



Memoria Cgil Audizione Commissione Lavoro

Camera dei Deputati – 8 Aprile 2014

DECRETO-LEGGE 20 marzo 2014, n. 34

Disposizioni urgenti per favorire il rilancio dell'occupazione e per la semplificazione degli adempimenti a carico delle imprese.

(14G00046) (GU Serie Generale n.66 del 20-3-2014)

Il decreto nella premessa che ne determina la necessarietà ed il carattere d'urgenza in relazione ai primi due articoli utilizza tali argomentazioni: "ritenuta la straordinaria necessità ed urgenza di emanare disposizioni volte a semplificare alcune tipologie contrattuali di lavoro, al fine di generare nuova occupazione, in particolare giovanile".

Se l'obiettivo alla base del provvedimento era generare maggiore occupazione (addirittura "nuova occupazione") e diminuire il contenzioso, si potrebbe obiettare che la pratica dimostra che modificare le regole non promuove occupazione se non c'è ripartenza della domanda e i nuovi contratti non sono certo esenti da rischio aumento contenzioso piuttosto che deflazione.

Appare invece molto netta la volontà di procedere al compimento di un disegno iniziato dalla legge 92/12, su cui poi sono intervenuti una serie di decreti tra cui il D.L. 76/13, ed ora D.L. 34/14 cioè la liberalizzazione del contratto a termine attraverso l'estensione della acausalità e il numero elevato di proroghe. Di fatto si sancisce il principio che non ci sono più ragioni che giustifichino oggettivamente il fatto che si ricorra a contratti a termine anche a fronte della possibilità di contrarre un rapporto di lavoro a tempo indeterminato, ciò in aperta contraddizione con il principio che "la forma comune di rapporto di lavoro è quello a tempo indeterminato".

Tale fattispecie così riformata rischia di cannibalizzare in pejus tutte le altre forme compreso un eventuale contratto a tutele crescenti che si dovesse introdurre con la delega sul lavoro che dovrebbe contenere appunto l'ipotesi di "un nuovo codice semplificato del lavoro".

Sul punto che riguarda l'apprendistato viene meno il principio della causa mista, prevedendo il contratto di apprendistato in cambio di agevolazioni per le imprese sui costi del lavoro, la certezza per il lavoratore di fruire di formazione finalizzata all'acquisizione di competenze e di una qualifica o di un diploma formativo, rendendo non obbligatoria la forma scritta del piano formativo e meno certa la formazione trasversale.

Sulle altre misure contenute nel DL 34/14 in particolare Durc appare non condivisibile continuare sulla strada di alleggerimento delle previsioni sui controlli di regolarità e legalità, mentre andrebbero reintrodotti gli indici di congruità e potenziati i servizi ispettivi nell'intento di rendere il lavoro più regolare e sicuro.

Per ciò che riguarda i contratti di solidarietà, per la Cgil si sfonda una porta aperta, avendo sempre sostenuto che quello fosse uno strumento da prediligere rispetto al complesso degli ammortizzatori sociali che intervengono in costanza di rapporto di lavoro, rimane però aperto il nodo finanziamenti, ad oggi infatti le risorse della legge di stabilità sono già esaurite, e del ripristino dell'integrazione all'80% ridotta al 70% e del rifinanziamento dei due istituti: i contratti di solidarietà espansivi oltre che quelli difensivi, infine il decreto a cui rimanda l'art.5 non rifinanzia l'istituto per la sua generalizzazione ma individuerà i datori di lavoro beneficiari cosa che appare un grande limite.

Nel complesso il decreto sembra intervenire sulla domanda di lavoro già esistente che come sappiamo non è sufficiente a compensare l'offerta disponibile sul mercato del lavoro.

La crisi ha prodotto una stratificazione di "esclusi" che sono portatori di bisogni diversi a cui va data risposta

con nuove e più efficaci politiche del lavoro.

Inoltre su molti punti oggetto di intervento del D.L.34/14 potrebbero configurarsi violazioni di normazione comunitaria che potrebbe produrre procedure di infrazione a carico del nostro Paese.

Non ci sono ragionevoli argomentazioni che possano giustificare l'introduzione di un regime derogatorio così ampio su apprendistato e contratti a termine vista la previsione già incardinata nel DDL delega sul Lavoro di procedere come da art.4 del citato provvedimento al riordino delle forme contrattuali.

