



DISEGNO DI LEGGE

d'iniziativa della senatrice PARENTE

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 16 APRILE 2019

Modifiche all'articolo 19 del decreto legislativo 15 giugno 2015, n. 81,
per un utilizzo corretto del contratto di lavoro subordinato a tempo
determinato

ONOREVOLI SENATORI. - Il presente disegno di legge è finalizzato, da una parte, a fare chiarezza in termini generali sulle causali introdotte dal legislatore nel 2018 e, dall'altra, a consentirne, attraverso la contrattazione collettiva di vario livello, una specificazione che traduca le fattispecie astratte oggetto di previsione legislativa in vere e proprie ipotesi normativamente prefigurate di legittimo ricorso al contratto a termine ed anche al rapporto di lavoro a termine somministrato, visto il rinvio dell'articolo 34 del decreto legislativo 15 giugno 2015, n. 81, al capo III del medesimo decreto legislativo, riguardante il lavoro a tempo determinato.

Lo scopo è dunque quello di tradurre le fattispecie astratte, rispettandone la « *ratio* », in ipotesi caratterizzate da un certo livello di concretezza perché siano coerenti con la realtà produttiva dei vari settori merceologici ed anche delle singole aziende. Le norme contenute nella presente legge, pertanto, non sono dunque abrogative, né modificative delle disposizioni in vigore, previste dal decreto-legge 12 luglio 2018, n. 87, convertito, con modificazioni, dalla legge 9 agosto 2018, n. 96, ma mirano a specificarle perché esse sono, allo stesso tempo, rigide e vaghe, con il rischio di determinare effetti reali di un utilizzo non adeguato dei contratti a termine, producendo eccessivo e non giustificato *turnover* tra le lavoratrici e i lavoratori, da una parte e non andando incontro alle esigenze di crescita delle aziende, dall'altra.

Considerata questa finalità, il presente disegno di legge si muove in una duplice direzione: (i) quella del necessario chiarimento delle formule utilizzate dal legislatore nell'introduzione delle causali legittimanti il ricorso al contratto di lavoro a termine per

periodi superiori a dodici mesi e legittimanti, altresì, i rinnovi, nonché le proroghe oltre i primi dodici mesi e (ii) quella di un altrettanto necessario recupero del ruolo della contrattazione collettiva, la quale, per la vicinanza delle organizzazioni sindacali e delle associazioni imprenditoriali al mondo del lavoro, è la modalità più idonea per dare concreta e coerente applicazione a quelle formulazioni legislative che, per quanto il più possibile dettagliatamente definite, rimangono pur sempre generali ed astratte.

Nella prima direzione si muove l'articolo 1, comma 1, lettera *a*), del disegno di legge, nella seconda direzione la lettera *b*). Dev'essere sottolineato, però, che i due interventi normativi sono tra loro strettamente connessi, per le ragioni indicate di seguito.

Com'è noto le causali di cui all'articolo 19, comma 1, del decreto legislativo 15 giugno 2015, n. 81, sono le seguenti:

a) esigenze temporanee e oggettive, estranee all'ordinaria attività, ovvero esigenze di sostituzione di altri lavoratori;

b) esigenze connesse a incrementi temporanei, significativi e non programmabili, dell'attività ordinaria.

È evidente che tale formulazione, per quanto ben diversa da quella, per così dire, « ellittica » dell'articolo 1, comma 1, del decreto legislativo n. 368 del 2001 (il cosiddetto « causalone ») rivela comunque una scelta legislativa orientata all'individuazione di fattispecie di carattere generale, tendenzialmente comprensive di una pluralità di situazioni concrete, anche ben distinte tra di loro. Si può dire che è una scelta « mediana » tra quella fatta dal legislatore nel 2001 (che, per l'appunto, aveva optato per il

cosiddetto « causalone », costituito da « ragioni di carattere tecnico, produttivo, organizzativo o sostitutivo », con la precisazione, dal 2008, « anche se riferibili alla ordinaria attività del datore di lavoro ») e quella che era stata compiuta dal legislatore del 1962 (con la legge n. 230, la quale ha introdotto il principio della necessaria « causalità » dell'apposizione del termine al contratto di lavoro), che aveva optato per una elencazione analiticamente descrittiva delle varie situazioni che potevano validamente motivare un contratto di lavoro subordinato a tempo determinato.

