



CONFEDERAZIONE
GENERALE ITALIANA
DEL LAVORO

Roma, 22 luglio 2014

COMMENTO ALLE MISURE DELLA LEGGE N. 78/2014 RELATIVE A CONTRATTI A TERMINE, SOMMINISTRAZIONE, APPRENDISTATO E D.U.R.C.

Il d.l. 20 marzo 2014, n. 34, convertito nella legge 16 maggio 2014, n. 78, ha immediatamente riformato e liberalizzato contratti a termine e apprendistato (oltre a “semplificazioni” documental-contributive), salvo rimandare a futuri decreti delegati l’introduzione di: contratto unico, nuovi ammortizzatori sociali, politiche attive, atti di gestione del rapporto, maternità e congedi parentali (v. d.d.l. delega A.S. n. 1428 all’esame della Commissione lavoro del Senato).

La dissociazione temporale delle misure rischia concretamente di pregiudicare la messa a regime dello stesso contratto unico. Quest’ultimo infatti è stato sempre pubblicizzato come strumento di semplificazione e di secca riduzione della vasta gamma di tipi e sottotipi negoziali.

In questa ottica dovevano residuare, accanto al contratto unico (con tutele crescenti nel corso del primo triennio), solo un contratto a termine fortemente causale (per esigenze stagionali, sostitutive, ecc.) ed un serio contratto di apprendistato.

Se, all’opposto, si liberalizza il contratto a termine, ampliando i casi ammessi di stipula del contratto senza motivi giustificativi, è evidente che quando interverrà il contratto unico sarà ben difficile ridurre i casi e la portata del contratto a termine libero.

A quel punto il contratto unico non sarà più la forma comune di impiego (a tempo indeterminato) della manodopera, essendo soggetto alla concorrenza (sleale) del contratto a termine riformato dalla legge in commento.

Le preoccupazioni aumentano laddove si consideri che, in sede di conversione del d.l. n. 34, la legge n. 78/2014 ha introdotto, al primo comma dell’art. 1, una formulazione che sembra attribuire alla nuova disciplina un carattere “transitorio” in vista dell’adozione di un “*testo unico semplificato della disciplina dei rapporti di lavoro*” contenente una nuova tipologia di “*contratto a tempo*

indeterminato a protezione crescente e salva l'attuale articolazione delle tipologie di contratti di lavoro”.

Il dettato della disposizione autorizza a pensare che, lungi dall'operare un auspicabile sfoltimento delle numerose tipologie contrattuali attualmente disponibili, il futuro legislatore delegato lascerà le cose come stanno, mantenendo l'amplissimo spettro della “strumentazione” precarizzante a disposizione dei datori di lavoro (con buona pace della tanto sbandierata semplificazione e razionalizzazione dell'esistente).

Ciò detto, si fanno le seguenti osservazioni specifiche:

Articolo 1

(Semplificazione delle disposizioni in materia di contratto a termine)

La riforma introdotta con la legge n. 78 del 2014:

- ha eliminato la causale temporanea del contratto a termine;
- il datore di lavoro potrà decidere, nel limite massimo di 36 mesi, se assumere a tempo indeterminato o con lavoro stabile sulla base di una scelta del tutto libera;
- nel limite massimo di 36 mesi, il contratto a termine è prorogabile liberamente per non più di 5 volte, *“indipendentemente dal numero dei rinnovi”*. Quindi, ove dopo un contratto unico esteso 5 volte (e dopo aver rispettato l'intervallo di 10 o 20 giorni previsto dalla legge) si stipuli un altro contratto a termine, anche questo potrà essere prorogato altre 5 volte;
- la nuova disciplina dunque permette di cumulare più contratti a termine, sempre prorogabili, nel limite complessivo dei 36 mesi senza causale giustificativa.
- Infine il limite dei 36 mesi può essere derogato dalla contrattazione collettiva (anche aziendale, dove minore è la “forza contrattuale” del sindacato), ai sensi dell'art. 8 della legge 148/2011.