ARTICOLO 1, 2, 3, 5 (Contratti a termine, apprendistato, stato di disoccupazione, decontribuzione contratti di solidarietà)

La scelta d'intervenire attraverso lo strumento del Decreto Legge sulle materie di regolazione dei contratti di lavoro a termine e dell'apprendistato pone un primo problema, oltre agli elementi di merito approfonditi in seguito, di coerenza con la volontà di un più ampio intervento sul riordino delle tipologie contrattuali di cui al Disegno di Legge contenente la Delega al Governo.

Per diversi ordini di motivi:

- un intervento sulla regolazione delle tipologie contrattuali ha la necessità di mantenere stretti ambiti di relazione tra i diversi profili, con l'immediata applicabilità del decreto e con tempi di conversione differenti da quelli di approvazione del disegno di legge si realizza da un lato una non omogeneità temporale e dall'altro si determina una situazione di fatto che ha incidenza sul successivo percorso di regolazione;
- la portata del Disegno di Legge Delega, inoltre, è ben più ampia del capitolo sulle tipologie contrattuali per la esigenza di una stretta connessione tra le diverse materie che ne fanno parte e che tra loro hanno elementi di riferimento comune.

Per queste ragioni riteniamo sbagliato che si sia scelto d'intervenire con la decretazione d'urgenza ed evidenziamo che tale percorso non ha avuto alcun elemento di confronto/consultazione con le parti sociali, aspetto che anch'esso sarà di seguito approfondito.

Inoltre, aspetto non secondario e di merito, l'entrata in vigore del Decreto e la successiva conversione determina una articolazione di effetti sulle materie oggetto di regolazione che generano più regimi non ricompresi nella definizione, come di norma avviene, di periodi transitori tra l'efficacia di una norma e la sua successiva modificazione.

Anche tardivamente il Governo è necessario che valuti l'esigenza di far confluire ogni intervento sul lavoro all'interno del Disegno di Legge contenente la Delega al Governo.

Relativamente all'articolato del Decreto Legge, per punti.

Articolo 1

Il profilo di modifica sulla regolazione dei contratti a termine, comprensivo del lavoro in somministrazione, snatura e distorce la finalità del ricorso a tali tipologie contrattuali aprendo una piena contraddizione con l'affermazione prevista in Legge che il *“contratto a tempo indeterminato costituisce la forma comune di rapporto di lavoro”*.

Oltre agli aspetti legati al tema della precarietà per la frammentazione presente nel mercato del lavoro, misurabile dalla quantità di attivazioni di rapporti di lavoro a termine per classi di durata di cui alle Comunicazioni Obbligatorie, è evidente che l'instaurarsi di rapporti di lavoro senza alcuna causale – anche oltre il primo rapporto – e per la durata massima di utilizzo non corrisponde in alcun modo alla esigenza di relazione con le *“condizioni oggettive”* per l'attivazione di un rapporto di lavoro a termine e con le *“ragioni*

obiettive per la giustificazione del rinnovo dei suddetti contratti o rapporti di lavoro a tempo determinato”.

L'instaurarsi di un rapporto di lavoro a termine deve essere sempre sorretta da un elemento che ha carattere di oggettività, causale e temporanea, che motivi il perché si è scelto di utilizzare tale tipologia contrattuale in luogo della forma comune quale il contratto di lavoro a tempo indeterminato.

Sul punto, guardando agli effetti, che si genererebbero si può evidenziare che una tale fattispecie contrattuale diverrebbe - nei fatti – una sorta di “contratto d'inserimento spurio” senza alcuna limitazione rispetto alla durata minima e all'età anagrafica che di norma caratterizza tali tipologie contrattuali.

La combinazione tra gli interventi, compreso quello sull'apprendistato, determinerebbe che si realizzi una sovrapposizione tra il contratto a termine, quello in somministrazione e il contratto di apprendistato che si caratterizzerebbero tutti per la sola apposizione del termine variabile nei diversi casi, senza ulteriori specifiche.

Questo con conseguenze a danno delle attivazioni di rapporti di lavoro a tempo indeterminato, già oggi inferiori al 20% sul totale.

La convergenza tra questi elementi, rilevabili nei dettagli, determinerebbe che il contratto a termine – nelle sue declinazioni sostanziali – diverrebbe la forma comune dei rapporti di lavoro essendo, inoltre, già oggi quello a carattere largamente prevalente.

