



**Camera dei Deputati**

**XVIII Legislatura**

**XI Commissione (Lavoro Pubblico e Privato)**

**Documento di Osservazioni**

**Risoluzione 7-00156**

**Concernente l'applicazione della normativa in materia di  
contratti a tempo determinato, introdotta dal cosiddetto  
Decreto Dignità**

**Roma, 3 marzo 2021**

## Premessa

La risoluzione oggetto della presente audizione, pur risalente a due anni fa, offre l'occasione per affrontare una problematica quanto mai attuale, e cioè quella dell'irrigidimento del mercato del lavoro a seguito dell'introduzione del c.d. Decreto Dignità.

La gravissima recessione legata alla perdurante pandemia Covid-19 sta infatti determinando pesanti conseguenze sul mercato del lavoro e sui livelli occupazionali, con particolare riferimento ai lavoratori a termine e stagionali.

Nella media dei primi tre trimestri del 2020, secondo la rilevazione sulle forze di lavoro dell'Istat, gli occupati diminuiscono di 470 mila unità (-2% rispetto all'analogo periodo dell'anno precedente). Tale forte calo è riconducibile soprattutto all'andamento del II trimestre 2020 nel quale si sono registrati 841 mila occupati in meno, frutto in particolare delle misure restrittive di contrasto alla pandemia che hanno inciso negativamente sia dall'avvio di nuovi lavori che sulla prosecuzione di quelli in scadenza.

Diminuiscono soprattutto i dipendenti a termine (-394 mila, -12,9% nella media dei primi tre trimestri), segnano un marcato calo gli indipendenti (-162 mila, -3%), mentre tengono (0,6%) i dipendenti a tempo indeterminato per i quali, come noto, è tuttora in vigore il blocco dei licenziamenti.

Secondo i dati Inps relativi ai flussi dei dipendenti del settore privato (esclusi i lavoratori domestici e gli operai agricoli) relativi ad assunzioni, cessazioni, trasformazioni, a novembre 2020 il saldo annualizzato - che cumula le variazioni degli ultimi dodici mesi – mostra come l'impatto del Covid-19 si sia scaricato soprattutto sui contratti a termine che nei primi 11 mesi del 2020 mostrano un saldo negativo di 264 mila rapporti. Saldi negativi si registrano anche per le restanti tipologie contrattuali e precisamente di 122 mila per gli stagionali, di 80 mila per i somministrati e di 77 mila per gli intermittenti.

Si tratta di una disoccupazione selettiva, come l'ha definita lo stesso Presidente Draghi nelle proprie dichiarazioni programmatiche, che ha colpito soprattutto giovani e donne.

La rigidità della normativa introdotta dal Decreto Dignità (decreto-legge n. 87 del 2018, convertito in legge, con modificazioni, dalla legge 9 agosto 2018, n. 96), seppure in parte attenuata dal D.L. Agosto (decreto-legge n. 104 del 2020, convertito dalla legge 13 ottobre 2020, n. 126) e dall'ultima Legge di Bilancio (legge n. 178/2020), che ha ampliato il campo di applicazione dell'a-causalità, ha quindi sortito i suoi effetti negativi proprio nel momento in cui le aziende avevano bisogno di maggiore flessibilità in seguito alla pandemia Covid-19.

## Oltre il Decreto Dignità: eliminare stabilmente i vincoli e le limitazioni sui contratti a termine

A fronte del grado di incertezza del tutto straordinaria legata alla perdurante crisi epidemiologica, che secondo le previsioni degli esperti continuerà a colpire il nostro Paese anche nel corso del 2021 e nei prossimi anni, le imprese necessitano, pertanto, di maggiore flessibilità nonché delle condizioni per agganciare rapidamente ed efficacemente ogni segnale di ripresa. Ci riferiamo, in particolare, ai contratti a termine, quale strumento per consentire alle imprese, da un lato, di non disperdere il patrimonio di professionalità esistente e dall'altro di ricorrere alla forza lavoro necessaria per affrontare le sfide poste da una domanda di beni e servizi che sarà ancora variabile e del tutto imprevedibile nelle fluttuazioni.