Nella disciplina preesistente, un forte argine all'utilizzazione abusiva dei rapporti precari nasceva dall'esigenza che ciascun contratto fosse basato su esigenze temporanee controllabili dal giudice.

In conclusione, la riforma del 2014 si traduce in un'enorme estensione nell'uso dei contratti a termine privi di causale giustificativa.

La situazione descritta, tra l'altro, non può essere limitata dalla previsione di una semplice sanzione economica a carico del datore di lavoro che ecceda il limite massimo del 20% nelle assunzioni a termine. La nuova disciplina infatti modifica in modo sostanziale il regime sanzionatorio nel caso di superamento dei “tetti” percentuali che, prima della riforma del 2014, secondo la giurisprudenza prevedeva che i lavoratori assunti oltre i limiti numerici fossero convertiti in lavoratori stabili.

1. La violazione della Direttiva 1999/70.

1.1 Violazione della regola del contratto a tempo indeterminato come “forma comune” dei rapporti di lavoro.

Il Preambolo dell’Accordo quadro europeo recepito nella Direttiva 1999/70 e la Corte di Giustizia sanciscono che il beneficio della stabilità dell’impiego è un elemento portante della tutela dei lavoratori (v. sentenze: *Mangold*, p. 64; *Adelener*, p. 62; *Impact*, p. 86, 87, 88; *Angelidaki*, p. 73, 104 e 105; *Kucuk*, p. 25; *Samohano*, p. 41).

La legge n. 78/2014 elimina la causale giustificativa sia per quanto riguarda la stipulazione del primo contratto, sia per quanto attiene alle sue proroghe ed ai rinnovi. In tale contesto, i datori di lavoro preferiranno utilizzare in modo massiccio un rapporto a termine che esclude qualsiasi possibilità di controllo giurisdizionale e consente di interrompere il vincolo negoziale semplicemente con la scadenza, evitando il controllo giurisdizionale ed i rischi connessi ai licenziamenti nei contratti a tempo indeterminato.

1.2 Violazione delle regole di causalità dei contratti e di “ragioni oggettive”.

Si è già visto che, anche in assenza di “ragioni oggettive”, sarà possibile avere “contratti unici” più volte prorogabili, intervallati da altri rapporti a tempo determinato.

All’opposto, per la Corte di Giustizia, *“la nozione di <ragioni obiettive> esige che il ricorso a questo tipo particolare di rapporti di lavoro sia giustificato dall’esistenza di elementi concreti relativi in particolare all’attività di cui trattasi e alle condizioni del suo esercizio”* (sent. 4 luglio 2005, causa C-212/04, *Adelener*).

La normativa greca censurata dalla sentenza *Adelener* è identica a quella italiana oggi denunciata per l’assenza di ragioni obiettive che giustificano la stipula del contratto, la sua proroga ed i rinnovi; carenze, a giudizio della Corte, non compensabili dalla durata massima di due anni prevista dalla legge ellenica (anche più favorevole rispetto al triennio contemplato dalla legge n. 78/2014!).

1.3 Violazione del principio dell’impossibilità di utilizzare i contratti a termine per soddisfare esigenze “permanenti e durevoli” del datore di lavoro.

Secondo la Corte di Lussemburgo (causa C- 378/07, *Angelidaki*) l’esistenza anche **di due delle misure previste dalla clausola 5 dell’Accordo quadro** recepito nella Direttiva 1999/70 (“ragioni obiettive” e “durata massima totale dei contratti o rapporti successivi”), **non è sufficiente** a giustificare rapporti a termine che, concretamente, siano tali da soddisfare **esigenze stabili** del datore di lavoro (v. anche *Samohano*, p. 55 e 58 bis; *Kucuk*, p. 36, 37 e 39).

La normativa italiana non introduce “ragioni obiettive” e consente contratti a termine (come pure proroghe e rinnovi) del tutto “acausali”; permette dunque di soddisfare con contratti precari esigenze “permanenti e durevoli” del datore di lavoro; prevede inoltre un “tetto” massimo di 36 mesi, di gran lunga eccedente i 24 e 18 mesi previsti dalla legislazione greca censurata dalla Corte di Giustizia. Un periodo così lungo rafforza il carattere stabile delle esigenze lavorative.

