

BOZZE DI STAMPA
10 dicembre 2024
N. 1 ANNESSO

SENATO DELLA REPUBBLICA

XIX LEGISLATURA

Disposizioni in materia di lavoro (1264)

PROPOSTE DI QUESTIONE PREGIUDIZIALE

QP1

BOCCIA, ZAMPA, CAMUSSO, FURLAN, ZAMBITO

Il Senato,

in sede di esame del disegno di legge A.S. 1264 recante "Disposizioni in materia di lavoro" - qualificato come collegato alla manovra di finanza pubblica per gli anni 2024-2026 ed approvato con modifiche e integrazioni dalla Camera dei deputati;

premesso che:

il presente disegno di legge, giunto al Senato dopo l'esame da parte della Camera dei deputati, durato, con molte interruzioni, più di un anno, dal 6 dicembre 2023 al 9 ottobre 2024, è un testo che rappresenta un ulteriore passo in avanti nella deregolamentazione del mercato del lavoro e nella precarizzazione delle lavoratrici e dei lavoratori;

i molti articoli di cui è composto e il titolo altisonante non corrispondono alla pochezza dei contenuti che non danno alcuna risposta alle grandi questioni riguardanti i diritti dei lavoratori, come il dramma della disoccupazione giovanile, la mancanza di lavoro stabile pagato in modo dignitoso, la perdurante presenza di lavoro nero e di lavoro sfruttato, le continue e tragiche morti sul lavoro, la questione della parità retributiva tra uomini e donne;

la risposta a queste domande sono disposizioni che, nel migliore dei casi, risultano del tutto marginali o settoriali e che, nel peggiore, si rivelano nocive e pericolose in quanto finalizzate a ridurre le tutele delle lavoratrici e dei lavoratori;

ai dati riportati dall'Istat e dall'INPS, secondo i quali una percentuale altissima degli *under 30* ha un contratto somministrato, stagionale o intermittente, il disegno di legge risponde con l'articolo 10 che introduce due nuove fattispecie di esenzione dal computo dei limiti quantitativi relativi alla somministrazione a tempo determinato di lavoratori ed esclude alcune fattispecie di contratti a tempo determinato stipulati tra agenzie di somministrazione e lavoratori dall'ambito di applicazione delle cosiddette causali;

con questo articolo si eliminano gli attuali limiti per l'utilizzo del contratto di somministrazione di lavoro, realizzando così la liberalizzazione totale di questa tipologia contrattuale arrivando al paradosso che potrà esistere un'impresa con il 100 per cento dei dipendenti in somministrazione, senza più alcun rapporto tra datore di lavoro e dipendente, poiché si tratta di manodopera intermediata;

in questo, come in articoli del disegno di legge che intervengono su diverse tipologie contrattuali, si ignora, consapevolmente e colpevolmente, il ruolo fondamentale della contrattazione da cui non si può prescindere, se non per intervenire in modo "autoritario";

secondo alcuni dei soggetti auditi nel corso dell'esame in 10^a Commissione, appaiono estremamente pericolose le modificazioni previste dall'articolo 10 poiché espongono l'Italia a procedura di infrazione dinanzi alla Corte di Giustizia dell'Unione Europea in quanto contrastanti con i principi fondamentali cui è informato il diritto comunitario in materia di contratti di lavoro precario;

in particolare, la Corte di Lussemburgo, con la sentenza KG del 14.10.20, ha dichiarato che "L'articolo 5, paragrafo 5, prima frase, della direttiva 2008/104/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 19 novembre 2008, relativa al lavoro tramite agenzia interinale, deve essere interpretato nel senso che esso osta a che uno Stato membro non adotti alcuna misura al fine di preservare la natura temporanea del lavoro tramite agenzia interinale, nonché ad una normativa nazionale che non preveda alcuna misura al fine di evitare l'assegnazione ad un medesimo lavoratore tramite agenzia interinale di missioni successive presso la stessa impresa utilizzatrice con lo scopo di eludere le disposizioni della direttiva 2008/104 nel suo insieme.";

ed ancora, il prof. Bronzini, già Presidente della sezione della Corte di cassazione, audito nel corso dell'esame del disegno di legge dalla 10^a Commissione, "(.) Nel linguaggio dell'Unione provocare una segmentazione eccessiva del mercato del lavoro è certamente pericoloso non solo perché può indebolire il dialogo sociale ma soprattutto perché può mettere a repentaglio la copertura sociale dei lavoratori, segnatamente sul lato pensionistico. (.) Lo stato economico di un paese viene, quindi, da tempo valutato nel semestre europeo anche alla luce di questo rapporto statistico tra contratti *pleno iure* e contratti atipici e di lavoro autonomo e certamente non gioverebbe alla valutazione dell'Italia, che è già sotto infrazione per violazione del Patto di stabilità, la convinzione degli organi di controllo europeo che si voglia incrementare in modo significativo il segmento dei rapporti atipici del mercato del lavoro. Da

questo punto di vista l'ultimo rapporto Istat che fotografa la situazione italiana in settembre dovrebbe costituire un campanello d'allarme non solo perché gli inattivi sono cresciuti più degli occupati ma perché, nell'ambito delle nuove assunzioni, si è interrotta la precedente prevalenza di quelle a tempo indeterminato *pleno iure* a vantaggio di assunzioni con contratti atipici.";

