

COMMISSIONE EUROPEA

Alla cortese attenzione della Segretaria Generale Miss. Catherine Day, Rue de la Loi, 200, B – 1049 – Bruxelles, Belgio.

Denuncia alla Commissione Europea per la violazione da parte della Repubblica Italiana di obblighi derivanti da fonti normative dell'Unione Europea

La CGIL – Confederazione Generale Italiana del Lavoro, in persona del Segretario Generale Susanna Camusso, con sede a Roma C.so d'Italia n. 25, elettivamente domiciliata in Roma – Via Nizza n. 59, presso lo studio del Prof. Avv. Amos Andreoni e rappresentata e difesa, con procura in calce al presente atto, dal prof. Avv. Valerio Speciale, dal Prof. Avv. Vittorio Angiolini, dal Prof. Avv. Amos Andreoni, dal Prof. Avv. Franco Scarpelli, dall'Avv. Enzo Martino, Tel 0039 06/8555354, fax 0039 06/8555032 PEC amosandreoni@ordineavvocatiroma.org, espone quanto segue in

FATTO

I. La disciplina legislativa italiana sul contratto a tempo determinato anche in relazione ad altri istituti e fonti normative.

1. Il contratto a termine, nell'ordinamento giuridico italiano, è regolato dal d.lgs. 6 settembre 2001, n. 368, emanato al fine di implementare la Direttiva europea 1999/70/CE.

A) L'art. 1 del decreto legislativo stabiliva quanto segue:

"01. Il contratto di lavoro subordinato a tempo indeterminato costituisce la forma comune di rapporto di lavoro.

1. È consentita l'apposizione di un termine alla durata del contratto di lavoro subordinato a fronte di ragioni di carattere tecnico, produttivo, organizzativo o sostitutivo, anche se riferibili alla ordinaria attività del datore di lavoro.

1-bis. Il requisito di cui al comma 1 non è richiesto:

a) nell'ipotesi del primo rapporto a tempo determinato, di durata non superiore a dodici mesi comprensiva di eventuale proroga, concluso fra un datore di lavoro o utilizzatore e un lavoratore per lo svolgimento di qualunque tipo di mansione, sia nella forma del contratto a tempo determinato, sia nel caso di prima missione di un

lavoratore nell'ambito di un contratto di somministrazione a tempo determinato ai sensi del comma 4 dell' articolo 20 del decretolegislativo 10 settembre 2003, n. 276;

b) in ogni altra ipotesi individuata dai contratti collettivi, anche aziendali, stipulati dalle organizzazioni sindacali dei lavoratori e dei datori di lavoro comparativamente piu' rappresentative sul piano nazionale".

B) L'art. 4, comma 1, del decreto legislativo aveva il seguente contenuto:

"1. Il termine del contratto a tempo determinato può essere, con il consenso del lavoratore, prorogato solo quando la durata iniziale del contratto sia inferiore a tre anni. In questi casi la proroga è ammessa una sola volta e a condizione che sia richiesta da ragioni oggettive e si riferisca alla stessa attività lavorativa per la quale il contratto è stato stipulato a tempo determinato. Con esclusivo riferimento a tale ipotesi la durata complessiva del rapporto a termine non potrà essere superiore ai tre anni.

2. L'onere della prova relativa all'obiettiva esistenza delle ragioni che giustificano l'eventuale proroga del termine stesso è a carico del datore di lavoro".

C) Inoltre, l'art. 5, commi 3, 4 e 4 bis, del decreto legislativo 368/2001 prevede che
"3. Qualora il lavoratore venga riassunto a termine, ai sensi dell'articolo 1, entro un periodo di dieci giorni dalla data di scadenza di un contratto di durata fino a sei mesi, ovvero venti giorni dalla data di scadenza di un contratto di durata superiore ai sei mesi, il secondo contratto si considera a tempo indeterminato. Le disposizioni di cui al presente comma, nonche' di cui al comma 4, non trovano applicazione nei confronti dei lavoratori impiegati nelle attività stagionali di cui al comma 4-ter nonche' in relazione alle ipotesi individuate dai contratti collettivi, anche aziendali, stipulati dalle organizzazioni sindacali dei lavoratori e dei datori di lavoro comparativamente piu' rappresentative sul piano nazionale.

4. Quando si tratta di due assunzioni successive a termine, intendendosi per tali quelle effettuate senza alcuna soluzione di continuità, il rapporto di lavoro si considera a tempo indeterminato dalla data di stipulazione del primo contratto.".

4-bis. Ferma restando la disciplina della successione di contratti di cui ai commi precedenti e fatte salve diverse disposizioni di contratti collettivi stipulati a livello nazionale, territoriale o aziendale con le organizzazioni sindacali comparativamente piu' rappresentative sul piano nazionale, qualora per effetto di successione di contratti a termine per lo svolgimento di mansioni equivalenti il rapporto di lavoro fra lo stesso datore di lavoro e lo stesso lavoratore abbia complessivamente superato i trentasei mesi comprensivi di proroghe e rinnovi, indipendentemente dai periodi di interruzione che intercorrono tra un contratto e l'altro, il rapporto di lavoro si considera a tempo indeterminato ai sensi del comma 2; ai fini del computo del periodo massimo di trentasei mesi si tiene altresì conto dei periodi di missione aventi ad oggetto mansioni equivalenti, svolti fra i medesimi soggetti, ai sensi del comma 1-bis dell'articolo 1 del presente decretoe del comma 4 dell'articolo 20 del decretolegislativo 10 settembre 2003, n. 276, e successive modificazioni, inerente alla somministrazione di lavoro a tempo determinato. In deroga a quanto disposto dal primo periodo del presente comma, un ulteriore successivo contratto a termine fra gli stessi soggetti puo' essere stipulato per una sola volta, a condizione che la stipula avvenga presso la direzione provinciale del lavoro competente per territorio e

con l'assistenza di un rappresentante di una delle organizzazioni sindacali comparativamente piu' rappresentative sul piano nazionale cui il lavoratore sia iscritto o conferisca mandato. Le organizzazioni sindacali dei lavoratori e dei datori di lavoro comparativamente piu' rappresentative sul piano nazionale stabiliscono con avvisi comuni la durata del predetto ulteriore contratto. In caso di mancato rispetto della descritta procedura, nonchè nel caso di superamento del termine stabilito nel medesimo contratto, il nuovo contratto si considera a tempo indeterminato"

D) L'art. 10, comma 7, del d.lgs. 368/2001 stabilisce che *"la individuazione, anche in misura non uniforme, di limiti quantitativi di utilizzazione dell'istituto del contratto a tempo determinato stipulato ai sensi dell'articolo 1, commi 1.... è affidata ai contratti collettivi nazionali di lavoro stipulati dai sindacati comparativamente più rappresentativi. Sono in ogni caso esenti da limitazioni quantitative i contratti a tempo determinato conclusi:*

a) nella fase di avvio di nuove attività per i periodi che saranno definiti dai contratti collettivi nazionali di lavoro anche in misura non uniforme con riferimento ad aree geografiche e/o comparti merceologici;

b) per ragioni di carattere sostitutivo, o di stagionalità, ivi comprese le attività già previste nell'elenco allegato al decreto del Presidente della Repubblica 7 ottobre 1963, n. 1525, e successive modificazioni;

c) per specifici spettacoli ovvero specifici programmi radiofonici o televisivi;

d) con lavoratori di età superiore a 55 anni".

E) L'art. 20, comma 4, del d.lgs. 276/2003 stabiliva che *" la somministrazione di lavoro a tempo determinato è ammessa a fronte di ragioni di carattere tecnico, produttivo, organizzativo o sostitutivo, anche se riferibili all'ordinaria attività dell'utilizzatore".*

F) L'art. 8 del D. L. 13 agosto 2011, n. 138, convertito nella legge 14 settembre 2011, n. 148 prevede quanto segue:

"1. I contratti collettivi di lavoro sottoscritti a livello aziendale o territoriale da associazioni dei lavoratori comparativamente piu' rappresentative sul piano nazionale o territoriale ovvero dalle loro rappresentanze sindacali operanti in azienda ai sensi della normativa di legge e degli accordi interconfederali vigenti, compreso l'accordo interconfederale del 28 giugno 2011, possono realizzare specifiche intese con efficacia nei confronti di tutti i lavoratori interessati a condizione di essere sottoscritte sulla base di un criterio maggioritario relativo alle predette rappresentanze sindacali, finalizzate alla maggiore occupazione, alla qualità dei contratti di lavoro, all'adozione di forme di partecipazione dei lavoratori, alla emersione del lavoro irregolare, agli incrementi di competitività e di salario, alla gestione delle crisi aziendali e occupazionali, agli investimenti e all'avvio di nuove attività" (1).

2. *Le specifiche intese di cui al comma 1 possono riguardare la regolazione delle materie inerenti l'organizzazione del lavoro e della produzione con riferimento (2):*

a) agli impianti audiovisivi e alla introduzione di nuove tecnologie;

b) alle mansioni del lavoratore, alla classificazione e inquadramento del personale;

c) ai contratti a termine, ai contratti a orario ridotto, modulato o flessibile, al regime della solidarietà negli appalti e ai casi di ricorso alla somministrazione di lavoro..

2-bis. Fermo restando il rispetto della Costituzione, nonché i vincoli derivanti dalle normative comunitarie e dalle convenzioni internazionali sul lavoro, le specifiche intese di cui al comma 1 operano anche in deroga alle disposizioni di legge che disciplinano le materie richiamate dal comma 2 ed alle relative regolamentazioni contenute nei contratti collettivi nazionali di lavoro".

2. Il Decreto Legge 20 marzo 2014, n. 34, convertito nella legge 16 maggio 2014, n. 78 (pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana n. 114 del 19.5.2014), con l'art. 1, commi 1 e 2, ha profondamente modificato la disciplina in materia.

Infatti:

a) è stato mantenuto inalterato il comma 01 dell'art. 1 del d.lgs. 368/2001;

b) il comma 1 del decreto legislativo è stato radicalmente innovato ed oggi ha il seguente contenuto:

"E' consentita l'apposizione del termine alla durata del contratto di lavoro di durata non superiore a 36 mesi, comprensiva di eventuali proroghe, concluso fra un datore di lavoro e un lavoratore per lo svolgimento di qualunque tipo di mansione, sia nella forma del contratto a tempo determinato, sia nell'ambito di un contratto di somministrazione a tempo determinato ai sensi del comma 4 dell'articolo 20 del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276. Fatto salvo quanto disposto dall'articolo 10, comma 7, il numero complessivo dei contratti a tempo determinato stipulati da ciascun datore di lavoro ai sensi del presente articolo non può eccedere il limite del 20 per cento del numero dei lavoratori a tempo indeterminato in forza al 1° gennaio dell'anno di assunzione. Per i datori di lavoro che occupano fino a cinque dipendenti è sempre possibile stipulare un contratto di lavoro a tempo determinato";

c) l'art. 4, comma 1, del decreto legislativo è stato così modificato:

"1. Il termine del contratto a tempo determinato può essere, con il consenso del lavoratore, prorogato solo quando la durata iniziale del contratto sia inferiore a tre anni. In questi casi le proroghe sono ammesse, fino ad un massimo di cinque volte, nell'arco dei complessivi 36 mesi, indipendentemente dal numero dei rinnovi, a condizione che si riferiscano alla stessa attività lavorativa per la quale il contratto è

stato stipulato a tempo determinato. Con esclusivo riferimento a tale ipotesi la durata complessiva del rapporto a termine non potrà essere superiore ai tre anni".

Il comma 2 di questa disposizione (relativo all'onere della prova) è stato abrogato;

d) L'articolo 1, comma 1, del D. L. 34/2014 modifica l'art. 5 del d.lgs. 368/2001 ed aggiunge un comma 4 septies del seguente tenore:

" In caso di violazione del limite percentuale di cui all'articolo 1, comma 1 (ndr: il 20% dei lavoratori assunti a tempo indeterminato ed in forza al 1° gennaio dell'anno di assunzione o la diversa percentuale prevista dai contratti collettivi) per ciascun lavoratore si applica la sanzione amministrativa:

a) pari al 20 per cento della retribuzione, per ciascun mese o frazione di mese superiore a 15 giorni di durata del rapporto di lavoro, se il numero dei lavoratori assunti in violazione del limite percentuale non sia superiore a uno;

b) pari al 50 per cento della retribuzione, per ciascun mese o frazione di mese superiore a 15 giorni di durata del rapporto di lavoro, se il numero dei lavoratori assunti in violazione del limite percentuale sia superiore a uno";

e) l'articolo 20, comma 4, del d.lgs. 276/2003 (relativo alla somministrazione a tempo determinato) è stato modificato come l'eliminazione delle *"ragioni di carattere tecnico, produttivo, organizzativo o sostitutivo, anche se riferibili all'ordinaria attività dell'utilizzatore"*.

II. I limiti quantitativi alla stipulazione di contratti a termine introdotti dai contratti collettivi. Alcuni dati economici sulla diffusione dei rapporti a termine ed i riflessi sulla quantità e qualità dell'occupazione.

3. Ai sensi dell'art. 10, comma 7, del d.lgs. 368/2001, la contrattazione collettiva nazionale di lavoro ha introdotto numerosi limiti quantitativi alla utilizzazione del contratto a tempo determinato in vari settori produttivi.

Ad esempio (doc. 1):

a) imprese di produzione del cemento e della calce: limite massimo del 12% per ciascuna unità produttiva;

b) aziende del settore commerciale e del terziario: "tetto" del 20% annuo, con riferimento all'unità produttiva e con esclusione dal computo di determinate tipologie di rapporti a termine (start up e sostituzione di lavoratori assenti con diritto alla conservazione del posto). Il medesimo contratto collettivo prevede inoltre un limite

massimo cumulativo (contratti a t. determinato e somministrazioni a termine) del 28% annuo e in relazione all'unità produttiva (e con le stesse esclusioni prima indicate);

c) imprese edili: percentuale massima del 25% per contratti a termine e somministrazioni (senza un limite riferito solo ai primi), con esclusione di qualsiasi percentuale nelle ipotesi previste dall'art. 10, c. 7, del d.lgs. 368/2001;

d) aziende del settore legno ed arredamento: con riferimento ad ogni singola unità produttiva, 15% per i contratti a tempo determinato nell'ambito del semestre e il 20% - sempre in un periodo semestrale - per il cumulo tra rapporti a termine e somministrazioni a tempo determinato;

e) imprese tessili: 10% per le aziende fino a 70 dipendenti, 5% per le aziende con oltre 70 dipendenti. È in ogni caso consentita la stipulazione di almeno sette contratti a termine;

f) imprese chimiche e farmaceutiche: 18% della media annua dei lavoratori con contratto a tempo indeterminato occupati nell'impresa alla data del 31 dicembre dell'anno precedente. La percentuale sale al 30 per le aziende operanti nei territori del Mezzogiorno;

g) turismo: 20% per le aziende che occupano più di 50 dipendenti. Al di sotto dei 50: imprese fino a 4 lavoratori, assunzione a termine sino a 4; aziende da 5 a 9 lavoratori: 6 assunzioni; da 10 a 25: fino a 7; da 26 a 35: sino a 9; da 36 a 50: fino a 12.

h) autotrasporti e logistica: aziende che occupano fino a 50 dipendenti: 25% dei lavoratori stabili; aziende con oltre 50 dipendenti: 20% dei contratti a tempo indeterminato;

i) cooperative sociali: 30% delle assunzioni stabili;

l) calzature: 10% dei lavoratori stabili per le aziende che occupano fino a 70 dipendenti; 5% per le imprese con oltre 70 dipendenti;

m) carta: 16% della media annua dei lavoratori occupati a tempo indeterminato in forza al 31 dicembre dell'anno precedente, con un limite incrementabile al 20% in sede aziendale in situazioni particolari;

n) grafici editoriali: 16% (20% con accordo aziendale) della media annua dei lavoratori stabili in forza al 31 dicembre dell'anno precedente; in ogni caso sono riconosciuti almeno cinque rapporti a tempo determinato.