2. Violazione dell’art. 30 della Carta dei diritti fondamentali UE e dell’art. 24 della Carta Sociale Europea.

L’art. 30 della Carta dei diritti fondamentali UE stabilisce che *“ogni lavoratore ha diritto alla tutela contro ogni licenziamento ingiustificato”*. Anche l’articolo 24 della Carta Sociale Europea vuole *“assicurare l’effettivo esercizio del diritto ad una tutela in caso di licenziamento”*.

L’introduzione di rapporti a termine "acausali" per un periodo temporale assai lungo (3 anni o il più esteso arco temporale previsto dall’autonomia collettiva) di fatto consente di svuotare la tutela in materia di licenziamenti individuali. Infatti, il datore di lavoro può evitare i limiti in tema di recesso tramite una indefinita successione di rapporti a termine, ciascuno estensibile nel tempo.

3. Violazione della Direttiva 2000/78 (discriminazione fondata sull’età) e della Direttiva 2006/54 (parità di trattamento fra uomini e donne).

Si registra una situazione di particolare svantaggio dei lavoratori assunti con contratto a termine.

Lo svantaggio consiste, secondo i criteri individuati della Corte di Giustizia nella sentenza *Mangold*, nel fatto che una particolare categoria di lavoratori rischia *“di essere esclusa dal beneficio della stabilità dell’occupazione, elemento portante della tutela dei lavoratori”* (p. 64).

Una prima categoria di lavoratori che subisce questo particolare svantaggio è costituita dai lavoratori con più di 55 anni. Infatti, in quanto esclusi dall’applicazione del limite massimo percentuale di lavoratori che possono essere assunti con contratto a termine (art. 10, co. 7, lett. c), per essi risulta sempre possibile l’assunzione a tempo determinato con il solo limite della durata massima di 3 anni (per di più derogabile dalla contrattazione collettiva). Tali lavoratori si trovano quindi nella stessa situazione già considerata nel caso *Mangold* (punto 64).

La legge n. 78/2014 ha poi un impatto indirettamente discriminatorio nei confronti delle donne e dei giovani.

Per la Corte di Giustizia, al fine di valutare la discriminazione, occorre confrontare le proporzioni tra sesso maschile e femminile (sentenze *Seymour – Smith e Perez*, punti 59 ss.; *Brachner*, p. 60 ss.).

I dati statistici in nostro possesso rivelano che:

- a) per quanto attiene ai giovani fino a 24 anni, la diffusione dei contratti a termine è enormemente superiore a quella delle altre classi di età;
- b) in relazione alle donne, i dati statistici rivelano “*un divario meno consistente, ma perdurante e relativamente costante, nel corso di un lungo periodo, tra i lavoratori e le lavoratrici*”. Anche in questa situazione, dunque, si concretizza la situazione di particolare svantaggio a cui fa riferimento la Corte di Giustizia.

Lo Stato italiano, intenderebbe giustificare i potenziali effetti negativi che la riforma potrebbe avere per determinate categorie di lavoratori (giovani e donne) con finalità di modifica del mercato del lavoro e di incremento dell'occupazione. Al contrario, i dati a nostra disposizione sottolineano che le costanti riforme del contratto a termine realizzate nell'arco di oltre un decennio hanno aumentato la percentuale dei rapporti precari rispetto ai contratti a tempo indeterminato, ma non hanno prodotto un rilevante incremento dell'occupazione.

In ogni caso, il giudizio di proporzionalità ed adeguatezza della misura che introduce un particolare svantaggio deve essere effettuato in modo rigoroso: “semplici affermazioni generiche, riguardanti l'attitudine di un provvedimento determinato a promuovere l'avviamento al lavoro, non sono sufficienti affinché risulti che l'obiettivo perseguito dalla norma controversa sia estraneo a qualsiasi discriminazione” (Corte di Giustizia: *Seymour-Smith e Perez, Kutz-Bauer, Stenicke; Age Concern England, Fuchs e Köhler* p. 61-77, *Mangold*, p. 65).

