/employment/2011/Report_ERO_REA.pdf)
Fondazione 1° de Mayo (2012), Fifty two labor market reforms since the adoption of the Statute of Workers in 1980, pubblicazioni della Fondazione "1° de Mayo": Labour market reforms in Spain and its impact on recruitment and employment, febbraio 2012 (Disponibile sul sito: www.1mayo.ccoo.es)
G20 (2011a) Conclusioni dei Ministri del Lavoro e dell'Occupazione del G20 - Parigi, 26-27 settembre 2011 (disponibile all'indirizzo: http://www.ilo.org/global/about-the-ilo/how-the-ilo-works/multilateral-system/g20/WCMS_164260/lang--fr/index.htm)
G20 (2011b) Dichiarazione Finale dei Capi di Stato del Vertice di Cannes del G20 "Costruire il nostro comune avvenire: Rinnovata azione collettiva per il bene di tutti", Cannes, 4 novembre 2011

- Glassner, V. (2009) Government and trade union responses to the economic crisis in the financial sector, Working Paper ETUI 2009.09, Bruxelles: ETUI
- Glassner, V., Galgóczi, B. (2009) Plant-level responses to the economic crisis in Europe, Working Paper ETUI 2.009,01, Bruxelles: ETUI
- Glassner, V. (2010) The public sector in the crisis, Working Paper ETUI 2.010,07, Bruxelles: ETUI
- Governo del Belgio (2011) Projet de Déclaration de Politique Générale, Bruxelles, 1 décembre 2011
- ILO (2011a) Memorandum of Technical Comments on the draft Labour Code and the Draft Law on Social Dialogue of Romania, Ginevra 17 gennaio 2011
- ILO (2011b) Report on the High Level Mission to Greece (Athens, 19-23 September 2011), Ginevra, 22 novembre 2011
- Jeammaud, A. (1997) 'Crise et relations du travail' in "Droit de la crise, crise du droit ? Les incidences de la crise économique sur l'évolution juridique", Parigi PUF, p. 96.
- Laulom, S., Mazuyer, E., Teissier, C., Triomphe, C.E., Vielle, P. (2012) How has the crisis affected social legislation in Europe? Policy Brief ETUI 2, 2012, Bruxelles: ETUI.
- Leschke, J., Watt, A. (2010) How do institutions affect the labour market adjustment to the economic crisis in different EU countries?, Working Paper ETUI 2010.04, Bruxelles : ETUI
- LIGA (2011) Newsletter LIGA, 1 settembre 2011, p. 4-11
- Martin Puella, E. (2011) 'Les réactions du droit du travail à la crise économique', 'Espagne : radiographie d'une réforme'. Revue de Droit du Travail, n° 9, septembre 2011, 521-530.
- Mitrus, L. (2010) Anti-crisis regulation of Polish Labour Law, European Labour Law Journal, Volume 1 (2010), n° 2
- Muller, A. (2011) Employment protection legislation tested by the economic crisis: A global review of collective dismissals for economic reasons. Dialogue in Brief, No. 3, Settembre 2011, ILO, Ginevra
- Natali, D. (2011) Pensions after the financial and economic crisis: a comparative analysis of recent reforms in Europe, Working Paper ETUI 2011.07, Bruxelles : ETUI
- O'Farrell, R. (2010) Wages in the crisis, Working Paper ETUI 2010.03, Bruxelles: ETUI
- Protocollo d'Intesa del 2 maggio 2010 tra Grecia ed UE, FMI e BCE
- Protocollo d'Intesa del 10 dicembre 2010 tra Irlanda ed UE, FMI e BCE
http://ec.europa.eu/economy_finance/articles/eu_economic_situation/2010-12-01-financial-assistance-ireland_en.htm
- Protocollo d'intesa del 3 maggio 2011 tra Portogallo ed UE, FMI e BCE
http://www.fedea.net/portugal/memorandotroika_04-05-2011.pdf
- SDA CES (2011) Restructurations des entreprises multinationales pour répondre à l'impact de la crise par une coordination syndicales transnationales plus forte.
- Tajzman, D., Saget C., Elkin, N., Gravel, E. (2011) Rights at work in times of crisis: Trends at the country level in terms of compliance with international labour standards, Employment Sector, Employment Working Paper N° 101, ILO Ginevra: 2011 (disponibile all'indirizzo: http://www.ilo.org/employment/Whatwedo/Publications/working-papers/WCMS_167804/lang--en/index.htm)
- Valdés Dal Rés, F. 2011. 'La ley de reforma del Mercado de trabajo: las singularidades de su objeto y los equívocos de sus objetivos' Relaciones laborales, n.6, 2011, pp. 1-7;

Si segnalano i contributi delle organizzazioni affiliate alla CES presentati nel corso delle seguenti riunioni:

Politica Sociale e legislazione ad hoc del gruppo di lavoro della CES - 13 novembre 2011
Conferenza Annuale 2011 del Network NETLEX di esperti giuridici della CES – 1-2 dicembre 2011

**European
Trade Union Institute**

Bd du Roi Albert II, 5
1210 Brussels
Belgium

Tel.: +32 (0)2 224 04 70
Fax: +32 (0)2 224 05 02
etui@etui.org
www.etui.org