

PARERE DELLA 14^a COMMISSIONE PERMANENTE
(Politiche dell'Unione europea)

(Estensore: ANGRISANI)

Roma, 10 dicembre 2019

Sul testo e sugli emendamenti riferiti al disegno di legge:

(1631) Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 24 ottobre 2019, n. 123, recante disposizioni urgenti per l'accelerazione e il completamento delle ricostruzioni in corso nei territori colpiti da eventi sismici, approvato dalla Camera dei deputati

La 14^a Commissione permanente, esaminato il disegno di legge in titolo e gli emendamenti ad esso riferiti,

considerato che il decreto-legge reca misure finalizzate a favorire e accelerare le ricostruzioni in corso nei territori colpiti dai terremoti del 2009 e 2016 in Italia centrale, del 2012 in Italia settentrionale e del 2017 nell'isola di Ischia;

considerato che il provvedimento, originariamente composto da 10 articoli, relativi unicamente alle zone colpite dal sisma del 2016 in Italia centrale, con le modifiche apportate dalla Camera dei deputati si compone ora di 52 articoli, relativi anche alle zone interessate dagli eventi sismici del 2009, 2012, 2016 e 2017, recanti disposizioni volte alla velocizzazione e semplificazione delle procedure della ricostruzione e quindi al più celere ripristino delle condizioni socio-abitative adeguate alle popolazioni interessate;

evidenziato che le seguenti disposizioni prevedono esplicitamente il rispetto della normativa europea in materia di aiuti di Stato:

- articolo 3-*septies*, che estende l'estensione da tre a sei anni dell'intervento del Fondo di garanzia in favore delle micro, piccole e medie imprese;

- articolo 8, che proroga le agevolazioni per la ripresa economica nei territori colpiti dal sisma del 2016, tra cui le agevolazioni fiscali in favore delle imprese e dei professionisti;

- articolo 9, che prevede agevolazioni (mutui e contributi) alle imprese agricole dei comuni interessati dai terremoti del 2016 e 2017;

considerato inoltre che:

- l'articolo 1-*ter* prevede modifiche alla norma sulle assunzioni a tempo determinato, «nel rispetto dei limiti temporali previsti dalla normativa europea», di nuovo personale con profilo di tipo tecnico da parte di regioni, province o comuni colpiti dal sisma del 2016 nell'Italia centrale;

- l'articolo 4-*bis* modifica la disciplina del subappalto, eliminando la limitazione alle sole lavorazioni speciali, prevedendo l'obbligo a pena di nullità di inserire nel contratto la volontà di subappaltare, indicando quali opere e le quantità, mentre l'identità dei subappaltatori dovrà essere espressamente comunicata prima dell'inizio dei lavori mediante un *addendum* al contratto;

esprime, per quanto di competenza:

a) parere favorevole sul testo del disegno di legge, con le seguenti osservazioni:

Al Presidente
della 13^a Commissione permanente
S E D E

1) In riferimento all'articolo 1-ter, si ricorda che la normativa europea in materia di contratti a termine è contenuta nella direttiva 1999/70/CE, relativa all'accordo quadro CES, UNICE e CEEP sul lavoro a tempo determinato, allegato alla stessa direttiva.

Tale accordo non prevede un limite temporale espresso per i contratti a tempo determinato, ma stabilisce l'obbligo per gli Stati membri di introdurre tali limiti al fine di prevenire gli abusi derivanti dall'utilizzo di una successione di contratti a tempo determinato; fermo restando 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.

Dispone quindi la Clausola 5, punto 1, dell'accordo che, per prevenire gli abusi derivanti dall'utilizzo di una successione di contratti o rapporti di lavoro a tempo determinato, gli Stati membri dovranno introdurre, in assenza di norme equivalenti per la prevenzione degli abusi, 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.

Potrebbe, pertanto, essere opportuno riferirsi non ai limiti temporali previsti dalla normativa europea, ma alla disciplina nazionale di derivazione europea, rappresentata: per il personale assunto da datori di lavoro privati, dagli articoli 19 e seguenti del decreto legislativo n. 81 del 2015 (come modificato dal decreto-legge n. 87 del 2018); per il personale assunto da datori di lavoro pubblici, dall'articolo 36 del decreto legislativo n. 165 del 2001, che a sua volta rinvia per la disciplina della stipula dei contratti a tempo determinato agli articoli 19 e seguenti del decreto legislativo n. 81 citato.

Va tenuto presente peraltro che, nel caso di abuso di contratti di lavoro a tempo determinato da datori di lavoro privati, la Corte di giustizia, da ultimo con sentenza emessa l'8 maggio 2019, nella causa C-494/17, ha statuito che gli Stati membri possono prevedere la trasformazione dei rapporti di lavoro a tempo determinato in rapporti di lavoro a tempo indeterminato oppure riconoscere ai prestatori il diritto al risarcimento del danno che si aggiunga alla trasformazione del rapporto, senza l'obbligo di cumulo delle due misure.

L'articolo 19, comma 1-bis, del decreto legislativo n. 81 del 2015 prevede quindi che in caso di stipulazione di un contratto di durata superiore a dodici mesi in assenza delle condizioni legittimanti, il contratto si trasforma in contratto a tempo indeterminato dalla data di superamento del termine di dodici mesi.

