

Roma, 20 ottobre 2020

SENATO DELLA REPUBBLICA  
COMMISSIONE XI - Lavoro pubblico e privato

**OGGETTO: Memoria di ADAPT in merito al «disegno di legge n. 1338, recante delega al Governo per la semplificazione e la codificazione in materia di lavoro».**

Si condividono a seguire le considerazioni presentate da ADAPT nella audizione sui temi in oggetto tenutasi presso la XI° Commissione della Senato della Repubblica in data 20 Ottobre 2020.

### **Premessa**

Il tentativo del legislatore che traspare dalla lettura del disegno di legge n. 1338 è quello di avviare un processo di semplificazione della gestione burocratica dei rapporti di lavoro, nonché migliorare la comprensione del testo normativo laddove questo risulti di difficile interpretazione, capace anche di dare origine ad aporie di sistema. Inoltre, lo sforzo che vuole compiere il legislatore è quello di creare un solido, razionale ed efficiente processo di gestione delle informazioni relative al percorso professionale del lavoratore, le cui tutele oggi sono ancorate marcatamente al sistema delle politiche attive e del sostegno al reddito.

Tuttavia, come meglio diremo, parte degli obiettivi che pone la legge-delega sono stati già prefissati da provvedimenti legislativi, ad oggi vigenti. Pertanto, ci limiteremo a formulare delle osservazioni solo su quanto riteniamo sia più rilevante rispetto al contesto economico attuale.

#### **1) L'apprendistato (art. 1, comma 3, lett. a)**

Dall'analisi tecnico-normativa operata dal Ministero del Lavoro emerge che la necessità di intervento sull'istituto dell'apprendistato *“deriva dalla ridotta diffusione”* della tipologia contrattuale. E, pertanto, attraverso *“la semplificazione degli adempimenti posti in capo al datore di lavoro in ordine agli obblighi di formazione”*, si dovrebbe conseguire il risultato di aumentarne l'utilizzo da parte delle imprese. Se dovesse essere questa la *ratio* ispiratrice di una riforma in tal senso, dobbiamo allora fare presente che l'apprendistato è stato oggetto di riforma per ben quattro volte negli ultimi diciassette anni e il tema della semplificazione (o della riorganizzazione degli attori che concorrono al suo funzionamento) ne è stato, quasi sempre, il motivo di fondo.

A nostro avviso, la scarsa diffusione della tipologia contrattuale non va ricercata in un presunto complesso *iter* burocratico (che il d.lgs. n. 81 del 2015 ha contribuito a snellire) quanto piuttosto in una scarsa cultura imprenditoriale che attanaglia il nostro Paese nel non avere la propensione ad interpretare la formazione come una leva di innovazione e quindi di crescita per l'attività di impresa, considerandola diversamente mera sottrazione di tempo alla prestazione di lavoro. Per avere un

riscontro di quanto asserito, basterebbe incrociare il numero di assunzioni su base annua per verificare tra una popolazione lavorativa giovane (25-30 anni) quanti lavoratori vengono assunti facendo ricorso agli incentivi e ai *bonus* introdotti dalla legge finanziaria e quanti, invece, vengono assunti tramite l'apprendistato (che peraltro ha già un regime contributivo strutturale meno oneroso – pari al 10% – del contratto di lavoro subordinato).

Peraltro, un'ulteriore riforma dell'istituto potrebbe contribuire a scoraggiare ancora di più le imprese a farvi ricorso giacché si verrebbero a creare problemi di diritto transitorio, di non facile gestione, come già accaduto in passato. In questa prospettiva, infatti, riteniamo che anche il continuo mutare del quadro normativo rende sconveniente la scommessa su un contratto che invece ha un grande valore per lo sviluppo della persona.

## **2) Il sistema informativo unitario delle politiche del lavoro (art. 1, comma 3, lett. c)**

Per quanto concerne il sistema informativo unitario, ci limitiamo ad osservare che il sistema informativo unitario delle politiche del lavoro è stato oggetto di riforma già nel 2015. Infatti, ad oggi la materia è disciplinata dall'art. 13 del d.lgs. n. 150 del 2015. Anche in questo caso, l'idea è quella di subordinare una riforma al verificare preventivamente in concreto come questo sistema si sia strutturato, se in altri termini i portali e i sistemi informatici regionali dialogano con il sistema centrale.