per il prof. Bronzini, quindi, appaiono "inopportune" le modifiche introdotte al decreto legislativo 15 giugno 2015, n. 81: riguardo alla modifica all'articolo 31, comma 2, sottolinea "l'assoluta irrazionalità (anche per violazione dell'articolo 3 Cost.) di questa esclusione che assimila la condizione di questi dipendenti a tempo indeterminato delle Agenzie a quella di soggetti (già esclusi dal computo) disoccupati che godono da almeno dei mesi di trattamenti di disoccupazione o di ammortizzatori sociali e di lavoratori svantaggiati come da regolamento Ue n. 651/2024, cioè lavoratori soggettivamente vulnerabili e già assistiti da meccanismi pubblici di sostegno al reddito.";

considerato che:

l'articolo 11 reca una norma qualificata come di interpretazione autentica, avente quindi effetto retroattivo, relativa alla esclusione delle attività stagionali dall'ambito di applicazione dei termini dilatori per la riassunzione a tempo determinato di un lavoratore. In tale esclusione rientrano le attività stagionali individuate con decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali - ovvero, fino all'eventuale adozione di tale decreto, quelle individuate dal D.P.R. 7 ottobre 1963, n. 1525, - nonché le altre ipotesi, individuate dai contratti collettivi nazionali, territoriali o aziendali stipulati da associazioni sindacali comparativamente più rappresentative sul piano nazionale e dai contratti collettivi aziendali stipulati dalle rappresentanze sindacali aziendali delle suddette associazioni ovvero dalla rappresentanza sindacale unitaria;

tale disposizione comporta l'ampliamento del criterio di classificazione dei contratti stagionali e allarga in modo improprio il concetto stesso di stagionalità al fine da poterlo adattare a qualsiasi situazione, aggirando i vincoli e i limiti che delimitano le attività stagionali e superando la sentenza della Cassazione che limitava l'uso del contratto stagionale a determinati settori e in determinati periodi;

infatti, secondo alcuni dei soggetti auditi, come l'Associazione Comma 2, tale norma, oltre a esporre a sua volta l'Italia a procedura di infrazione dinanzi agli organi comunitari, si espone a sindacato di costituzionalità, nel momento in cui tenta di far passare per interpretazione autentica un'interpretazione della legge difforme da quella già fornita dalla Corte di cassazione, che con almeno 7 decisioni del 2023/24 ha statuito che "In tema di contratti di lavoro a tempo determinato, non è, di per sé, qualificabile come attività agricola stagionale quella, idonea a perpetuarsi nel tempo, che non dipenda dall'ordinaria scansione temporale delle comuni incombenze attinenti alla detta attività agricola; infatti, nell'ambito di attività imprenditoriali di carattere stagionale, esistono necessità operative, sia pure di dimensioni limitate, che proseguono per tutto il corso dell'anno, con la conseguenza che i lavoratori

addetti stabilmente (ed oltre i tempi indicati nella normativa nazionale in tema di contratti a tempo determinato) a simili attività devono essere dipendenti a tempo indeterminato e non lavoratori stagionali, anche quando l'attività produttiva come tale, considerata nel suo complesso, abbia carattere stagionale.";

per il prof. Bronzini, "(.) Questa soluzione non può essere legittima né dal punto di vista costituzionale, né sovranazionale, né convenzionale. La norma di cui all'articolo 11 attribuisce un significato all'articolo 21, secondo comma, del d.lgs. n.51 incompatibile con la sua formulazione letterale che è puramente di rinvio a procedure di individuazione delle "attività stagionali" da parte del Ministero o dai contratti collettivi che non sono stati individuati in specifico, oltre la sfera applicativa del DPR del 1963. (.) Inoltre la norma pretesamente "di interpretazione autentica" vorrebbe considerare "attività stagionali" quelle derivanti da mere "esigenze tecnico-produttive", esigenze certo da specificare nella contrattazione collettiva, ma che possono non avere alcun nesso con un'attività ontologicamente stagionale, trascendendo così lo stesso campo oggettivo di disciplina dell'articolo 21, secondo comma. La norma di cui all'articolo 11 alla luce anche dei principi enunciati dalla nostra Consulta non può essere considerata "autentica". Per riprendere la Corte " questa Corte si è ripetutamente espressa nel senso che va riconosciuto carattere interpretativo alle norme che hanno il fine obiettivo di chiarire il senso di norme preesistenti ovvero di escludere o di enucleare uno dei sensi fra quelli ritenuti ragionevolmente riconducibili alla norma interpretata, allo scopo di imporre a chi è tenuto ad applicare la disposizione considerata un determinato significato normativo (sentenza n. 424 del 1993) . ed ha chiarito che il legislatore può adottare norme di interpretazione autentica non soltanto in presenza di incertezze sull'applicazione di una disposizione o di contrasti giurisprudenziali, ma anche quando la scelta imposta dalla legge rientri tra le possibili varianti di senso del testo originario, così rendendo vincolante un significato ascrivibile ad una norma anteriore (*ex plurimis*: sentenze n. 15 del 2012, n. 271 del 2011, n. 209 del 2010)." (sentenza n. 314 del 2014). Essendo palesemente incompatibile con il tenore letterale della norma la disposizione vale solo per l'avvenire (e così l'interpreterebbe senz'altro la Corte di cassazione come ha fatto in innumerevoli altri casi), a meno che il legislatore non la dichiari espressamente a carattere retroattivo, come correttamente ha fatto notare l'Ufficio studi del Senato." (.) Nel caso in esame l'intervento legislativo retroattivo disposto all'articolo 11 non può di certo giustificarsi in base ad "imperiose ragioni di interesse pubblico"; l'intento retroattivo sembra plausibilmente destinato a risolvere qualche contenzioso pendente, ribaltando per alcuni datori di lavoro l'esito previsto a legislazione immutata e riguarda solo una situazione molto particolare che non può di certo rappresentare quello stato d'emergenza che indica la giurisprudenza della Corte di Strasburgo.";