Tale disposizione non si applica ai contratti stipulati dalle pubbliche amministrazioni. In tali ultimi casi, disciplinati dall'articolo 36 del decreto legislativo n. 165 del 2001, l'abuso della reiterazione dei contratti a termine non può comportare la costituzione di rapporti di lavoro a tempo indeterminato con le medesime pubbliche amministrazioni, ferma restando ogni responsabilità e sanzione.

Al riguardo, è intervenuta la Corte costituzionale con la sentenza n. 248 del 2018, in cui ha richiamato la giurisprudenza europea che ha ritenuto legittima la normativa italiana. In particolare, la Corte di giustizia UE, con sentenza del 7 marzo 2018 (causa C-494/16, Santoro), ha ritenuto compatibile con l'ordinamento europeo le statuizioni contenute nella sentenza della Corte di cassazione, sezioni unite civili, del 15 marzo 2016, n. 5072, in cui è richiamata anche la sentenza della Corte di giustizia del 7 settembre 2015 (causa C-53/04, *Marrosu e Sardino*) emessa a seguito di rinvio pregiudiziale disposto in primo grado nell'ambito del medesimo giudizio. La Cassazione, dopo aver ribadito il divieto di conversione del rapporto di lavoro pubblico a tempo determinato in rapporto a tempo indeterminato, ha affermato che il dipendente pubblico, a seguito della reiterazione illegittima dei contratti a termine, ha diritto al risarcimento del danno previsto dall'articolo 36, comma 5, del decreto legislativo n. 165 del 2001, con esonero dall'onere probatorio, nella misura e nei limiti di cui all'articolo 32, comma 5, della legge 4 novembre 2010, n. 183 (un'indennità

onnicomprendiva nella misura compresa tra un minimo di 2,5 e un massimo di 12 mensilità dell'ultima retribuzione di riferimento), norma poi ripresa dall'articolo 28, comma 2, del decreto legislativo n. 81 del 2015. Rimane ferma la possibilità per il lavoratore dipendente di provare il maggior danno subito.

Quindi, conclude la Corte costituzionale, se da una parte, non può che confermarsi l'impossibilità, per tutto il settore pubblico, di conversione del rapporto da tempo determinato a tempo indeterminato (secondo la pacifica giurisprudenza europea e nazionale), dall'altra deve essere applicata una misura sanzionatoria adeguata, costituita dal risarcimento del danno nei termini precisati dalla Corte di cassazione.

Valuti pertanto la Commissione di merito l'opportunità di precisare la locuzione «*nel rispetto dei limiti temporali previsti dalla normativa europea*», prevista dall'articolo 1-ter del disegno di legge.

2) In riferimento all'articolo 4-bis, relativo alla disciplina del subappalto, si ricorda che la Commissione europea ha aperto la procedura di infrazione n. 2018/2273, per non conformità dell'ordinamento interno rispetto ad alcune disposizioni delle direttive europee in materia di contratti pubblici (direttive nn. 2014/23/UE, 2014/24/UE e 2014/25/UE).

Nella procedura si contestano i vincoli posti dalla normativa nazionale al subappalto e, in particolare, la quota massima del 30 per cento dell'importo complessivo e l'indicazione della terna dei subappaltatori, sebbene si tratti di vincoli che rispondono a valutazioni nazionali di ordine pubblico economico e di contrasto a fenomeni di infiltrazione criminosa.

La Commissione rileva che nelle direttive 2014/23/UE, 2014/24/UE e 2014/25/UE non vi sono disposizioni che consentano un siffatto limite obbligatorio all'importo dei contratti pubblici che può essere subappaltato. Al contrario, le direttive si basano sul principio secondo cui occorre favorire una maggiore partecipazione delle piccole e medie imprese (PMI) agli appalti pubblici, e il subappalto è uno dei modi in cui tale obiettivo può essere raggiunto. Conformemente a tale approccio, l'articolo 63, paragrafo 2, della direttiva 2014/24/UE consente alle amministrazioni aggiudicatrici di limitare il diritto degli offerenti di ricorrere al subappalto, ma solo ove siffatta restrizione sia giustificata dalla particolare natura delle prestazioni da svolgere (la stessa impostazione si ritrova nell'articolo 79, paragrafo 3, della direttiva 2014/25/UE).

Al riguardo si ricorda che, a seguito della richiesta del Tar Lombardia, la Corte di Giustizia UE si è pronunciata il 26 settembre scorso sulla compatibilità con il diritto europeo della normativa italiana sul subappalto e in particolare sul limite generale del 30 per cento di prestazioni subappaltabili (elevato al 40 per cento dal decreto sblocca cantieri fino al 31 dicembre 2020). Con la sentenza del 26 settembre 2019, nella causa C-63/18, la Corte ha stabilito l'incompatibilità di una norma generale che ponga un limite quantitativo *a priori* per il ricorso al subappalto, pur rimanendo intesa l'illegittimità di dare in subappalto l'intera commessa o una sua parte rilevante.

Con riguardo all'identificazione dei subappaltatori in un momento successivo a quello della stipula del contratto, valuti la Commissione di merito l'opportunità di precisare che la trasmissione deve essere indirizzata alla stazione appaltante e che quest'ultima deve avere il diritto effettivo di vagliare e autorizzare l'identità dei subappaltatori;

b) e parere non ostativo sugli emendamenti riferiti al disegno di legge.

Luisa Angrisani