Mantenere le rigidità introdotte dal Decreto Dignità ed i relativi costi significherebbe ostacolare gravemente la crescita dell'occupazione ed esporre le imprese a perdita di produttività e competitività specie in un contesto di cambiamenti molto rapidi dovuti alla pandemia, oltre che alle innovazioni tecnologiche.

In un contesto del genere, nel quale peraltro neanche il blocco dei licenziamenti sembra sia stato in grado di produrre risultati sul fronte dell'occupazione, le scelte in materia di lavoro operate dal Decreto Dignità non appaiono adeguate e coerenti con la necessità di rilanciare la crescita e l'occupazione ma, al contrario, rischiano di produrre solo effetti negativi sia in termini di tenuta dei livelli occupazionali sia in termini di incremento del costo del lavoro, per effetto dell'aumento dei contributi a carico delle imprese.

Per tale ragione Confartigianato, sin dall'approvazione del provvedimento nel 2018, chiede che le limitazioni ai contratti a termine previste dal Decreto Dignità vengano eliminate, in quanto rappresentano un *vulnus* per il mercato del lavoro e l'occupazione, sia delle imprese medio-grandi che delle micro e piccole imprese.

D'altronde, il Decreto Dignità, già nell'anno successivo alla sua approvazione aveva mostrato la propria incapacità di sortire effetti positivi sul mercato del lavoro. Come osservato ad agosto 2019 dall'Osservatorio del mercato del Lavoro di Veneto Lavoro – Agenzia del Lavoro della Regione Veneto - di fronte alle novità introdotte dal "Decreto Dignità", la prima reazione delle imprese è stata quella di anticipare la trasformazione dei contratti in essere, anticipando quindi scelte che altrimenti sarebbero state rivolte al medesimo esito ma in tempi dilatati. L'esigenza di evitare sia il superamento dei 24 mesi sia, soprattutto, il ricorso a proroghe o rinnovi (con il connesso aggravio di costi e di rischi connessi all'apposizione della causale) ha fatto premio su ogni altra considerazione. Nel contempo, il ricorso a nuovi contratti a tempo determinato si è fatto più cauto. Tutto ciò non ha avuto effetti apprezzabili sul volume complessivo di occupazione attivata dalle imprese - di sicuro non si è accompagnato ad incrementi - mentre, sotto il profilo della qualità contrattuale, vi è stato uno spostamento non significativo a favore dei contratti a tempo indeterminato.

In un contesto economico profondamente mutato in seguito all'emergenza epidemiologica, Confartigianato ritiene quindi più che mai necessario un intervento strutturale volto ad **eliminare**

**stabilmente l'obbligo di indicare la causale**, accompagnando tale intervento con **l'eliminazione del contributo addizionale previsto in occasione di ciascun rinnovo**.

La strategia di rilancio delle politiche del lavoro deve passare, infatti, attraverso la rimozione degli ostacoli che scoraggiano le imprese ad assumere.

In un contesto nel quale gli effetti della pandemia sul mercato del lavoro sono stati pesantissimi, con un impatto particolarmente concentrato sui giovani, sui lavoratori a termine e sui lavoratori autonomi, la prima naturale misura per contrastare la forte decrescita del tasso di occupazione giovanile è quella di abbandonare l'attuale rigido assetto regolatorio dei contratti a termine.

