

Tendenze recenti nel contenzioso in materia di lavoro privato*

di Francesco D'Amuri, Raffaella Nizzi

Tag: #lavoroprivato #contratti #riforme #imprese

La presenza di un elevato contenzioso in materia di lavoro si associa a una maggiore incertezza e maggiori costi per le imprese e i lavoratori. La scarsa certezza relativa ai tempi e agli esiti dell'eventuale contenzioso può a sua volta esser dovuta sia alle inefficienze del sistema giudiziario – che tuttora si caratterizza per durate alquanto lunghe, ed estremamente variabili sul territorio, delle procedure¹ - sia alla formulazione ampia e non sempre puntuale delle previsioni normative.

Gli interventi di riforma intervenuti negli ultimi anni – prima la legge Fornero del 2012 e poi il Jobs Act del 2014-15 – hanno cercato di intervenire su entrambi gli aspetti. Soprattutto sul primo la legge Fornero e soprattutto sul secondo il Jobs Act. Quest'ultimo² – con riferimento alla creazione di nuovi rapporti di lavoro a tempo indeterminato - ha reso più certi e prevedibili - oltre che in media inferiori - i costi del licenziamento, riducendo in particolare l'ammontare delle indennità risarcitorie che il datore di lavoro può essere condannato a versare in caso di accertamento giudiziale della illegittimità del licenziamento e rendendo anche fiscalmente conveniente la definizione consensuale degli eventuali contrasti tra parte datoriale e lavoratori³. Più in particolare è stato⁴:

1) abolito l'obbligo – causa in passato di un ampio contenzioso – di inserire una causale per l'attivazione del primo contratto di lavoro a termine di durata inferiore a dodici mesi (L. 92/2012 - “Riforma Fornero”). Il regime di acausalità è stato successivamente esteso a tutti i

* In corso di pubblicazione sulla rivista *Diritto delle relazioni industriali*. Il lavoro riflette esclusivamente le opinioni degli autori, senza impegnare la responsabilità dell'Istituzione di appartenenza. Si ringraziano per i commenti Matteo Bugamelli, Maria Giulia Cosentino, Silvia Giacomelli, Cristina Giorgiantonio, Riccardo Maraga, Giuliana Palumbo, Paolo Sestito.

¹ S. Giacomelli, S. Mocetti, G. Palumbo, G. Roma, “*La giustizia civile in Italia: le recenti evoluzioni*”, *Questioni di Economia e Finanza*, n. 416/2017.

² Per una valutazione degli effetti del Jobs Act sull'occupazione cfr. P. Sestito, E. Viviano, “*Hiring incentives and/or firing cost reduction? Evaluating the impact of the 2015 policies on the Italian labour market*”, *Questioni di Economia e Finanza*, n. 325/2016, in corso di pubblicazione nella rivista *Economic Policy*.

³ Ci si riferisce all'art. 6, d.lgs. n. 23/2015 che ha introdotto la c.d. Offerta di Conciliazione, vale a dire la possibilità di erogare al lavoratore licenziato una somma esente sia sotto il profilo fiscale sia contributivo a stralcio di ogni pretesa connessa alla cessazione del rapporto.

⁴ Per maggiori dettagli si rimanda all'appendice normativa.

contratti a termine, ivi compresi i rinnovi degli stessi (D.L. 34/2014, c.d. *decreto Poletti*, convertito nella L. 78/2014);

2) ridotto progressivamente il perimetro della tutela reintegratoria e l'aleatorietà degli eventuali risarcimenti in relazione ai licenziamenti individuali illegittimi nelle imprese con più di 15 addetti (L. 92/2012; L. 183/2014 "Jobs Act"; d.lgs. 23/2015 "Contratto a tutele crescenti");

3) introdotto un tentativo obbligatorio di conciliazione (art. 7, L. 604/1966 come modificato dalla L. 92/2012) da esperire prima di intimare il licenziamento per giustificato motivo oggettivo⁵, poi abrogato per gli assunti in regime di "contratto a tutele crescenti"; il successivo Jobs Act (L. 183/2014), ha previsto invece, per apprendisti e lavoratori con contratti a tempo indeterminato attivati dopo il 7 marzo del 2015, una nuova conciliazione facoltativa in cui eventuali indennizzi pagati dal lavoratore sono stati completamente esentati da imposte e contributi⁶;

4) introdotto un rito speciale per le controversie in materia di licenziamento (cd. Rito Fornero, L. 92/2012)⁷, poi abrogato per i soli contratti a tempo indeterminato e tutele crescenti introdotti dal Jobs Act.