ed ancora: l'articolo 19 del disegno di legge dispone che l'assenza ingiustificata del lavoratore protratta oltre determinati termini comporta la risoluzione del rapporto di lavoro per volontà del lavoratore, salvo che questi

dimostri l'impossibilità, per causa di forza maggiore o per fatto imputabile al datore di lavoro, di comunicare i motivi che giustificano l'assenza;

il suddetto articolo pone le condizioni per un affievolimento delle tutele nei confronti del triste fenomeno delle dimissioni in bianco, pratica subdola che in questo modo si cerca di ripristinare, in contrasto con gli importanti cambiamenti introdotti negli ultimi decenni;

nel corso dell'esame presso la Camera dei deputati, il Gruppo del Partito Democratico con gli altri Gruppi di opposizione è riuscito a far approvare alcuni emendamenti che riducono, almeno in parte, gli effetti negativi di questa disposizione, ma questo "capitolo" non avrebbe mai dovuto essere riaperto, perché ridurre i tempi e i sistemi di controllo da parte degli ispettori del lavoro è il modo più semplice per rendere più deboli e più indifesi lavoratrici e lavoratori, soprattutto quelli più fragili;

secondo l'Associazione Comma 2, audita nel corso dell'esame in Commissione "Tale disposizione introduce una pericolosa incertezza in ordine alla reale volontà del lavoratore di recedere dal rapporto di lavoro. La disposizione cancella i progressi del sistema giuridico finalizzati ad evitare il fenomeno delle dimissioni in bianco e in generale quelle situazioni di incertezza in cui un lavoratore allontanato

dal posto di lavoro venisse considerato Dimissionario. Infatti, proprio a tale fine la legge 92/2012 (legge Fornero), prima, e il decreto legislativo 151/2015, dopo, hanno imposto la comunicazione telematica delle dimissioni. Con questa norma, invece, il lavoratore allontanato o non chiamato al lavoro senza una chiara comunicazione scritta, rischia di essere considerato dimissionario, perdendo le garanzie connesse al licenziamento (contestazione disciplinare, audizione, comunicazione scritta, impugnazione giudiziale). Né tale rischio è attenuato dalle modifiche introdotte in sede di discussione alla Camera. Da una parte, l'obbligo di comunicazione all'ispettorato non qualifica un disincentivo agli abusi nella misura in cui non vi è un obbligo di intervento tempestivo dell'ispettorato. Dall'altra, consentire al lavoratore il potere di dimostrare l'impossibilità di comunicare i motivi di assenza non aiuta, in quanto trascura che la difficoltà della parte debole del rapporto è proprio di tipo probatorio.";

considerato inoltre che:

il disegno di legge in esame non reca alcuna seria misura in materia di prevenzione, con riguardo alla sicurezza nei luoghi di lavoro, creando invece le premesse per una maggiore deresponsabilizzazione delle imprese;

umentando la precarietà diminuisce anche la sicurezza sul lavoro: i numeri rivelano infatti un legame molto stretto tra i morti sul lavoro da un lato e la precarietà e l'utilizzo a intermittenza dei lavoratori dall'altro;

secondo tutti gli studi effettuati, in Italia si continua a morire sul lavoro con una media di tre decessi al giorno, oltre mille morti nel 2022, lo stesso nel 2023, e secondo l'Inail nel primo semestre del 2024 gli incidenti mortali sul lavoro denunciati sono stati 469, con un aumento del 4,2 per cento rispetto

allo stesso periodo nel 2023 e, nel caso dei contratti a tempo determinato gli incidenti mortali sul lavoro hanno una incidenza che è pari al doppio di quella che si registra nel caso di contratti a tempo indeterminato: 8,98 ogni 100mila lavoratori nel primo caso contro 4,49 nel secondo;

analoga sproporzione si registra anche guardando l'incidenza complessiva degli infortuni: 3,28 per cento per i contratti a termine contro il 2,08 per cento per quelli a tempo indeterminato; la spiegazione è tanto semplice quanto inquietante: i lavoratori a termine sono generalmente meno formati alla prevenzione, meno consapevoli dei rischi e, soprattutto, con un minor potere contrattuale che non consente di esigere il rispetto delle prescrizioni in materia di sicurezza; basti pensare che il 70 per cento degli incidenti mortali in edilizia, solo per fare un altro esempio, interessa lavoratori in subappalto;

rilevato, in fine, che:

desta particolare preoccupazione la presenza di disposizioni che appaiono mirate a comprimere gli spazi della contrattazione, in aperta contraddizione con la dinamica storica dell'evoluzione dell'ordinamento del lavoro e con la normativa dell'Unione europea;

il disegno di legge in esame prevede una serie di interventi sull'ordinamento vigente volti sostanzialmente a deregolamentare il lavoro e ad aumentare la precarietà delle lavoratrici e dei lavoratori;

delibera,

ai sensi dell'articolo 93 del Regolamento, di non procedere all'esame del disegno di legge n. 1264.