In sostanza, la riforma del contratto a termine del 2014:

- a) determina un'obiettiva situazione di svantaggio nei confronti di categorie particolari di lavoratori (giovani, donne, ultracinquantenni), comprovata da dati statistici e da una valutazione prognostica;
- b) persegue una finalità di politica sociale, priva di supporti empirici che, al contrario, depongono a favore della ineffettività delle misure;
- c) introduce misure che non superano il criterio di adeguatezza e proporzionalità.

4. Violazione del “principio di non regresso” contenuto nella clausola 8, comma 3, dell'Accordo quadro recepito nella Direttiva 1999/70

La clausola 8, comma 3, dell'Accordo quadro europeo prevede che “*l'applicazione del presente accordo non costituisce motivo valido per ridurre il livello generale di tutela offerto ai lavoratori nell'ambito coperto dall'accordo stesso*”.

La giurisprudenza della Corte di Giustizia ha enucleato una serie di principi in materia che sono

così sintetizzabili:

a) la clausola 8 dell'Accordo limita non solo la normativa che recepisce la Direttiva, ma anche le ulteriori disposizioni nazionali in materia di contratti a termine;

b) la valutazione del peggioramento delle condizioni deve effettuarsi in rapporto all'insieme delle norme che regolano i contratti a termine e con riferimento al livello generale di tutela applicabile sia per lavoratori con contratti a termine successivi, sia nel caso di un primo ed unico contratto;

c) la nuova regolamentazione deve avere carattere generale e non essere riferita solo ad una ristretta categoria di lavoratori;

d) la violazione della clausola di non regresso è esclusa nel caso in cui le misure peggiorative siano compensate dall'adozione di altre garanzie o misure di tutela;

e) un peggioramento della normativa nazionale è comunque possibile quando non è collegato all'applicazione dell'Accordo quadro, ma persegue diversi obiettivi di politica sociale (ad es. l'incentivazione dell'occupazione di determinati lavoratori).

L'analisi della riforma del 2014 consente le seguenti osservazioni:

a) essa ha un carattere generalizzato riferito a tutti i lavoratori del settore privato (industria, servizi, terziario, agricoltura, per un totale di circa 16.878.000 persone nel 2013), ed esclude soltanto i lavoratori pubblici (3.282.999 dipendenti nel 2012);

b) introduce una pluralità assai ampia di modifiche peggiorative della disciplina preesistente già ampiamente analizzate;

c) queste innovazioni sono di tale ampiezza e portata da incidere sul livello generale di tutela applicabile ai lavoratori a termine e non riguardano solo aspetti secondari o di scarsa importanza;

d) la riforma non prevede misure che possono compensare il peggioramento complessivo della protezione assicurata ai dipendenti assunti con contratto a tempo determinato. In particolare, per quanto attiene alla introduzione del limite quantitativo del 20% rispetto agli assunti in forma stabile, è sufficiente inviare all'analisi dalle considerazioni già espresse.

Nessun dubbio, quindi, sembra sussistere sulla violazione del principio di non regresso.

Una prima obiezione, peraltro, potrebbe essere connessa al fatto che la legge n. 78/2014 persegue un obiettivo di politica sociale diverso da quello connesso all'applicazione l'Accordo quadro europeo. La finalità sarebbe quella di incrementare l'occupazione con uno scopo legittimo che di per sé dovrebbe giustificare la riduzione delle tutele.

Tuttavia, si è già avuto modo di rilevare che:

a) la legge 78 contiene una frase del tutto generica e non supportata da alcun dato statistico che consenta di valutare se la liberalizzazione del contratto a termine possa in effetti conseguire l'obiettivo perseguito;

b) sussistono numerose evidenze empiriche che mettono in evidenza come le varie riforme del contratto a termine sino ad oggi realizzate (in oltre un decennio!) non sono state in grado di realizzare un effettivo aumento dei livelli occupazionali.