Il numero di procedimenti iscritti nei Tribunali e nelle Corti d'Appello italiani in materia di lavoro privato è rimasto sostanzialmente stabile tra il 2005 e il 2011; in quest'ultimo anno sono stati iscritti 150.000 procedimenti, pari a circa 1 ogni 100 dipendenti del settore privato. Dal 2012, quando è entrata in vigore la Riforma Fornero, si è assistito a una costante riduzione del numero di procedimenti (Figura 1). **Nel 2016 essi sono ammontati a meno di 100.000 unità** (7 ogni 1000 dipendenti del settore privato), **oltre il 30 per cento in meno rispetto a cinque anni prima.** Benché anche il numero di casi definiti è diminuito, ma proporzionalmente in maniera meno intensa, nel tempo, il livello dei casi pendenti si è progressivamente ridotto; nel 2016 erano il 40 per cento in meno rispetto al 2011. Tali andamenti complessivi accomunano sia i procedimenti iscritti nei Tribunali (Figura 2), sia i ricorsi in Corte d'Appello (Figura 3).

Grazie alla disponibilità di dati più disaggregati, per gli anni 2014-16 è possibile anche effettuare un'analisi degli andamenti relativi a specifiche fattispecie (Tavola); tale analisi è da considerarsi come puramente indicativa, in quanto la tassonomia utilizzata dal Ministero della Giustizia per classificare la natura dei diversi procedimenti è molto generica, ed è possibile in particolare che procedimenti che riguardano più fattispecie diverse vengano classificati dalle cancellerie dei tribunali nella medesima categoria.

Tra il 2014 e il 2016 vi è stato un aumento del numero di procedimenti relativi ai licenziamenti individuali o collettivi. Se raffrontati al numero di licenziamenti, stabile attorno ai 740.000 l'anno, i licenziamenti impugnati in tribunale o corte d'appello sono perciò passati dal 2,9 al 3,3 per cento tra il 2014 e il 2016⁸. Occorre tenere inoltre in considerazione

⁵ Il tentativo di conciliazione pre-giudiziale, prima obbligatorio e riguardante qualsiasi controversia relativa al rapporto di lavoro, è stato reso facoltativo dal cd. "*Collegato Lavoro*", L. 183/2010.

⁶ Cfr. nota n. 4.

⁷ Per prime valutazioni sui possibili riflessi della Riforma Fornero in termini di contenzioso, cfr. "*Riforma del mercato del lavoro e giudizi sui licenziamenti individuali: prime evidenze*" a cura di C. Giorgiantonio WP CSDLE. Per un ulteriore approfondimento sugli aspetti procedurali si rimanda a P. Scognamiglio, "*Le controversie di licenziamento nella Riforma Fornero*", 2013, *Guida al lavoro, il Sole 24 ore*, n. 2.

⁸ Assumendo che anno di licenziamento e iscrizione della causa coincidano, sia per i procedimenti iscritti nei tribunali sia – con maggiore approssimazione – nelle Corti d'appello.

il fatto che la Legge Fornero ha introdotto il tentativo obbligatorio di conciliazione da esperire prima di ricorrere all'Autorità giudiziaria in caso di licenziamento per giustificato motivo oggettivo. Non sono disponibili evidenze relative al ricorso a questo strumento; tuttavia, assumendo che almeno una parte dei tentativi di conciliazione abbiano avuto successo e abbiano pertanto evitato l'avvio di un procedimento giudiziario, si può concludere che il livello delle impugnazioni totali (stragiudiziali, nei tribunali e nelle corti d'appello) sia superiore a quello rilevabile dai soli dati raccolti dal Ministero della Giustizia.

Tuttavia, occorre rilevare che all'interno di questo maggior numero di casi (restringendo l'attenzione alle sole procedure giudiziali) **sono calati i procedimenti ordinari** (meno 30 per cento) e **sono aumentate le cause di licenziamento gestite con il procedimento speciale abbreviato previsto dalla L. 92/2012** (70 per cento). Questo spostamento ha favorito una più rapida definizione degli esiti e dei carichi pendenti, che alla fine del 2016 erano il 17,5 per cento in meno rispetto a cinque anni prima.