QP2

MAGNI, DE CRISTOFARO, CUCCHI, Aurora FLORIDIA

Il Senato,

in sede di esame del disegno di legge A.S. 1264 recante "Disposizioni in materia di lavoro" - qualificato come collegato alla manovra di finanza pubblica per gli anni 2024-2026 ed approvato con modifiche e integrazioni dalla Camera dei deputati;

premesso che:

il disegno di legge in esame consta attualmente di 34 articoli, i quali complessivamente consistono in una serie di interventi sull'ordinamento giuridico del lavoro vigente, volti in sostanza a deregolamentare e ad espandere l'area della precarietà;

nell'attuale situazione del mercato del lavoro nazionale tale riforma non può che aggravare il quadro caratterizzato dalla presenza di rilevanti sacche di disoccupazione e di lavoro precario, riguardanti in special modo le don-

ne e i giovani. Le disposizioni che prevedono l'espansione delle possibilità di ricorso al lavoro in somministrazione e alla stagionalità, appaiono in evidente contrasto con la normativa costituzionale nazionale e comunitaria in materia di somministrazione e lavoro precario e quindi si dimostrano immotivate, irragionevoli e sproporzionate in quanto in contraddizione con le reali esigenze di efficienza del sistema produttivo, mentre l'espansione della possibilità di intervento normativo nell'ambito dei fondi di solidarietà bilaterali rappresenta un fattore di indebolimento della partecipazione e della contrattazione collettiva;

al contempo, sono del tutto assenti previsioni idonee a contrastare i gravi problemi dell'evasione contributiva e degli incidenti nei luoghi di lavoro. Il disegno di legge pone inoltre le condizioni per un affievolimento delle tutele nei confronti del fenomeno delle dimissioni in bianco, in contrasto con le importanti conquiste ottenute dal mondo del lavoro, mentre appare scarsamente comprensibile l'assenza di misure volte ad agevolare il ricorso al lavoro agile, benché questo costituisca uno strumento fondamentale in ordine alla tutela di categorie fragili e alla conciliazione lavoro-famiglia;

nel sistema costituzionale attuale, il carattere preminente del lavoro è immediatamente ravvisabile nell'art. 1 della Costituzione, in base al quale l'Italia è una Repubblica democratica fondata sul lavoro. La Costituzione riconosce, infatti, la centralità del lavoro, inteso come principio basilare della società, per cui nel nostro Paese, al contrario del passato, non hanno alcun peso politico e sociale il censo e i privilegi di nascita o di casta. Tale dichiarazione enuncia il fondamento sociale e ideologico della Repubblica, cancellando la forma di Stato classista che caratterizzava il Regno d'Italia. Altri principi fondamentali di ordine generale sono poi contenuti negli articoli 4, comma 1, e 3, comma 2. In base all'articolo 4, comma 1, il diritto al lavoro è riconosciuto a tutti i cittadini: tale diritto non si concreta nella pretesa di ottenere un posto di lavoro, ma nell'invito rivolto ai poteri pubblici di creare le condizioni affinché tutti possano trovare occupazione. In base all'art. 3, comma 2, poi, la Repubblica promuove tutte le condizioni opportune, eliminando anche gli ostacoli all'effettiva partecipazione di tutti i cittadini all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese: si tratta dell'impegno assunto dallo Stato a farsi carico di una serie di obiettivi (es. massima occupazione, sviluppo), in ossequio al dovere di solidarietà sociale, sancito all'art. 2. Le norme della Costituzione dedicate propriamente al lavoro sono contenute negli articoli 35-47, ove sono definiti i principi fondamentali che regolano l'assetto economico della società;

la finalità resta quella di tutelare, nell'ambito di tali relazioni, il soggetto più debole, cioè il lavoratore, e di conferire concretezza all'impegno dello Stato alla promozione di tutti gli strumenti di emancipazione delle classi storicamente subalterne. Le richiamate norme costituzionali riguardano, ad esempio, la tutela del lavoro in tutte le sue forme; i criteri di determinazione della retribuzione; la durata massima della giornata lavorativa; la tutela della

donna lavoratrice; il diritto del lavoratore ad adeguate forme di previdenza e assistenza sociale; l'attività sindacale;

in questo contesto vanno letti i limiti posti dalla giurisprudenza nazionale e comunitaria in tema di lavoro precario e nello specifico di lavoro in somministrazione. Al di là del giudizio complessivamente negativo sul provvedimento, come anticipato, vi sono in esso numerose disposizioni che appaiono contrastanti con i principi costituzionali e internazionali sanciti in tema di lavoro. Nel dettaglio, le maggiori criticità sono da ravvisarsi negli articoli 10 e 11 del provvedimento, nei punti in cui modificano gli articoli 31 e 34 del decreto legislativo 15 giugno 2025 n. 81 perché di fatto conducono alla sostanziale abolizione del c.d. Decreto Dignità ed espongono l'Italia a procedura di infrazione dinanzi alla Corte di Giustizia dell'Unione Europea;

infatti, proprio in ragione dei principi sopra delineati, la giurisprudenza nazionale e comunitaria ammette il ricorso alla somministrazione di lavoro solo se a carattere strutturalmente temporaneo. Come confermato anche di recente dalla sentenza 21 luglio 2022, n. 22861 la Corte di Cassazione nell'affrontare la questione della conformità della normativa interna sul lavoro interinale al diritto dell'Unione Europa ha evidenziato l'importanza, quale requisito immanente e strutturale del lavoro tramite agenzia interinale, del carattere di temporaneità ed ha segnalato il rischio di un ricorso abusivo a tale forma di lavoro in presenza di missioni successive che si protraggano per una durata che, secondo canoni di ragionevolezza, non possa considerarsi temporanea, avuto riguardo alla specificità del settore e alla esistenza di spiegazioni obiettive del ricorso reiterato a questa forma di lavoro;

