

Gli effetti del decreto Dignità

La rigidità in entrata non stabilizza il mercato del lavoro

PREMESSA

La Fondazione Studi Consulenti del Lavoro con il presente approfondimento analizza le principali disposizioni e finalità del decreto legge n. 87 del 12 luglio 2018, c.d. “decreto Dignità”, in materia di contratti di lavoro a tempo determinato. Ripercorrendo l'evoluzione normativa sul tema, soprattutto alla luce delle deroghe introdotte per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da Covid-19, si passano in rassegna i dati Inps e Istat sull'occupazione per poi fare un bilancio su risultati e ricadute occupazionali generati dall'introduzione del provvedimento per meglio comprendere la direzione da seguire in futuro, in un'ottica che tenga conto delle attuali esigenze del mercato del lavoro.

1. QUADRO NORMATIVO DI RIFERIMENTO

Il decreto legge n. 87 del 12 luglio 2018, recante *“Disposizioni urgenti per la dignità dei lavoratori e delle imprese”*, convertito, con modificazioni dalla legge n. 96 del 9 agosto 2018, ha introdotto rilevanti novità alla disciplina del contratto di lavoro a tempo determinato e della somministrazione di lavoro, modificando il decreto legislativo n. 81 del 15 giugno 2015.

La volontà del legislatore, volta ad attivare misure a tutela della dignità dei lavoratori, è stata quella di introdurre disposizioni destinate a contrastare fenomeni di crescente precarizzazione in ambito lavorativo, mediante interventi sulle tipologie contrattuali a salvaguardia dei livelli occupazionali.

In particolare, le modifiche apportate alla disciplina previgente dall'articolo 1, comma 1, del decreto legge n. 87/2018 riguardano in primo luogo la riduzione a 24 mesi della durata massima del contratto a tempo determinato, con riferimento ai rapporti stipulati tra lo stesso datore di lavoro e lo stesso lavoratore, anche per effetto di una successione di contratti o di periodi di missione in somministrazione a tempo determinato, conclusi per lo svolgimento di mansioni di pari livello e categoria legale, indipendentemente dai periodi di interruzione¹.

Più precisamente le parti possono stipulare liberamente un contratto di lavoro a termine di durata non superiore a 12 mesi, mentre, in caso di durata superiore, tale possibilità è riconosciuta esclusivamente in presenza di specifiche ragioni che possano giustificare un'assunzione a termine.

Tali condizioni, come definite dalla norma, sono rappresentate esclusivamente da:

- esigenze temporanee e oggettive, estranee all'ordinaria attività;
- esigenze di sostituzione di altri lavoratori;
- esigenze connesse a incrementi temporanei, significativi e non programmabili, dell'attività ordinaria.

Il contratto a tempo determinato non può quindi avere una durata superiore a 24 mesi, comprensiva di proroghe e/o per effetto di più contratti, fatte salve diverse previsioni dei contratti collettivi nazionali, territoriali o aziendali stipulati da associazioni sindacali comparativamente più rappresentative sul piano nazionale.

La proroga, che deve riferirsi alla stessa attività lavorativa per la quale il contratto a termine è stato stipulato, è possibile - entro il suddetto limite e con il consenso del lavoratore - fino a un massimo di quattro volte, indipendentemente dal numero dei rinnovi.

¹ Art. 19 D.Lgs. n. 81/2015

Giova specificare che nelle ipotesi di rinnovo, che devono contenere per iscritto la specificazione delle esigenze in base alla quali è stipulato, è necessario che trascorra un lasso di tempo tra i due contratti a termine tra le stesse parti contrattuali:

- intervallo di 10 giorni se la durata del primo contratto è inferiore ai 6 mesi;
- intervallo di 20 giorni se la durata del primo contratto è superiore ai 6 mesi.

A tal proposito, tuttavia, si rammenta che i contratti per attività stagionali possono essere rinnovati o prorogati anche in assenza delle causali necessarie per la generalità delle attività². Anche le pubbliche amministrazioni sono soggette a una disciplina particolare che prevede l'applicazione della normativa previgente al decreto legge n. 87/2018³.

Sul tema, peraltro, si ricorda che l'articolo 2 del decreto legge n. 87/2018 ha esteso la disciplina del lavoro a termine alla somministrazione di lavoro a termine, già disciplinata dagli articoli 30 e seguenti del D.Lgs. n. 81/2015.

