

ADAPT – Associazione per gli studi internazionali e comparati sul diritto del lavoro e sulle relazioni industriali (www.adapt.it – www.bollettinoadapt.it)

Memoria per audizione su Atto del Governo n. 158: schema di decreto legislativo recante «Testo organico delle tipologie contrattuali e revisione della disciplina delle mansioni a norma dell'articolo 1, comma 7, della legge 10 dicembre 2013 n. 183»

Senato della Repubblica, 21 aprile 2015

- **Premessa**

Quello in commento è, ad oggi, il più complesso dei decreti attuativi del c.d. Jobs Act. Il «testo organico» si compone di 5 titoli, 10 capi e 57 articoli. L'intento del Governo è quello di riordinare in un'unica sede tutte le disposizioni sulle tipologie contrattuali c.d. atipiche sparse in più articolati normativi.

L'opera di razionalizzazione così proposta comporta il superamento delle disposizioni contenute nel d.lgs. 25 febbraio 2000 n. 61 (part-time), nel d.lgs. 6 settembre 2001 n. 368 (contratto a termine), nel d.lgs. 10 settembre 2003 n. 276 (lavoro intermittente, lavoro ripartito, somministrazione, collaborazione a progetto) e nel d.lgs. 14 settembre 2011 n. 167 (apprendistato).

→ Una preventiva osservazione di metodo concerne proprio questa strada scelta dal Governo: come evidente dalla rubrica del decreto, **una tale opera di razionalizzazione non assolve pienamente l'intento di semplificazione così come dettato dalle parole della legge delega che parla significativamente di «testo organico semplificato» (articolo 1, comma 7) e non di solo «testo organico»**. In questo senso la delega era più incisivamente sfruttabile per realizzare quel Testo Unico Semplificato che da tempo la dottrina e gli addetti ai lavori discutono e la cui denominazione certamente è richiamata nella legge 183/2014. La differenza sostanziale tra le proposte note di Testo Unico Semplificato (l'ultima delle quale redatte anche da ADAPT insieme al sen. Ichino, membro di questa Commissione) e il testo organico ipotizzato dal Governo risiede proprio nella maggiore semplicità regolatoria delle prime rispetto alla complessità normativa del secondo, che permane nonostante la meritoria opera di riorganizzazione delle disposizioni relative alle sole tipologie contrattuali (altra diversità rispetto al Testo Unico Semplificato, molto più ampio per argomenti trattati) in un'unica sede.

- **Part-time**

→ Le disposizioni contenute nel decreto confermano la tradizionale diffidenza del Legislatore verso il part-time, pur essendo orientate a una timida semplificazione delle procedure relative al lavoro supplementare nel rapporto a tempo parziale. Per quanto concerne le clausole elastiche il Governo potrebbe procedere a una sostanziale “liberalizzazione” della materia **permettendo sempre il ricorso al lavoro supplementare quando giustificata da ragioni/fatti che siano verificabili, oggettivi e determinati,**

evitando così la discrezionalità del datore di lavoro senza appesantire la regolazione di limiti alla stipulazione di clausole di questo tipo.

→ Particolarmente apprezzabile la norma relativa al diritto alla trasformazione del rapporto di lavoro a tempo pieno in lavoro a tempo parziale per i soggetti affetti da gravi patologie cronico-degenerative inaggravanti. Tale disposizione sana una involontaria discriminazione operata dal d.lgs. 10 settembre 2003 n. 276 che, se da una parte riconosceva in modo lungimirante un tale diritto ai malati oncologici, dall'altra limitava questa opzione a solo questa tipologia di malattia cronica.

- **Somministrazione di lavoro**

→ Inserire la disciplina della somministrazione nel testo organico delle tipologie flessibili è indice di una incomprensione della sua funzione e delle sue dinamiche profonde: la somministrazione non è una forma di lavoro flessibile, come oramai da diversi anni intende il Legislatore, ma una modalità originale e moderna di organizzazione del lavoro avvalendosi dei mercati esterni in chiave di *insourcing*, *cosourcing*, *net sourcing*.