il principio fondamentale cui è informato il diritto comunitario in materia di contratti di lavoro precario, infatti, è quello affermato dalla CGUE sia nella stessa sentenza KG del 14.10.20, al punto 48, in materia di lavoro tramite agenzia interinale, sia nella sentenza 11.2.21 nella causa C-760/18, al punto 46, in materia di contratti a termine: non è conforme al diritto comunitario l'utilizzo abusivo di siffatti rapporti, da parte dei datori di lavoro, per rispondere ad esigenze permanenti e durevoli in materia di personale. In particolare, la Corte di Lussemburgo, con la sentenza KG del 14.10.20, ha dichiarato che L'articolo 5, paragrafo 5, prima frase, della direttiva 2008/104/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 19 novembre 2008, relativa al lavoro tramite agenzia interinale, deve essere interpretato nel senso che esso osta a che uno Stato membro non adotti alcuna misura al fine di preservare la natura temporanea del lavoro tramite agenzia interinale, nonché ad una normativa nazionale che non preveda alcuna misura al fine di evitare l'assegnazione ad un medesimo lavoratore tramite agenzia interinale di missioni successive presso la stessa impresa utilizzatrice con lo scopo di eludere le disposizioni della direttiva 2008/104 nel suo insieme. Trattasi inoltre di principio di applicazione diretta nel diritto nazionale, dunque anche in contrasto con una normativa nazionale di segno contrario, ai sensi del paragrafo 63 della sentenza KG del 14.10.20 e della sentenza n.67/22 della Corte costituzionale italiana;

in evidente contrasto con tali principi, la seconda modificazione dell'art.31 del decreto legislativo n.81/2015 introdotta dall'art.10, comma 1, lettera a) n. 2 del disegno di legge esenta da ogni limite quantitativo l'utilizzo dei lavoratori di cui all'art.23, comma 2, che costituiscono la stragrande maggioranza dei lavoratori assunti tramite agenzia interinale, assunti a tempo determinato dall'agenzia interinale e tutti quanti i lavoratori assunti a tempo indeterminato;

la successiva modificazione dell'articolo 34 introdotta sempre dall'articolo 10, inoltre, esenta da ogni limite di durata l'utilizzo dei lavoratori assunti a tempo determinato dall'agenzia interinale, nel caso si tratti di soggetti disoccupati che godono da almeno sei mesi di trattamenti di disoccupazione non agricola o di ammortizzatori sociali e di lavoratori svantaggiati o molto svantaggiati ai sensi etc., che costituiscono pressoché la totalità dei lavoratori assunti tramite agenzia interinale, previsione che si aggiunge alla mancata previsione legislativa di un limite di durata all'utilizzo di lavoratori assunti a tempo indeterminato dall'agenzia interinale. L'entrata in vigore di tali disposizioni pertanto, renderebbe l'Italia passibile di procedura di infrazione dinanzi agli organi comunitari, oltre a essere suscettibili di aprire prevedibilmente un contenzioso assai diffuso in sede giudiziaria;

nel dettaglio, mentre appare condivisibile la prima delle modifiche introdotta dall'articolo 10 citato, la seconda e la terza e segnatamente, lettera a) n. 2 e lettera b) del comma 1, il legislatore realizza però una sorta di compensazione - niente affatto condivisibile - tra l'abrogazione necessaria ed urgente della normativa emergenziale di cui alla lettera a) n. 1 e l'estensione dei casi di potenziale ricorso a contratti di somministrazione con deroghe ai limiti quantitativi previsti come percentuale sui dipendenti *pleno iure* del datore di lavoro;

in tal modo vengono depotenziati in modo irrazionale e sproporzionato i limiti previsti dalla normativa nazionale e comunitaria al fine di controllare le dinamiche di crescita del contratto di somministrazione come anche di altri contratti atipici come il contratto a termine o quello intermittente, e diretti a tutelare dalla disgregazione le comunità di lavoro e produzione in gruppi eterogenei, i quali, disciplinati da un ventaglio di norme diverse, sarebbero della forza sindacale derivante da una contrattazione unitaria. In questo senso le due modificazioni introdotte dopo il punto di cui al comma 1, lettera a) n. 1, si pongono in contrasto con i principi sanciti dalla legislazione vigente nazionale e comunitaria, anche di natura costituzionale;

nello specifico, il punto n. 2 della lettera a) del comma 1 dell'art. 10 esclude dal computo dei limiti quantitativi di assunzione di somministrati a tempo determinato presso un utilizzatore, quei lavoratori che hanno con l'Agenzia un rapporto a tempo indeterminato. Tale disposizione si pone in evidente contrasto in primo luogo con l'articolo 3 della Costituzione laddove assimila la condizione di questi dipendenti a tempo indeterminato delle Agenzie a quella di soggetti (già esclusi dal computo) disoccupati che godono da almeno dei mesi di trattamenti di disoccupazione o di ammortizzatori sociali e di

lavoratori svantaggiati come da regolamento Ue n. 651/2014, cioè lavoratori soggettivamente vulnerabili e già assistiti da meccanismi pubblici di sostegno al reddito. L'equiparazione appare del tutto irrazionale anche in quanto con ogni evidenza l'intervento mira a premiare non il lavoratore ma l'Agenzia per il fatto che l'ha assunto stabilmente. Tale modifica appare inopportuna per una doppia ragione: da un lato il limite previsto per legge è già altissimo, essendo pari al 30% (cui vanno aggiunti anche gli eventuali collaboratori autonomi) e inoltre perché finisce con il depotenziare anche la possibilità di una fissazione di limiti più stretti di quelli vigenti da parte della contrattazione collettiva, dato che la legge li esclude in radice dal computo (assimilandoli a categorie di effettivi vulnerabili). Pertanto la norma così formulata rappresenta un limite alla contrattazione sociale che non può comunque includerli nel computo dei limiti numerici di fonte contrattuale: in tal modo i limiti legali potrebbero quindi arrivare sino alla soglia di oltre il 50% e più della forza lavoro complessivamente impiegata, squilibrando ulteriormente il mercato del lavoro verso forme di lavoro contrattuali meno garantite di quelle che le direttive definiscono "ordinarie";