In particolare, a seguito delle novità introdotte, il primo periodo del comma 2 dell'art. 34 del D.Lgs. n. 81/2015 prevede che, in caso di assunzione a tempo determinato, il rapporto di lavoro tra somministratore e lavoratore è soggetto alla disciplina di cui al capo III del D.Lgs. n. 81/2015, con espressa esclusione delle disposizioni di cui agli articoli:

- articolo 21, comma 2, che prevede un intervallo minimo tra due successivi contratti a termine (10 o 20 giorni a seconda della durata del primo contratto);
- articolo 23, che fissa la percentuale massima di lavoratori che possono essere assunti con contratto a termine al 20% degli occupati a tempo indeterminato;
- articolo 24, che assicura ai lavoratori a termine il diritto di precedenza nelle assunzioni a tempo indeterminato.

Tra le esclusioni non sono, invece, contemplate le altre disposizioni dell'articolo 21, tra cui il comma 1 - introdotto dal D.L. n. 87/2018 convertito dalla legge n. 96/2018 - che richiama l'obbligo delle causali di cui all'articolo 19, comma 1, per qualsiasi ipotesi di rinnovo di un contratto a termine, nonché per le proroghe eccedenti i 12 mesi.

In proposito si ricorda che il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, nel recente interpello n. 2/2021, ha ribadito che nel caso della somministrazione - a norma dell'articolo 2, comma 1-ter, del citato decreto Dignità - le causali vanno riferite all'utilizzatore. Per la proroga, tuttavia, deve essere fatto riferimento anche all'articolo 34, comma 2, in base al quale il termine inizialmente apposto al contratto di lavoro stipulato dall'agenzia di somministrazione può sempre essere prorogato, con il consenso del lavoratore e per atto scritto, nei casi e per la durata previsti dal contratto collettivo applicato dal somministratore.

² Art. 21 D.Lgs. n. 81/2015

³ Art. 36 D.Lgs. n. 165/2001

In proposito si rileva che l'articolo 22 del CCNL per le agenzie di somministrazione, firmato in data 15 ottobre 2019, ha previsto per ogni singolo contratto di somministrazione a termine un massimo di:

- 6 proroghe nell'arco del limite legale di 24 mesi;
- 8 proroghe nell'eventualità in cui il CCNL applicato dall'utilizzatore estenda la durata massima dei contratti a termine oltre i 24 mesi.

La norma sulla proroga di cui all'articolo 34, comma 2, deve comunque essere letta in combinato disposto con la previsione di cui all'articolo 21, comma 1, del D.Lgs. n. 81/2015, che richiede, qualora la stessa superi i dodici mesi, la presenza delle causali.

In merito a tale tematica si evidenzia che lo stesso Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, con la circolare n. 17 del 31 ottobre 2018, ha precisato come il limite temporale di 24 mesi, efficace tanto in caso di ricorso a contratti a tempo determinato quanto nell'ipotesi di utilizzo di contratti di somministrazione a termine, debba essere valutato con riferimento al rapporto che il lavoratore ha avuto con il singolo utilizzatore, dovendosi a tal fine considerare sia i periodi svolti con contratto a termine, sia quelli in cui sia stato impiegato in missione con contratto di somministrazione a termine, per lo svolgimento di mansioni dello stesso livello e categoria legale. Ai fini di tale computo si deve tenere conto di tutti i rapporti di lavoro a termine a scopo di somministrazione intercorsi tra le parti, compresi quelli antecedenti alla data di entrata in vigore della riforma.

Raggiunto tale limite, fatte salve diverse disposizioni della contrattazione collettiva, il datore di lavoro non potrà più ricorrere alla somministrazione di lavoro a tempo determinato con il medesimo lavoratore per svolgere mansioni di pari livello e categoria legale.

Sul tema si rammenta che, così come per i rapporti di lavoro subordinato non a tempo indeterminato, si deve applicare il contributo addizionale⁴ a carico del datore di lavoro, pari all'1,4% della retribuzione imponibile ai fini previdenziali che, con l'entrata in vigore del decreto legge n. 87/2018 convertito dalla legge n. 96/2018, è stato aumentato in maniera incrementale di 0,5 punti percentuali in occasione anche di ciascun rinnovo del contratto di somministrazione a tempo determinato. Resta fermo che tale maggiorazione non si debba applicare in caso di proroga del contratto.