L'occasione della delega poteva essere sfruttata per **costruire un vero e proprio Testo Unico sulla Somministrazione** come contenuto nel Testo Unico Semplificato citato in precedenza.

→ L'esplicito sostegno alla somministrazione di lavoro a tempo indeterminato (c.d. *staff leasing*) è coerente con l'intento di modernizzazione del nostro diritto del lavoro. **E' invece incoerente con questo stesso intento l'apposizione della soglia del 10%** dei lavoratori in *staff leasing* rispetto al numero degli assunti a tempo indeterminato dall'utilizzatore. Il lavoratore è infatti pienamente garantito dal rapporto con l'Agenzia, che non è certo un rapporto lavorativo di "serie B".

→ La specializzazione e la professionalità delle Agenzie per il lavoro potrebbero essere sfruttate per conseguire il meritorio intento di incoraggiare maggiore occupazione dei soggetti svantaggiati, in particolare delle persone con disabilità fisica o psichica. In questo senso **si potrebbe prevedere che allorquando un lavoratore appartenente alle categorie protette fosse somministrato con missione non inferiore a 12 mesi, il suo coinvolgimento permetta all'utilizzatore** (e non all'Agenzia, datore di lavoro diretto) **l'assolvimento degli obblighi di legge in materia di assunzioni obbligatorie.**

Tecnicamente il Legislatore potrebbe operare aggiungendo all'articolo 32 comma 3, dopo l'espressione "sicurezza sul lavoro", le parole seguenti: «, *nonché ai fini della copertura della quota d'obbligo di cui all'articolo 3 della legge 12 marzo 1999, n. 68, nel solo caso di somministrazione di lavoro a tempo indeterminato di lavoratori disabili per missioni di durata non inferiore a dodici mesi*».

- **Apprendistato**

→ L'apprendistato più che un semplice contratto di lavoro è piuttosto «il principale e più naturale canale per la transizione dalla scuola al lavoro e per un ingresso qualificato e qualificante dei giovani nel sistema produttivo» (Marco Biagi, *Istituzioni di diritto del lavoro*, Quinta Edizione, Giuffrè, Milano, 2012, pag. 155). Si tratta quindi di un sistema

dell'incontro tra domanda e offerta di lavoro, nonché uno strumento di quella alternanza citata anche dalla legge delega 183/2014 (articolo 1, comma 7, lettera d) per il quale è opportuna una sede regolatoria autonoma e inopportuno un inserimento in un testo organico dei contratti di lavoro. **Appare perciò più ragionevole confermare il vigente il Testo Unico dell'Apprendistato (d.lgs. 14 settembre 2011 n. 167)**, assolutamente coerente con il decalogo europeo sul corretto funzionamento del contratto che al primo punto chiarisce che il segreto dell'apprendistato come canale di incontro domanda e offerta di lavoro è la stabilità e certezza del quadro legale di riferimento (questo sarebbe il quinto intervento negli ultimi cinque anni!).

Le modifiche alla disciplina dell'apprendistato contenute nel decreto, inoltre, pur individuando una direzione corretta (il potenziamento delle forme di apprendistato più genuine, ovvero i livelli c.d. primo e terzo), presentano diverse criticità che sarebbe opportuno correggere nella versione definitiva del testo organico, qualora fosse confermata la volontà di regolare la materia in questa sede.

In particolare si segnalano:

→ per quanto concerne «l'apprendistato per la qualifica e il diploma professionale, il diploma di istruzione secondaria superiore e la specializzazione professionale» **si è persa l'occasione di ricomprendere tra i possibili utilizzatori di questo contratto tutti i ragazzi iscritti a qualsiasi percorso di istruzione e formazione secondaria superiore.** Anche dopo le modifiche tale possibilità è accessibile solo per gli iscritti ai percorsi di istruzione e formazione professionale a partire dai quindici anni e agli iscritti al quarto o quinto anno dell'istruzione tecnica e professionale (novità di questo decreto, essendo prima questa fattispecie regolata nell'apprendistato di terzo livello). Si conferma quindi una illogica gerarchizzazione della formazione: molto lavoro per la formazione professionale, lavoro solo a fine percorso per l'istruzione tecnica e professionale, nessun lavoro per i licei (i cui iscritti non potranno stipulare contratti di apprendistato di primo livello). Si perde perciò l'occasione di modernizzare definitivamente la materia, permettendo la stipulazione di contratti di apprendistato per la qualifica e il diploma professionale, il diploma di istruzione secondaria superiore e la specializzazione professionale a tutti gli iscritti a qualsiasi percorso secondario superiore **a partire dai 14 anni (quindi dal primo anno, non dagli attuali 15 anni).**