Pertanto, il nuovo intervento legislativo non giustifica in alcun modo l'abbassamento del livello generale della tutela e non consente, quindi, di legittimare la riforma.

D'altra parte, la mancata violazione della clausola di non regresso non può fondarsi su mere enunciazioni, prive di qualsiasi dato empirico. In caso contrario, la sola dichiarazione contenuta nella legge e relativa ad un obiettivo di politica sociale - per quanto generico e indeterminato (ad es. incrementare l'occupazione, aumentare retribuzioni, ridurre il dumping sociale) - avrebbe l'effetto di consentire sempre il mancato rispetto della clausola 8, comma 3, dell'Accordo quadro. Con la conseguenza che il principio di non regresso sarebbe, di fatto, inapplicabile perché "superato" ogni volta da semplici "intenti" del legislatore inseriti nelle legge di riforma, che consentirebbero agli Stati nazionali di evitare in ogni caso il controllo sul rispetto o meno del contenuto della clausola 8.

Un'ulteriore obiezione potrebbe essere quella che la clausola 8 dell'Accordo quadro non ha un contenuto sufficientemente chiaro e incondizionato da poter produrre effetti diretti nei confronti di soggetti privati.

Tuttavia, questo principio non può essere assolutizzato perché altrimenti la clausola di non regresso verrebbe a trasformarsi in una "regola inutile" priva di qualsiasi effetto sostanziale.

D'altra parte, pur se si volesse accogliere il principio della mancanza di efficacia diretta della clausola, la Corte di Giustizia ha più volte ribadito che essa impone ai giudici degli Stati membri un'interpretazione della disciplina nazionale che sia conforme a quella europea.

Ora è evidente che, dopo la riforma del 2014 e alla luce del contenuto della Direttiva 1999/70 (come interpretata dalla Corte di Giustizia), questa operazione di "interpretazione conforme" è del tutto impossibile. Con la conseguenza di introdurre elementi di profonda incoerenza nel sistema giuridico italiano e tali da rendere inapplicabili le nuove norme o di sottoporre lo Stato a possibili azioni giudiziarie di risarcimento del danno da parte di lavoratori penalizzati dalle nuove disposizioni di legge.

Questa situazione impone, dunque, un intervento a livello europeo che sani il *vulnus* aperto dalla riforma introdotta con la legge 78/2014.

Articolo 2

(Semplificazione delle disposizioni in materia di contratto di apprendistato)

Nella legge n. 78/2014, in sede di conversione in legge del d.l. n. 34/2014, sono state apportate una serie di modifiche rispetto alla disciplina delineata dal testo originario.

In particolare, è stato reintrodotta l'obbligo di elaborare e redigere in forma scritta il piano formativo individuale (PFI), anche se in una forma semplificata, anche sulla base di moduli o di formulari predisposti dalla contrattazione collettiva ovvero dagli enti bilaterali.

Quanto alla formazione pubblica nell'apprendistato professionalizzante, si è reintrodotta l'obbligo di integrare la formazione professionalizzante con quella di base e trasversale offerta dai servizi pubblici regionali. Di poi, si è parzialmente reintrodotta l'obbligo di stabilizzazione legale degli apprendisti già assunti per i datori di lavoro che occupano almeno 50 dipendenti, fissando la quota d'obbligo di conferma in servizio nella misura del 20% del numero complessivo degli apprendisti occupati nei 36 mesi precedenti. Inoltre la Camera ha reintrodotta l'obbligo di stabilizzazione fissato dalla contrattazione collettiva nazionale, ripristinando la vigenza della disposizione che assegna ai contratti collettivi la facoltà di introdurre obblighi di conferma in servizio delle ore di formazione effettuate. La misura delle retribuite deve essere almeno del 35%, di misura minima derogabile soltanto *in melius* dal datore di lavoro e dai contratti collettivi.