Nel complesso pertanto si può affermare che le riforme della disciplina dei licenziamenti che hanno avuto luogo nel 2012 e nel 2015 abbiano diminuito in maniera significativa la durata dei procedimenti. In una qualche misura, non valutabile al momento esattamente, proprio questa riduzione potrebbe d'altro canto aver favorito un qualche aumento della litigiosità misurata come incidenza dei licenziamenti impugnati sul totale. In futuro, un'ulteriore riduzione della litigiosità potrebbe derivare dal fatto che il Jobs Act ha introdotto un trattamento fiscale favorevole per gli indennizzi definiti per via stragiudiziale.

Passando alle altre fattispecie, un calo significativo dell'insorgere di nuovi casi ha riguardato la categoria residuale (e quantitativamente rilevante) del **“Lavoro dipendente da privato”**, che include i casi connessi con l'**apposizione della causale nei contratti a termine**. Il flusso annuale dei casi iscritti si è ridotto del 15, lo stock di quelli pendenti a fine 2016 del 20 per cento. La sostanziale abolizione dell'obbligo di apporre una causale per i contratti di lavoro dipendente a tempo determinato sembrerebbe pertanto aver permesso una forte riduzione del contenzioso.

Un calo ancora più significativo si è riscontrato nelle liti relative ai rapporti di lavoro parasubordinato (-37 e -40 per cento per procedimenti iscritti e pendenti rispettivamente); il calo riflette solo in parte il calo del numero di individui impiegati con questa tipologia contrattuale, che - anche per via delle restrizioni normative via via introdotte - si è ridotta del 15 per cento nel periodo secondo i dati della Rilevazione continua sulle forze di lavoro⁹.

Nel complesso, le riforme succedutesi a partire dal 2012 hanno contribuito in maniera significativa alla riduzione della litigiosità in ambito di rapporto di lavoro dipendente privato e alla maggiore rapidità nei tempi del processo. Il calo è stato significativo in relazione alla categoria residuale “lavoro dipendente da privato”, che include i procedimenti relativi ai rapporti di lavoro a termine, e a quella relativa al lavoro parasubordinato.

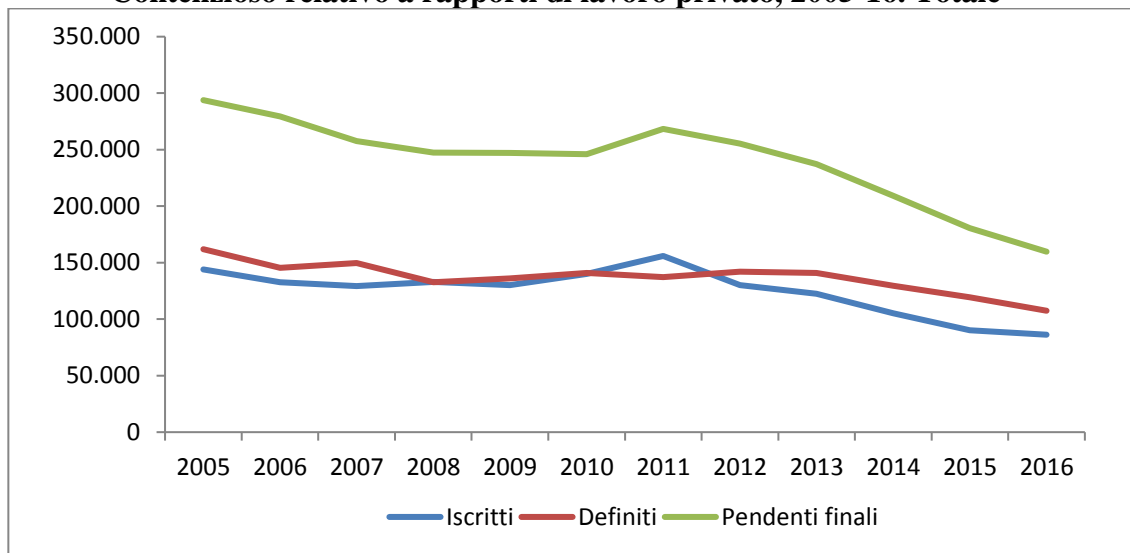
⁹ Cfr G. Bovini, (2018) *“L'andamento del lavoro indipendente in Italia: 2004-2017”*, Mimeo.