→ il Legislatore si è inoltre dimenticato del particolare caso della Provincia Autonoma di Bolzano, con il paradossale effetto che, qualora fosse approvato senza correzioni il testo in commento, **si depotenzierebbe l'unico modello di "apprendistato a scuola" che funziona nel nostro Paese.** Differentemente da quanto avviene nel resto d'Italia, infatti, **nelle Province Autonome di Trento e Bolzano,** ai sensi del DPR 15 marzo 2010, n. 87, articolo 6, comma 5, gli allievi che hanno conseguito il diploma professionale possono frequentare un apposito corso annuale presso le stesse scuole professionali provinciali, concludendo il percorso con l'esame di Stato. Nel resto del Paese questo è possibile solo "passando", al quarto o quinto anno, nell'istruzione tecnica o professionale statale e svolgendo quindi presso la scuola una sorta di "periodo di recupero" utile per accedere all'esame di maturità ed avere poi i titoli anche per l'accesso all'università. Nelle restanti regioni italiane si può quindi usare la disciplina dell'apprendistato in Istruzione e

Formazione professionale per svolgere in alternanza il secondo (comunque non prima di 15 anni), terzo e quarto anno di scuola professionale; il quinto sarebbe “coperto” dalla nuova disposizione che, strutturando la sperimentazione c.d. Carozza, permette l’apprendistato di primo livello anche al 4° e 5° anno degli istituti tecnici e professionali. Non è invece possibile frequentare da apprendista l’eventuale quinto anno presso una scuola professionale, poiché la norma è chiara nel fissare la durata del contratto «in considerazione della qualifica o del diploma da conseguire e non può in ogni caso essere superiore, per la sua componente formativa, a tre anni ovvero quattro nel caso di diploma quadriennale professionale». Nelle Province di Trento e Bolzano (e solo in quei territori) è invece possibile giungere alla maturità rimanendo nel circuito della formazione professionale anche al quinto anno. Nel caso in cui un ragazzo interessato a conseguire la maturità fosse un apprendista dovrebbe quindi terminare il percorso lavorativo e dedicare un intero anno allo studio tradizionale, poiché la nuova norma non permette la frequenza di questo particolare quinto anno in apprendistato.

Per correggere questa apparentemente involontaria stortura si dovrebbe aggiungere alla dell’articolo 41, comma 5 la frase: *«Inoltre possono essere stipulati contratti di apprendistato di durata non superiore a due anni, per i giovani che frequentano il corso annuale che si conclude con l’esame di Stato, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 15 marzo 2010, n. 87, articolo 6, comma 5»*.

→ E’ opportuno segnalare in questa sede l’evidente contraddizione tra un contratto a tempo indeterminato totalmente decontribuito e un contratto di apprendistato professionalizzante che per le imprese sopra le 9 unità costa il 10% di contribuzione. I primi dati comunicati da ISTAT e dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali confermano la prevedibile diminuzione dei contratti di apprendistato professionalizzante. Eppure si tratta di strumenti diversi - contratto a tempo indeterminato a tutele crescenti e apprendistato professionalizzante - che hanno, quindi, finalità diverse. Il primo, proprio in ragione dell’intervento generale e non selettivo, uguale per ogni assunto, è particolarmente utile ai lavoratori con già qualche anno di esperienza, quindi più produttivi per l’impresa; il secondo è esplicitamente rivolto ai giovani. Il mancato intervento di parificazione dei contributi dovuti (**permettendo quindi la decontribuzione piena anche per gli apprendisti professionalizzanti assunti nelle imprese con più di nove dipendenti**) depotenzierebbe uno strumento solo per i giovani a vantaggio di un contratto di lavoro maggiormente rivolto alla popolazione esperta, pur avendo il nostro Paese uno tra i peggiori tassi europei di disoccupazione giovanile.