Ebbene, a fronte di questa scelta « mediana » fatta dal legislatore nel 2018, vi è la necessità, anzitutto, di un'operazione « definitoria », perché è elevato il rischio di interpretazioni contrastanti, con conseguente compressione del valore cardine della certezza del diritto. Il che si tradurrebbe, poi, come peraltro molti segnali provenienti dal mondo produttivo già inducono a ritenere, in una sorta di generalizzata « disaffezione » per la nuova legge, con la conseguenza, non soltanto di una sua applicazione distorta, ma anche di una sostanziale disapplicazione in una pluralità di situazioni in cui il ricorso al contratto di lavoro a termine potrebbe essere invece coerente con la funzione sussidiaria di questa tipologia contrattuale e determinare anche una crescita complessiva del sistema in termini occupazionali e produttivi.

A questa operazione « definitoria », dunque, è diretta la lettera *a)* del comma 1 dell'articolo 1 del presente disegno di legge, che non modifica il contenuto delle lettere *a)* e *b)* del comma 1 dell'articolo 19 del decreto legislativo n. 81 del 2015, ma è diretta ad esplicitarne al massimo le potenzialità applicative.

Del resto, la tecnica legislativa delle « definizioni » – che indirizzano l'interprete e l'operatore del diritto e, pur non equivalendo ad interpretazione autentica, impongono loro

di rispettare la nozione offerta dal legislatore (si veda, ad esempio, la sentenza della Corte di cassazione n. 22552 del 7 novembre 2016, al punto 36) – non è certo nuova anche al nostro ordinamento (si veda, ad esempio, l'articolo 2 del testo unico di cui al decreto legislativo n. 151 del 2001).

Con l'articolo 1, comma 1, lettera *a)*, del disegno di legge, dunque, s'intende inserire nell'articolo 19 del decreto legislativo n. 81 del 2015, come modificato dall'articolo 1, comma 1, del decreto-legge 12 luglio 2018, n. 87, convertito, con modificazioni, dalla legge 9 agosto 2018, n. 96, un comma aggiuntivo, il comma 1.1, con il quale, alle lettere *a)* e *b)*, sono definite, prima di tutto, le « esigenze temporanee e oggettive, estranee all'ordinaria attività » di cui alla lettera *a)* dell'articolo 19, comma 1, del decreto legislativo n. 81 del 2015.

Il concetto di « esigenza temporanea e oggettiva » è suscettibile, come le passate esperienze insegnano, di molteplici ed anche difformi interpretazioni, sicché si è voluto specificarlo sia sul piano cronologico, tenendo conto della durata massima che per legge può avere un contratto di lavoro a termine, sia sul piano concettuale, facendo riferimento a quelle scelte imprenditoriali che impongono una temporanea modifica dell'assetto tecnico ovvero organizzativo ovvero produttivo dell'azienda.

Il concetto di estraneità all'attività ordinaria è stato poi riferito alla necessità di avvalersi di mansioni normalmente non utilizzate in azienda, vale a dire, ad un parametro oggettivo e verificabile. In specifico, poi, il riferimento a mansioni non utilizzate negli ultimi sei mesi precedenti l'assunzione a tempo determinato è parso necessario per ancorare la concreta valutazione circa la sussistenza di tale parametro a un arco temporale preciso e già collaudato in analoghe situazioni, in particolare quando si trattò di specificare il concetto di « temporanea utilizzazione in qualifiche non previste dai nor-

mali assetti produttivi aziendali » di cui all'articolo 1, comma 2, lettera *b*), della legge 24 giugno 1997, n. 196.

All'epoca, la circolare del Ministero del lavoro e della previdenza sociale n. 141 del 1997 chiarì che l'espressione legislativa stava ad indicare le mansioni effettivamente svolte nell'arco degli ultimi sei mesi nell'attività aziendale.