## **3) Razionalizzazione e riorganizzazione degli enti che si occupano di politiche attive del lavoro (art. 1, comma 3, lett. e)**

L'ANPAL nasce con lo scopo di accentrare a livello nazionale le competenze in materia di politiche del lavoro che fino al 2015 erano in capo alle venti regioni italiane. Il ruolo dell'Agenzia si sarebbe potuto rafforzare solo con l'approvazione della riforma costituzionale del 2016, che ridisegnava il rapporto di competenze tra Stato e regioni. Tuttavia, l'esito negativo del referendum ha indebolito e ridimensionato l'Agenzia e la sua capacità potenziale di gestire le politiche attive. Si tratta, quindi, di uno stallo che ci accompagna ormai da quattro anni e che si sintetizza in una Agenzia nazionale che non ha le competenze per esercitare pienamente il suo ruolo.

È difficile immaginare che nel futuro breve, fondamentale per la gestione delle numerose transizioni e casi di disoccupazione che si genereranno nella crisi che stiamo vivendo anche a causa della pandemia, il legislatore riproponga una riforma costituzionale in grado di rivitalizzare il ruolo dell'ANPAL. Da qui, l'esigenza di pensare ad una abolizione dell'agenzia per favorire, invece, una legittimazione maggiore delle regioni in merito alla gestione delle politiche del lavoro.

In altri termini, bisognerebbe tentare la strada del ritorno al regime normativo *pre Jobs Act* poiché ad oggi il mercato del lavoro è sempre più incentrato sulla dimensione territoriale e per questa ragione difficilmente gestibile dal centro. Le transizioni tra periodi di lavoro (con diverse tipologie contrattuali), di non lavoro, di formazione, senza che diventino una condanna, è la sfida che il sistema di politiche del lavoro deve affrontare. Ed è per questa ragione che occorre costruire un apparato normativo che favorisca la costruzione di un sistema di gestione delle politiche nei territori, coinvolgendo attori come sindacati, imprese, scuole e università, attività difficilmente coordinabile a livello nazionale.

#### **4) Sull'adeguamento, aggiornamento e semplificazione del linguaggio normativo (art. 1, comma 2, lett. b)**

##### **4.1.) Modifiche in materia di lavoro a tempo determinato e somministrazione a termine**

Con l'entrata in vigore del decreto-legge n. 87 del 2018, convertito in legge n. 96 del 2018 (c.d. *Decreto Dignità*), uno dei dubbi maggiormente ricorrenti inerenti all'applicazione della nuova disciplina sul rapporto di lavoro a tempo determinato riguarda la possibilità di riassumere un lavoratore – precedentemente impiegato con contratto di lavoro in somministrazione a termine per un periodo inferiore a 12 mesi – presso la medesima azienda con un contratto di lavoro a tempo determinato a-causale. La casistica, per nulla rara, si presta a non poche perplessità giacché le posizioni restrittive assunte dal Ministero del Lavoro con la circolare n. 17 del 31 ottobre 2018 non sono state sufficientemente argomentate.

Sovente capita che un'azienda, in qualità di utilizzatrice, impieghi un dipendente in somministrazione a tempo determinato per un periodo – a titolo di esempio – di 5 mesi e allo scadere di questi voglia assumere direttamente il dipendente con un contratto di lavoro a tempo determinato. L'attuale disposizione riguardante la durata massima del contratto a termine (cfr. art. 19, comma 2 del decreto legislativo n. 81 del 2015) stabilisce che «la durata dei rapporti di lavoro a tempo determinato intercorsi tra lo stesso datore di lavoro e lo stesso lavoratore, per effetto di una successione di contratti, conclusi per lo svolgimento di mansioni di pari livello e categoria legale e indipendentemente dai periodi di interruzione tra un contratto e l'altro, non può superare i ventiquattro mesi. Ai fini del computo di tale periodo si tiene altresì conto dei periodi di missione aventi ad oggetto mansioni di pari livello e categoria legale, svolti tra i medesimi soggetti, nell'ambito di somministrazioni di lavoro a tempo determinato».

Come si intuisce dalla formulazione della disposizione, il legislatore prevede una cumulabilità, ai fini del computo per il raggiungimento della durata massima, tra la durata del contratto a termine e la durata del contratto di somministrazione a termine. Sennonché, il problema sorge in relazione alla necessità di apporre o meno la causale al contratto a termine successivamente stipulato a quello di somministrazione a termine. Infatti, ad una prima lettura della norma, sembrerebbe che il legislatore volesse disciplinare – con l'evidente finalità di scongiurare pratiche elusive della disciplina dei rapporti di lavoro a termine – solo il cumulo dei periodi tra le due tipologie contrattuali e non anche incidere sul passaggio dall'una all'altra. In altre parole, l'azienda potrebbe ricorrere senza dubbio alla stipula di un successivo contratto a termine, senza necessità di apporvi la causale, ma che abbia una durata massima pari alla differenza tra il tetto massimo a-causale fissato dalla legge (12 mesi, come prevede l'art. 19, comma 1 del decreto legislativo n. 81 del 2015) e la durata del primo contratto di somministrazione a termine. Ricollegandoci all'esempio sopra esposto, l'azienda potrebbe stipulare un contratto a termine a-causale di 7 mesi, ottenuti dalla differenza tra i 12 mesi indicati dall'art. 19, comma 1 come periodo massimo a-causale e i 5 mesi nell'ambito dei quali il lavoratore già è stato impiegato con contratto di somministrazione a termine; solo allo scadere dei 7 mesi, sia in caso di proroga che di rinnovo sarà necessario indicare una delle motivazioni di cui all'art. 19, comma 1, lett. a) e b) del decreto legislativo n. 81 del 2015.