- **Collaborazioni**

La riconduzione a subordinazione delle collaborazioni non genuine è certamente l’argomento mediaticamente più dibattuto dello schema di decreto in commento, nonché il più esplicitamente connesso allo scopo del complesso intervento sul diritto del lavoro noto come Jobs Act: l’incremento dell’occupazione a tempo indeterminato (forse ancor più di un più generale “incremento dell’occupazione”, che in effetti i dati dell’ISTAT relativi ai mesi di gennaio e febbraio smentiscono).

Proprio in considerazione dell’importanza di questo “capitolo” nell’economia di tutto il disegno riformatore appare quantomeno dubbia la soluzione tecnica scelta dal Governo.

→ L'estensore dello schema di decreto ha scelto la strada dell'individuazione delle caratteristiche che identificano la non genuinità della collaborazione e, quindi, la subordinazione nascosta. La verifica di queste caratteristiche (personalizzazione della prestazione, continuità, ripetitività e organizzazione del committente, come chiarisce l'articolo 47, comma 1) comporta l'automatica conversione della collaborazione così svolta in contratto di lavoro subordinato.

Una soluzione tecnica alternativa, già presente in dottrina, poteva essere quella della verifica della dipendenza economica, ovvero della dimensione di reddito generata dalla collaborazione se svolta continuativamente e in monocommittenza. L'eventuale trasformazione del rapporto di collaborazione in rapporto subordinato sarebbe conseguentemente connessa alla soglia di reddito individuata come accettabile per una collaborazione volontaria.

Entrambe le soluzioni presentano diversi difetti. Certamente la strada scelta dal Governo è la più **debole nell'individuare le differenze tra parasubordinazione ed autonomia, nonché la più esposta a contenzioso. In particolare appare inopportuno imporre i vincoli della (assenza di) ripetitività e organizzazione del committente.** E' molto marcata la discrezionalità lasciata al giudice del lavoro in merito al contenuto ripetitivo del rapporto di lavoro. Ogni collaborazione, anche la più genuinamente autonoma, presenta situazioni di oggettiva ripetitività che in alcun modo negano la natura autonoma del rapporto. Allo stesso modo il solo fatto di ricevere direttive dal committente o di avere da esso o presso esso una postazione lavorativa organizzata non rivela automaticamente la natura subordinata del rapporto. Si tratta di una situazione assai frequente anche nei più noti e genuini casi di rapporto autonomo.

In definitiva **si potrebbe dare meno enfasi all'individuazione "dall'alto" dei tratti essenziali della subordinazione di fatto (per forza di cose destinati a irrigidire il mercato del lavoro) e lasciare più spazio alla libera e certificata pattuizione delle parti,** prevedendo per le situazioni di dipendenza sostanziale alcune essenziali protezioni in materia di licenziamento, maternità, orario di lavoro, ferie etc... senza bisogno di ricondurre forzatamente il rapporto alla subordinazione, come è nello spirito del progetto per uno Statuto dei lavori già immaginato da Marco Biagi ad inizio Duemila.

→ **Inutilmente rigida ed eccessivamente prudente è la caratteristica di confederalità richiesta agli accordi collettivi capaci di "proteggere" dalla presunzione di subordinazione le collaborazioni.** Già esistono diversi accordi in questo senso (regolanti però le collaborazioni a progetto, destinate ad abrogazione nel decreto in commento) e sono solitamente firmati a livello categoriale e non confederale. Pare inopportuno superare questa dimensione interessando della materia un livello, quello confederale appunto, solitamente dedicato ad altro tipo di contrattazione.