4. A) La progressiva liberalizzazione dei contratti a termine operata in oltre un decennio ha aumentato in modo considerevole la percentuale dei contratti a tempo determinato che è passata dal 9,6% del 2001 a circa il 14 % nel 2012.

Inoltre, tale incremento ha assunto aspetti vertiginosi per i giovani (età dai 15 ai 24 anni) passando dal 25,5% nel 2003 al 52,9% nel 2012 (doc. 2).

B) Per quanto riguarda la ripartizione dei flussi di assunzione per tipologie di contratti di lavoro, i rapporti a termine sono ormai da anni la modalità assolutamente dominante di costituzione dei rapporti di lavoro. Nel 2013, le assunzioni a termine (incluse le somministrazioni nel settore privato) ammontano al 68% dei nuovi posti di lavoro, mentre quelle a tempo indeterminato sono del 16,5%. Percentuali analoghe, anche se con diverse proporzioni, sono riscontrabili nel 2011 e nel 2012 (doc. 3).

C) L'analisi delle dinamiche occupazionali, inoltre, mette in rilievo altri aspetti di un certo interesse.

Nel periodo pre-crisi, 2002-2008, gli occupati complessivi sono aumentati di 1,164 milioni di unità. Contemporaneamente, gli inoccupati sono calati di 366.000.

Tali dati possono essere interpretati, come è stato fatto, alla luce degli effetti di flessibilizzazione del mercato del lavoro indotti dagli interventi legislativi introdotti nel 1997 (legge n. 196/1997), nel 2001 (riforma del contratto a tempo determinato con il d.lgs. 368/2001) e nel 2003 (d.lgs. 276/2003). Tuttavia è assai discutibile che queste normative abbiano creato nuovo lavoro, soprattutto a seguito di una analisi più dettagliata dei dati a nostra disposizione.

In primo luogo, occorre notare che le Unità di lavoro equivalenti (Ula) sono aumentate di 797.000, in misura inferiore (di circa un terzo, 32%) rispetto al numero degli occupati. Le Ula sono soprattutto concentrate nei settori del terziario avanzato. Infatti i dati Istat mettono in rilievo che nel solo comparto "*Intermediazione monetaria e finanziaria; attività immobiliari e imprenditoriali*" si concentra quasi il 50% dell'aumento. Nel settore dell'industria, il numero delle Ula addirittura si riduce, nonostante un aumento di 67.000 occupati.

In secondo luogo, occorre ricordare che, nel periodo 2002-2008, con due sanatorie, sono state regolarizzati poco meno di 250.000 migranti irregolari, che sono stati quindi inclusi nelle statistiche ufficiali, dove non apparivano. Di conseguenza, la reale crescita occupazionale risulta assai più contenuta.

In terzo luogo, analizzando la dinamica del valore aggiunto a prezzi correnti nell'intero periodo, si può osservare che l'industria in senso stretto è cresciuta del 12%, mentre nel comparto del terziario avanzato la crescita è stata di oltre il 30%. Ne consegue che la dinamica dell'occupazione risulta più strettamente correlata alla dinamica del valore aggiunto e indipendente dall'incremento del processo di flessibilizzazione del lavoro.

Anzi, analizzando la disparità tra dinamica occupazionale e Ula, la crescente precarizzazione del lavoro ha favorito un processo di sostituzione tra lavoro standard e lavoro non standard.

Nel periodo più recente, 2009 – 2013, in piena fase recessiva, la spinta alla crescita dell'occupazione non solo si è del tutto bloccata, ma, in linea con la dinamica del Pil, è visibilmente calata, sino alla perdita di quasi 1,5 milioni di posti di lavoro. Tale declino ha favorito, pur in presenza di dati negativi, un ulteriore processo di sostituzione tra lavoro precario e lavoro stabile. Analizzando, infatti, i dati Isfol (<http://www.isfol.it/primo-piano/il-3deg-rapporto-di-monitoraggio>), gli avviamenti al lavoro con contratto a tempo indeterminato sono passati dal 21,6% di inizio 2009 al 16% del 2013. Tra le tipologie precarie, quella che ha principalmente beneficiato è stato proprio il Contratto a Tempo Determinato (CTD), che il decreto legge n.

34/2014, convertito nella legge n. 78/2014, intende ulteriormente liberalizzare. Da inizio 2009 a fine 2013, la quota degli avviamenti CDT sul totale è passata dal 63,2% al 68% sul territorio nazionale. Se scomponiamo tale crescita a seconda della durata del CDT, sempre i dati Isfol mostrano come i contratti della durata massima di un mese sono ben il 43,5% del totale con una tendenza crescente. In altre parole, assistiamo ad una ulteriore precarizzazione del più importante contratto "flessibile" utilizzato in Italia.

Si afferma che la legge in discussione abbia come fine la riduzione di un tasso di disoccupazione giovanile senza precedenti ("drammatico" secondo il governo). I dati Eurostat, pubblicati nell'Employment Outlook Ocse 2013 (<http://www.oecd.org/employment/emp/oecdemploymentoutlook.htm>), mostrano che in Italia, nella fascia giovanile 15-24 anni, la quota di giovani occupati precari sul totale è pari al 52,9%, con un valore di poco superiore alla media dell'area Euro a 17 (51,3%) e di poco inferiore al corrispondente dato per la Francia e la Germania. Se però osserviamo non tanto lo stock al 2012 ma i flussi dal 2009 al 2012, si può notare come l'Italia abbia manifestato il tasso di crescita più elevato, pari al 3,1% annuo, contro il -1,8% della Germania, il + 0,25% della Francia e + 0,8% della Spagna. Questo significa che il processo di precarizzazione dei giovani occupati è stata quasi tre volte superiore a quella europea. Nonostante ciò, il tasso di disoccupazione giovanile non solo non ha arrestato la sua crescita, ma è addirittura aumentato con ritmi ancora più accentuati.

Queste brevi osservazioni convergono verso un'unica conclusione. Non esiste un rapporto di correlazione positiva tra flessibilizzazione del mercato del lavoro e crescita occupazionale, soprattutto giovanile. Piuttosto, nelle fasi recessive, è ravvisabile un rapporto di correlazione inversa: quando l'occupazione cala, l'effetto è quello di aumentare la già esistente flessibilità del lavoro, favorendo contratti ancor più precari e peggiorando le condizioni di vita e di reddito, oltre che di disoccupazione.

Occorre prendere atto di questa dinamica, che in Italia, a differenza di altri paesi europei, appare accentuata da carenze strutturali del sistema produttivo e lavorativo, che non possono essere analizzate in modo approfondito.

In altre parole, la precarizzazione del lavoro svolge una funzione anti-ciclica nella fasi di espansione, seppur limitata, del ciclo economico e pro-ciclica nelle fasi di recessione.

Intervenire solo sul lato dell'offerta di lavoro – con un aumento della precarietà – non è né condizione necessaria, né sufficiente, a favorire l'occupazione. Quest'ultima dipende infatti più dalla domanda di lavoro. Anche se il lavoro costasse zero (sul modello del protocollo di Expo-Comune-Sindacati, siglato a Milano il 23 luglio 2013, che prevede l'assunzione di 18.500 lavoratori volontari gratuiti e 700 tra CDT e apprendisti in deroga alla normativa allora vigente), le imprese non assumerebbero comunque, perché la domanda di lavoro (da parte delle imprese) non dipende dalle condizioni dell'offerta di lavoro quando queste sono quelle che sono (precarie e a basso e intermittente reddito) ma dalle prospettive di vendita e di crescita della domanda (doc. 4).

Le conclusioni descritte trovano conferma in studi teorici che sottolineano come *"lo studio della relazione tra normative sul lavoro e occupazione mostra che l'aumento della flessibilità del mercato del lavoro non favorisce la riduzione della disoccupazione. E altrettanto dicasi per gli interventi normativi specifici che riguardano i contratti a tempo determinato"* (doc. 5)

D) In tempi recenti, infine, l'Isfol ha rilevato che *"il perdurare della crisi economica ha inciso sulla quantità di lavoro domandata dalle imprese e sulla qualità della composizione dell'occupazione, entrambe diminuite drasticamente tra il 2005-06 e il 2010-11. La flessibilità contrattuale offre concrete possibilità di (ri)entrare nel mondo del lavoro ma, al tempo stesso, cela il rischio, ove perduri troppo a lungo, di trasformarsi in "precarietà". Infatti, la crisi (strutturale e congiunturale) sembra aver reso quanto mai impervie e lunghe le transizioni verso un'occupazione stabile"* (doc. 6).

5. I dati Istat relativi all'impiego di lavoratrici e lavoratori con contratti a tempo determinato mettono in evidenza differenze significative. La percentuale di donne occupate con contratto a termine rispetto a quelle assunte con rapporti a t. indeterminato è sempre stata superiore rispetto a quella maschile, con dati che oscillano tra il 14,50% e il 15,94 %, mentre le percentuali relative agli uomini sul totale dei lavoratori occupati oscillano tra il 9,89% ed il 12,92% (doc. 7).

Sempre in base alle evidenze statistiche dell'Istat, risulta che, da ormai molto tempo, il contratto a tempo determinato è utilizzato in misura molto più rilevante per i giovani, rispetto ai lavoratori di età superiore. Ad esempio, con riferimento al 2012, le assunzioni a termine nelle classi di età di 15 – 24 anni ha superato il 50%, per scendere al 20% nella fascia di età tra i 25 e 34 anni e per ridursi ancora più drasticamente (circa il 10% ed anche meno) nella classi di età successive (doc. 8).

DIRITTO

1. Le modifiche introdotte nella disciplina sul contratto di lavoro a termine e gli effetti che possono determinare.

A) La giurisprudenza nazionale ha da tempo consolidato una serie di regole in materia di lavoro a termine che possono essere così sintetizzate:

a) questa tipologia contrattuale, in ossequio al principio – espresso nella Direttiva 1999/70/CE - secondo cui il rapporto a tempo indeterminato è la "*forma comune*" di lavoro, costituisce una deroga o eccezione rispetto al contratto di lavoro a tempo indeterminato;

b) le "*ragioni di carattere tecnico, produttivo, organizzativo o sostitutivo, anche se riferibili all'ordinaria attività del datore di lavoro*" si identificano in esigenze di lavoro temporaneo, anche se reiterate e ricorrenti;

c) la stipula di un contratto a tempo determinato in assenza di esigenze temporanee, valutabili con riferimento alla situazione esistente al momento di sottoscrizione del

contratto, determina la nullità del termine e la conversione del rapporto in uno a tempo indeterminato.

In tal senso si sono espresse centinaia di sentenze tra cui Cass. 21 maggio 2008 n. 12985; Cass. 27 aprile 2010 n. 10033; Cass. 11 maggio 2011 n. 10346 e, in tempi più recenti, Trib. Varese 7 febbraio 2013; Cort. App. Roma 10 settembre 2012 n. 5369 e molte altre.

Per quanto attiene alla somministrazione a tempo determinato, la Cassazione ha statuito che la causale delle ragioni tecniche, produttive, organizzative o sostitutive (anche se riferibili all'ordinaria attività dell'utilizzatore) andava intesa come esigenze temporanee di lavoro (ad esempio le "punte di intensa attività" non fronteggiabili con il ricorso al normale organico) (Cass. 20 febbraio 2012, n. 2521) o comunque come ragioni che, seppur non temporanee o eccezionali, escludessero *"il rischio di ricorso abusivo a forme sistematiche di sostituzione del personale atte a mascherare situazioni niente affatto rispondenti a quelle contemplate dalla norma di cui all'art. 20, quarto comma, del d.lgs. n. 276/03"* (Cass. 15 luglio 2011, n. 15610) e ferma restando la necessità che nel contratto fossero individuate ragioni specifiche che permettessero il controllo giurisdizionale sulla loro corrispondenza con quanto previsto dalla legge (Cass. 3 aprile 2013, n. 8120).

La giurisprudenza di merito, inoltre, ha sempre interpretato in senso più restrittivo l'articolo 20, comma quattro, ritenendo che in ogni caso fosse necessaria la sussistenza di *"motivi eccezionali e transitori"* (Trib. Bergamo 10 marzo 2011) o comunque di carattere temporaneo (Trib. Padova 4 febbraio 2011 e molte altre.)

B) La riforma introdotta con il Decreto legge n. 34 del 2014:

- a) ha eliminato la causale temporanea del contratto a termine;
- b) con la soppressione della causale ha introdotto la piena fungibilità tra lavoro a termine e contratto a tempo indeterminato, nel senso che il contraente "forte" (il datore di lavoro) potrà decidere, nel limite massimo di 36 mesi, se assumere a tempo indeterminato o con lavoro stabile a prescindere dall'esistenza di ragioni tecniche

organizzative o produttive e sulla base di una scelta del tutto libera ed insindacabile in sede giudiziaria;

c) ha previsto, nell'ambito di un limite massimo di 36 mesi, la possibilità di stipulare un contratto a termine prorogabile 5 volte, escludendo sia la causale giustificativa del primo contratto, sia la sussistenza di "ragioni oggettive" che possano condizionare l'estensione della durata del rapporto;

d) ha stabilito che la prorogabilità per 5 volte, sempre nell'arco massimo dei 36 mesi, sia possibile *"independentemente dal numero dei rinnovi"*. La disposizione deve essere quindi interpretata nel senso che, se dopo un contratto unico esteso nella durata 5 volte e dopo aver rispettato l'intervallo di 10 o venti giorni previsto dalla legge si stipuli un altro contratto a termine, anche questo potrà essere prorogato altre 5 volte. La prorogabilità, infatti, prescinde dai rinnovi e riguarda ciascun singolo contratto a tempo determinato;

e) nel lasciare inalterata la disciplina dei rinnovi di cui all'art. 5, commi 3 e ss. del d.lgs. 368/2001, consente, in alternativa al contratto unico prorogabile 5 volte, di utilizzare diversi rinnovi contrattuali, nel rispetto degli intervalli di dieci o venti giorni (a seconda della durata inferiore o superiore a sei mesi);

f) essa, inoltre, permette di cumulare la successione di diversi contratti – rispettando gli intervalli di dieci o venti giorni – con un eventuale contratto unico prorogabile sino a cinque volte o con più contratti sempre prorogabili;

g) ha eliminato la causale giustificativa della somministrazione a tempo determinato;

h) consente, quindi, sempre nel limite complessivo dei 36 mesi, di utilizzare insieme somministrazione a t. determinato, unico contratto a termine prorogabile sino a 5 volte, pluralità di contratti a t. determinato (con rispetto degli intervalli di 10 o venti giorni), senza che queste tipologie negoziali o le proroghe debbano avere qualsiasi causale giustificativa.

C) Prima di approfondire gli elementi descritti nel precedente punto B), va osservato che la eliminazione delle "ragioni oggettive" che giustificavano la proroga del

contratto (che, nella precedente disciplina, poteva essere effettuata una sola volta), di fatto trasforma le estensioni temporali del rapporto in veri e propri rinnovi.

La distinzione tra proroga (prolungamento del contratto originario) e rinnovo (instaurazione di un altro vincolo negoziale) non può basarsi soltanto sul fatto che nel primo caso il lavoratore prosegue la sua attività senza soluzione di continuità e nel secondo, invece, interrompe le prestazioni lavorative.

La differenza tra i due istituti è strutturalmente legata all'esistenza di causali giustificative dell'apposizione del termine. Nella proroga, le esigenze originarie - di cui si era prevista una durata - richiedono un prolungamento reso necessario da fatti nuovi ed imprevisti che impongono l'estensione contratto. È questa, ad esempio, l'ipotesi di un rapporto a termine per sostituire un lavoratore assente, la cui mancanza si estenda oltre la previsione originaria. O quando vi è la necessità di continuare ad avvalersi di una certa professionalità per esigenze tecniche che richiedono il prolungamento.