In ultimo giova evidenziare che, allo scopo di fronteggiare l'emergenza epidemiologica da Covid-19 e agevolare la ripresa economica delle aziende nonché tutelare gli interessi dei lavoratori, il legislatore, nelle more della normativa emergenziale, ha previsto determinate misure in deroga alla disciplina ordinaria dei contratti a tempo determinato.

Tali disposizioni, come da ultime modifiche apportate dalla legge di Bilancio 2021, si riscontrano all'art. 93, comma 1, del decreto legge n. 34/2020 convertito nella legge n. 77/2020 e successive modificazioni.

⁴ Art. 2, c. 28, L. n. 92/2012

In particolare, l'art. 1, comma 279, della legge n. 178/2020, concernente le proroghe ed i rinnovi dei contratti di lavoro dipendente a termine nel settore privato, ha differito dal 31 dicembre 2020 al 31 marzo 2021 il termine finale di applicazione della disciplina transitoria in materia. Tale norma, si rammenta, consente ai datori di lavoro del settore privato di rinnovare o prorogare i contratti a termine, per un periodo massimo di 12 mesi e per una sola volta, mediante un atto intervenuto entro il 31 marzo 2021, anche in assenza delle condizioni poste dall'articolo 19, comma 1, del D.Lgs. n. 81 del 15 giugno 2015 e successive modificazioni.

In proposito, peraltro, il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali con il già citato interpello n. 2/2021 ha precisato che la deroga introdotta con la normativa emergenziale sia applicabile anche ai contratti di somministrazione a termine che, in via eccezionale, in considerazione del perdurare della fase emergenziale, potranno essere rinnovati o prorogati oltre i 12 mesi anche in assenza di causali, fermo il rispetto degli altri limiti previsti dalla legge. Resta inteso che spostamento al 31 marzo 2021 del termine finale per l'esercizio di tale facoltà di rinnovo o proroga senza causale non riconosce una nuova possibilità di rinnovo o proroga, laddove la stessa sia già stata in precedenza esercitata. Secondo il Ministero, infatti, l'articolo 93, comma 1, del decreto legge n. 34/2020, come modificato dal decreto legge n. 104/2020 e dalla legge n. 178/2020, prevede espressamente che tale facoltà sia utilizzabile "per una sola volta".

Tale interpretazione risulta, peraltro, in linea con la *ratio* di salvaguardia dei livelli occupazionali propria della normativa emergenziale, posto che la possibilità di prorogare o rinnovare i contratti a termine, anche in somministrazione, già in corso con il regime agevolato dell'assenza delle causali, consente di mantenere lo stato di occupazione dei lavoratori somministrati a termine interessati.

Stante quanto sopra richiamato, alla luce della recente crisi sanitaria che ha modificato in modo repentino e sostanziale le necessità di aziende e lavoratori, si ritiene opportuno valutare i reali effetti delle misure introdotte dal decreto Dignità, determinando se le finalità prefissate dalla norma siano state raggiunte e soprattutto se rispondano alle attuali esigenze del mercato del lavoro.

Sebbene i dati disponibili consentirebbero una valutazione anche a distanza di due anni, è bene rammentare che l'irrompere della pandemia da SARS-CoV-2 ha perturbato notevolmente i dati dell'ultimo anno. A tale scopo, dunque, verrà preso in esame un lasso di tempo inferiore ma certamente più oggettivo.

2. IL DECRETO DIGNITÀ ALLA LUCE DEI DATI INPS

Dopo un anno di decreto Dignità il saldo delle posizioni lavorative è stato di +338 mila unità. Nei 12 mesi precedenti il saldo era stato di +420 mila unità.

A seguito di un'attenta analisi dei dati forniti dall'Inps è possibile valutare che numerosi datori di lavoro, al fine di ottemperare alle disposizioni introdotte dal decreto Dignità in tema di contratti a termine, hanno anticipato la stabilizzazione di molti contratti temporanei non più prorogabili.

Parimenti, allo scopo di gestire la componente di lavoro non stabilmente impiegata nei processi produttivi aziendali, gli stessi datori di lavoro hanno utilizzato differenti istituti.