La reiterazione fino a otto volte del contratto iniziale, senza causale e senza un limite minimo di durata, determina una sovrapposizione tra la fattispecie della proroga e quella della successione di contratti in difformità dalla fonte normativa originaria per quanto previsto alla clausola 5) di cui all'Accordo quadro sul lavoro a tempo determinato CES-UNICE-UNIFE del marzo 1999 adottato dalla Direttiva 1999/70/CE del Consiglio dell'Unione Europea del 28 giugno 1999, che introduce specifici limiti e il vincolo, più volte richiamato, delle *“ragioni obiettive per la giustificazione del rinnovo dei suddetti contratti”*.

Tale previsione trova coerentemente riscontro e applicazione nell'articolo 4 comma 2 del DLGS 368/2001 laddove si colloca in capo al datore di lavoro *“l'onere della prova relativa all'obiettiva esistenza delle ragioni che giustificano l'eventuale proroga del termine”*.

La risultante dell'intervento normativo, invece, sia per quanto attiene i contratti a termine che per il lavoro in somministrazione è quello di un utilizzo per esigenze di carattere ordinario con l'unico limite della temporalità e della quota, sull'organico, dei rapporti di lavoro attivabili.

La distinzione, inoltre, che derivava dalla necessità d'indicare le ragioni obiettive per l'attivazione di rapporti a termine giustificava l'esclusione dal contributo addizionale a carico delle imprese per il finanziamento dell'ASPI (1,4%) per i contratti attivati in sostituzione di lavoratori assenti: con la estrema “semplificazione” introdotta dalla norma che cancella ogni riferimento alla causale nel comma 1 dell'articolo 1 del DL 368/2001 tale distinzione non è nei fatti e pertanto in assenza di correttivi utili a reintrodurre i riferimenti alle causali si determina il superamento delle esclusioni di cui alla Legge n. 92/2012 Art.2 Comma 29 Lettera a). Equiparare attraverso la “semplificazione” tutti i contratti a termine determina conseguenze anche relativamente agli obblighi di natura contributiva.

Nella relazione che accompagna il Decreto Legge si fa particolare riferimento alla esigenza di semplificazione e alla esigenza di “facilitare” il ricorso a tale tipologia contrattuale: problema che, in questi termini, non sussiste considerato che oltre i 2/3 dei rapporti di lavoro che si attivano correntemente sono a termine e che quindi il quadro normativo già presente – anche per i recenti interventi – non ne costituisce assolutamente un limite.

Certo è che se il limite risiede nella esigenza di individuare le ragioni obiettive per il ricorso a tale tipologia contrattuale, per la sua complessiva durata, si è in presenza non di una semplificazione ma di uno stravolgimento che determinerà un evidente profilo di contenzioso su aspetti di regolazione generale (non discriminazione, abuso, causale, mancati rinnovi e altro).

Si evidenzia, inoltre, che in presenza di un oggettivo intervento di profonda e radicale modifica della disciplina originaria non si è dato corso a nessuna forma di interlocuzione con le parti sociali nonostante tale previsione

sia espressamente richiamata anch'essa nell'accordo quadro e nella Direttiva CE per l'applicazione dei contenuti delle clausole.

In ragione delle considerazioni sopra-esposte è necessario intervenire per un ripristino delle condizioni di particolarità per l'utilizzo dei contratti a termine e del lavoro in somministrazione sulla base di alcune direttrici d'intervento che modifichino in profondità il Decreto Legge:

- mantenere una articolazione normativa che distingua nettamente per finalità e utilizzo i contratti a termine e il lavoro in somministrazione (causali) e l'apprendistato (formazione);
- limitare la possibilità d'instaurare un rapporto di lavoro a termine senza indicazioni delle ragioni obiettive al primo rapporto, individuando una durata complessiva dello stesso anche in previsione dell'intervento di una proroga; prevedendo per i successivi rinnovi l'esplicitazione delle ragioni obiettive;
- prevedere una durata minima del contratto acausale stipulabile e della durata della eventuale proroga per evitarne le forme di abuso;
- specificare che il 20% quale quota di rapporti a termine e in somministrazione sul totale dell'organico è una soglia massima, rimandando alla contrattazione collettiva la definizione di limiti non uniformi; in questo caso per il regime transitorio la soglia del 20% dovrebbe ritenersi vincolante anche per la somma dei contratti previgenti e in corso di durata che esplicitino causale e motivazione ai nuovi contratti acausali; ciò porta a dire che la previsione della "causalità" del contratto a termine e somministrazione a termine rimarrebbe una mera facoltà non prevista dall'ordinamento e tali istituti sarebbero ordinariamente esonerati dall'obbligo di motivazione; questa aberrazione giuridica va esclusa.
- individuare strumenti d'incentivazione per la conversione a tempo indeterminato, con clausole di penalizzazione in caso di mancata assunzione;
- rafforzare attraverso specifica normazione l'esercizio del diritto di precedenza nelle assunzioni a tempo indeterminato con modalità specificamente legate alla persona con la formazione di specifiche graduatorie in ogni singola azienda; nel caso in cui vi sia il non rispetto del diritto di precedenza deve essere previsto l'obbligo per l'impresa di fornire motivazione della mancata riassunzione;
- individuare un termine di scadenza del decreto in questione anche per la esigenza di confluenza nel più ampio disciplinare sulle tipologie contrattuali di cui al Disegno di Legge con delega al Governo.