Questa interpretazione fa leva su due aspetti. Il primo riguarda la formulazione della norma; infatti, il legislatore tiene a precisare che ai fini della durata massima rileva anche il periodo del lavoratore impiegato in somministrazione ma non interviene nella regolazione della successione dei rapporti tra

il contratto di somministrazione e quello a tempo determinato. Inoltre, non sarebbe possibile considerare il passaggio da un contratto di somministrazione a termine ad un contratto a tempo determinato come un “rinnovo” contrattuale, in quanto posto che quest’ultimo è nient’altro che una “rinegoziazione” del contratto, deve necessariamente riguardare la medesima fattispecie contrattuale e non altre tipologie, seppur contigue. Pertanto, il successivo contratto a termine, dovrà considerarsi come un contratto di lavoro *ex novo* ma con un periodo di a-causalità ridotto, a causa dell’espressa previsione di legge circa il computo dei periodi ai fini del calcolo della durata massima. In questa prospettiva, si propone di modificare l’art. 19, comma 2, del d.lgs. n. 81 del 2015 come segue: «la durata dei rapporti di lavoro a tempo determinato intercorsi tra lo stesso datore di lavoro e lo stesso lavoratore, per effetto di una successione di contratti, conclusi per lo svolgimento di mansioni di pari livello e categoria legale e indipendentemente dai periodi di interruzione tra un contratto e l’altro, non può superare i ventiquattro mesi. Ai fini del computo di tale periodo si tiene altresì conto dei periodi di missione aventi ad oggetto mansioni di pari livello e categoria legale, svolti tra i medesimi soggetti, nell’ambito di somministrazioni di lavoro a tempo determinato. **L’assunzione da parte dell’utilizzatore di un lavoratore con contratto di lavoro a tempo determinato, precedentemente impiegato come lavoratore somministrato a tempo determinato, non costituisce un rinnovo contrattuale.**».

#### 4.2.) Modifiche in materia di licenziamento

L’art. 1, comma 2, del decreto 23 prevede che le disposizioni in esso contenute, oltre a trovare applicazione per le nuove assunzioni fatte a partire dal 7 marzo 2015, spiega i propri effetti «anche nei casi di conversione [...] di contratto a tempo determinato o di apprendistato in contratto a tempo indeterminato» successivi all’entrata in vigore dello stesso. Secondo la Corte di Cassazione (**Cass., Sez. Lav., 16 gennaio 2020, n. 823**), i casi di conversione ai quali il legislatore allude sono rappresentati:

- a) dalle ipotesi di conversione volontaria (e quindi, di trasformazione), consistenti in una manifestazione di volontà delle parti successiva all’entrata in vigore del decreto, con effetto novativo;
- b) a queste si aggiungono le ipotesi di conversione giudiziale di contratti a termine stipulati anteriormente all’entrata in vigore del d.lgs. n. 23 del 2015, ma che producono i loro effetti di conversione dopo la sua entrata in vigore, perché successivo è il vizio che li colpisce. In questo ultimo ambito, ricadono pertanto la continuazione del rapporto “di fatto” *ex art. 22, comma 2, del d.lgs. 15 giugno 2015, n. 81*, la riassunzione entro dieci giorni dalla scadenza del primo contratto a termine (qualora di durata inferiore a sei mesi) ovvero entro venti giorni (in caso di contratto a termine di durata superiore a sei mesi) *ex art. 21, comma 2*, ed infine il superamento dei tetti massimi imposti dalla legge (art. 19, commi 1-*bis* e 2; art. 21, comma 1).