Il rinnovo invece presuppone che - esaurite le ragioni tecniche ed organizzative originarie alla base della stipula del contratto - sono sopravvenute altre esigenze imprenditoriali che richiedono l'assunzione di quel medesimo lavoratore.

Al contrario, quando sia le proroghe sia i rinnovi prescindono da causali previste dalla legge, la distinzione tra i due istituti opera sul piano fattuale (non vi è interruzione del lavoro nel primo caso, che invece è presente nel secondo) ma dal punto di vista giuridico sono del tutto equivalenti.

Si tratta, in entrambi i casi, di una reiterazione della utilizzazione del lavoro a termine per il medesimo lavoratore realizzata con mezzi diversi ma con risultati del tutto identici.

D) La realtà descritta nel precedente punto B) consente di prefigurare le seguenti situazioni:

a) il datore di lavoro – fino al limite dei 36 mesi o del periodo temporale eventualmente più lungo previsto dai contratti collettivi di qualsiasi livello (anche

aziendale) - potrà assumere con un unico contratto più volte prorogabile o alternando rinnovi e proroghe anche per soddisfare esigenze stabili di attività lavorativa (come nel caso di professionalità operaie, impiegatizie o dirigenziali, di carattere tecnico od amministrativo, che rispecchino necessità produttive od organizzative fisiologiche);

b) queste assunzioni potranno essere effettuate per periodi brevissimi, di volta in volta prorogati, a cui, rispettato l'intervallo di 10 giorni, potranno seguire altri contratti a loro volta estensibili fino a cinque volte. Ad esempio si potrebbero ipotizzare i seguenti casi:

- avere una successione di contratti brevi, con rispetto dell'intervallo di 10 giorni, senza causale (ad esempio 20 contratti da 10 giorni, per un totale di 200 giorni, cui aggiungere altri 200 giorni di intervallo, per un totale di 400 giorni, pari a circa un anno e due mesi), con possibilità, per arrivare ai 36 mesi (o al periodo temporale eventualmente più esteso) di avere altre decine di contratti di durata non superiore a 10/15 giorni;

- avere una successione di contratti brevi (come quelli indicati nel precedente capoverso), con facoltà, per ciascun contratto, di prorogarlo sino a 5 volte. In questo caso il datore di lavoro potrebbe evitare il disagio di dover attendere l'intervallo dei dieci giorni e di poter prolungare ciascun contratto nei limiti indicati;

- decidere di utilizzare un contratto unico, di durata ad esempio di tre mesi, che potrebbe essere prorogato per 5 volte, con durata di 6 mesi e 6 giorni per ogni proroga (oppure modulando in diverso modo la durata iniziale e le proroghe);

- alternare rinnovi e proroghe, con periodi temporali di lavoro sempre assai ridotti, con possibilità di avere – nel limite triennale (o in quello superiore eventualmente previsto dai contratti collettivi) – decine di contratti privi di qualsiasi ragione giustificativa;

- alternare rinnovi e proroghe con periodi temporali mediamente più lunghi (ad esempio: primo contratto di due mesi, prorogato 5 volte per un mese ciascuno;

intervallo di venti giorni; nuovo contratto di due mesi, prorogabile altre 5 volte). In questo caso si cumulerebbe il vantaggio della durata di ciascun contratto, con al riduzione del numero di intervalli tra un rapporto e l'altro;

- alternare contratti a termine acausali – prorogabili sino a cinque volte – con somministrazioni a tempo determinato prive di ragioni giustificative. In tal modo, cessato un rapporto più volte prorogato, l'intervallo di 10 o venti giorni tra un contratto e l'altro verrebbe "saturato" dalla somministrazione, con possibilità, quindi, di avere il dipendente ininterrottamente a disposizioni per tre anni (o per il periodo superiore previsto dall'autonomia collettiva) senza alcuna interruzione nell'esecuzione del lavoro.

E) La riforma del 2014 ha mutato in modo sostanziale anche alcune discipline preesistenti, che, alla luce del nuovo quadro normativo, assumono un significato completamente diverso.

Il limite dei trentasei mesi può essere derogato dalla contrattazione collettiva (anche aziendale, dove minore è la "forza contrattuale" del sindacato), con significative estensioni del periodo triennale¹.

I tre anni massimi di utilizzazione dei contratti a termine sono stati inseriti nel 2007 proprio per evitare l'abuso nella reiterazione dei contratti a tempo determinato, in aderenza all'obiettivo fondamentale della Direttiva 1999/70/CE.

Tuttavia, nella disciplina preesistente, un forte argine alla utilizzazione abusiva dei rapporti precari nasceva dall'esigenza che ciascun contratto fosse basato su esigenze temporanee controllabili dal giudice. Oggi, al contrario, l'assenza di qualsiasi causale

¹ Infatti, ai sensi del comma 8 della l. 148/2011 (citato nel precedente paragrafo 1, punto F) della parte in "Fatto" della presente Denuncia), i contratti collettivi di prossimità (aziendali o territoriali) potranno derogare al limite dei 36 mesi previsto dall'art. 1, comma 1, del d.lgs 368/2001 (così come modificato dal D. L. 34/2014, convertito nella L. 78/2011) per quanto attiene al contratto di lavoro prorogabile sino a 5 volte. Mentre, per quanto riguarda i rinnovi dei rapporti a termine o la successione tra rinnovi e contratti prorogabili ciascuno per 5 volte, il termine di 36 mesi previsto dall'art. 5, comma 4 bis, del d.lgs. 368/2001 potrà, sempre in base alla medesima disposizione, essere mutato dai contratti collettivi nazionali, territoriali o aziendali stipulati dai sindacati comparativamente più rappresentativi sul piano nazionale.

giustificativa di ciascun rapporto o delle proroghe e la possibilità di un uso intensissimo di entrambi gli istituti per ben tre anni rendono di gran lunga più evidente il potenziale "abuso" nella stipulazione di contratti a tempo determinato. Senza dimenticare che la possibile estensione da parte dei contratti collettivi del periodo triennale aggrava ulteriormente questa condizione di "precarietà permanente" dei lavoratori, obbligati a lavorare per periodi lunghissimi e senza rapporti stabili.

L'articolo 5, comma 4 bis, del d.lgs. 368/2001, inoltre, afferma chiaramente che il limite dei 36 mesi (o quello diverso previsto dalla contrattazione collettiva) opera soltanto il riferimento alle stesse mansioni o a professionalità equivalenti. Questa disposizione esisteva anche prima della riforma del 2014. Tuttavia, la necessità che i contratti (e le proroghe) si basassero su esigenze temporanee limitava la possibilità per il datore di lavoro di superare il "tetto" triennale (o quello più lungo stabilito dai contratti collettivi) mutando semplicemente le mansioni del lavoratore.

La totale "acausalità" sia dei contratti sia delle proroghe consente oggi di perpetuare in modo indefinito l'utilizzazione del lavoratore tramite contratti a termine. Sarà sufficiente, infatti, adibire il dipendente a compiti diversi per poter utilizzare un altro periodo massimo di 36 mesi (o quello diverso stabilito dall'autonomia collettiva).

Inoltre, il d.lgs. 368/2001 esclude dal proprio campo di applicazione - e quindi dal limite dei 36 mesi – un numero molto elevato di rapporti a termine che riguardano interi comparti della Pubblica Amministrazione (Scuola e Servizio Sanitario Nazionale), o settori speciali (Vigili del Fuoco) o particolari tipologie contrattuali (somministrazioni di lavoro, lavoratori in mobilità, dirigenti, dipendenti del settore agricolo) (art. 10, c. 1, 2, 4, 4 bis, 4 ter, 5, del d.lgs. 368/2001).

Si tratta di centinaia di migliaia di lavoratori che, oltre a non essere soggetti a contratti a termine fondati su ragioni oggettive, possono subire la reiterazione di rapporti a tempo determinato senza limiti temporali. Questa situazione, che già in precedenza costituiva una importante deroga e consentiva una notevole estensione

della utilizzazione dei contratti a termine, viene oggi ad acquisire un significato particolare.

Infatti, in conseguenza delle modifiche intervenute sulla normativa generale del d.lgs. 368/2001 e della generalizzazione della "acausalità" del contratto a termine, si può ben asserire che oggi in Italia i rapporti di lavoro a tempo determinato costituiscono un modello contrattuale assolutamente dominante, in contrasto con gli obiettivi perseguiti dalla Direttiva 1999/70/CE.

F) In conclusione, la riforma del 2014, correlata anche alla disciplina già esistente, si traduce in un'enorme possibile estensione nell'uso dei contratti a termine privi di qualsiasi causale giustificativa, che potrebbero essere finalizzati anche soddisfare esigenze stabili di lavoro.

La reiterazione contratti può avvenire con modalità diverse - descritte nei precedenti punti - che potrebbero anche garantire una costante continuità temporale nella utilizzazione del lavoratore e senza alcuna interruzione nella esecuzione delle prestazioni.

Questa "precarietà permanente" potrebbe estendersi ben oltre il limite triennale. E questo sia perché l'autonomia collettiva (anche aziendale) può incrementare tale periodo temporale, sia perché, con il semplice mutamento di mansioni, il lavoratore potrebbe nuovamente essere assunto a termine ed assoggettato a un nuovo periodo di 36 mesi od a quello eventualmente più esteso previsto dalla contrattazione collettiva.

G) La situazione descritta, tra l'altro, non può essere limitata dalla previsione di una sanzione amministrativa a carico del datore di lavoro che ecceda il limite del 20% (o quello diverso previsto dall'autonomia collettiva) nelle assunzioni a termine rispetto all'organico dei dipendenti con contratto a tempo indeterminato.

La nuova disciplina modifica in modo sostanziale il regime sanzionatorio nel caso di superamento dei "tetti" percentuali che, prima della riforma del 2014, erano

esclusivamente previsti dai contratti collettivi. La giurisprudenza nazionale, infatti, con un vero e proprio "diritto vivente" che è diventato così diffuso da assumere il carattere di una vera e propria fonte normativa, aveva stabilito che i lavoratori assunti oltre i limiti numerici vedevano i loro contratti a termine convertiti in rapporti di lavoro stabili.

Oggi la situazione non è più questa e, a parte il profilo dell'evidente peggioramento della disciplina preesistente (di cui ci si occuperà successivamente in sede di esame della violazione della clausola di un regresso), essa determina una ulteriore condizione di evidente precarizzazione e di potenziale "diffusione abnorme" dei contratti di lavoro a tempo determinato.

Infatti, l'assenza della sanzione della conversione in un rapporto stabile determina un ulteriore elemento di possibile "precarizzazione" dei rapporti di lavoro. I lavoratori assunti per periodi di tempo molto lunghi e con una pluralità di diverse forme contrattuali a termine non potrebbero mai essere stabilizzati, sia perché, in assenza di una causale giustificativa, i contratti sono sottratti al controllo giurisdizionale di legittimità, sia perché il superamento dei limiti percentuali non consentirebbe mai la trasformazione in rapporti di lavoro stabili.

2. La violazione della Direttiva 1999/70/CE.

2.1 Violazione della regola giuridica del contratto a tempo determinato come "forma comune" dei rapporti di lavoro.

A) Come è noto il Preambolo dell'Accordo Quadro recepito nella Direttiva 1999/70/CE stabilisce che *"le parti firmatarie dell'accordo riconoscono che i contratti a tempo indeterminato sono e continueranno ad essere la forma comune dei rapporti di lavoro fra i datori di lavoro e i lavoratori"*.

Questo principio è stato formalizzato nell'articolo 1, comma 01, del d.lgs. 368/2001, che ribadisce che *"il contratto di lavoro subordinato a tempo indeterminato costituisce la forma comune di rapporto di lavoro"*.

B) La giurisprudenza della Corte di Giustizia Europea ha interpretato in modo piuttosto rigido la regola sopra indicata.

Infatti, si è detto che *"l'accordo quadro parte dalla premessa secondo la quale i contratti di lavoro a tempo indeterminato rappresentano la forma comune dei rapporti di lavoro, pur riconoscendo che i contratti di lavoro a tempo determinato rappresentano una caratteristica dell'impiego in alcuni settori e per determinate occupazioni e attività (v. nn. 6 e 8 delle considerazioni generali dell'accordo quadro).*

62. Di conseguenza, il beneficio della stabilità dell'impiego è inteso come un elemento portante della tutela dei lavoratori (v. sentenza Mangold, cit., punto 64), mentre soltanto in alcune circostanze i contratti di lavoro a tempo determinato sono atti a rispondere alle esigenze sia dei datori di lavoro sia dei lavoratori (v. secondo comma del preambolo e n. 8 delle considerazioni generali dell'accordo quadro).

63. In tale ottica l'accordo quadro intende delimitare il ripetuto ricorso a quest'ultima categoria di rapporti di lavoro, considerata come potenziale fonte di abuso a danno dei lavoratori, prevedendo un certo numero di disposizioni di tutela minima volte ad evitare la precarizzazione della situazione dei lavoratori dipendenti." (Corte Giustizia Europea, 4 luglio 2006, causa C- 212/04, *Adelener*).

Questi principi sono stati ribaditi più volte dalla Corte di Giustizia con una pluralità di sentenze (CGE *Impact*, 15 aprile 2008, causa C – 286/06, punti 86, 87, 88; CGE 23 aprile 2009, causa C- 387/07, *Angelidaki*, punti 73, 104 e 105; CGE 26 gennaio 2012, causa C- 586/010, *Kucuk*, punto 25; CGE, 22 novembre 2005, causa C- 144/04, *Mangold*, punto 64 e, in tempi più recenti, CGE 13 marzo 2014, causa C-190/13, *Samohano*, punto 41).

C) I dati sulla utilizzazione del contratto di lavoro a tempo determinato (v. punto 4 della parte in "Fatto" della presente Denuncia) dimostrano come, anche anteriormente alla riforma del 2014, questa tipologia contrattuale - nonostante fosse

subordinata nella maggior parte delle ipotesi ad una causale giustificativa che richiedeva esigenze temporanee – costituisse circa il 70% delle nuove assunzioni, a fronte di percentuali enormemente più ridotte di nuovi contratti a tempo indeterminato (16,5% nel 2013).

Il Decreto Legge 34/2014, convertito nella legge 16 maggio 2014, n. 78, eliminando la causale giustificativa sia per quanto riguarda la stipulazione del primo contratto, sia per quanto attiene alle sue proroghe ed ai rinnovi contrattuali determinerà inevitabilmente un ulteriore incremento del rapporto a termine.

Infatti, anche a fronte di esigenze di lavoro stabile, il datore di lavoro potrà assumere a tempo determinato e potrà mantenere il lavoratore in questa situazione per periodi temporali lunghissimi, coincidenti con i 36 mesi previsti dalla legge o con il periodo temporale più esteso autorizzato dalla contrattazione collettiva. Inoltre, il semplice mutamento delle mansioni (che certamente non costituisce un limite in considerazione della polivalenza delle professionalità oggi esistenti e delle esigenze di attività lavorative diversificate all'interno delle aziende) consentirà di utilizzare il medesimo dipendente per un ulteriore triennio (o per il diverso ambito temporale definito dall'autonomia collettiva).

Si determinerà, quindi, la possibilità di una utilizzazione enormemente prolungata del contratto a tempo determinato, con la creazione di condizioni di "precarietà semi permanente".

D'altra parte, l'assenza di ragioni tecniche, organizzative o produttive e l'enorme flessibilità garantita dalla legge nelle assunzioni con rapporti a termine (si rinvia alle considerazioni svolte nei precedenti paragrafo 1, lettere B), D), E, F) e G) della parte in "Diritto" della presente Denuncia) stimolerà in misura molto superiore al passato la diffusione del contratto a termine quale strumento ordinario di lavoro.