Articolo 2

Il rapporto di apprendistato si caratterizza e trova giustificazione per l'incrocio tra attività lavorativa e componente formativa, sia per le competenze strettamente legate alla mansione lavorativa che per quelle cosiddette trasversali e di base.

L'intervento contenuto nel decreto agisce sulla formazione, per tutte e due le fattispecie.

L'obbligo della forma scritta, infatti, si limita soltanto al contratto di lavoro e al patto di prova e non più al Piano Formativo Individuale.

Per quanto attiene le competenze trasversali e di base si supera l'obbligo per il datore di lavoro di integrazione dell'offerta formativa pubblica riducendo tale intervento a elemento di pura discrezionalità.

Tali interventi sottraggono – di fatto – al contratto di apprendistato la componente formativa: l'assenza del Piano Formativo Individuale rende aleatoria l'attività formativa in ambito aziendale, che non potrà fare quindi riferimento a uno specifico strumento tarato sulle competenze della persona e rende pressoché impossibile ogni intervento di accertamento/certificazione sulla erogazione della formazione aziendale in relazione al contenuto di uno specifico piano.

La cancellazione dell'obbligo d'integrazione della formazione per le competenze trasversali e di base impoverisce il contratto di apprendistato dagli elementi che vanno oltre le competenze acquisibili in ambito aziendale strettamente legate alla mansione.

Proprio gli elementi legati alla componente formativa del contratto di apprendistato giustificano la robuste dote d'incentivi costituiti dall'abbattimento degli oneri contributivi che si configurerebbero invece come indebito aiuto alle imprese.

Il Decreto Legge inoltre disciplina, fatto salvo quanto previsto dalla contrattazione collettiva, l'entità della retribuzione per le ore di formazione: il paragrafo ha una formulazione non chiara rispetto alla individuazione del monte ore complessivo e comunque l'abbattimento al 35% degli oneri retributivi per le ore di formazione evidenzia comunque il "debole" riconoscimento anche in termini di compenso per le ore di formazione realizzate attraverso l'attività lavorativa.

La cancellazione dell'obbligo di conferma di una quota di apprendisti per l'attivazione di nuovi rapporti di apprendistato è sbagliato, perché oltre alla esigenza di operare per una continuità lavorativa è evidente che l'assenza di un qualsiasi vincolo – nelle forme anche previste dai recenti interventi legislativi – distorce in ambito aziendale l'attivazione di rapporti di apprendistato aprendo alla possibilità di un continuo turn-over tra apprendisti – con un contratto indebolito della sua componente formativa – che anch'esso si allontana da un rapporto di lavoro a tempo indeterminato risolvibile alla scadenza del periodo di apprendistato.

Pur nelle diversità delle fattispecie l'intervento di modifica dell'impianto legislativo risulta coerente con quanto previsto per i contratti a termine e la somministrazione.

Pertanto le linee d'intervento e modifica devono essere orientate:

- al ripristino del vincolo dell'atto scritto per il Piano Formativo Individuale;
- alla necessità di rendere non discrezionale l'erogazione della formazione per le competenze trasversali e di base;
- alla riformulazione sulla definizione della misura della retribuzione per le ore di formazione facendo esplicito riferimento a tale componente, a tal proposito si evidenzia che proprio in virtù della causale mista del rapporto per l'apprendistato è prevista la possibilità di un sotto-inquadramento;
- alla necessità di ripristinare l'obbligo di legge - con relative penalizzazione in caso di violazione - di conferma in servizio di una quota di apprendisti, non inferiore alla ultima previsione legislativa, per l'attivazione di nuovi rapporti; rimane salva la percentuale di apprendisti da confermare in ragione dell'attivazione di nuovi contratti di apprendistato come disciplinata dai CCNL, tale punto va ribadito.