Dall'analisi delle variazioni nette per tipologia di contratti dei dati Inps, nel periodo di riferimento da luglio 2018 a giugno 2019, emerge quanto segue:

- 1) l'aumento dei contratti tempo indeterminato (+353 mila) è dovuto anche all'effetto delle 655 mila trasformazioni di contratti a termine. Si ipotizza che in molti casi si sia trattato di un anticipo della stabilizzazione del lavoratore, in quanto l'incidenza media delle trasformazioni sui contratti a tempo indeterminato è passata dal 25% al 35% (nel periodo che va da luglio 2018 a giugno 2019) per poi scendere al 30% nel semestre successivo;
- 2) Per effetto delle trasformazioni i contratti a termine diminuiscono di 184 mila unità e diminuiscono anche i contratti in somministrazione (-10 mila);
- 3) aumentano i contratti in apprendistato (+77 mila);
- 4) aumentano i precari non interessati dai vincoli del decreto Dignità: contratti stagionali (+50 mila) e contratti intermittenti (+50 mila).

3. IL DECRETO DIGNITÀ ALLA LUCE DEI DATI ISTAT

Nella consapevolezza che generalmente l'aumento delle posizioni lavorative nei diversi periodi di osservazione è sensibilmente influenzato dalla presenza di incentivi, allo scopo di valutare oggettivamente il risultato netto ottenuto dal primo anno di applicazione del decreto Dignità, si può opportunamente confrontare il dato del periodo immediatamente precedente (luglio 2017 - giugno 2018), in quanto la quota di contratti agevolati risulta del tutto analoga al periodo di vigenza del decreto Dignità.

Ai fini di una corretta analisi, è altresì importante precisare che i dati forniti dall'Istat sull'occupazione, sebbene non consentano di entrare nel dettaglio delle fattispecie contrattuali utilizzate, permettono adeguate valutazioni in merito alla forza lavoro.

Esaminando il numero di occupati in tre annualità non solari è possibile rilevare che nei primi 12 mesi di vigenza del decreto Dignità (*Tavola 1*), seppur venga confermato un aumento generale dell'occupazione di **114 mila occupati (+0,5%)**, tale incremento sia caratterizzato dalla **diminuzione del tempo indeterminato di 53 mila unità (-0,4%)** e da un **ampliamento di 142 mila occupati a termine (+4,9%)**.

È altresì importante precisare che il citato aumento dell'occupazione nel primo anno di vigenza del decreto Dignità risulta essere più che dimezzato se raffrontato con l'analogo periodo immediatamente precedente (luglio 2017 - giugno 2018), in cui si era registrato un incremento di **279 mila unità (+1,2%)**.

Tavola 1: Occupati per tipologia di occupazione durante i primi 12 mesi del decreto Dignità e nei 2 anni non solari precedenti. Valori assoluti in migliaia, variazioni assolute e variazioni percentuali