Come è agevole notare, in questi casi è il legislatore stesso a stabilire che la sanzione della trasformazione del contratto a tempo indeterminato decorre dal giorno in cui matura il vizio. Tra questi, la Corte esclude le ipotesi di conversione giudiziale del contratto a termine in un contratto a tempo indeterminato per la nullità della clausola appositiva del termine poiché in questa specifica casistica la conversione spiega effetti *ex tunc* facendo retroagire in un momento storico precedente alla data di entrata in vigore del decreto la costituzione del rapporto a tempo indeterminato. E ciò perché la sentenza che accerta la nullità della clausola appositiva del termine e ordina la ricostituzione del rapporto illegittimamente interrotto, cui è connesso l’obbligo del datore di riammettere in servizio il lavoratore, ha natura dichiarativa e non costitutiva. Secondo i giudici di legittimità, non può essere avanzata un’interpretazione diversa da quella fornita in sentenza poiché si

adombrerebbe un rischio di incostituzionalità della disposizione, rappresentato *in primis* da un palese eccesso di delega rispetto a quanto stabilito dall'art. 1, comma 7, lett. c), della legge delega 10 dicembre 2014, n. 183, ove il legislatore specifica che il regime delle tutele crescenti trova applicazione unicamente per le nuove assunzioni. E il lavoratore assunto con un contratto a termine, poi convertito per illegittima apposizione del termine, non può essere considerato tecnicamente un nuovo assunto a far data dal 7 marzo 2015.

Ma a ben vedere, in gioco entrerebbe anche il rischio di una possibile violazione del criterio di ragionevolezza racchiuso nell'art. 3 Cost. se si dovesse considerare che nei casi di conversione di cui all'art. 1, comma 2, rientrano anche i contratti a tempo determinato convertiti giudizialmente dopo il 7 marzo 2015. Come evidenziano i giudici di legittimità a fronte di contratti tutti stipulati prima dell'entrata in vigore del decreto n. 23, in ragione della speditezza dei procedimenti giudiziari, alcuni di essi potrebbero essere convertiti prima del 7 marzo 2015; altri, anche dopo questa data. Con l'inevitabile conseguenza che a fronte di situazioni (patologiche) uguali, l'ordinamento risponderrebbe con regimi di tutela differenziati (e quindi arbitrariamente), che non proverebbero da *“una mera successione di leggi nel tempo, comportanti diversi regimi di trattamento in dipendenza di scelte del legislatore”*, come sarebbe legittimo (v. sempre Cass., Sez. Lav., 16 gennaio 2020, n. 823).

La definizione del campo di applicazione del decreto n. 23 si complica con riferimento al contratto di apprendistato in quanto l'art. 1, comma 1, nello stabilire che il decreto si applica ai «lavoratori che rivestono la qualifica di operai, impiegati o quadri, assunti con contratto di lavoro subordinato a tempo indeterminato a decorrere» dal 7 marzo 2015, non includerebbe tra questi gli apprendisti in quanto lavoratori sprovvisti, appunto, della qualifica.

Senonché, la mancanza di tale riferimento ha indotto parte della dottrina a ritenere che il d.lgs. n. 23 del 2015 non troverebbe applicazione per gli apprendisti assunti anche dopo il 7 marzo 2015 poiché questi sono lavoratori assunti sì a tempo indeterminato, ma che conseguiranno la qualifica solo al termine del periodo formativo, durante il quale quindi non si applicano le disposizioni del d.lgs. n. 23/2015. Se, in effetti, l'art. 1, comma 1, subordina l'applicazione della disciplina al possesso della qualifica e l'apprendista ne è sprovvisto, il decreto non gli potrà essere applicato. Questa interpretazione risulterebbe rafforzata anche da quanto disposto dall'art. 1, comma 2, il quale sancisce che la nuova normativa si applica in caso di conversione di rapporti di apprendistato in contratti a tempo indeterminato successivi al 7 marzo 2015.

Tuttavia, bisogna evidenziare che questa proposta interpretativa potrebbe collidere con la ratio che ha ispirato il legislatore del *Jobs Act*, ossia quella di far crescere il peso della tutela contro il licenziamento illegittimo in modo proporzionale all'anzianità lavorativa. Infatti, adottando la prospettiva di analisi della dottrina richiamata, si finirebbe per tutelare, in un primo momento, con un regime normativo più solido (l'art. 18) il lavoratore-apprendista per poi esporlo ad un regime di tutela molto più flessibile una volta che il rapporto prosegue al termine del periodo di formazione.

Per questa ragione, si propone di aggiungere all'art. 1, comma 2, del d.lgs. n. 23 del 2015 il comma *2-bis*: «Nei casi di conversione di cui al precedente comma rientrano:

- a) ipotesi di trasformazione volontaria, consistenti in una manifestazione di volontà delle parti successiva all'entrata in vigore del decreto, con effetto novativo;
- b) le ipotesi di conversione giudiziale di contratti a termine stipulati anteriormente all'entrata in vigore del d.lgs. n. 23 del 2015, ma che producono i loro effetti di conversione dopo la sua entrata in vigore, perché successivo è il vizio che li colpisce. Tra questi rientrano i casi di cui agli articoli 19, commi *1-bis* e 2, 21, commi 1 e 2, 22, comma 2 del d.lgs. 15 giugno 2015, n. 81».