In particolare non va dimenticato che, in base alla normativa oggi esistente in Italia in materia di licenziamenti, il contratto a tempo indeterminato può essere interrotto dal datore di lavoro soltanto in presenza di ragioni giustificative (giusta causa o

giustificato motivo soggettivo od oggettivo), sottoposte al controllo giurisdizionale. La mancanza delle causali comporta l'applicazione di un regime sanzionatorio consistente nella reintegrazione del posto di lavoro (con diritto del lavoratore a somme corrispondenti a tutte le retribuzioni maturate dal momento del recesso sino all'effettiva ricostituzione del contratto) o nella condanna al risarcimento del danno (fissato in un minimo di 12 ed in un massimo di 24 mesi dell'ultima retribuzione globale di fatto) per le imprese con più di 15 dipendenti (concentrate nella stessa struttura produttiva o nel medesimo comune) o con più di 60 lavoratori indipendentemente dalla distribuzione nelle varie unità produttive. Mentre per le aziende che non raggiungano tali limiti dimensionali, l'assenza di giusta causa o giustificato motivo si traduce nella condanna del datore di lavoro al pagamento di un'indennità risarcitoria da un minimo di 2,5 ad un massimo di 6 mesi della retribuzione globale di fatto (con un "tetto" incrementabile in determinate condizioni) o nella facoltà di riassumere il dipendente.

In tale contesto, in assenza di ragioni giustificative della fissazione di un termine finale al contratto (con identica situazione per proroghe o rinnovi), i datori di lavoro preferiranno utilizzare in modo massiccio un rapporto a termine che esclude qualsiasi possibilità di controllo giurisdizionale sul suo contenuto e consente di interrompere il vincolo negoziale semplicemente con l'attesa della sua scadenza, evitando il controllo giurisdizionale ed i rischi (non esclusivamente economici) connessi ai possibili licenziamenti nell'ambito di contratti a tempo indeterminato. Il tutto in una situazione in cui la legge permette la reiterazione e l'estensione di contratti anche molto brevi, che garantiscono al datore di lavoro la possibilità di coniugare continuità dell'occupazione e libertà di far cessare rapidamente la prosecuzione del rapporto con la scadenza del termine.

In queste condizioni - ed in considerazione dei tempi molto lunghi entro i quali è possibile utilizzare i contratti a tempo determinato - è altamente probabile che anche i pochi posti di lavoro oggi caratterizzati da stabilità verranno sostituiti da rapporti di

lavoro precari, aumentando in misura considerevole la percentuale del 70% delle assunzioni a termine già oggi esistenti.

È facile dunque prevedere che il contratto di lavoro a tempo determinato diventerà "la forma comune" di lavoro rovesciando completamente le finalità e la stessa impostazione perseguita dalla Direttiva 1999/70/Ce, realizzando quella forma di "precarizzazione della situazione dei lavoratori dipendenti." che la Corte di Giustizia ritiene sia in palese contrasto con la fonte normativa europea.

Tra l'altro, questa situazione non potrà trovare un efficace limitazione nei "tetti" quantitativi previsti dalla nuova legge. Non va dimenticato infatti che:

- a) già prima della riforma del 2014, la contrattazione collettiva ha introdotto in molti settori produttivi delle percentuali massime di contratti a termine utilizzabili in azienda rispetto all'organico dell'impresa. Eppure questa estesa regolamentazione collettiva non ha impedito una diffusione elevatissima di rapporti precari, testimoniata dai dati sulle assunzioni a termine in precedenza indicati;
- b) è evidente, dunque, che l'introduzione con la legge di un limite quantitativo del 20% (sempre derogabile in senso più favorevole alle imprese da parte dell'autonomia collettiva) non potrà – a fronte della totale liberalizzazione del contratto a termine nei primi 36 mesi (o nel diverso e superiore arco temporale previsto dai contratti collettivi) – svolgere alcuna effettiva funzione di riduzione della diffusione dei contratti a tempo determinato. Anzi a parità di situazioni (limiti quantitativi già esistenti prima ed oggi confermati dalla legge o dai contratti collettivi) e a fronte della totale libertà dell'impresa di avvalersi di rapporti a termine, non vi è dubbio che la quota dei rapporti precari è destinata ad aumentare ulteriormente;
- c) l'art. 8 del D. L. n. 138/2011, convertito nella L. n. 148/2011 consente ai contratti collettivi "di prossimità" (a livello territoriale o aziendale) di derogare sia alle disposizioni di legge, sia a quelle dei contratti collettivi nazionali in

relazione alla disciplina del contratto a termine. Pertanto, particolarmente a livello di singola impresa (dove vi potrebbero essere condizioni di “debolezza contrattuale” del sindacato che renderebbero difficile resistere alle pressioni del datore di lavoro) sarà possibile elevare in modo considerevole la percentuale del 20%, incrementando in misura rilevante la quota dei contratti precari;

- d) infine, la impossibilità, nel caso di superamento dei “tetti quantitativi”, di ottenere la conversione del contratto a termine in un rapporto a t. indeterminato, potrebbe stimolare le imprese con maggiori potenzialità economiche a non sentirsi particolarmente legate al rispetto del limite percentuale. Infatti, in assenza della trasformazione del rapporto, esse potrebbero preferire il pagamento della sanzione amministrativa (che è solo eventuale, richiedendo un accertamento ispettivo da parte degli organi pubblici competenti) rispetto alla non utilizzazione di contratti a termine anche oltre la “soglia” prevista dalla legge o dall'autonomia collettiva.

2.2. Violazione delle regole in tema di causalità dei contratti e di assenza di “ragioni oggettive” relative all’attività lavorativa che giustificano l’apposizione del termine.

A) La giurisprudenza della Corte di Giustizia Europea, nell’interpretare la Direttiva 1999/70/CE, ha stabilito che *“l’accordo quadro non impone agli Stati membri di adottare una misura che imponga di giustificare ogni primo o unico contratto di lavoro a tempo determinato con...ragioni obiettive”* (CGE, 23 aprile 2009, causa C-387/07, *Angelikadi*, cit. , punto 90; CGE, 22 novembre 2005, causa C-144/04 *Mangold*, punti 41 – 43).

Tuttavia il D. L. 34/2014, convertito nella l. nella legge 16 maggio 2014, n. 78, non regola un “primo” contratto, perché la legge non afferma quanto era stabilito nel comma 1 *bis* dell’art. 1 del d.lgs. 368/2001, oggi abrogato. Questa disposizione,

infatti, prevedeva che era possibile attivare un "primo rapporto a tempo determinato, di durata non superiore a dodici mesi, comprensiva di eventuali proroghe...", imponendo, in modo inequivocabile, che si fosse in presenza della prima relazione negoziale tra un datore di lavoro ed un lavoratore. La nuova legge, invece, non inibisce che il rapporto a termine "acausale" di cui all'art. 1, c. 1, dell'attuale formulazione del d.lgs. 368/2001 possa anche essere stato preceduto da precedenti contratti a termine, ponendo soltanto il limite del rispetto del "tetto" massimo dei 36 mesi (o di quello diverso previsto dall'autonomia collettiva).

Inoltre, il nuovo art. 1, c. 1, del decreto legislativo non contempla neanche un "unico" contratto. Si è già visto, infatti, che la prorogabilità per ben 5 volte di tale rapporto in assenza di "ragioni oggettive" che giustifichino la sua estensione, di fatto determina una vera e propria successione di contratti a termine "travestita" con un unico vincolo negoziale (si rinvia alle osservazioni svolte nel paragrafo 1, lettera C), della parte in Diritto della presente Denuncia). Senza dimenticare che, come si è già spiegato, sarà possibile avere "contratti unici" più volte prorogabili, intervallati da altri rapporti a tempo determinato o da somministrazioni a termine (si vedano le considerazioni contenute nel paragrafo 1, lettere D, E, ed F della parte in Diritto della presente Denuncia).

Non vi è dubbio, dunque, che il D. L. n. 34/2014, con le modifiche introdotte al d.lgs. 368/2001, di fatto non sia esente dai vincoli imposti dalla Direttiva 1999/70/CE, perché, sia con le nuove disposizioni, sia tramite la "sinergia" tra vecchia e nuova disciplina consente una successione di più rapporti contrattuali a termine che si può tradurre in un "abuso" nella loro utilizzazione e nella "precarizzazione della situazione dei lavoratori dipendenti."

B) La Direttiva, con la clausola 5 dell'Accordo quadro, individua una serie di strumenti che gli Stati membri debbono adottare per evitare l'abuso nella successione dei

contratti a tempo determinato. Tra queste sono ricomprese le "ragioni obiettive per la giustificazione del rinnovo dei suddetti contratti o rapporti" (art. 5, n. 1, lett. a).

La Corte di Giustizia è stata chiamata a valutare numerose legislazioni nazionali che regolavano la materia dei contratti a termine. In particolare è stato chiesto alla Corte di analizzare l'art. 5 del decreto presidenziale n. 81/2003 dello Stato greco che aveva il seguente contenuto:

"1. Il rinnovo illimitato di contratti di lavoro a tempo determinato è consentito se giustificato da una ragione obiettiva.

a) Sussiste una ragione obiettiva in particolare:

(-) qualora la stipulazione di un contratto a tempo determinato sia prevista da una disposizione legislativa o regolamentare (-)

b) Salvo prova contraria da parte del lavoratore, l'esistenza di una ragione obiettiva si presume nei settori di attività che vi si prestano in ragione della loro natura o del lavoro in essi svolto (-)

(-)

3. Se la durata dei successivi contratti o rapporti di lavoro a tempo determinato supera complessivamente i due anni in assenza di una delle ragioni di cui al n. 1 di questo articolo, si presume che con essi si intenda far fronte ad un fabbisogno permanente e durevole dell'impresa o dell'attività, con la conseguenza che essi vengono convertiti in contratti o rapporti di lavoro a tempo indeterminato. Se nel detto periodo di due anni vi sono stati più di tre rinnovi successivi, ai sensi del n. 4 di questo articolo, in assenza di una delle ragioni di cui al n. 1 di questo articolo, si presume che con essi si intenda far fronte ad un fabbisogno permanente e durevole dell'impresa o dell'attività, con la conseguenza che i contratti corrispondenti vengono convertiti in contratti o rapporti di lavoro a tempo indeterminato.

In ognuna di tali fattispecie l'onere della prova contraria ricade sul datore di lavoro.

4. Sono considerati "successivi" i contratti o rapporti di lavoro a tempo determinato stipulati con condizioni di lavoro identiche o simili tra lo stesso datore di lavoro e lo stesso lavoratore tra i quali intercorra un periodo non superiore a venti giorni lavorativi.

5. Le disposizioni di questo articolo si applicano ai contratti o ai rinnovi di contratti o ai rapporti di lavoro aventi luogo dopo l'entrata in vigore di questo decreto.

E' interessante osservare che la normativa sottoposta all'esame della Corte aveva notevoli somiglianze con quella attualmente vigente in Italia. Infatti:

- a) le norme consentivano la stipulazione di contratti a termine "acausalmente" e semplicemente previsti da "una disposizione legislativa o regolamentare";

- b) esse, inoltre, definivano un limite massimo di durata dei contratti successivi, individuato in "due anni";
- c) infine erano considerati successivi i rapporti intervallati da un periodo di venti giorni.

Con riferimento ai due punti indicati nelle precedenti lettere b) e c), l'attuale disciplina italiana prevista dal d.lgs. 368/2001 contiene una regolazione peggiore di quella greca, sia per quanto riguarda la durata massima (tre anni), sia per quanto attiene agli intervalli tra un contratto e l'altro (che, per quelli inferiori a sei mesi, è di 10 giorni). Inoltre, la previsione della lettera a) è di fatto corrispondente a quella attualmente esistente in Italia dopo il D. L. 34/2014.

C) La Corte di Giustizia ha ritenuto che questa normativa fosse in contrasto con la Direttiva del 1999. La Corte in particolare, in relazione al concetto di "ragioni obiettive", ha affermato quanto segue:

*"69 Tenuto conto di quanto sopra, la nozione di <ragioni obiettive>, ai sensi della clausola 5, n. 1, lett. a), dell'accordo quadro deve essere intesa **nel senso che si riferisce a circostanze precise e concrete caratterizzanti una determinata attività** e, pertanto, tali da giustificare in tale particolare contesto l'utilizzazione di contratti di lavoro a tempo determinato successivi.*

*70 Tali circostanze possono risultare segnatamente **dalla particolare natura delle funzioni per l'espletamento delle quali siffatti contratti sono stati conclusi e dalle caratteristiche inerenti a queste ultime** o, eventualmente, dal perseguimento di una legittima finalità di politica sociale di uno Stato membro.*

*71 Di contro, una disposizione nazionale che si limitasse ad autorizzare, **in modo generale ed astratto attraverso una norma legislativa o regolamentare**, il ricorso a contratti di lavoro a tempo determinato successivi, non soddisferebbe i requisiti precisati nei due punti precedenti.*

*72 Infatti, una siffatta disposizione, **di natura meramente formale e che non giustifica in modo specifico l'utilizzazione di contratti di lavoro a tempo determinato successivi con l'esistenza di fattori oggettivi relativi alle caratteristiche dell'attività interessata e alle condizioni del suo esercizio**, comporta un rischio concreto di determinare un ricorso abusivo a tale tipo*

di contratti e non è pertanto compatibile con lo scopo e l'effettività dell'accordo quadro.

73 Così, il fatto di ammettere che una disposizione nazionale possa, di pieno diritto e senza altra precisazione, giustificare contratti di lavoro a tempo determinato successivi equivarrebbe a ignorare la finalità dell'accordo quadro, che consiste nel proteggere i lavoratori dall'instabilità dell'impiego, e a svuotare di contenuto il principio secondo il quale contratti a tempo indeterminato costituiscono la forma generale dei rapporti di lavoro.

*74 Più in particolare, il ricorso a contratti di lavoro a tempo determinato sulla sola base di una disposizione legislativa o regolamentare di carattere generale, **senza relazione con il contenuto concreto dell'attività considerata, non consente di stabilire criteri oggettivi e trasparenti al fine di verificare se il rinnovo di siffatti contratti risponda effettivamente ad un'esigenza reale, sia atto a raggiungere lo scopo perseguito e necessario a tale effetto.***

*75 Di conseguenza, alla seconda questione si deve rispondere che la clausola 5, n. 1, lett. a), dell'accordo quadro deve essere interpretata nel senso che essa osta all'utilizzazione di contratti di lavoro a tempo determinato successivi che sia giustificata dalla sola circostanza di essere prevista da una disposizione legislativa o regolamentare generale di uno Stato membro. Al contrario, la nozione di <ragioni obiettive> ai sensi della detta clausola esige che il ricorso a questo tipo particolare di rapporti di lavoro, quale previsto dalla normativa nazionale, sia giustificato dall'esistenza di elementi concreti relativi in particolare all'attività di cui trattasi e alle condizioni del suo esercizio' (CGE, 4 luglio 2005, causa C-212/04, *Adelener*)*

Questi principi sono stati ribaditi da molte altre sentenze della Corte europea (CGE 23 aprile 2009, causa C- 387/07, *Angelidaki*, punti 98, 99 e 100; CGE 13 settembre 2007, causa C-307/05, punti 53, 54 e 55; CGE, ordinanza 12 giugno 2008, causa C-364/07, punto 93; CGE 26 gennaio 2012, causa C- 586/010, *Kucuk*, punti 27, 28 e 29 e, in tempi più recenti, CGE 13 marzo 2014, causa C-190/13, *Samohano*, punto 45, 46 e 47)

La normativa greca censurata dalla sentenza *Adelener* è identica a quella italiana oggi denunciata in primo luogo per quanto attiene alla assenza di ragioni obiettive che giustificano la stipula del contratto, la sua proroga ed i rinnovi.

La nuova disciplina introdotta in Italia nel 2014, con la sua "acausalità globale" - riferita alla stipula del contratto, alla sua proroga ed ai rinnovi - consente di assumere con contratti a termine:

- a) in assenza di " ***fattori oggettivi relativi alle caratteristiche dell'attività interessata e alle condizioni del suo esercizio***";
- b) in mancanza di qualsiasi " ***relazione con il contenuto concreto dell'attività considerata***".