Già il Decreto Poletti (decreto-legge n. 34/2014, convertito in legge, con modificazioni, dalla legge 16 maggio 2014, n. 78) era intervenuto in tal senso, eliminando le causali, nell'ambito di una durata massima di 36 mesi, allo scopo di:

- consentire la crescita dell'occupazione, o almeno la sua tenuta, in un contesto economico che era caratterizzato da un tasso di disoccupazione giovanile (fascia 15-24 anni) pari al 42,3% (rilevazione Istat riferita a febbraio 2014);
- alleggerire il cospicuo contenzioso in materia di determinazione delle causali (l'eliminazione delle causali operata nel 2014 ha consentito una marcata deflazione del contenzioso sulla legittimità dell'apposizione del termine, passato dalle 4.261 cause iscritte a ruolo nel 2013 alle 888 nel 2017);
- superare le rigidità della disciplina del contratto a termine, individuando nel contempo gli strumenti in grado di evitare un abuso dei contratti a tempo determinato. L'abrogazione dell'obbligo di indicare le causali giustificatrici era stata infatti accompagnata dall'introduzione del limite massimo di durata di 36 mesi, del tetto delle cinque proroghe e del limite quantitativo del 20% (salvaguardando peraltro su questa tematica l'autonomia collettiva, già ampiamente consolidata).

Il Decreto Dignità nel reintrodurre le causali ha, al contrario, fatto riferimento non al precedente regime previsto dal D.Lgs. n. 368/2001 ma piuttosto al più rigido sistema della legge n. 230/1962, caratterizzato da un'elencazione e una tipizzazione legale delle ipotesi in cui è possibile apporre un termine al contratto. Un sistema che ha dato spazio ad un'ampia discrezionalità da parte degli organi giudiziari, chiamati sostanzialmente a sindacare il merito di ogni singola scelta imprenditoriale, e che è stato riproposto anche dal Decreto Dignità.

Peraltro, le causali, così come definite determinano notevoli problemi applicativi: le diciture *"esigenze temporanee ed oggettive estranee all'ordinaria attività"* e *"esigenze connesse a incrementi temporanei, significativi e non programmabili dell'attività ordinaria"* non sono state riempite di alcun contenuto né sono state fornite indicazioni ed elementi utili alla loro interpretazione per consentirne l'applicabilità, rendendo la causale sostitutiva l'unica di fatto applicabile.

Allo stesso modo è stata respinta qualsiasi richiesta avanzata in questi anni di permettere la definizione delle causali anche tramite delega alla contrattazione collettiva, rinvio che invece consentirebbe di mitigare gli effetti del provvedimento e di gestire la normativa in maniera più flessibile e coerente con le esigenze di ciascun settore produttivo.

La **rimozione delle causali** dovrebbe, inoltre, essere estesa anche ai casi di rinnovo e di proroga. L'intervento operato da ultimo dalla legge di bilancio 2021, che differisce dal 31 dicembre 2020 al 31 marzo 2021 il termine entro il quale poter rinnovare o prorogare i contratti di lavoro a tempo determinato, ferma restando la durata massima consentita di 24 mesi, per un periodo massimo di 12 mesi e per una sola volta anche senza indicazione delle causali, pur apprezzabile non è tuttavia sufficiente dal momento che non ha efficacia strutturale ma limitata nel tempo.

L'intervento sul regime delle causali dovrà inoltre essere accompagnato **dall'eliminazione del contributo addizionale** previsto in occasione di ciascun rinnovo. Mantenere un tale costo a carico delle imprese significherebbe esporle a perdita di produttività e competitività, con il rischio di un'ulteriore contrazione dell'occupazione piuttosto che una sua ripresa.

Appare, quindi, necessario superare i numerosi elementi di criticità della normativa sui contratti a termine, elementi che non appaiono in grado di sostenere il lavoro e le imprese e di dare risposta alle esigenze provenienti dal mercato del lavoro, ossia, garantire un'occupazione regolata e tutelata e che tende alla stabilizzazione del rapporto.

Occorre, infine, creare un clima di fiducia all'interno delle imprese che rimetta in moto l'economia. Se riusciremo a motivare con misure giuste e non punitive gli imprenditori e le loro aspettative, potrà crescere la domanda di lavoro e di investimenti e – conseguentemente – potranno ripartire i consumi.