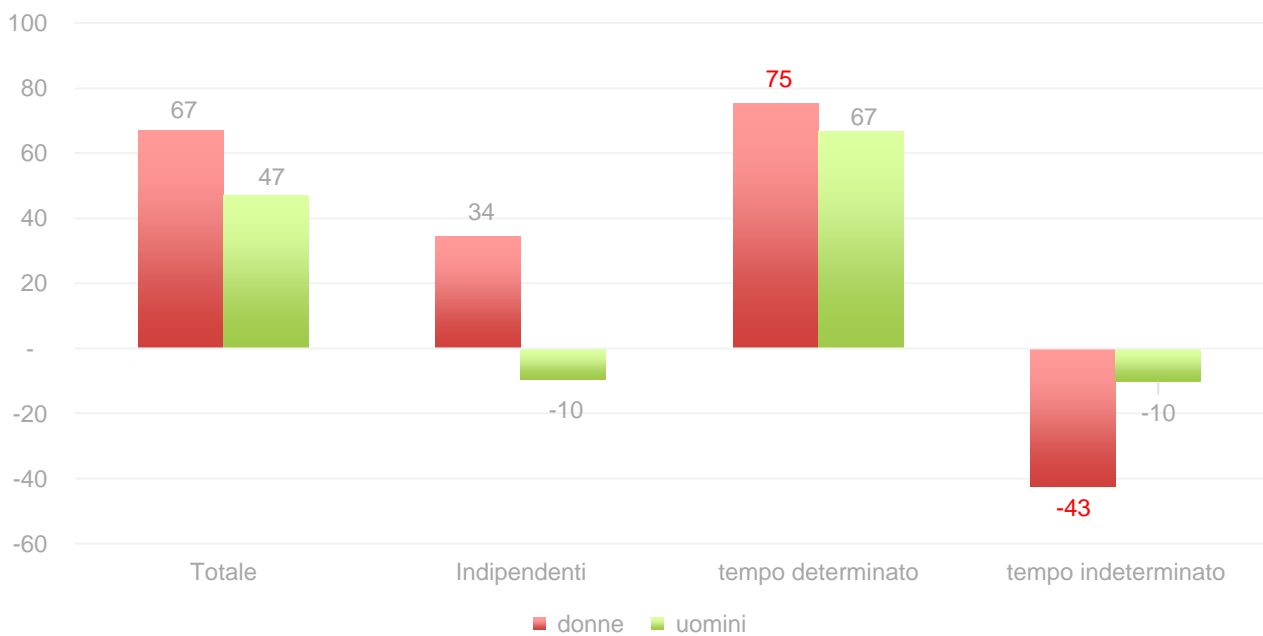
Tipologia occupazione	luglio 16 giugno 17 (C)	luglio 17 giugno 18 (B)	B-C		Decreto dignità		A-B	
			v.a.	v.%	luglio 18	giugno 19 (A)	v.a.	v.%
indipendente	5.392	5.303	-89	-1,7	5.328	25	0,5	
tempo determinato	2.552	2.916	364	12,5	3.058	142	4,9	
tempo indeterminato	14.933	14.937	4	0,0	14.884	-53	-0,4	
Totale complessivo	22.878	23.156	279	1,2	23.270	114	0,5	

Fonte: elaborazioni Fondazione Studi Consulenti del Lavoro su Microdati Istat Forze di Lavoro

I dati delle Forze di Lavoro (Figura 1), inoltre, permettono di valutare l'impatto sulla componente dell'occupazione giovanile e femminile. Tali categorie, come noto, rientrano nel piano di incentivi contributivi per le nuove assunzioni introdotto con la legge n. 178/2020, fortemente orientata a promuovere occupazione stabile tra i segmenti più marginali del mercato del lavoro.

Se viene preso in considerazione il sopraindicato aumento generale di 142 mila occupati a tempo determinato, si riscontra che la metà di questi soggetti è di genere femminile (**+75 mila**). Dato ancora più allarmante, peraltro, è che la diminuzione di 53 mila unità a tempo indeterminato interessa quasi esclusivamente le donne (**-43 mila**).

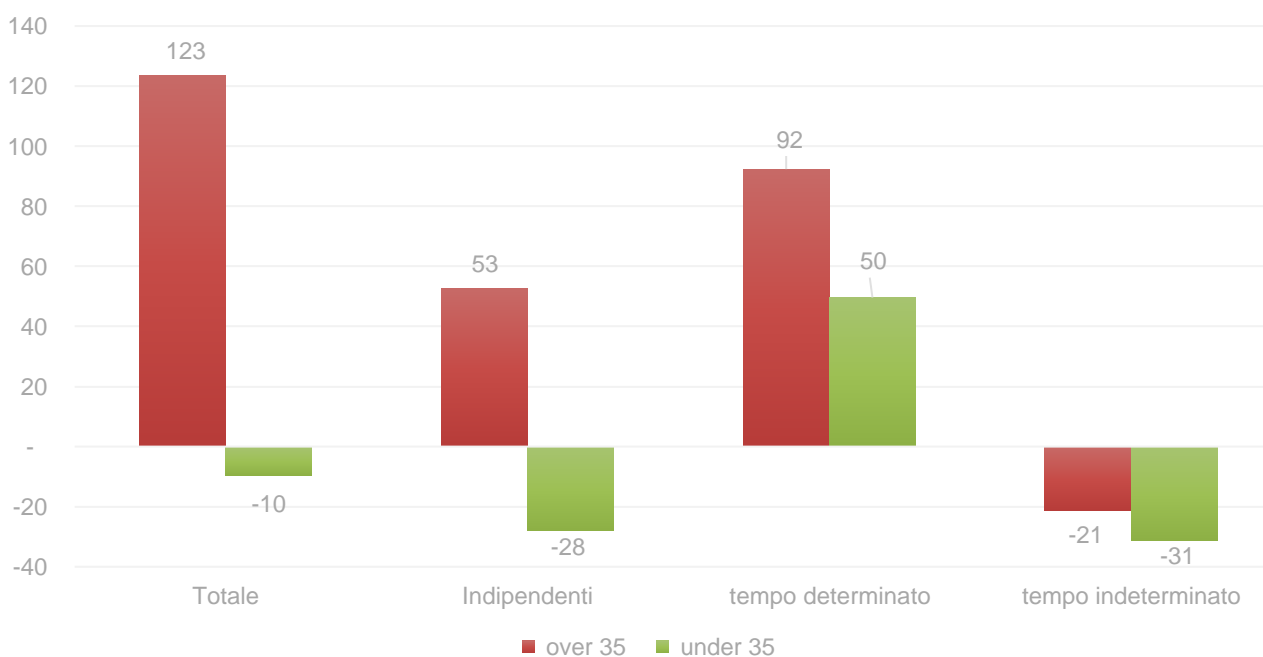
Figura 1: Variazioni assolute degli occupati durante i primi 12 mesi del decreto Dignità per genere e tipologia di occupazione (valori assoluti in migliaia)