Essa pertanto non permette " ***di stabilire criteri oggettivi e trasparenti al fine di verificare se il rinnovo di siffatti contratti risponda effettivamente ad un'esigenza reale***" e quindi " ***comporta un rischio concreto di determinare un ricorso abusivo a tale tipo di contratti e non è pertanto compatibile con lo scopo e l'effettività dell'accordo quadro***".

Inoltre, è interessante osservare che queste carenze, a giudizio della Corte di giustizia, non possono essere compensate dalla durata massima di due anni prevista dalla legge ellenica (con un termine complessivo, tra l'altro, più favorevole rispetto al triennio contemplato dal d.lgs. 368/2001!).

Nessun dubbio può, dunque, sussistere sulla illegittimità della riforma introdotta con il D. L. n. 34/2014, convertito nella legge nella legge 16 maggio 2014, n. 78.

Ma non basta! La sentenza *Adelener* sopra citata affronta anche la questione dell'intervallo tra contratti a termine successivi, che, nel caso specifico da essa esaminato, era di venti giorni.

In relazione a tale aspetto, la Corte ha statuito quanto segue:

"84 Orbene, si deve constatare al riguardo che una disposizione nazionale che consideri successivi i soli contratti di lavoro a tempo determinato separati da un lasso temporale inferiore o pari a 20 giorni lavorativi dev'essere considerata tale da compromettere l'obiettivo, la finalità nonché l'effettività dell'accordo quadro.

85 Infatti, come hanno rilevato sia il giudice del rinvio sia la Commissione, nonché l'avvocato generale nei paragrafi 67-69 delle sue conclusioni, una definizione così rigida e restrittiva del carattere successivo di diversi contratti di lavoro che si

susseguono consentirebbe di assumere lavoratori in modo precario per anni, poiché, nella pratica, il lavoratore non avrebbe nella maggior parte dei casi altra scelta che quella di accettare interruzioni dell'ordine di 20 giorni lavorativi nel contesto di una serie di contratti con il suo datore di lavoro.

86 Inoltre, una normativa nazionale quale quella controversa nella causa principale rischia di avere non solo l'effetto di escludere di fatto un gran numero di rapporti di lavoro a tempo determinato dal beneficio della tutela dei lavoratori perseguito dalla direttiva 1999/70/CE e dall'accordo quadro, svuotando di gran parte del suo significato l'obiettivo perseguito da questi ultimi, ma altresì quello di permettere l'utilizzazione abusiva di siffatti rapporti da parte dei datori di lavoro.

88 Al datore di lavoro sarebbe quindi sufficiente, al termine di ogni contratto di lavoro a tempo determinato, lasciare trascorrere un periodo di soli 21 giorni lavorativi prima di stipulare un altro contratto della stessa natura per escludere automaticamente la trasformazione dei contratti successivi in un rapporto di lavoro più stabile, e ciò indipendentemente sia dal numero di anni durante i quali il lavoratore interessato è stato occupato per lo stesso impiego sia dalla circostanza che i detti contratti soddisfino fabbisogni non limitati nel tempo, ma al contrario <permanenti e durevoli>. Pertanto, la tutela dei lavoratori contro l'utilizzazione abusiva dei contratti o rapporti di lavoro a tempo determinato, che costituisce la finalità della clausola 5 dell'accordo quadro, viene rimessa in discussione.

89 Tenuto conto delle argomentazioni che precedono, si deve rispondere alla terza questione che la clausola 5 dell'accordo quadro deve essere interpretata nel senso che essa osta ad una normativa nazionale, quale quella controversa nella causa principale, la quale stabilisce che soltanto i contratti o rapporti di lavoro a tempo determinato non separati gli uni dagli altri da un lasso temporale superiore a 20 giorni lavorativi devono essere considerati <successivi> ai sensi della detta clausola."

Questi principi mettono in evidenza un ulteriore profilo di illegittimità della disciplina italiana. Infatti, gli intervalli minimi tra i contratti successivi regolati dal d.lgs. 368/2001 sono rispettivamente di dieci giorni (la metà di quelli prevista all'epoca dalla Grecia) e di venti giorni (come nello Stato ellenico), determinando quella situazione di "precarietà prolungata" e di "utilizzazione abusiva" dei contratti a termine censurata dalla Corte di Giustizia. Tra l'altro, come si è già sottolineato nel paragrafo 1 della parte in "Diritto" della presente Denuncia, la "integrazione" tra assenza di causali nei contratti, nelle proroghe e nei rinnovi e la brevità degli intervalli (dieci o venti giorni) moltiplicherà gli effetti negativi connessi alla pluralità

assai elevata di contratti precari, accentuando il carattere abusivo della loro utilizzazione.

2.3 Violazione del principio della impossibilità di utilizzare i contratti a termine per soddisfare esigenze "permanenti e durevoli" del datore di lavoro.

A) La Direttiva 1999/70/CE, come si è visto, si pone l'obiettivo di conservare il contratto a tempo indeterminato quale "forma comune" del rapporto di lavoro e di evitare la "precarizzazione" dei lavoratori tramite l'abuso nella reiterazione dei contratti a termine.

In tale ambito, la clausola 5 dell'Accordo quadro prevede che gli Stati membri dovranno introdurre *"una o più misure relative a: a) ragioni obiettive per la giustificazione del rinnovo dei suddetti contratti o rapporti; b) la durata massima totale dei contratti o rapporti di lavoro a tempo determinato successivi; c) il numero dei rinnovi dei suddetti contratti o rapporti"*.

Anche se la normativa lascia agli ordinamenti nazionali un certo margine di discrezionalità, la Corte di Giustizia Europea ha interpretato in modo restrittivo le misure sopra descritte.

Per quanto riguarda le "ragioni obiettive" si è già sottolineato quale è l'orientamento dei giudici europei. Anche in relazione alle altre ipotesi, peraltro, la Corte ha fornito ulteriori indicazioni di grande importanza e tali da condizionare in misura evidente le scelte degli Stati membri.

B) In tale ambito, un rilievo determinante deve essere attribuito alla sentenza del 23 aprile 2009 (causa C- 378/07, *Angelidakis*).

La controversia, relativa sempre alla Grecia (costretta, dopo la decisione *Adelener*, a rivedere la propria normativa in materia di contratti a termine), si riferisce ad una disciplina che:

- a) per il settore privato prevede un intervallo minimo di tre mesi tra un rinnovo e l'altro di un rapporto a tempo determinato nell'ambito di un periodo massimo di 24 mesi, estensibile soltanto in casi del tutto eccezionali;
- b) per il settore pubblico, stabilisce un "tetto" complessivo di 18 mesi ed una *vacatio* tra un contratto e l'altro di quattro mesi;
- c) introduce specifiche causali per i contratti termine successivi nel settore pubblico. *"Infatti, il ricorso a tali contratti è consentito, rispettivamente, dall'art. 5, n. 2, del decretopresidenziale 164/2004, per soddisfare «esigenze particolari» che sono «riconducibili alla forma, al tipo o all'attività dell'impresa», oppure dall'art. 1 della legge 3250/2004, per soddisfare «esigenze complementari» relative alla prestazione ai cittadini di «servizi di carattere sociale», oppure dall'art. 6, n. 1, della legge 2527/1997, per la realizzazione di opere che non rientrano tra le «funzioni ordinarie dei dipendenti», oppure, ancora, dall'art. 21, n. 1, della legge 2190/1994, per far fronte a «fabbisogni di carattere stagionale o ad altre esigenze di carattere periodico o temporaneo dell'ente interessato» (punto 101 sentenza Angelidaki).*

La Corte, tuttavia, in relazione a questa disciplina, afferma quanto segue:

" 102 Quindi, la normativa nazionale oggetto del procedimento principale consente la stipulazione di contratti di lavoro a tempo determinato essenzialmente al fine di soddisfare esigenze provvisorie, come rilevato dal medesimo giudice del rinvio nelle proprie questioni. Orbene, si deve riconoscere che esigenze di questo tipo sono idonee a costituire «ragioni obiettive» per il rinnovo di tali contratti ai sensi della clausola 5, n. 1, lett. a), dell'accordo quadro.

103 Tuttavia, come osservato dall'avvocato generale ai paragrafi 106 e 107 delle sue conclusioni, la circostanza per cui le disposizioni della normativa nazionale oggetto del procedimento principale menzionate al punto 101 della presente sentenza forniscono una giustificazione per il rinnovo dei suddetti contratti o rapporti nei casi in cui, in realtà, le esigenze a cui essi rispondono hanno di fatto un carattere non già provvisorio, ma, al contrario, «permanente e durevole», si porrebbe in contrasto con l'obiettivo perseguito dalla clausola in questione, la quale mira a prevenire in modo effettivo l'utilizzo abusivo di contratti o rapporti lavoro a tempo determinato

successivi. (v., per analogia, sentenza *Adeneler e a.*, cit., punto 88, nonché ordinanza *Vassilakis e a.*, cit., punto 110).

104 Infatti, un tale utilizzo dei contratti o rapporti di lavoro a tempo determinato sarebbe incompatibile con la premessa sulla quale si fonda l'accordo quadro, vale a dire il fatto che i contratti di lavoro a tempo indeterminato costituiscono la forma comune dei rapporti di lavoro, mentre i contratti di lavoro a tempo determinato rappresentano una caratteristica dell'impiego in alcuni settori o per determinate occupazioni e attività, come si evince dai punti 6 e 8 delle considerazioni generali dell'accordo quadro stesso (v. le precitate sentenze *Adeneler e a.*, punto 61, e *Impact*, punto 86, nonché ordinanza *Vassilakis e a.*, cit., punto 82).

105 Di conseguenza il beneficio della stabilità dell'impiego è inteso come un elemento portante della tutela dei lavoratori (v. sentenza *Mangold*, cit., punto 64), mentre, come risulta dal secondo comma del preambolo dell'accordo quadro e dal punto 8 delle sue considerazioni generali, i contratti di lavoro a tempo determinato sono idonei a rispondere alle esigenze sia dei datori di lavoro sia dei lavoratori soltanto in alcune circostanze (v. le precitate sentenze *Adeneler e a.*, punto 62, e *Impact*, punto 87, nonché ordinanza *Vassilakis e a.*, cit., punto 83)."

Quindi "Si deve pertanto rispondere al giudice del rinvio che la clausola 5, n. 1, lett. a), dell'accordo quadro deve essere interpretata nel senso che **essa si oppone a che una normativa nazionale come quella oggetto del procedimento principale venga applicata dalle autorità dello Stato membro interessato in un modo tale che il rinnovo di contratti di lavoro a tempo determinato successivi nel settore pubblico sia considerato giustificato da «ragioni obiettive» ai sensi di tale clausola per la sola ragione che detti contratti sono fondati su disposizioni di legge che ne consentono il rinnovo per soddisfare talune esigenze provvisorie, mentre, in realtà, tali esigenze sono permanenti e durevoli**" (punto 107).

La decisione della Corte assume un rilievo determinate in quanto essa ritiene che l'esistenza di ben due delle misure previste dalla clausola 5 dell'Accordo quadro (la presenza di "ragioni obiettive" e "la durata massima totale dei contratti o rapporti di lavoro a tempo determinato successivi", che nel caso dello Stato ellenico è di 24 mesi nel settore privato e di 18 mesi in quello pubblico) non è sufficiente a giustificare la instaurazione di rapporti a termine che, concretamente, siano tali da soddisfare esigenze stabili del datore di lavoro.

I principi indicati, pur nel contesto di un caso diverso da quello esaminato dalla *Angelidaki*, è stato ribadito dalla sentenza CGE 13 marzo 2014, causa C-190/13, *Samohano*. Questa decisione ha statuito quanto segue:

"Occorre tuttavia sottolineare che, sebbene possa ammettersi, in linea di principio, la ragione obiettiva prevista da una normativa nazionale come quella di cui trattasi nella causa principale, le autorità competenti devono garantire che l'applicazione concreta di tale normativa nazionale, tenuto conto delle particolarità dell'attività di cui trattasi e delle condizioni del suo esercizio, sia conforme alle esigenze dell'accordo quadro. Nell'applicazione della disposizione del diritto nazionale in esame, dette autorità devono quindi essere in grado di stabilire criteri obiettivi e trasparenti al fine di verificare se il rinnovo di siffatti contratti risponda effettivamente ad un'esigenza reale e sia atto a raggiungere lo scopo perseguito e necessario a tale effetto (v. sentenza Küçük, cit., punto 34).

55 A tale proposito, si deve ricordare che il rinnovo di contratti o di rapporti di lavoro a tempo determinato al fine di soddisfare esigenze che, di fatto, hanno un carattere non già provvisorio, ma, al contrario, permanente e durevole, non è giustificato in base alla clausola 5, punto 1, lettera a), dell'accordo quadro (v., in particolare, sentenza Küçük, cit., punto 36).

56 Infatti, un tale utilizzo dei contratti o rapporti di lavoro a tempo determinato sarebbe incompatibile con la premessa sulla quale si fonda l'accordo quadro, vale a dire il fatto che i contratti di lavoro a tempo indeterminato costituiscono la forma comune dei rapporti di lavoro, anche se i contratti di lavoro a tempo determinato rappresentano una caratteristica dell'impiego in alcuni settori o per determinate occupazioni e attività (v. citate sentenze Adeneler e a., punto 61, e Küçük, punto 37).

57.....

58. Per contro, contratti a tempo determinato quali quelli di cui al procedimento principale, non possono essere rinnovati per lo svolgimento in maniera permanente e durevole, seppure a tempo parziale, di compiti d'insegnamento che rientrano normalmente nell'attività del corpo docenti ordinario.

*59 Spetta, pertanto, a tutte le autorità dello Stato membro interessato, compresi i giudici nazionali, garantire, nell'esercizio delle loro rispettive competenze, il rispetto della clausola 5, punto 1, lettera a), dell'accordo quadro, **verificando concretamente che il rinnovo di contratti o rapporti di lavoro a tempo determinato successivi conclusi con docenti associati intenda soddisfare esigenze provvisorie e che una disciplina come quella controversa nel procedimento principale non sia utilizzata, di fatto, per soddisfare esigenze***

permanenti e durevoli delle università in materia di assunzione di personale docente (v., per analogia, citate sentenze Angelidaki e a., punto 106, e Küçük, punto 39).

60 Alla luce delle considerazioni che precedono, si deve rispondere alla prima questione che la clausola 5 dell'accordo quadro deve essere interpretata nel senso che non osta a una normativa nazionale, quale quella controversa nel procedimento principale, che consente alle università di rinnovare contratti di lavoro a tempo determinato successivi conclusi con docenti associati, senza alcun limite della durata massima e del numero di rinnovi di tali contratti, qualora tali contratti siano giustificati da una ragione obiettiva ai sensi del punto 1, lettera a), di tale clausola, circostanza che spetta al giudice del rinvio verificare. ***Tuttavia, spetta ugualmente a tale giudice verificare in concreto che nel procedimento principale il rinnovo dei contratti di lavoro a tempo determinato successivi in parola intendesse effettivamente soddisfare esigenze provvisorie e che una normativa come quella controversa nel procedimento principale non sia stata utilizzata, di fatto, per soddisfare esigenze permanenti e durevoli in materia di assunzione di personale docente'***.

C) La normativa italiana introdotta dal decreto Legge n. 34/2014, convertito nella legge n. 78 del 2014:

a) non introduce "ragioni obiettive" e consente contratti a termine (come pure proroghe e rinnovi) del tutto "acausali";

b) permette – proprio per la totale fungibilità tra rapporti a t. determinato e contratti senza termine finale – di soddisfare con contratti precari esigenze "permanenti e durevoli" del datore di lavoro, in totale contrasto con gli obiettivi della Direttiva e con la finalità di garantire "il beneficio della stabilità dell'impiego (che) è inteso come un elemento portante della tutela dei lavoratori";

c) prevede un "tetto" massimo di rapporti a termine di 36 mesi (o superiore se interviene l'autonomia collettiva) di gran lunga eccedente i 24 e 18 mesi previsti dalla legislazione greca censurata dalla Corte di Giustizia Europea con la sentenza *Angelidaki*. Un periodo temporale così lungo rafforza il carattere stabile delle esigenze lavorative, perché tanto è maggiore la durata di massima utilizzabilità di

rapporti a termine, tanto maggiore è la probabilità che essa si riferisca a necessità produttive ordinarie del datore di lavoro;

d) autorizza, con il semplice mutamento di mansioni, la riassunzione del medesimo lavoratore per altri 36 mesi (o per il più lungo arco temporale previsto dai contratti collettivi), rafforzando quindi la utilizzazione dello stesso lavoratore per soddisfare esigenze "permanenti e durevoli".