L'altra modifica introdotta dalla lettera b) del comma 1 riguarda l'esclusione di alcune fattispecie di contratti a tempo determinato stipulati tra agenzie di somministrazione e lavoratori dall'ambito di applicazione delle cosiddette causali, le quali consistono in presupposti di ammissibilità di una durata dei contratti di lavoro dipendente a termine superiore a dodici mesi (fermo restando il limite più elevato di ventiquattro mesi). Si esentano dalle "causali" i contratti stipulati dalle agenzie di somministrazione con soggetti rientranti in determinate categorie. Queste ultime sono costituite da: i soggetti disoccupati che godono da almeno sei mesi di trattamenti di disoccupazione non agricola o di ammortizzatori sociali; i lavoratori svantaggiati o molto svantaggiati, di cui al regolamento (UE) n. 651/2014 della Commissione, del 17 giugno 2014 ed individuati con decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali. Anche se le suddette, appaiono categorie di lavoratori "vulnerabili" il cui rientro nel mercato del lavoro appare urgente anche per ragioni di motivazione esistenziale; tuttavia la strada percorsa sembra discutibile, posto che perviene al risultato attraverso l'introduzione di un regime di deroga al principio del limite annuale nei contratti a termine: principio che risponde all'esigenza di concedere uno sfioramento del termine annuale sono in casi pre-stabiliti e, in linea di massima, sotto il controllo delle parti sociali attraverso i contratti. Anche su questo punto il ruolo della contrattazione collettiva viene ridimensionato a vantaggio delle Agenzie di somministrazione;

in secondo luogo, presenta profili di illegittimità costituzionale anche l'articolo 11, contenente una norma di interpretazione autentica dell'articolo 21, comma 2, del decreto legislativo 15 giugno 2015, n.81, in materia di attività stagionali, la quale esporrebbe l'Italia a procedura di infrazione dinanzi agli organi comunitari in quanto attraverso il riferimento formale all'interpretazione autentica introduce in realtà un'interpretazione della legge difforme da quella già fornita dalla Corte di Cassazione;

come anticipato, infatti, l'articolo 11 del disegno di legge, infatti fa rientrare nelle attività stagionali le attività organizzate per fare fronte a intensificazioni dell'attività lavorativa in determinati periodi dell'anno, nonché a esigenze tecnico-produttive o collegate a cicli stagionali dei settori produttivi o dei mercati serviti dall'impresa, secondo quanto previsto dai contratti collettivi di lavoro, ivi compresi quelli già sottoscritti. La Corte di Cassazione, invece, con almeno 7 decisioni del 2023/24 ha statuito che In tema di contratti di lavoro a tempo determinato, non è, di per sé, qualificabile come attività agricola stagionale quella, idonea a perpetuarsi nel tempo, che non dipenda dall'ordinaria scansione temporale delle comuni incombenze attinenti alla detta attività agricola; infatti, nell'ambito di attività imprenditoriali di carattere stagionale, esistono necessità operative, sia pure di dimensioni limitate, che proseguono per tutto il corso dell'anno, con la conseguenza che i lavoratori addetti stabilmente (ed oltre i tempi indicati nella normativa nazionale in tema di contratti a tempo determinato) a simili attività devono essere dipendenti a tempo indeterminato e non lavoratori stagionali, anche quando l'attività produttiva come tale, considerata nel suo complesso, abbia carattere stagionale;

la norma di cui all'art. 11 alla luce anche dei principi enunciati dalla Corte Costituzionale non può in nessun modo essere considerata "autentica". Secondo la giurisprudenza costituzionale infatti "questa Corte si è ripetutamente espressa nel senso che va riconosciuto carattere interpretativo alle norme che hanno il fine obiettivo di chiarire il senso di norme preesistenti ovvero di escludere o di enucleare uno dei sensi fra quelli ritenuti ragionevolmente riconducibili alla norma interpretata, allo scopo di imporre a chi è tenuto ad applicare la disposizione considerata un determinato significato normativo (sentenza C. Cost. n. 424 del 1993) ... ed ha chiarito che il legislatore può adottare norme di interpretazione autentica non soltanto in presenza di incertezze sull'applicazione di una disposizione o di contrasti giurisprudenziali, ma anche quando la scelta imposta dalla legge rientri tra le possibili varianti di senso del testo originario, così rendendo vincolante un significato ascrivibile ad una norma anteriore (*ex plurimis*: sentenze n. 15 del 2012, n. 271 del 2011, n.209 del 2010)." (Corte Cost. sentenza n. 314 del 2014);

di conseguenza, essendo palesamente incompatibile con il tenore letterale della norma, la disposizione vale solo per l'avvenire, a meno che il legislatore non la dichiari espressamente a carattere retroattivo;

anche in questa ipotesi sussisterebbero però i limiti alla retroattività della legge in campo civile enucleati dalla Corte di Strasburgo, recepiti anche dalla Corte di giustizia e dalla nostra Corte costituzionale. La Corte di Strasburgo in particolare, ha infatti chiarito, soprattutto nei confronti dell'Italia (sentenza Maggio c. Italia, 2011; Agrati c. Italia 2011; De Rosa c. Italia 2012) e moltissime altre, che la retroattività civile è in tensione con uno dei principi fondanti i sistemi giuridici moderni e cioè la certezza del diritto nella sua correlazione con il diritto ad un giusto processo. Pertanto la retroattività (in campo civile) non è proibita in modo assoluto, ma occorre che sussistano per essa "imperiose ragioni di interesse generale", situazioni eccezionali non