Articolo 3

La modifica legislativa al DLGS 181 / 2000 riguarda l'ambito nel quale deve essere resa la dichiarazione di immediata disponibilità in relazione al riconoscimento dello stato di disoccupazione.

Se da un lato la possibilità di presentazione al servizio competente anche oltre il proprio domicilio può essere considerata una semplificazione, dall'altro dal punto di vista dei percorsi legati alle azioni può generare elementi di difficoltà.

La esigenza di una modifica dell'attuale impianto legislativo per l'avvio della Garanzia Giovani in tutto il territorio nazionale oltre l'ambito di residenza necessita di una apposita specifica e di un coordinamento con l'insieme della normativa in particolare per quanto attiene a ciò che direttamente connesso con lo stato di disoccupazione per quanto previsto all'articolo 4 comma 2 della Legge n.181 / 2000.

Articolo 4

Le modifiche legislative introdotte sono negative in quanto:

- in materia di lavori si riporta il settore edile a prima della legge 55/90(Rognoni LaTorre) che prevede la trasmissione periodica all'amministrazione o ente committente della copia dei versamenti contributivi e assistenziali.

A questo proposito la CGIL rileva l'importanza degli adempimenti e delle procedure, come quelle del rilascio del DURC, rafforzata da accordi tra le parti sociali in applicazione di precise disposizioni di legge.

Questo obbligo viene sostituito, con il decreto, a valere per tutti i settori dei lavori e dei servizi, da una procedura di interrogazione unica a INPS, INAIL, Casse Edili o da una dichiarazione sostitutiva che non sottopone l'interessato ai vincoli del Codice in materia di esclusioni dovute a gravi violazioni.

Inoltre ad una lettura del testo emerge che non appare realistico che questa nuova procedura di interrogazione unica sia disponibile nei tempi di emanazione del decreto di sessanta giorni; che la verifica della regolarità a valere per i due mesi precedenti dalla sua interrogazione venendo sottoposta al vincolo della effettuazione delle denunce fa lievitare i tempi in termini di anni rendendo inefficaci quelli previsti dal decreto; per la dichiarazione sostitutiva non rilevano i tempi e quindi saltano tutti i riferimenti temporali della normativa a partire dalla validità di 120 giorni della nuova procedura.

Inoltre, anche in questo decreto si rileva una messa in discussione del ruolo della Autorità di Vigilanza (come le proposte di accorpamento/scioglimento del Ministro delle Infrastrutture), con la cessazione della verifica della sussistenza dei requisiti di ordine generale; questo andrebbe riconsiderato tenuto conto in particolar modo delle competenze dell'AVCP in materia di servizi non rinvenibili presso il ministero delle infrastrutture. Tutto questo riporterebbe indietro di anni il sistema degli appalti in termini di efficienza, controlli, trasparenza. Infine l'AVCP svolge un ruolo importante di governo del sistema e di raccordo con le istituzioni parlamentari.

Non appaiono pertanto risolutive le disposizioni procedurali previste in materia di possibilità di intervenire annualmente sul decreto attuativo in presenza di novità normative e tecnologiche e le disposizioni più efficaci a modifica del decreto Fare.

E' necessario riconsiderare profondamente le norme previste nel Decreto, con la esigenza di un preventivo confronto di merito che verifichi la possibilità di vere misure di semplificazione e non, come si configura con le modifiche introdotte, interventi che si risolvono in un abbassamento del controllo di legalità e della trasparenza penalizzando le imprese che più correttamente operano.

Articolo 5

Il finanziamento per la decontribuzione degli oneri previdenziali e assistenziali potrebbe favorire il ricorso allo strumento dei contratti di solidarietà, nell'ottica del migliore utilizzo di strumenti difensivi dell'occupazione. Il decreto che il Ministero dovrà emanare non copre, nella formulazione attuale, l'utilizzo generalizzato dello strumento considerato che non individuerà criteri per la concessione del beneficio ma direttamente i datori di lavoro beneficiari.

Occorre, pertanto, che direttamente la norma o il rimando a un successivo decreto da emanare in sede ministeriale individui i criteri per la concessione del beneficio al quale i datori di lavoro, per le fattispecie rientranti in tale decreto, potranno poi accedere.

In considerazione dell'impatto su realtà rilevanti e per permettere un accesso utile a favorire il ricorso allo strumento dei contratti di solidarietà è necessario intervenire sulla dotazione economica.