Il calo registrato per le cause di licenziamento “classiche” è stato più che bilanciato dall’aumento dei procedimenti speciali “Rito Fornero”, che tuttavia sembrano avere una durata – e quindi presumibilmente costi per gli attori coinvolti – significativamente inferiori. Occorre inoltre sottolineare che non sono disponibili rilevazioni statistiche relative ai tentativi di conciliazione stragiudiziale. Tuttavia, anche in questo caso, i tempi e i costi per gli attori coinvolti sarebbero certamente molto inferiori rispetto alla procedura vigente prima della L. 92/2012.

Figure e Tavole

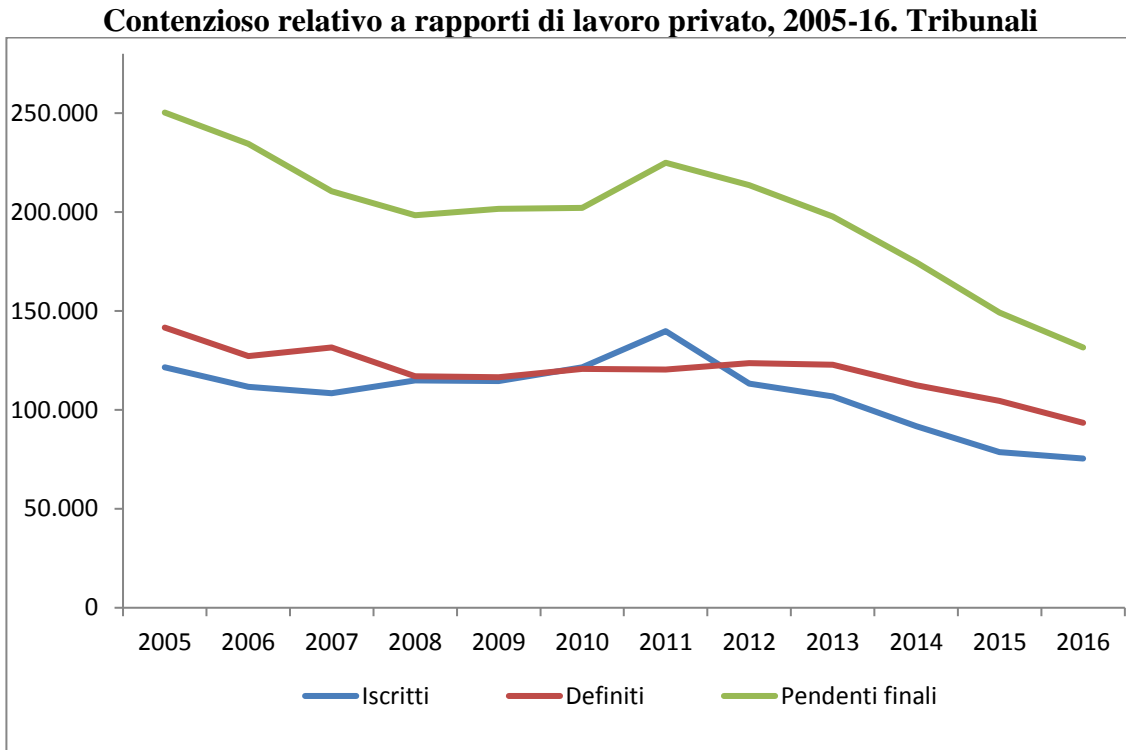
Figura 1

Contenzioso relativo a rapporti di lavoro privato, 2005-16. Totale



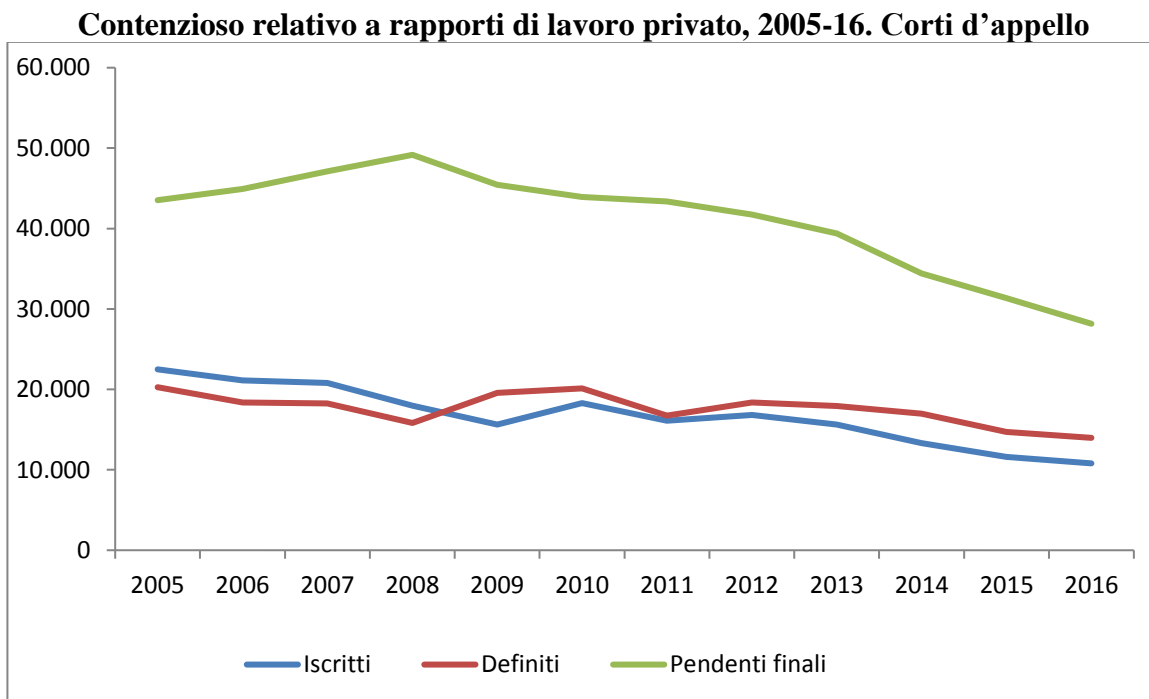
Fonte: Ministero della Giustizia (procedimenti totali in Tribunali e Corti d'appello)

Figura 2



Fonte: Ministero della Giustizia

Figura 3



Fonte: Ministero della Giustizia

Tavola

	2014			2015			2016			Variazione 2016/2014 (punti percentuali)		
	Soprav- venuti	Definiti totali	Pendenti finali	Soprav- venuti	Definiti totali	Pendenti finali	Soprav- venuti	Definiti totali	Pendenti finali	Soprav- venuti	Definiti totali	Pendenti finali
<i>Tribunali</i>												
Procedimenti speciali - Legge Fornero	9372	3467	6427	17176	14774	9132	15223	15723	8817	62,4	353,5	37,2
Licenziamento (individuale/collettivo)	9400	15027	16890	7195	11314	12737	7056	9357	10428	-24,9	-37,7	-38,3