affrontabili diversamente che possono determinare problemi di tipo emergenziale. Nel caso in esame l'intervento legislativo retroattivo disposto all'art. 11 non può di certo giustificarsi in base ad "imperiose ragioni di interesse pubblico"; l'intento retroattivo sembra al più plausibilmente destinato a risolvere qualche contenzioso pendente, ribaltando per alcuni datori di lavoro l'esito previsto a legislazione immutata e riguarda solo una situazione molto particolare che non può di certo rappresentare quello stato d'emergenza che indica la giurisprudenza della Corte di Strasburgo;

si ritiene inoltre che si tratti di una questione di diritto dell'Unione, in quanto la norma interferisce con le misure interne applicative dell'obbligo di impedire gli abusi nella reiterazione del contratto a termine stabiliti dalla direttiva del 1999 e ribadita in quella del 2008 sul lavoro interinale e che pertanto sarebbe applicabile nel caso specifico la Carta dei diritti fondamentali Ue ed in particolare l'articolo 47 sul giusto processo, che secondo la Corte di Giustizia è norma di applicazione diretta;

il testo attuale dell'articolo 11 potrebbe quindi portare a stigmatizzazioni della Corte di giustizia ed anche a procedure d'infrazione, oltre a sicure questioni di legittimità costituzionale. A parte questi profili non appare ragionevole, come detto, né con effetto retroattivo né per il futuro, che si possano ritenere a carattere stagionale le attività derivanti da mere "esigenze tecnico-produttive" a meno di voler conferire all'aggettivo "stagionale" in via d'imperio un significato opposto a quello seguito nel linguaggio comune e in quello tecnico-giuridico;

tutto ciò premesso, il Senato della Repubblica delibera ai sensi dell'articolo 93 del Regolamento di non procedere all'esame del disegno di legge AS 1264.

QP3

PATUANELLI, MAZZELLA, CASTELLONE, GUIDOLIN, ALOISIO, BEVILACQUA, BILOTTI, CASTIELLO, CATALDI, CROATTI, DAMANTE, DI GIROLAMO, Barbara FLORIDIA, Ettore Antonio LICHERI, Sabrina LICHERI, LOPREIATO, LOREFICE, MAIORINO, MARTON, NATURALE, NAVE, PIRONDINI, PIRRO, SCARPINATO, SIRONI, TURCO

Il Senato,

in sede di esame del disegno di legge A.S. 1264 recante "Disposizioni in materia di lavoro" - qualificato come collegato alla manovra di finanza pubblica per gli anni 2024-2026 ed approvato con modifiche e integrazioni dalla Camera dei deputati - introduce un complesso di interventi in materia di lavoro e previdenza sociale, incidendo su aspetti cruciali quali rapporti di lavoro, sicurezza sui luoghi di lavoro, ammortizzatori sociali, lavoro stagionale, somministrazione e lavoro agile;

premesso che,

il disegno di legge comporta un impatto rilevante sul tessuto normativo esistente e sui soggetti interessati, senza affrontare la prioritaria esigenza di un riordino organico della normativa in materia di lavoro, attualmente stratificata, frammentaria e di difficile applicazione. Al contrario, il testo si limita a interventi settoriali che aumentano la complessità del quadro normativo senza risolverne le incoerenze strutturali;

considerato che:

l'articolato mostra una scelta sistematica volta a limitare il ruolo della contrattazione collettiva, tradizionalmente riconosciuta come pilastro del diritto del lavoro italiano e strumento fondamentale per l'attuazione del principio di proporzionalità della retribuzione di cui all'articolo 36 della Costituzione, in aperto contrasto con precedenti consolidati (Corte Costituzionale n. 51/2015). Tale scelta si manifesta almeno in tre distinti articoli del presente provvedimento, nello specifico:

- 1) all'articolo 9 che elimina i limiti quantitativi per la somministrazione del lavoro;
- 2) all'articolo 10 che attraverso una norma di interpretazione autentica amplia la definizione legale di lavoro stagionale;
- 3) all'articolo 14 dove è del tutto superato il coinvolgimento della contrattazione collettiva nella definizione di tutele legate alla sfera del lavoro agile;

l'articolo 10 interviene in materia di somministrazione del lavoro e della manodopera apportando importanti modifiche agli articoli 31 e 34 del decreto legislativo 15 giugno 2015, n. 81, sollevando dubbi di compatibilità con il diritto dell'Unione e con i principi stabiliti dalla Corte di Giustizia Europea. Nello specifico:

- 1) l'esenzione totale (articolo 31 del decreto legislativo 15 giugno 2015, n. 81) per i lavoratori interinali a tempo indeterminato e per quelli a tempo determinato di cui all'articolo 23, comma 2, rappresenta un ampliamento ingiustificato che rischia di eludere i vincoli di proporzionalità fissati dalla Direttiva 2008/104/CE. Questa norma potrebbe favorire un uso strutturale e non temporaneo del lavoro interinale, in contrasto con i principi comunitari;
- 2) l'eliminazione delle causali (articolo 34 del decreto legislativo 15 giugno 2015, n. 81) per i lavoratori svantaggiati o disoccupati assunti a tempo determinato dalle agenzie interinali introduce un regime che potrebbe perpetuare situazioni di precarietà, contravvenendo al divieto di abuso dei contratti precari sancito dalla Corte di Giustizia Europea (sentenze C-81/18 e C-760/18). Con l'approvazione della presente norma, l'Italia rischierebbe una procedura di infrazione per violazione della Direttiva 2008/104/CE e dei principi di diritto comunitario, in particolare l'obbligo di prevenire abusi nell'uso dei contratti precari. La normativa proposta appare inoltre suscettibile di generare un ampio contenzioso giuridico, sia in sede nazionale sia comunitaria, compromettendo la certezza del diritto;