Per l'apprendistato di alta formazione, si possano stipulare contratti in deroga ai limiti di età permangono una serie di criticità:

- 1) si contribuisce a creare un quadro regolatorio e istituzionale instabile.
- 2) La "riforma" del 2014 conferma un monte ore formativo esiguo.
- 3) Le nuove regole non agevolano la stabilità dell'impiego. In proposito si consideri che, pur essendo stato reintrodotta l'obbligo legale - limitatamente alle imprese con più di 50 dipendenti - nel nostro Paese il 90% delle imprese è di piccole dimensioni, ed anche è stata comunque abrogata l'automatica conversione in un ordinario contratto di lavoro subordinato a tempo indeterminato del contratto di apprendistato stipulato da un datore che non abbia rispettato l'obbligo di stabilizzazione di una data percentuale di apprendisti.

Per il decollo dell'apprendistato serve un'azione di sistema (incentrata su una piena integrazione tra scuola-istituzioni formative-parti sociali-mondo del lavoro) e non piccoli ritocchi qui e là senza una visione d'insieme.

Articolo 4

(Semplificazioni in materia di documento unico di regolarità contributiva)

La c.d. smaterializzazione del Durc

1. La nuova procedura di consultazione del Durc

L'art. 4 della legge n. 78/2014 prevede che chiunque vi abbia interesse possa verificare la

regolarità contributiva nei confronti dell'Inps, dell'Inail e delle Casse edili, "con modalità esclusivamente telematiche ed in tempo reale". Tale consultazione, secondo la disposizione, sostituisce il Durc ad ogni effetto. Va detto subito che la nuova previsione non entra in vigore immediatamente, necessitando di un decreto interministeriale di attuazione e, come si vedrà meglio tra breve, della predisposizione delle strutture organizzative e informatiche necessarie per la sua realizzazione.

La più rilevante novità della riforma non è la trasformazione in documento elettronico del Durc: questa era già stata prevista sulla base dell'attuazione del codice dell'amministrazione digitale (D. lgs. 82/05) e costituiva la norma sin dalla prima regolamentazione della materia contenuta nel d.m. 24 ottobre 2007. Già dal 2 settembre 2013 inoltre tutte le comunicazioni si effettuano sulla base della Pec (il termine originariamente previsto dal d.P.C.M. 22 luglio 2011 del 1° luglio 2013 è stato poi posticipato; cfr. il messaggio Inps n. 13414 del 23 agosto 2013).

Le nuove disposizioni contenute nel d.l. n. 34/2014 quindi non riguardano le modalità di formazione e di trasmissione del documento, bensì il superamento della procedura classica di presentazione della richiesta da parte del soggetto interessato e della predisposizione e invio del documento mediante Pec, nei 30 giorni successivi, da parte dell'ente previdenziale o della Cassa edile. Questa procedura deve essere sostituita, secondo le nuove disposizioni, con un sistema di accesso diretto ai dati da parte dell'interessato, con rilevanti vantaggi in termini di rapidità nella definizione della pratica. E' utile osservare in proposito che un sistema di consultazione diretta della situazione della regolarità contributiva, funzionante sulla base di semafori visibili dal cassetto previdenziale delle aziende è già stato predisposto dall'Inps, finora però ai limitati fini del rilascio del c.d. Durc interno, ovvero della verifica diretta da parte dell'ente previdenziale della sussistenza dei requisiti per accedere a quegli sgravi contributivi e a quei benefici (la cui concessione è anche subordinata alla regolarità contributiva) erogati dallo stesso ente previdenziale (su cui v. il messaggio Inps 27 febbraio 2014, n. 2889). Ciò peraltro non significa che il passaggio alle nuove modalità operative sia semplice e rapido: posto che il rilascio del documento unico presuppone lo svolgimento di un'attività istruttoria da parte di ciascuno degli enti coinvolti, la realizzazione del nuovo sistema richiederà un'attività di integrazione dei sistemi operativi dei diversi enti non irrilevante.