Con le lettere *c*), *d*) ed *e*) del comma 1.1 viene offerta, poi, una specificazione di quanto previsto dalla lettera *b*) dell'articolo 1, comma 1, del decreto legislativo n. 81 del 2015, chiarendo anche qui il concetto di « temporaneità » e quelli espressi dalle altre parole adoperate nella disposizione di legge, ad iniziare dallaendiadi « significativi e non programmabili », che si è inteso definire con particolare riferimento ai possibili eventi che non si verificano con una cadenza regolare.

Il comma 1-*ter* è invece dedicato a consentire alla contrattazione collettiva di individuare e specificare, tenendo presenti le causali astratte e generali e le loro definizioni legislative, casi concreti di utilizzo, nelle variegate realtà produttive, del contratto di lavoro a tempo determinato.

Come accennato, questa norma è strettamente connessa a quella del comma 1.1 e ciò per la ragione che il comma 1-*ter* non demanda alla contrattazione collettiva il compito di definire essa stessa le fattispecie generali in cui è consentita la stipulazione di contratti di lavoro a tempo determinato – com'è stato, in ampia misura, con l'articolo 23 della legge n. 56 del 1987 –, ma le demanda il compito di dare concreta attuazione alla volontà del legislatore, avendo riguardo alle fattispecie da questi previste e definite e alle concrete realtà dei settori merceologici e delle singole aziende.

È un compito, questo, che non può non spettare ai soggetti che sono più vicini al mondo produttivo e che più conoscono, per il fondamentale ruolo che svolgono nel nostro ordinamento giuridico e nel nostro si-

stema socio-economico, le necessità effettive delle imprese e dei lavoratori e le potenzialità di sviluppo in termini produttivi e occupazionali delle varie aziende e dei vari settori.

Non si tratta, peraltro, di una sorta di « riedizione » del comma 1-*bis* dell'articolo 1 del decreto legislativo n. 368 del 2001 dopo le modifiche apportatevi dal decreto-legge 28 giugno 2013, n. 76, convertito, con modificazioni, dalla legge 9 agosto 2013, n. 99, perché la contrattazione collettiva, così come non potrà « creare », al di fuori del quadro legislativo, nuove ipotesi di legittimo ricorso al contratto a termine dopo i dodici mesi della « acausalità », neppure potrà, come si era ritenuto nel sistema delineato dalla normativa anzidetta, individuare nuove ipotesi di « acausalità » del contratto a termine che si aggiungano a quella prevista dall'articolo 19, comma 1, del decreto legislativo n. 81 del 2015, ma dovrà specificare fattispecie di concreta operatività del contratto a termine « causale » introdotto dal legislatore con le lettere *a*) e *b*) dell'articolo 19, comma 1, del decreto legislativo n. 81 del 2015.

In definitiva, con il presente disegno di legge, di natura, in realtà, « integrativa », il contratto a termine: (*a*) rimarrà « acausale » se la durata non è superiore a dodici mesi e (*b*) rimarrà « causale » in caso di durata superiore, ma le fattispecie concrete in cui potranno essere « tradotte » le causali generali ed astratte delle lettere *a*) e *b*) dell'articolo 19, comma 1, del decreto legislativo n. 81 del 2015, così come meglio definite dal presente disegno di legge onde evitare il più possibile interpretazioni contrastanti ed opzioni ermeneutiche restrittive (com'è accaduto nella vigenza del cosiddetto « causalone »), saranno individuate dalla contrattazione collettiva, ovviamente in necessaria coerenza con la « ratio » che ha ispirato il legislatore. Analogo discorso vale per il regime dei rinnovi e delle proroghe oltre il termine di durata di dodici mesi.

È da sottolineare, peraltro, che affidare questo compito alla contrattazione collettiva non soltanto è coerente con il principio della libertà sindacale e con il tradizionale ruolo delle organizzazioni sindacali nel nostro ordinamento, ma è altresì coerente con l'ordinamento dell'Unione europea, dove la direttiva europea sul lavoro subordinato a tempo determinato è attuazione, com'è noto, di un Accordo quadro intervenuto tra le parti sociali.

