



Misure urgenti per favorire il rilancio dell'occupazione D.L. 34/2014 / A.C. 2208

Dossier n° 134 - Schede di lettura - Elementi per l'istruttoria legislativa
27 marzo 2014

Informazioni sugli atti di riferimento

A.C.	2208
D.L.	34/2014
Titolo:	Conversione in legge del decreto-legge 20 marzo 2014, n. 34, recante disposizioni urgenti per favorire il rilancio dell'occupazione e per la semplificazione degli adempimenti a carico delle imprese
Iter al Senato:	No
Numero di articoli:	5
Date:	
presentazione:	20 marzo 2014
assegnazione:	20 marzo 2014
Commissione competente :	XI Lavoro
Pareri previsti:	I Affari Costituzionali, II Giustizia, V Bilancio, VIII Ambiente, X Attività Produttive, XIV Politiche dell'Unione Europea e della Commissione parlamentare per le questioni regionali

Contenuto

Il [decreto-legge n. 34 del 2014](#) contiene disposizioni in materia di lavoro a termine, apprendistato, servizi per il lavoro, verifica della regolarità contributiva e contratti di solidarietà.

Il decreto-legge si compone di **sei articoli**.

Articolo 1: semplificazione delle disposizioni in materia di contratto di lavoro a termine

L'**articolo 1** contiene disposizioni in materia di **contratti a tempo determinato** (c.d. lavoro a termine) e **somministrazione di lavoro a tempo determinato**, con l'obiettivo di facilitare il ricorso a tali tipologie contrattuali.

A tal fine la disposizione modifica in più parti il [decreto legislativo n.368/2001](#) e il [decreto legislativo n.276 del 2003](#), prevedendo:

- l'innalzamento **da 12 a 36 mesi**, comprensivi di eventuali proroghe, della durata del rapporto a tempo determinato (contratto a tempo determinato o somministrazione a tempo determinato) che non necessita dell'indicazione della causale per la sua stipulazione (c.d. **acausalità**) (*comma 1, lettera a) e comma 2*);
- che il numero complessivo di rapporti di lavoro a termine costituiti da ciascun datore di lavoro non può eccedere il **limite del 20% dell'organico complessivo**; per le imprese che occupano fino a 5 dipendenti è comunque sempre possibile stipulare un contratto a tempo determinato (*comma 1, lettera a) e comma 2*);

Sul punto il decreto-legge fa espressamente **salvo quanto disposto dall'articolo 10, comma 7, del decreto legislativo n.368/2001**, il quale prevede che la individuazione, anche in misura non uniforme, di **limiti quantitativi** di utilizzazione del contratto a tempo determinato è **affidata ai contratti collettivi nazionali** di lavoro stipulati dai sindacati comparativamente più rappresentativi. Sono in ogni caso esenti da limitazioni quantitative i contratti a tempo determinato conclusi nella fase di avvio di nuove attività (per i periodi definiti dai contratti collettivi nazionali di lavoro anche in misura non uniforme con riferimento ad aree geografiche e/o comparti merceologici); per **ragioni di carattere sostitutivo** o di **stagionalità**; per specifici spettacoli o programmi radiofonici o televisivi; con lavoratori di età superiore a 55 anni.

- un numero massimo di **otto proroghe**, a condizione che si riferiscano alla stessa attività lavorativa per la quale il contratto a tempo determinato è stato stipulato (*comma 1, lettera b*)).

Per un raffronto tra il decreto legislativo n.368/2001 nel testo previgente e nel testo risultante dalle modifiche

apportate dall'articolo 1 del decreto-legge in esame, si rinvia al **testo a fronte** allegato al presente *dossier* ([link](#))

IL CONTRATTO DI LAVORO A TEMPO DETERMINATO

La disciplina dell'istituto

Il contratto di lavoro a tempo determinato è disciplinato dal [D.Lgs. 6 settembre 2001, n. 368](#), adottato in attuazione della direttiva 1999/70/UE 28 giugno 1999 (relativa all'accordo quadro sul lavoro a tempo determinato) che ha riformato interamente la disciplina dell'apposizione del termine al contratto di lavoro, abrogando la precedente normativa in materia ([L. 230/1962](#), articolo 8-bis del [D.L. 17/1983](#), articolo 23 della [L. 56/1987](#)).

Con tale provvedimento è stata ribaltata la precedente impostazione normativa (in base alla quale il rapporto di lavoro a termine era vietato, tranne nei casi tassativi indicati dalla legge e dai contratti collettivi) ammettendo di regola il contratto a tempo determinato, salvo i casi in cui esso viene espressamente vietato.

Su tale impianto normativo è intervenuta la [L. 247/2007](#), che ha modificato il [D.Lgs. 368/2001](#) stabilendo un **limite massimo di durata** (pari a 36 mesi), nell'ipotesi di successione di contratti a termine, oltre il quale il contratto si considera a tempo indeterminato.