→ Diversi dubbi derivano dalla lettura dell'articolo 48 (recante «stabilizzazione dei collaboratori coordinati e continuativi anche a progetto e di persone titolari di partita IVA») nella versione trasmessa a Camera e Senato, diversa da quella circolata dopo il Consiglio dei Ministri che ha approvato lo schema di decreto. Se infatti in precedenza si garantiva l'estinzione degli illeciti amministrativi, contributivi e fiscali a tutte le stabilizzazioni operate in sede di conciliazione dalla data di entrata in vigore del decreto fino al 31 dicembre 2015 (con divieto di recesso senza giusta causa o giustificato motivo nei 12 mesi successivi all'assunzione), nella versione del decreto in commento tale possibilità è

riconosciuta per le sole assunzioni che decorrano dal 1° gennaio 2016. Tale “cambio di rotta” pare essere giustificato solo da ragioni economiche e potrebbe nascondere un pericoloso messaggio per gli imprenditori. Le ragioni economiche sono determinate dal costo che l’esonero dei contributi previsto dalla Legge di Stabilità 2015 avrà per le casse dello Stato. Prima stime parlano di una cifra compresa tra i 15 e i 20 miliardi di euro, ben più di quanto stanziato a Bilancio per questa misura. Tale risultato è l’esito della (prevedibile) corsa alla trasformazione di contratti a tempo determinato e di collaborazioni in ragione del sostanzioso risparmio contributivo connesso. Per evitare l’eccessivo dimensionamento di questo “buco” di bilancio il Governo con l’articolo 48 pare incentivare i datori di lavoro a non procedere con le trasformazioni in anno 2015 (e quindi vigente l’attuale Legge di Stabilità), bensì ad aspettare il 2016. Tale attesa è premiata con la promessa di condono degli illeciti connessi al rapporto trasformato. **Il datore di lavoro si troverà quindi a scegliere tra il generoso esonero contributivo ora (fino a 24.180 euro in tre anni) o l’altrettanto generoso esonero di responsabilità poi. E’ presumibile che la scelta ricada su questa seconda opzione nei casi più “grigi” di collaborazione, anche perché diversi imprenditori hanno letto questa taciuta modifica “in corsa” come una minaccia di inasprimento delle ispezioni nell’anno 2015 per colmare grazie alle sanzioni parte dello squilibrio di bilancio generato dalle trasformazioni in atto.** D’altra parte il compito degli ispettori sarebbe facilitato proprio dai fenomeni di trasformazioni che indirettamente diventano una autodenuncia di situazioni di falsa autonomia prima dell’assunzione a tempo indeterminato. L’operazione come descritta appare contraria alle finalità del decreto in commento nonché del combinato disposto di Legge di Stabilità e contratto a tempo indeterminato a tutele crescenti (ex d.lgs. 4 marzo 2015 n. 23).

- **Lavoro accessorio**

→ In materia di lavoro accessorio la legge delega n. 183 del 2014 prevede di «estendere (...) il ricorso a prestazioni di lavoro accessorio per le attività lavorative discontinue e occasionali nei diversi settori produttivi». Tale criterio di delega pare solo parzialmente soddisfatto dagli articoli 51-54 del decreto in analisi. Le nuove disposizioni si muovono infatti negli argini tracciati dalla disciplina vigente, senza riuscire a superare il contraddittorio limite reddituale complessivo in capo al lavoratore mediante voucher **tornando, come da originaria formulazione, al limite reddituale per singolo datore di lavoro (in origine di 5.000 euro). Questa pare ancora la soluzione più ragionevole** (e comunque non socialmente “pericolosa”) per estendere realmente il ricorso a prestazioni di lavoro accessorio tramite voucher come previsto dalla legge delega.

- **Tirocini formativi e di orientamento e di inserimento**

→ In un testo organico che ambisce a regolare tutte le tipologie contrattuali flessibili **manca qualsiasi riferimento ai c.d. stages**. Se da una parte è vero che non si tratta di contratti di lavoro, dall’altra i dati certificano essere questa la forma di “precarietà” più abusata, anche in ragione della confusa normativa di riferimento e del complesso riparto di competenze tra Stato e Regioni.