Licenziamenti totali (settore privato)	18772	18494	23317	24371	26088	21869	22279	25080	19245	18,7	35,6	-17,5
Lavoro dipendente da privato	75539	87472	143823	66293	84719	125843	63936	77579	112624	-15,4	-11,3	-21,7
Lavoro parasubordinato	6865	10021	13927	5138	8567	10582	4435	6538	8502	-35,4	-34,8	-39,0
<i>Corti d'Appello</i>												
Procedimenti speciali - Legge Fornero	464	197	270	1064	858	486	1368	1207	650	194,8	512,7	140,7
Licenziamento (individuale/collettivo)	2335	2895	3887	1502	2274	3112	1188	2019	2283	-49,1	-30,3	-41,3
Licenziamenti totali (settore privato)	2799	3092	4157	2566	3132	3598	2556	3226	2933	-8,7	4,3	-29,4
Lavoro dipendente da privato	8691	10521	23699	8421	9458	22677	8301	9168	21804	-4,5	-12,9	-8,0
Lavoro parasubordinato	2290	3570	6808	1674	2992	5552	1311	2788	4073	-42,8	-21,9	-40,2
<i>Totale</i>												
Procedimenti speciali - Legge Fornero	9836	3664	6697	18240	15632	9618	16591	16930	9467	68,7	362,1	41,4
Licenziamento (individuale/collettivo)	11735	17922	20777	8697	13588	15849	8244	11376	12711	-29,7	-36,5	-38,8
Licenziamenti totali (settore privato)	21571	21586	27474	26937	29220	25467	24835	28306	22178	15,1	31,1	-19,3
Lavoro dipendente da privato	84230	97993	167522	74714	94177	148520	72237	86747	134428	-14,2	-11,5	-19,8
Lavoro parasubordinato	9155	13591	20735	6812	11559	16134	5746	9326	12575	-37,2	-31,4	-39,4