Non vi è dubbio, dunque, che, alla luce degli orientamenti giurisprudenziali descritti, la nuova normativa introdotta nel 2014 sia in totale contrasto con la Direttiva europea.

D) Tra l'altro, la sentenza *Angelidaki* mette in rilievo un ulteriore profilo di grande importanza.

Il nuovo art. 1 del d.lgs. 368/2001, così come modificato dall'art. 1 del D. L. 34/2014 (convertito nella l. 78/2014), prevede la stipulazione di contratti a termine prorogabili sino a 5 volte e nell'arco complessivo dei 36 mesi (o del diverso periodo previsto dall'autonomia collettiva).

In considerazione del fatto che, come si è più volte spiegato, le "proroghe" altro non sono che "rinnovi" chiamati con altro nome, si potrebbe asserire che la nuova disposizione soddisfa ben due requisiti previsti dalla clausola 5 dell'Accordo quadro: a) la previsione del numero di rinnovi (le 5 proroghe); b) la determinazione della durata massima del totale dei contratti o rapporti di lavoro a tempo determinato successivi (i 36 mesi o il diverso arco temporale previsto dall'autonomia collettiva).

In verità, nel caso della legge italiana del 2014, il primo requisito non è esattamente definito, perché, come si è visto (punto 1, lettera B) e C) della parte in Diritto della presente Denuncia) le 5 proroghe (alias rinnovi) valgono per ciascun contratto stipulabile nel triennio (o nel più lungo periodo previsto dai contratti collettivi). Con la conseguenza che, potendo essere i singoli contratti prorogabili molto numerosi (si

rinvia al punto 1, lettera D), della parte in Diritto della presente Denuncia), di fatto il numero esatto delle estensioni temporali dei contratti a termine non è predeterminabile a priori e non soddisfa quindi le caratteristiche richieste dalla Direttiva.

Comunque, a parte questa considerazione, le due "misure" sopra delineate non sarebbero in ogni caso sufficienti ad evitare la violazione della Direttiva.

Infatti, la Corte di Giustizia ha ritenuto che una legge greca che conteneva causali specifiche per i rapporti a termine e tetti massimi di reiterazione dei contratti (con introduzione dunque sia delle "ragioni obiettive" sia della "durata massima totale dei contratti o rapporti di lavoro a tempo determinato successivi") non fosse coerente con la Direttiva nella misura in cui essi fossero destinati a soddisfare esigenze "permanenti e durevoli"².

Poiché la attuale versione dell'art. 1 del d.lgs. 368/2001, modificata dal Decreto Legge del 2014, per le ragioni più volte spiegate è tale da garantire anche la soddisfazione di esigenze stabili di lavoro, la eventuale valutazione della nuova disciplina come tale da soddisfare due delle misure previste dalla clausola 5 dell'Accordo quadro non potrebbe comunque escludere la illegittimità della riforma alla luce della giurisprudenza della Corte Europea.

3. Violazione dell'art. 30 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea stipulata a Nizza il 7 dicembre 2000 e dell'art. 24 della Carta Sociale Europea, sottoscritta a Strasburgo il 3 maggio 1996 e ratificata dall'Italia con legge 9 febbraio 1999 n. 30.

² Ad analoghe conclusioni giunge anche la sentenza *Samohano* citata nel testo. In quel caso, infatti, la presenza di una delle tre misure previste dalla clausola 5 dell'Accordo quadro (l'esistenza delle "ragioni obiettive") non è di per sé sufficiente a giustificare la conformità della legge spagnola alla Direttiva qualora il rinnovo dei contratti fosse finalizzato a soddisfare "esigenze permanenti e durevoli".

A) L'articolo 30 della Carta di Nizza stabilisce che *"ogni lavoratore ha diritto alla tutela contro ogni licenziamento ingiustificato, conformemente al diritto comunitario e alle legislazioni e prassi nazionali"*.

L'articolo 24 della Carta Sociale Europea prevede quanto segue:

"Per assicurare l'effettivo esercizio del diritto ad una tutela in caso di licenziamento, le Parti si impegnano a riconoscere:

- a) il diritto dei lavoratori di non essere licenziati senza un valido motivo legato alle loro attitudini o alla loro condotta o basato sulle necessità di funzionamento dell'impresa, dello stabilimento o del servizio;*
- b) il diritto dei lavoratori licenziati senza un valido motivo, ad un congruo indennizzo o altra adeguata riparazione.*

A tal fine, le Parti si impegnano a garantire che un lavoratore, il quale ritenga di essere stato oggetto di una misura di licenziamento senza un valido motivo, possa avere un diritto di ricorso contro questa misura davanti ad un organo imparziale".

B) Le disposizioni indicate, che ormai sono parte integrante del Trattato sull'Unione Europea (art. 6) confermano che il diritto al "recesso giustificato" ed al ricevimento di un risarcimento del danno o di altra forma di "adeguata riparazione" sono un vero e proprio diritto fondamentale del lavoratore nella UE.

In Italia, la Corte Costituzionale ha affermato il diritto del lavoratore *"a non subire un licenziamento arbitrario"*³, e la necessità di assicurare *"doverose garanzie (e) opportuni temperamenti (per) le ipotesi di licenziamento"*⁴, negando che il recesso privo di giustificazione sia *"un principio assoluto e fondamentale del nostro ordinamento"*⁵. In coerenza con questa "costituzionalizzazione" del potere di licenziamento, l'Italia ha da tempo introdotto una disciplina che, oltre ad imporre

³ C. Cost. 4 dicembre 2000, n. 541; C. cost., ord. 10 febbraio 2006 n. 56.

⁴ C. Cost. n. 4/1965 e C. Cost. 5 marzo 1969, 27.

⁵ C. Cost. 9 giugno 1965, n. 45 (ma già in C. Cost. 27 gennaio 1958).

l'esistenza di valide ragioni che giustificano l'interruzione del rapporto di lavoro, prevede articolati sistemi sanzionatori, modulati sulle dimensioni dell'impresa o sulle caratteristiche del datore di lavoro (si rinvia al paragrafo 2.1, lettera C), della parte in Diritto della presente Denuncia).

È evidente che il potere di licenziamento e l'apposizione del termine al contratto di lavoro sono istituti diversi. Il primo incide sulla continuità di un contratto a tempo indeterminato, limitando la facoltà del datore di lavoro di interrompere il vincolo negoziale se non alle condizioni prescritte dalla legge. Il secondo è una manifestazione di volontà che opera in sede di stipulazione di contratto e prevede l'introduzione di un termine finale alla durata del rapporto.

Tuttavia, non vi è dubbio che tale differenza non esclude una stretta correlazione funzionale tra i due istituti.

Infatti, la effettiva applicazione di un regime limitativo del potere di licenziamento presuppone necessariamente che non sia possibile "aggirare" con altre tipologie contrattuali il vincolo costituzionale (europeo e nazionale) alla libertà di recesso. Questo spiega, d'altra parte, perché la Direttiva 1999/70/CE, nel sancire il tempo indeterminato come "forma comune" di lavoro, richieda limiti oggettivi che condizionino la stipulazione del contratto a termine.

È evidente che l'introduzione di rapporti a termine "acausali" per un periodo temporale assai lungo (tre anni o il più esteso arco temporale previsto dall'autonomia collettiva) di fatto consente di svuotare completamente di contenuto la tutela in materia di licenziamenti individuali. Infatti, il datore di lavoro può evitare i limiti in tema di recesso tramite la stipulazione di un unico contratto a termine breve (prorogabile cinque volte) o utilizzando la successione di rapporti unici (estensibili nel tempo), rinnovi e somministrazioni a tempo determinato - tutti di breve durata - secondo la sequenza che è stata già descritta (cfr. il paragrafo 1, lettera D), della parte in Diritto della presente Denuncia).

In sostanza, mediante la stipulazione di rapporti a tempo determinato brevi o brevissimi - come espressamente consentito dalla nuova formulazione dell'art. 1, c. 1, del d.lgs. 368/2001 -:

- a) il datore di lavoro può bypassare completamente il principio che impone una limitazione al potere di licenziamento;
- b) concretamente, attraverso contratti di ridotte estensioni temporali, egli può garantirsi rapporti di lavoro continuativi ma che possono sempre essere interrotti con la scadenza di termini a breve o brevissima durata, con un vero e proprio potere di "totale disponibilità" della permanenza del contratto per periodi lunghissimi (almeno tre anni o l'arco temporale superiore previsto dall'autonomia collettiva);
- c) di fatto, quindi, si determina una situazione che - pur attraverso l'utilizzazione di un istituto giuridico completamente diverso - concretizza un vero e proprio potere di "recesso libero" del tutto in contrasto con le fonti normative europee e con i principi enucleati dalla Corte Costituzionale italiana.

In realtà, l'unico modo per evitare questa situazione è quello di introdurre per il rapporto a termine una causale tecnica ed organizzativa specifica che consente la stipulazione di questo contratto per ragioni diverse dalle esigenze stabili di lavoro che caratterizzano i rapporti a tempo indeterminato. In questo caso, infatti, l'introduzione del termine finale assume un profilo che incide sulla stessa causa del contratto e consente:

- a) di legittimare, in base a ragioni economiche ed organizzative che sono protette dalle costituzioni nazionale ed europea (la libertà di iniziativa economica privata), un modello contrattuale temporaneo diverso dalla "forma comune" di lavoro;
- b) di evitare, proprio per tale profilo causale specifico, che questa tipologia negoziale possa essere utilizzata per "aggirare" i vincoli europei e nazionali in

tema di licenziamento, diventando in questo modo un vero e proprio negozio in frode alla legge espressamente vietato, nell'ordinamento italiano, dall'articolo 1344 del codice civile.

In questo contesto, non è un caso che la Direttiva 1999/70/CE preveda l'introduzione di limiti oggettivi per la stipulazione del contratto a termine e proibisca l'abuso della successione di tali rapporti. Se una finalità principale è quella di garantire la diffusione generalizzata del contratto di lavoro stabile come "forma comune", l'altro scopo fondamentale è quello di assicurare la protezione contro il licenziamento ingiustificato che, in caso di piena fungibilità tra lavoro a termine ed a tempo indeterminato, verrebbe ad essere completamente vanificata.

La riforma introdotta in Italia nel 2014, per le caratteristiche più volte descritte, consente questa operazione di "svuotamento integrale" della tutela in tema di recesso ed è quindi in chiara violazione dei principi nazionali ed europei già indicati.

4. Violazione della Direttiva 2000/78/CE in materia di parità di trattamento nell'accesso all'occupazione e di lotta alla discriminazione fondata sull'età. Violazione della Direttiva 2006/54/CE sulle pari opportunità e la parità di trattamento fra uomini e donne in materia di occupazione e impiego.

A) La Direttiva 2000/78/CE, che stabilisce un quadro generale per la parità di trattamento in materia di occupazione e condizioni di lavoro, ha il seguente contenuto:

"Art. 1: la presente direttiva mira a stabilire un quadro generale per la lotta alle discriminazioni fondate sulla religione o le convinzioni personali, gli handicap, l'età o le tendenze sessuali, per quanto concerne l'occupazione e le condizioni di lavoro al fine di rendere effettivo negli Stati membri il principio della parità di trattamento.

Art. 2: 1. Ai fini della presente direttiva, per "principio della parità di trattamento" si intende l'assenza di qualsiasi **discriminazione diretta o indiretta** basata su uno dei motivi di cui all'articolo 1 .

2. Ai fini del paragrafo 1:

a) sussiste discriminazione diretta quando, sulla base di uno qualsiasi dei motivi di cui all'articolo 1, una persona è trattata meno favorevolmente di quanto sia, sia stata o sarebbe trattata un'altra in una situazione analoga;

b) sussiste discriminazione indiretta quando una disposizione, un criterio o una prassi apparentemente neutri possono mettere in una posizione di particolare svantaggio le persone che professano una determinata religione o ideologia di altra natura, le persone portatrici di un particolare handicap, **le persone di una particolare età o di una particolare tendenza sessuale, rispetto ad altre persone, a meno che:**

i) tale disposizione, tale criterio o tale prassi siano oggettivamente giustificati da una finalità legittima e i mezzi impiegati per il suo conseguimento siano appropriati e necessari.....". In particolare l'art. 6 prevede quanto segue: " 1. Fatto salvo l'articolo 2, paragrafo 2, gli Stati membri possono prevedere che le disparità di trattamento in ragione dell'età non costituiscano discriminazione laddove esse siano oggettivamente e ragionevolmente giustificate, nell'ambito del diritto nazionale, da una finalità legittima, compresi giustificati obiettivi di politica del lavoro, di mercato del lavoro e di formazione professionale, e i mezzi per il conseguimento di tale finalità siano appropriati e necessari.

Tali disparità di trattamento possono comprendere in particolare:

a) la definizione di condizioni speciali di accesso all'occupazione e alla formazione professionale, di occupazione e di lavoro, comprese le condizioni di licenziamento e di retribuzione, per i giovani, i lavoratori anziani e i lavoratori con persone a carico, onde favorire l'inserimento professionale o assicurare la protezione degli stessi...".

B) La Direttiva 2006/54/CE, riguardante l'attuazione del principio delle pari opportunità e della parità di trattamento tra uomini e donne in materia di occupazione e di impiego, prevede quanto segue:

*"Art. 1: lo scopo della presente direttiva è assicurare l'attuazione del principio delle pari opportunità e **della parità di trattamento fra uomini e donne in materia di occupazione e impiego.***

A tal fine, essa contiene disposizioni intese ad attuare il principio della parità di trattamento per quanto riguarda:

*a) **l'accesso al lavoro**, alla promozione e alla formazione professionale...*

Art. 2: 1. Ai sensi della presente direttiva si applicano le seguenti definizioni:

a) discriminazione diretta: situazione nella quale una persona è trattata meno favorevolmente in base al sesso di quanto un'altra persona sia, sia stata o sarebbe trattata in una situazione analoga;

b) discriminazione indiretta: situazione nella quale una disposizione, un criterio o una prassi apparentemente neutri possono mettere in una situazione di particolare svantaggio le persone di un determinato sesso, rispetto a persone dell'altro sesso, a meno che detta disposizione, criterio o prassi siano oggettivamente giustificati da una finalità legittima e i mezzi impiegati per il suo conseguimento siano appropriati e necessari..."

C) I dati relativi alla diffusione dei contratti a termine tra le donne dimostrano come, anche prima della riforma del 2014, vi sia una significativa maggiore utilizzazione di questa tipologia contrattuale nel sesso femminile rispetto a quello maschile. La differenza assume proporzioni ancora più rilevanti nel raffronto tra l'applicazione del lavoro a termine nei giovani tra i 15 ed i 24 anni rispetto alle classi di età successive.

Su tali aspetti è sufficiente rinviare ai doc. 7 ed 8 ed alle percentuali descritte nel precedente punto 5 della parte in Fatto della presente Denuncia.

Il decreto legge n. 34/2014, convertito nella legge n. 78/2014, con l'eliminazione della ragione giustificativa dell'introduzione del termine e con la possibilità di utilizzare in modo molto intenso il contratto a tempo determinato sino ad un periodo di tre anni (o per il maggior tempo previsto dall'autonomia collettiva), consente di aumentare in modo molto significativo la diffusione in Italia di rapporti di lavoro precari. Questa situazione è stata già descritta in modo analitico nel paragrafo 1 della parte in Diritto di questa Denuncia.