D'altro canto, giova anche sottolineare come la migliore dottrina che si è occupata delle modifiche all'articolo 19 del decreto legislativo n. 81 del 2015 introdotte dal legislatore del 2018 ha persino segnalato come in un sistema non più caratterizzato dall'assoluta « acausalità » non appaia logica e coerente l'omessa previsione che i contratti collettivi possano, a loro volta, prevedere ulteriori causali di stipula di contratti ultrannuali, nonché ulteriori causali di proroghe e rinnovi.

In questa prospettiva, il comma 1-ter che si propone di inserire nell'articolo 19 del decreto legislativo n. 81 del 2015 è finalizzato a consentire alla contrattazione collet-

tiva, nell'ambito delle causali e delle definizioni di legge, di specificare, non solo ipotesi di contratto a termine di durata ultrannuale, ma anche ipotesi, magari diverse da queste ultime, di proroghe ultrannuali e di rinnovi.

Infine, non può di certo sostenersi che il presente disegno di legge, per quanto attiene al ruolo della contrattazione collettiva, sarebbe una sorta di « duplicazione » di quanto già consentito dall'articolo 8 del decreto-legge n. 138 del 2011, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 148 del 2011, che disciplina la cosiddetta contrattazione « di prossimità ». Difatti, senza necessità di addentrarsi nella disquisizione – tutta interna alla problematica della successione delle leggi nel tempo – circa la perdurante o meno possibilità di derogare, tramite la contrattazione « di prossimità », alla normativa sulle causali introdotte dal legislatore nel 2018, è sufficiente osservare, in proposito, che i limiti della contrattazione di prossimità « in deroga » sono chiaramente fissati dal medesimo decreto-legge n. 138 del 2011 laddove individua le situazioni e le finalità che legittimano la deroga.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

1. All'articolo 19 del decreto legislativo 15 giugno 2015, n. 81, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) dopo il comma 1 è inserito il seguente:

« *1.1.* Ai fini di cui al comma 1:

a) per esigenze temporanee e oggettive di cui al comma 1, lettera *a)*, si intendono le esigenze rappresentate da qualunque necessità aziendale di cui sia prevista una durata non superiore a ventiquattro mesi e che conduca a scelte imprenditoriali, sia di carattere tecnico, sia di carattere organizzativo, sia di carattere produttivo, ivi comprese in ogni caso quelle derivanti da innovazioni o da adeguamenti di carattere tecnologico, dall'avvio di una nuova attività, ovvero dal lancio di un nuovo prodotto o di un nuovo servizio;

b) per esigenze estranee all'ordinaria attività di cui al comma 1, lettera *a)*, si intendono le esigenze che implicano lo svolgimento di mansioni non utilizzate nell'ambito dell'attività aziendale nell'arco degli ultimi sei mesi precedenti le assunzioni a tempo determinato;

c) per esigenze connesse a incrementi temporanei dell'attività ordinaria di cui al comma 1, lettera *b)*, si intendono le esigenze aziendali occasionate direttamente o indirettamente da incrementi di attività di durata non superiore a ventiquattro mesi;

d) per incrementi significativi e non programmabili dell'attività ordinaria di cui al comma 1, lettera *b)*, si intendono gli in-

crementi anche riconducibili a fluttuazioni di mercato, che non si presentano con cadenza regolare nell'ambito di una determinata azienda o del suo mercato di riferimento, ivi comprese in ogni caso le proroghe o i rinnovi di commesse;

e) per attività ordinaria di cui al comma 1, lettera *b)*, si intende l'attività principale dell'azienda, ivi comprese in ogni caso le attività ad essa accessorie o strumentali »;

b) dopo il comma 1-*bis* è inserito il seguente:

« *1-ter.* I contratti collettivi stipulati dalle organizzazioni sindacali dei lavoratori e dei datori di lavoro comparativamente più rappresentative sul piano nazionale, avuto riguardo alle causali di cui al comma 1 come definite ai sensi del comma 1.1, possono individuare sia specifiche ipotesi causali per utilizzo del contratto di lavoro a tempo determinato per una durata superiore a dodici mesi, sia specifiche ipotesi di rinnovo, nonché specifiche ipotesi causali di proroga oltre il termine di durata di dodici mesi, ferma restando ogni altra previsione in materia di cui al presente decreto legislativo ».

€ 1,00