Fonte: Ministero della Giustizia

APPENDICE NORMATIVA

Le recenti riforme del diritto del lavoro orientate a una riduzione del contenzioso nel settore privato

- la **Legge 92 /2012** ha rimosso l'obbligo di indicare la ragione dell'apposizione di un limite di durata per il primo contratto a termine, causa in passato di un ampio contenzioso, ma ha allungato l'intervallo minimo che deve intercorrere tra contratti stipulati con lo stesso lavoratore per disincentivarne un improprio utilizzo reiterato. La previsione di maggiori vincoli e oneri all'impiego di forme contrattuali flessibili è stata affiancata da un riordino della disciplina del licenziamento individuale per ridurre l'onere economico a carico del datore di lavoro derivante da un'eventuale impugnazione del provvedimento da parte del lavoratore. Le possibilità di reintegrazione nel posto di lavoro è stata circoscritta a casi specifici e sono state eliminate le sanzioni amministrative per il ritardato pagamento dei contributi sociali. La riforma ha mirato anche a ridurre i costi legati alla durata del contenzioso, introducendo il tentativo obbligatorio di conciliazione da esperire prima di ricorrere all'Autorità giudiziaria in caso di licenziamento per giustificato motivo oggettivo e un rito speciale per le controversie in materia di licenziamenti individuali.
- la **Legge 99/2013** ha rimosso alcune delle norme che, introdotte o rafforzate dalla riforma Fornero, erano percepite come particolarmente onerose dai datori di lavoro. In particolare: (a) è stato ridotto l'intervallo che deve intercorrere tra due contratti a tempo determinato stipulati tra un'impresa e uno stesso lavoratore; (b) è stato abolito il divieto di prorogare un contratto a

tempo determinato stipulato senza specificarne la causale; (c) è stata introdotta la possibilità, per i contratti collettivi nazionali o aziendali, di individuare situazioni in cui non è richiesto di specificare la causale; (d) sono state eliminate alcune restrizioni sul lavoro intermittente, sul lavoro accessorio e sui contratti di collaborazione coordinata e continuativa.

- La **Legge 78/2014** ha semplificato la normativa relativa ai contratti a termine e all'apprendistato. Per i contratti a termine è stato eliminato del tutto l'obbligo di specificare la causale, fonte di possibile contenzioso; è stata nel contempo introdotta una soglia massima per il ricorso a questo tipo di contratti (il 20 per cento degli occupati a tempo indeterminato), superata la quale il datore di lavoro sarà passibile di una sanzione pecuniaria. Per l'apprendistato sono stati semplificati gli adempimenti relativi alle attività di formazione; inoltre, la quota di apprendisti per i quali è previsto l'obbligo di stabilizzazione da parte dell'impresa è stata abbassata, e la sua applicabilità è stata limitata alle aziende con più di 50 dipendenti.
- La **Legge delega 183/2014** e i successivi decreti attuativi hanno modificato la disciplina dei licenziamenti per i contratti a tempo indeterminato stipulati a partire dal 7 marzo 2015. Le nuove norme hanno ridotto, ulteriormente rispetto a quanto già fatto dalla L. 92/2012, il perimetro della reintegrazione nel caso di licenziamenti illegittimi in imprese con più di 15 addetti e hanno predeterminato, rendendolo proporzionale alla durata del rapporto di lavoro, l'ammontare dell'indennizzo a carico dell'impresa. È stata anche accresciuta la convenienza economica delle procedure di conciliazione extragiudiziale, riducendo l'entità dell'indennizzo rispetto all'importo eventualmente ottenibile in giudizio, ma esentando dalle imposte gli importi ricevuti dal lavoratore.

Francesco D'Amuri

Banca d'Italia,

Dipartimento di Economia e Statistica, Servizio Struttura economia,
Divisione Struttura economica e mercato del lavoro

Raffaella Nizzi

Banca d'Italia,

Dipartimento di Economia e Statistica, Servizio Struttura economia,
Divisione Struttura economica e mercato del lavoro