La riforma del 2014, quindi, nella misura in cui aumenta la possibile estensione dei contratti di lavoro a termine, accresce l'esposizione delle donne e dei giovani al rischio della precarietà, con un sicuro effetto di aggravamento della situazione di svantaggio già esistente sia per le donne rispetto ai maschi, sia per i giovani rispetto alle altre classi di età.

La nuova normativa, anche alla luce dei dati statistici in precedenza descritti, introduce forme di "discriminazione indiretta" per età e per sesso ai sensi delle Direttive del 2000 e del 2006 in precedenza citate, anche in considerazione delle interpretazioni in materia espresse dalla Corte di Giustizia Europea.

D) La Corte di Giustizia, in coerenza con quanto previsto in molte Direttive di materia, ha enucleato i seguenti principi:

a) la parità di trattamento è un principio generale del diritto dell'Unione, che comporta l'assenza di qualsiasi discriminazione diretta o indiretta basata su uno dei motivi vietati e, per quanto qui interessa, in particolare dalle direttive 2006/54 e 2000/78 che vi danno attuazione;

b) le disparità di trattamento fondate su criteri apparentemente neutri ma che possono mettere in una situazione di particolare svantaggio le persone sulla base di

uno dei motivi vietati nonché le disparità di trattamento direttamente fondate sull'età non costituiscono discriminazione quando siano oggettivamente e ragionevolmente giustificate da una finalità legittima, compresi giustificati obiettivi di politica del lavoro, di mercato del lavoro e di formazione professionale;

c) i mezzi per il conseguimento di tale finalità devono essere appropriati e necessari.

I principi indicati sono stati espressi in numerose sentenze⁶.

E) La situazione di particolare svantaggio dei lavoratori assunti con contratto a termine

Lo svantaggio consiste, secondo i criteri individuati in *Mangold*, nel fatto che una particolare categoria di lavoratori rischia per una parte sostanziale della sua carriera "di essere esclusa dal beneficio della stabilità dell'occupazione, la quale costituisce pertanto, come risulta dall'accordo quadro, un elemento portante della tutela dei lavoratori" (punto 64).

Una prima categoria di lavoratori che subisce questo particolare svantaggio è costituita dai lavoratori con più di 55 anni, per i quali il trattamento differenziato è previsto, sia pure indirettamente, *ex lege*. Infatti, in quanto esclusi dall'applicazione del limite massimo percentuale di lavoratori che possono essere assunti con contratto a termine (art. 10 c. 7), per essi risulta sempre possibile l'assunzione a tempo determinato con il solo e unico limite della durata massima di tre anni, che però è derogabile dalla contrattazione collettiva. Tali lavoratori si trovano quindi

⁶ Tra queste, con riferimento al genere si veda il *leading case* CGE 8 aprile 1976, causa 43/75, *Defrenne*, secondo la quale "il principio della parità di retribuzione è uno dei principi fondamentali della Comunità"; CGE 9 febbraio 1999, causa C- 167/97, *Seymour – Smith e Perez*; CGE 20 ottobre 2011, causa C- 123/10, *Brachner*. Nello stesso senso, con riferimento all'età, v. CGE sentenza *Mangold*, cit., punto 75; CGE, 19 gennaio 2010, C-555/07, *Küçükdeveci* punto 28: "relativamente, poi, alla questione se la normativa controversa nella causa principale contenga una disparità di trattamento in base all'età, va ricordato che, ai sensi dell'art. 2, n. 1, della direttiva 2000/78, ai fini di quest'ultima, per «principio della parità di trattamento» si intende l'assenza di qualsiasi discriminazione diretta o indiretta basata su uno dei motivi di cui all'art. 1 della medesima direttiva. L'art. 2, n. 2, lett. a), della direttiva in questione precisa che, ai fini dell'applicazione del suo n. 1, sussiste discriminazione diretta quando, sulla base di uno qualsiasi dei motivi di cui all'art. 1 della direttiva in parola, una persona è trattata in modo meno favorevole di un'altra in una situazione analoga (v. sentenze 16 ottobre 2007, causa C-411/05, *Palacios de la Villa*, Racc. pag. I-8531, punto 50, e 5 marzo 2009, causa C-388/07, *Age Concern England*, non ancora pubblicata nella Raccolta, punto 33)".

esattamente nelle stessa situazione già considerata direttamente discriminatoria dalla Corte di giustizia nel caso Mangold: ad essi potranno essere *"validamente proposti, fino all'età nella quale essi potranno far valere il loro diritto alla pensione di vecchiaia, contratti di lavoro a tempo determinato rinnovabili per un numero indefinito di volte"* e in tal modo rischiano per una parte sostanziale della loro carriera professionale di essere esclusi *"dal beneficio della stabilità dell'occupazione, la quale costituisce pertanto, come risulta dall'accordo quadro, un elemento portante della tutela dei lavoratori"* (punto 64).

Prima di valutare l'impatto indirettamente discriminatorio delle nuove disposizioni, è utile premettere che sia la Direttiva 2006/54/Ce per il genere, sia la direttiva 2000/78/Ce per l'età, hanno innovato rispetto alla precedente formulazione di discriminazione indiretta contenuta nella Direttiva 97/80/Ce (che usava l'espressione *"colpiscono una quota nettamente più elevata d'individui"*). Esse, infatti, consentono di intervenire anche in via preventiva, evitando cioè di dover attendere che la disposizione discriminatoria abbia prodotto i propri effetti dannosi per dimostrarne l'impatto svantaggioso mediante l'utilizzo dei dati statistici quando, come avviene nel caso dell'introduzione di nuove norme, sia evidente il pregiudizio potenziale. Queste conclusioni sono desumibili sia dall'utilizzo del verbo "possono" contenuto nell'art. 2, lett. b) delle Direttive 2000/78/ce e 2006/54/Ce, sia dal riferimento al particolare svantaggio anziché a quello proporzionalmente maggiore.

Il decreto legge n. 34/2014 ha un impatto indirettamente discriminatorio nei confronti delle donne e dei giovani. La possibilità di assunzione con contratto a termine concerne già un numero proporzionalmente più ampio di persone appartenenti a queste due categorie, che di conseguenza si trovano già maggiormente esposte al rischio di esclusione dal beneficio della stabilità del rapporto. La situazione di particolare svantaggio, desumibile dai dati statistici già disponibili, in assenza di disposizioni volte a limitare il ricorso al contratto a termine alla sussistenza di ragioni oggettive, rischia quindi di aggravarsi ulteriormente.

Per quanto attiene alla utilizzazione dei dati in questione, secondo una costante giurisprudenza della Corte di giustizia *"vi è discriminazione indiretta quando l'applicazione di un provvedimento nazionale, benché formulato in modo neutro, di fatto sfavorisca un numero molto più alto di donne che di uomini"*⁷. Inoltre, la Corte di Giustizia - pur in relazione ad ipotesi diverse da quelle esaminate in questa Denuncia - ha affermato che il modo migliore di raffronto delle statistiche non consiste nel prendere in considerazione genericamente tutte le persone interessate da un determinato provvedimento legislativo. Al contrario, è necessario riferirsi alle quote dei lavoratori che soddisfano o non soddisfano i requisiti previsti dalla legge. Con riferimento al genere si è così detto che occorre confrontare le proporzioni esistenti tra le categorie di sesso maschile e di sesso femminile (CGE, 9 febbraio 1999, causa C- 167/97, *Seymour – Smith e Perez*, punti 59 ss.; CGE 20 ottobre 2010, causa C- 123/10, *Brachner*, punti 60 ss.).

In particolare, sulla rilevanza dei risultati derivanti dai dati statistici in *Seymour-Smith e Perez* la Corte afferma che si deve accertare *"se i dati statistici a disposizione facciano emergere che una percentuale considerevolmente più esigua di lavoratori di sesso femminile, rispetto ai lavoratori di sesso maschile, sia in condizioni di soddisfare il requisito dei due anni di lavoro prescritto dalla norma controversa"* (punto 60). Nella stessa sentenza la Corte ha affermato che alla stessa conclusione della sussistenza di un trattamento meno favorevole si dovrebbe giungere *"qualora dai dati statistici emerga un divario meno consistente, ma perdurante e relativamente costante, nel corso di un lungo periodo, tra i lavoratori e le lavoratrici"* (punto 61). Nel caso di specie il raffronto riguardava il 77,4% dei lavoratori di sesso maschile e il 68,9% dei lavoratori di sesso femminile. In *Brachner* il criterio svantaggioso colpiva il 25% dei beneficiari di sesso maschile, contro il 57% dei beneficiari di sesso femminile.

⁷ In tal senso, le sentenze CGE 27 ottobre 1998, causa C-411/96, *Boyle e a.*, punto 76:); CGE 21 ottobre 1999, causa C-333/97, *Lewen*, punto 34), e CGE 16 luglio 2009, causa C-537/07, *Gómez-Limón*, punto 54), dove si fa riferimento a una percentuale considerevolmente più elevata; CGE 23 ottobre 2003, cause riunite C-4/02 e C-5/02, *Schönheit e Becker* (punto 71).

I dati statistici in nostro possesso (si rinvia al precedente punto 5 della parte in Fatto della presente Denuncia) 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. In queste ipotesi, dunque, vi è il tipico caso di una categoria di soggetti sfavorita in un modo molto più consistente e con un numero di persone assai più elevato rispetto ad altri lavoratori. La sentenza *Brachner* afferma che *"da costante giurisprudenza della Corte risulta che vi è discriminazione indiretta quando l'applicazione di un provvedimento nazionale, pur formulato in modo neutro, di fatto sfavorisce un numero molto più alto di donne che di uomini (v. segnatamente sentenza 16 luglio 2009, causa C- 537/07, Gómez-Limón- Sanchez- Camacho, Racc. pag. I – 6525, punto 54 e giurisprudenza ivi citata)"*⁸. In relazione ai contratti a termine nella popolazione giovanile, questo principio è ampiamente confermato ed è sufficiente sostituire il riferimento delle donne con quello ai giovani per avere una conferma della sussistenza di una discriminazione indiretta;

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.

F) La legittimità della finalità perseguita con la misura svantaggiosa.

Lo scopo perseguito dal legislatore con il decreto legge 34/2014, convertito nella legge 78/2014, è indicato nell'articolo 1, comma 1: *"considerata la perdurante crisi occupazionale e l'incertezza dell'attuale quadro economico nel quale le imprese devono operare, nelle more dell'adozione di un testo unico semplificato della disciplina dei rapporti di lavoro con la previsione in via sperimentale del contratto a*

⁸ Su tali aspetti, a partire dal *leading case* CGE 31 marzo 1981, C-96/80, *Jenkins*, si vedano, oltre alla giurisprudenza sopra citata, CGE 6 aprile 2000, causa C-226/98, *Jørgensen*, punto 29; CGE 26 settembre 2000, causa C-322/98, *Kachelmann*, punto 23.

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

La nuova normativa, dunque, si propone, attraverso la liberalizzazione dei rapporti a tempo determinato, di risolvere i gravissimi problemi occupazionali attualmente esistenti in Italia. Inoltre, questa strategia si coniuga con la volontà di una riforma più complessiva delle tipologie contrattuali dove, si badi bene, l'introduzione di contratto a tempo indeterminato a protezione crescenti non escluderebbe la permanenza dell'attuale disciplina in materia di rapporti a termine. In sostanza, il nuovo contratto a tempo indeterminato - consistente in un rapporto di lavoro non assistito immediatamente dalla "tutela forte" in materia di licenziamenti e caratterizzato dalla possibilità, per un lungo periodo di tempo, di interrompere il contratto con il pagamento di un modesto risarcimento del danno - si affiancherebbe alla nuova disciplina del termine introdotta nel 2014.

Lo Stato italiano, con le sintetiche affermazioni prima descritte, intenderebbe quindi 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 della occupazione.

Tuttavia, questi scopi legittimi non sono minimamente suffragati da adeguate analisi circa l'idoneità dei provvedimenti adottati a realizzare gli obiettivi perseguiti.

Anzi, al contrario, i dati a nostra disposizione (si rinvia a quelli specificati nel precedente paragrafo 4 della parte in Fatto della presente Denuncia) sottolineano che le costanti riforme del contratto a termine realizzate nell'arco di oltre un decennio hanno significativamente aumentato la percentuale dei rapporti precari rispetto ai contratti a tempo indeterminato ma non hanno prodotto un rilevante incremento della occupazione. L'effetto complessivo – al netto della crescita fisiologica di Unità di lavoro connessa alle regolarizzazioni dei lavoratori stranieri, al modesto incremento demografico nazionale ed al turn-over generazionale - ha

determinato soltanto una ripartizione delle possibilità di lavoro a favore di forme contrattuali più precarie rispetto a quelle più stabili.

G) Il giudizio di adeguatezza e proporzionalità dei mezzi necessari per il raggiungimento degli obiettivi perseguiti dalla legge.

In ogni caso, anche se si volesse ammettere la legittimità del fine perseguito della riforma del 2014, il giudizio di proporzionalità ed adeguatezza della misura che introduce un particolare svantaggio deve essere effettuato in modo rigoroso.

In questo ambito, la Corte di Giustizia ha enucleato i seguenti principi:

- a) non sono adeguate e proporzionali misure indiscriminate che si riferiscono ad una platea generalizzata di soggetti e che siano adottate indipendentemente da ogni altra considerazione legata alla struttura del mercato del lavoro di cui trattasi ed alla situazione personale dell'interessato (sentenza Mangold, cit., punto 65). L'adeguatezza e la proporzionalità, inoltre, non sussistono se non siano stati ponderati altri fattori quali l'esistenza di una adeguata compensazione economica (CGE 16 ottobre 2007, C-411/05, *Palacios de la Villa* punto 73, CGE 12 ottobre 2010, C-45/09, *Rosenbladt*, punto 48) o in mancanza della considerazione tanto del danno che esse possono causare quanto dei vantaggi che se ne possono trarre (CGE 2 novembre 2012, C-286/12, *Commissione c. Ungheria*, punto 66);
- b) gli Stati membri dispongono di un ampio margine di valutazione nella scelta discrezionale degli interventi legislativi diretti a realizzare i loro obiettivi di politica sociale;
- c) " *tuttavia, sebbene allo stato attuale del diritto comunitario la politica sociale rientri sostanzialmente nella competenza degli Stati membri, ciò non toglie che la discrezionalità di cui godono gli Stati membri al riguardo non può risolversi nello svuotare di ogni sostanza l'attuazione di un principio fondamentale del diritto comunitario, quale quello della parità delle retribuzioni tra i lavoratori e le lavoratrici*";

d) "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 fondata sul sesso né a fornire elementi sulla scorta dei quali poter ragionevolmente ritenere che il detto provvedimento sia idoneo a contribuire alla realizzazione di questo obiettivo"

Questi principi (lett. b, c e d) sono stati affermati da varie sentenze della Corte di Giustizia⁹ e costantemente richiamati dagli Avvocati Generali¹⁰

Ad esempio nella decisione *Mangold* (relativa ad una normativa tedesca che consentiva la stipula illimitata di contratti termine per persone che avessero raggiunto una certa età) la Corte afferma quanto segue:

"Come risulta dagli atti trasmessi alla Corte dal giudice a quo, tale normativa ha chiaramente lo scopo di favorire l'inserimento professionale dei lavoratori anziani disoccupati se e in quanto questi ultimi si trovano di fronte a difficoltà gravi nella ricerca di una nuova occupazione.

60 La legittimità di un siffatto obiettivo di interesse generale non può essere ragionevolmente messa in discussione, come del resto Commissione ha essa stessa riconosciuto.

61 Pertanto, un obiettivo di tale natura deve, in linea di principio, ritenersi giustificare <obiettivamente e ragionevolmente>, come previsto dall'art. 6, n. 1, primo comma, della direttiva 2000/78, una disparità di trattamento in ragione dell'età decretata dagli Stati membri.