a tal proposito, appare opportuno evidenziare quanto stabilito dalla Corte di giustizia nella sentenza del 14 ottobre 2020 C-81/18 e nella successiva del 17 maggio 2022 C-232/20 che testualmente recita: "missioni successive del medesimo lavoratore tramite agenzia interinale presso la stessa impresa utilizzatrice, ove conducano a una durata dell'attività presso tale impresa più lunga di quella che "possa ragionevolmente qualificarsi "temporanea", alla luce di tutte le circostanze pertinenti, che comprendono in particolare le specificità del settore, potrebbero denotare un ricorso abusivo a tale forma di lavoro, ai sensi dell'articolo 5, paragrafo 5, prima frase, della direttiva 2008/104". Pertanto, emerge chiaramente che un limite temporale alla reiterazione dei contratti deve comunque esserci guardando alla sommatoria delle missioni con l'utilizzatore e non già al diverso rapporto con l'Agenzia somministratrice;

considerato, altresì, che:

la norma contenuta nell'articolo 11 del disegno di legge, solleva significative criticità sia sul piano europeo che costituzionale. Da un lato, espone l'Italia al rischio di una procedura di infrazione da parte degli organi comunitari, dall'altro si presta a censura di costituzionalità nella misura in cui tenta di introdurre, sotto la veste di un'interpretazione autentica, una lettura della legge difforme rispetto a quella consolidata dalla giurisprudenza della Corte di cassazione. Quest'ultima, con almeno sette sentenze pronunciate nel biennio 2023-2024, ha chiarito che, in tema di contratti di lavoro a tempo determinato, non può qualificarsi come attività stagionale quella che, pur legata al ciclo produttivo agricolo, si perpetua nel tempo e non dipende dall'ordinaria scansione temporale delle operazioni agricole.

La disposizione normativa in esame, invece, ipotizza una definizione estesa di attività stagionali, includendo anche intensificazioni lavorative periodiche o esigenze tecnico-produttive previste dai contratti collettivi, con il rischio di comprimere i diritti dei lavoratori. Ciò contrasta con il principio giurisprudenziale secondo cui, in caso di attività continuative, i lavoratori impiegati oltre i limiti temporali indicati dalla normativa devono essere assunti con contratti a tempo indeterminato, indipendentemente dalla natura stagionale dell'attività produttiva complessiva.

Per citare la Consulta "questa Corte si è ripetutamente espressa nel senso che va riconosciuto carattere interpretativo alle norme che hanno il fine obiettivo di chiarire il senso di norme preesistenti ovvero di escludere o di enucleare uno dei sensi fra quelli ritenuti ragionevolmente riconducibili alla norma interpretata, allo scopo di imporre a chi è tenuto ad applicare la disposizione considerata un determinato significato normativo (sentenza Corte Cost. n. 424 del 1993) . ed ha chiarito che il legislatore può adottare norme di interpretazione autentica non soltanto in presenza di incertezze sull'applicazione di una disposizione o di contrasti giurisprudenziali, ma anche quando la scelta imposta dalla legge rientri tra le possibili varianti di senso del testo originario, così rendendo vincolante un significato ascrivibile ad una norma anteriore (*ex plurimis*: sentenze n. 15 del 2012, n. 271 del 2011, n. 209 del 2010).";

evidenziato che:

secondo autorevole dottrina e costante giurisprudenza, la Costituzione riconosce e promuove il diritto al lavoro, prescrivendo alla Repubblica di rimuovere gli ostacoli alla concreta partecipazione di tutti i cittadini all'organizzazione economico-sociale e di tutelare nel concreto la libertà, la dignità e la personalità del lavoratore. Come è noto, infatti, la Costituzione si occupa del lavoro già dall'art. 1. Tale articolo, anche per la sua preminente collocazione, va riconnesso all'inviolabilità dei diritti fondamentali, al principio di uguaglianza, al diritto alla retribuzione, alla salvaguardia delle categorie più deboli e alle più ampie tutele richieste dalle nuove frontiere del diritto del lavoro. Stante la sua centralità nell'ordinamento democratico, il lavoro coinvolge anche gli articoli 3, comma secondo, 4, 35, 36, 37, 38, 39, 40 e 46 della Costituzione;

la Corte Costituzionale ha avuto modo, nel tempo, di qualificare il diritto al lavoro quale fondamentale diritto di libertà della persona umana e valore fondamentale della comunità nazionale;

la dottrina, dal canto suo, ha più volte richiamato il valore del lavoro come mezzo per ottenere una esistenza libera e dignitosa e garantire il godimento delle libertà fondamentali. Per questo, il diritto al lavoro viene fatto rientrare nel novero dei più importanti "diritti sociali". L'esigenza di una particolare attenzione all'integrità psico-fisica dei lavoratori e la sanzionabilità delle condotte che ledono il lavoratore nella sua individualità, tanto in senso antidiscriminatorio quanto come espressione sociale, sono state più volte oggetto di intervento del Giudice delle Leggi, il quale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di norme limitative del diritto al lavoro inteso nella sua più ampia accezione;

in tale contesto, le criticità del disegno di legge in esame sopra esposte costituiscono vizi anche in ordine ai richiamati articoli della Costituzione, nonché rispetto allo stesso diritto dell'Unione europea;

tutto ciò premesso,

delibera, ai sensi dell'articolo 93 del Regolamento, di non procedere all'esame dell'A.S. 1264.