Fonte: elaborazioni Fondazione Studi Consulenti del Lavoro su Microdati Istat Forze di Lavoro

Riferendo tale analisi ai soli giovani (Figura 2), si riscontra una diminuzione percentuale di assunzioni a tempo indeterminato di *under 35* pari al 31%, con un aumento, tuttavia, dei contratti di lavoro a tempo determinato pari al 50%, in piena controtendenza rispetto all'obiettivo prefissato dal legislatore.

Figura 2: Variazioni assolute degli occupati durante i primi 12 mesi del decreto Dignità per classe di età e tipologia di occupazione (valori assoluti in migliaia)



Fonte: elaborazioni Fondazione Studi Consulenti del Lavoro su Microdati Istat Forze di Lavoro

4. QUALI SOLUZIONI PER USCIRE DALLA CRISI GENERATA DALLA PANDEMIA?

Quanto sopra analizzato è di ausilio per comprendere come le disposizioni introdotte dal decreto Dignità, seppur nell'ambito di un aumento degli occupati, abbiano impattato in termini negativi rispetto al trend registrato negli anni immediatamente precedenti alla riforma.

Alla luce dei risultati ottenuti, peraltro, è utile chiedersi se tali disposizioni rispondano alle esigenze di un mercato del lavoro che, complice la pandemia, risulta in repentina evoluzione e se possano quantomeno tutelare le categorie di lavoratori ritenuti svantaggiati e coinvolti dalle politiche occupazionali incentivanti introdotte negli ultimi anni.

Segnali in tal senso si possono cogliere dallo stesso legislatore che, allo scopo di consentire ai datori di lavoro di gestire con più flessibilità i rapporti di lavoro durante l'ultimo anno, ha apportato temporanee ma significative modifiche derogatorie alla disciplina dei contratti a termine.

La suddetta previsione normativa emergenziale denota una consapevolezza generale circa **l'incompatibilità delle restrizioni introdotte dal decreto Dignità rispetto alla realtà nostrana**, in cui, ai fini di una difficile ripresa del mercato del lavoro, si riscontra la necessità di flessibilità e abbattimento dei costi.

Sebbene per espressa previsione normativa il rapporto di lavoro subordinato trovi la sua forma comune nel contratto a tempo indeterminato⁵, **i contratti a termine, in un'ottica di utilizzo virtuoso, possono rappresentare uno strumento volto a soddisfare le esigenze dei datori di lavoro e dei lavoratori**. In tal senso, alla luce anche delle valutazioni statistiche sopra argomentate, appare chiara l'incapacità di innescare processi reali di consolidamento del lavoro che, malgrado continui interventi volti ad incentivare il ricorso al lavoro a tempo indeterminato, vede crescere il ricorso alla flessibilità. È evidente che il mercato del lavoro non si possa stabilizzare attraverso la rigidità in entrata, bensì **creando condizioni che rispondano ai nuovi modelli organizzativi**, contraddistinti da una concezione del lavoro più flessibile e da una maggiore innovazione delle dinamiche produttive nelle imprese.

⁵ Art. 1 D.Lgs. n. 81 del 15 giugno 2015 *"Il contratto di lavoro subordinato a tempo indeterminato costituisce la forma comune di rapporto di lavoro"*