⁹ Si vedano, tra le tante e con riferimento al genere, CGE, 9 febbraio 1999, causa C- 167/97, *Seymour-Smith e Perez*, punti 75 e 76; CGE 20 marzo 2003, C-187/00 *Kutz-Bauer* punti 56-58; CGE 11 settembre 2003, C-77/02, *Stenicke* punti 61-64. Con riferimento all'età, cfr. CGE sentenza 5 marzo 2009, C-388/07, *Age Concern England*; CGE sentenza 21 luglio 2011, C-159/10 e C- 160/19, *Fuchs e Köhler* punti 61-77.

¹⁰ Si vedano, ad es. le conclusioni dell'Avv. Gen Bot, 7 luglio 2009, C-555/07, *Kucukdeveci* punto 51. Quelle le dell'Avv. Gen. *Maduro*, 18 maggio 2006, C-17/05, *Cadman*, punto 58 e dell'Avv. Gen. *Kokott* del 1° aprile 2004, C-19/02, *Hlozek*, punto 59.

62 Si deve ancora verificare, secondo la formulazione stessa della detta disposizione, se gli strumenti attuati per realizzare tale legittimo obiettivo siano <appropriati e necessari> a tal fine.

63 A questo proposito, gli Stati membri dispongono incontestabilmente di un ampio margine di valutazione discrezionale nella scelta delle misure atte a realizzare i loro obiettivi in materia di politica sociale e di occupazione.

64 Tuttavia, come rilevato dal giudice a quo, l'applicazione di una normativa nazionale come quella di cui alla causa principale approda ad una situazione nella quale indistintamente a tutti i lavoratori che hanno raggiunto l'età di 52 anni, siano essi stati in disoccupazione o no prima della conclusione del contratto e quale sia stata la durata del periodo dell'eventuale disoccupazione, possono essere validamente proposti, fino all'età alla quale essi potranno far valere il loro diritto alla pensione di vecchiaia, contratti di lavoro a tempo determinato rinnovabili per un numero indefinito di volte. Questa importante categoria di lavoratori, determinata esclusivamente in funzione dell'età, rischia pertanto, per una parte sostanziale della carriera professionale dei detti lavoratori, di essere esclusa dal beneficio della stabilità dell'occupazione, la quale costituisce pertanto, come risulta dall'accordo quadro, un elemento portante della tutela dei lavoratori.

65 Una siffatta normativa, nella misura in cui considera l'età del lavoratore di cui trattasi come unico criterio di applicazione di un contratto di lavoro a tempo determinato, senza che sia stato dimostrato che la fissazione di un limite di età, in quanto tale, indipendentemente da ogni altra considerazione legata alla struttura del mercato del lavoro di cui trattasi e dalla situazione personale dell'interessato, sia obiettivamente necessaria per la realizzazione dell'obiettivo dell'inserimento professionale dei lavoratori anziani in disoccupazione, **deve considerarsi eccedente quanto è appropriato e necessario per raggiungere la finalità perseguita. Il rispetto del principio di proporzionalità richiede infatti che qualsiasi deroga ad un diritto individuale prescriva di conciliare, per**

quanto possibile, il principio di parità di trattamento con l'esigenza del fine perseguito (v., in questo senso, sentenza 19 marzo 2002, causa C-476/99, Lommers, Racc. pag. I-2891, punto 39). Una siffatta normativa nazionale non può pertanto giustificarsi ai sensi dell'art. 6, n. 1, della direttiva 2000/78".

Nella sentenza *Wolf* (CGE 12 gennaio 2010, causa C-229/08) l'analisi della legittimità del limite massimo di età per l'accesso alla professione di vigile del fuoco è stata ritenuta legittima in quanto supportata da approfonditi studi scientifici relativi al mantenimento nella fase in invecchiamento dell'idoneità fisica a mansioni operative particolarmente impegnative. Nella causa *Hutter* (CGE 18 giugno 2009, C-88/08) le finalità di "evitare di incitare le persone ad allontanarsi dalla formazione generale" da un lato e quella di favorire l'inserimento dei giovani nel mercato del lavoro sono state considerate in linea di principio legittime. Ma la disposizione in questione (che differenziava la retribuzione dei minori di 18 anni) non ha superato il test di proporzionalità ed adeguatezza.

Infatti, la Corte afferma quanto segue:

"Nonostante tale margine di discrezionalità lasciato agli Stati membri, occorre sottolineare che gli obiettivi menzionati dal giudice del rinvio possono apparire, prima facie, contraddittori. Infatti, uno di tali obiettivi sarebbe quello di incentivare gli studenti a seguire una formazione secondaria di tipo generale piuttosto che di tipo professionale. Un altro obiettivo sarebbe quello di favorire l'assunzione di persone che abbiano seguito una formazione professionale rispetto a quella di persone provenienti da una formazione generale, come emerge dal punto 40 della presente sentenza. Conseguentemente, nel primo caso, si tratta di non svantaggiare le persone in possesso di una formazione secondaria generale rispetto a quelle che abbiano seguito una formazione professionale e, nel secondo caso, dell'ipotesi inversa. Pertanto, prima facie, è difficile riconoscere che una normativa nazionale come quella di cui trattasi nella causa principale possa simultaneamente favorire ciascuno di tali due gruppi a scapito dell'altro.

47 Oltre a tale mancanza di coerenza interna, occorre parimenti sottolineare che la normativa nazionale di cui trattasi nella causa principale si fonda sul criterio dell'esperienza professionale precedentemente acquisita ai fini della determinazione dell'inquadramento nello scatto e, conseguentemente, della retribuzione dei dipendenti a contratto del pubblico impiego. Orbene, ricompensare l'esperienza acquisita, che consente al lavoratore di espletare meglio le proprie mansioni, è, in linea di principio, riconosciuto come un fine legittimo. Pertanto, il datore di lavoro è libero di remunerare tale esperienza (v. sentenza 3 ottobre 2006, causa C-17/05, Cadman, Racc. pag. I-9583, punti 35 e 36). Tuttavia, è giocoforza rilevare che una normativa nazionale come quella di cui trattasi nella causa principale non si limita a remunerare l'esperienza ma istituisce, a parità di esperienza, una differenza di trattamento in funzione dell'età alla quale tale esperienza è stata acquisita. Ciò premesso, un siffatto criterio connesso all'età è pertanto privo di rapporto diretto con l'obiettivo consistente, per il datore di lavoro, nel ricompensare l'esperienza professionale acquisita".

H) Conclusioni.

Alla stregua dei principi in precedenza descritti, si può dunque affermare che la riforma del contratto a termine del 2014:

- a) determina un'obiettiva situazione di svantaggio nei confronti di categorie particolari lavoratori (giovani, donne, ultracinquantenni), comprovata da dati statistici e da una valutazione prognostica delle conseguenze che essa potrebbe produrre su queste persone;
- b) persegue una legittima finalità di politica sociale, del tutto priva peraltro di supporti empirici che, al contrario, depongono a favore della ineffettività delle misure utilizzate rispetto agli obiettivi che si intendono raggiungere;
- c) introduce misure che non superano il criterio di adeguatezza e proporzionalità alla luce della normativa antidiscriminatoria.

Da questo particolare ultimo punto di vista, la nuova legge contiene "affermazioni generiche", insufficienti "affinché risulti che l'obiettivo perseguito dalla norma controversa sia estraneo a qualsiasi discriminazione fondata sul sesso (nдр: o sull'età) né a fornire elementi sulla scorta dei quali poter ragionevolmente ritenere che il detto provvedimento sia idoneo a contribuire alla realizzazione di questo obiettivo".

La "esiguità" delle affermazioni contenute nell'art. 1, c. 1, del D. L. 34/2014 (convertito nella L. 78/2014), la loro totale genericità, l'assenza di dati statistici a supporto della riforma e la carenza di qualsiasi valutazione sull'impatto della nuova legge rispetto a possibili discriminazioni per età e sesso sono tutti elementi che rendono palesemente illegittima la nuova legge. E questo, in particolare, se si considerano i criteri rigorosi utilizzati dalla giurisprudenza europea per valutare il test di adeguatezza e proporzionalità.

5. Violazione del "principio di non regresso" contenuto nella clausola 8, comma 3, dell'Accordo quadro recepito nella Direttiva 1999/70/CE.

A) La clausola 8, comma 3, dell'Accordo quadro 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*".

B) La giurisprudenza della Corte di Giustizia Europea 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 t. determinato 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) una *reformatio in pejus* della normativa nazionale è comunque possibile quando non è collegata all'applicazione dell'Accordo quadro, ma persegue diversi obiettivi di politica sociale (ad es. l'incentivazione dell'occupazione di determinati lavoratori)¹¹.

C) 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) (doc. 9), ed esclude soltanto i lavoratori pubblici (3.282.999 dipendenti nel 2012) (doc. 10);

b) introduce una pluralità assai ampia di modifiche peggiorative della disciplina preesistente già ampiamente analizzate (si veda il paragrafo 1, lettere B e D della parte in Diritto della presente Denuncia);

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 espresse nei precedenti paragrafi 1, lettera G) e 2.1, lettera C) della presente Denuncia.

¹¹ Questi principi sono stati enucleati da varie sentenze (CGE 22 novembre 2005, *Mangold*, causa C – 144/04; CGE 23 aprile 2009, *Angelidaki*, cause C- 387/07 e 380/07; CGE, ordinanza 24 aprile 2009, causa C-519/08, *Koukou*; CGE 24 giugno 2010, *Sorge*, causa C – 98/09).

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

D) Una prima obiezione, peraltro, potrebbe essere connessa al fatto che il D. L. 34/2014 (convertito nella L. 78/2014) persegue un obiettivo di politica sociale diverso da quello connesso all'applicazione l'accordo quadro. 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 nuova legge contiene una frase del tutto generica e non supportata da alcun dato statistico che consenta di valutare se la liberalizzazione del contratto a termine potrebbe in effetti conseguire l'obiettivo perseguito;

b) sussistono al contrario 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 causa 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 ed indeterminato (ad esempio, incrementare l'occupazione, aumentare retribuzioni, ridurre il *dumping* sociale ecc.) - 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.

E) Una ulteriore obiezione potrebbe essere quella che la clausola 8 dell'Accordo quadro non ha un contenuto sufficientemente chiaro ed incondizionato da poter produrre effetti diretti nei confronti di soggetti privati¹².

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 (CGE, sentenza *Sorge*, punti 52 e 54).

Ora evidente che, dopo la riforma del 2014 ed alla luce del contenuto della Direttiva del 1999 (secondo le interpretazioni effettuate dalla stessa Corte europea), 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 il decreto-legge 34/2014, convertito nella legge 78/2014.

In base a tutti gli elementi sopra descritti, la CGIL – Confederazione Generale Italiana del Lavoro, in persona del Segretario Generale Susanna Camusso, con sede a Roma C.so d'Italia n. 25, rappresentata ed assistita dagli Avvocati indicati in epigrafe

¹² CGE 23 aprile 2009, *Angelidaki*, punto 211; CGE 24 giugno 2010, *Sorge*, punto 50; CG, ordinanza 24.4.2009, causa C- 519/08, *Koukou*.

CHIEDE

- a) che la Commissione Europea avvii nei confronti dello Stato italiano una procedura di infrazione degli obblighi derivanti dal diritto dell'Unione Europea a seguito dell'entrata in vigore della nuova disciplina sul contratto a tempo determinato regolata dal decreto-legge 20 marzo 2014, n. 34, convertito nella legge 16 maggio 2014, n. 78, che ha modificato il decreto legislativo 6 settembre 2001, n. 368;
- b) che la Commissione accerti che il decreto-legge 20 marzo 2014, n. 34, convertito nella legge 16 maggio 2014, n. 78, che ha modificato il decreto legislativo 6 settembre 2001, n. 368 ha violato
- la Direttiva 1999/70/CE;
 - l'art. 30 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea stipulata a Nizza il 7 dicembre 2000 e l'art. 24 della Carta Sociale Europea, sottoscritta a Strasburgo il 3 maggio 1996 e ratificata dall'Italia con legge 9 febbraio 1999 n. 30;
 - la Direttiva 2000/78/CE in materia di parità di trattamento nell'accesso all'occupazione e di lotta alla discriminazione fondata sull'età e la Direttiva 2006/54/CE sulle pari opportunità e la parità di trattamento fra uomini e donne in materia di occupazione e impiego:
- c) che la Commissione adotti pertanto tutti i provvedimenti di sua competenza che sono necessari a rimuovere la violazione del diritto dell'Unione Europea.

Si allegano insieme alla presente Denuncia:

- 1) percentuali massime di assunzione a tempo determinato previste dai contratti collettivi nazionali di lavoro in Italia;
- 2) diffusione dei contratti a termine in Italia in relazione a fasce di età (elaborazioni DataGiovani);
- 3) percentuali di accesso all'occupazione tramite contratti a termine e rapporti di lavoro a tempo indeterminato (Relazione alla Commissione Lavoro del Senato della Repubblica Italiana del 29 aprile

2014 presentata dal relatore prof. Pietro Ichino); 4) relazione scritta del prof. Andrea Fumagalli di sintesi della audizione orale quale esperto presso la Commissione Lavoro della Camera dei Deputati della Repubblica Italiana del 3 aprile 2014; 5) Riccardo Realfonzo, *Gli insuccessi nella liberalizzazione del contratto a termine*, in Economia e Politica, <http://www.economiapolitica.it>, p. 3; 6) Isfol. Appunti 6 maggio 2014, www.isfol.it, p. 1; 7) Istat. Rilevazione continua dei dati sulle forze lavoro in relazione a maschi e femmine (dati estratti il 9 aprile 2014); 8) Istat. Rilevazione continua dei dati sulle forze lavoro in relazione a fasce di età (dati estratti il 9 aprile 2014); 9) Istat. Numero complessivo dei dipendenti nell'Industria, nella Agricoltura e nei Servizi nell'anno 2013; 10) SDA Bocconi. Numero di dipendenti pubblici nel 2012.

La Cgil autorizza espressamente la Commissione ad indicare la sua identità nei Suoi contatti con le autorità della Repubblica Italiana, contro la quale è presentata questa Denuncia.

La presente Denuncia viene presentata mediante spedizione alla Segreteria Generale della Commissione Europea Rue de la Loi, 200, B – 1049 – Bruxelles, Belgio.

Roma, _____

Sig. ra Susanna Camusso, Segretario Generale della CGIL – Confederazione Generale Italiana del Lavoro

Prof. Avv. Valerio Speciale

Prof. Avv. Vittorio Angiolini,

Prof. Avv. Amos Andreoni

Prof. Avv. Franco Scarpelli

Avv. Enzo Martino

La sottoscritta Susanna Camusso, nella sua qualità di Segretaria Generale e legale rappresentante, nomina il Prof. Avv. Valerio Speciale, il Prof. Avv. Franco Scarpelli, il Prof. Avv. Amos Androni, il Prof. Avv. Vittorio Angiolini, l'Avv. Enzo Martino a rappresentare e difendere la CGIL – Confederazione Generale Italiana del Lavoro (con sede in Roma C.so d'Italia n. 25) nel presente procedimento dinanzi alla Commissione Europea della Unione Europea, conferendo loro tutti i poteri previsti dalla legge.

Elegge domicilio ad ogni effetto di legge in Roma, Via Nizza n. 59, presso lo studio del Prof. Avv. Amos Androni.

Dichiara, ai sensi e per gli effetti di cui all'art. 6 e ss. del d.lgs 30.06.2003 n. 196, di essere stato informata che i dati personali richiesti, anche sensibili, verranno utilizzati ai soli fini del presente incarico e presta conseguentemente il proprio consenso al loro trattamento.

Prende altresì atto che il trattamento dei dati personali avverrà mediante strumenti manuali, informatici e telematici con logiche strettamente correlate alle finalità dell'incarico stesso.

Roma,

(Susanna Camusso)

E' autentica.

(Prof. Avv. Amos Andreoni)