Successivamente, la [L. 92/2012](#) (legge Fornero), intervenendo nuovamente sul [D.Lgs. 368/2001](#), ha precisato che il contratto a tempo indeterminato costituisce la forma comune di rapporto di lavoro, apportando profonde modifiche alla disciplina dell'istituto. In particolare, è stato escluso il requisito della sussistenza di ragioni di carattere tecnico, produttivo, organizzativo o sostitutivo (riferibili anche all'ordinaria attività del datore di lavoro) (c.d. **acausalità**) ai fini della stipulazione di un **primo contratto di lavoro a termine**, purché di **durata non superiore a 1 anno** e non prorogabile.

Da ultimo, il [D.L. 76/2013](#) ha apportato alcune modifiche alla disciplina del contratto a termine, intervenendo anche su taluni vincoli introdotti dalla [L. 92/2012](#). In particolare, è stata disposta la **soppressione del divieto di proroga del contratto a termine acasale**.

Per un'analisi dettagliata della disciplina vigente in materia di lavoro a termine si rinvia alla seguente scheda del Servizio studi ([link](#)).

Per un quadro della normativa sul **contratto a termine in alcuni Paesi europei** si rinvia alla documentazione del Servizio biblioteca, Legislazione straniera, *I contratti di lavoro a tempo determinato in Francia, Germania e Spagna, con particolare riferimento ai profili della durata e della causalità* ([link](#))

Dati statistici

Andamento del lavoro a termine* in Italia dal 2008 al 2012				
2008	2009	2010	2011	2012
13,3%	12,5%	12,8%	13,4%	13,8%

Fonte: dati Eurostat – LFS Main indicators

* Dipendenti con contratto di durata limitata (media annuale) – valori percentuali sul numero totale dei dipendenti

Dipendenti temporanei* in alcuni Paesi europei dal 2010 al 2012 (età 15-64) (% sul numero totale dei dipendenti)

	2010	2011	2012	Var. % 2010-2011	Var. % 2011-2012
UE28	13,9%	14%	13,7%	+0,1	-0,4
UE27	13,9%	14%	13,7%	+0,1	-0,4
Area Euro (17)	15,6%	15,8%	15,3%	+0,2	-0,5
Francia	14,9%	15,2%	15,1%	+0,3	-0,1
Germania	14,7%	14,8%	13,9%	+0,1	-0,8
Italia	12,8%	13,4%	13,8%	+0,6	+0,4
Spagna	25%	25,4%	23,7%	+0,4	-1,7
Regno Unito	6%	6%	6,2%	0	+0,2

Fonte: dati Eurostat – LFS Main indicators

* Dipendenti con contratto di durata limitata (media annuale) – valori percentuali sul numero totale dei dipendenti

Dipendenti temporanei* in alcuni Paesi europei dal 2010 al 2012 (età 15-24) (% sul numero totale dei dipendenti)

	2010	2011	2012	Var. % 2010-2011	Var. % 2011-2012
UE28	42,1%	42,4%	42,2%	+0,3	-0,2
UE27	42,1%	42,4%	42,1%	+0,2	-0,3
Area Euro (17)	51,5%	51,8%	51,3%	+0,3	-0,5
Francia	55%	55,1%	55,5%	+0,1	+0,4
Germania	57,2%	56%	53,6%	-1,2	-2,4
Italia	46,7%	49,9%	52,9%	+3,2	+3
Spagna	58,6%	61,4%	62,4%	+2,8	+1
Regno Unito	13,7%	13,5%	14,9%	-0,2	+1,4

Fonte: dati Eurostat – LFS Main indicators

* Dipendenti con contratto di durata limitata (media annuale) – valori percentuali sul numero totale dei dipendenti

Per **ulteriori dati** sulle attivazioni dei rapporti di lavoro a tempo determinato, in modo particolare con riferimento all'attuazione della L. 92/2012, si rinvia al *Quaderno del Ministero del lavoro e delle politiche sociali sul primo anno di applicazione della L. 92/2012*, pagg. 33 e ss. ([link](#)) e al *Rapporto n. 3 dell'ISFOL sugli effetti della legge n. 92/2012 sulla dinamica degli avviamenti dei contratti di lavoro*, pagg. 6; 11 e ss. ([link](#)).

Articolo 2: semplificazione delle disposizioni in materia di contratto di apprendistato

L'**articolo 2** contiene disposizioni in materia di **apprendistato**, con l'obiettivo di semplificarne la disciplina.

A tal fine, le disposizione modifica in più parti il [D.Lgs. 167/2011](#) e la [L. 92/2012](#), prevedendo:

- l'**obbligo della forma scritta** solamente per il contratto e per il patto di prova, e **non più per il piano formativo individuale** (*comma 1, lettera a), n. 1*);
- la soppressione della condizione che lega l'assunzione di nuovi apprendisti (*lettera a), n.3*), per i datori di lavoro che occupino almeno 10 dipendenti, alla **prosecuzione del rapporto di lavoro**, al termine del periodo di apprendistato, nei 36 mesi precedenti la nuova assunzione, di almeno il **50%** degli apprendisti dipendenti dallo stesso datore di lavoro. A fini di coordinamento legislativo, viene altresì abrogato l'articolo 1, comma 19, della [L. 92/2012](#), che prevedeva una riduzione della suddetta percentuale al 30% fino al 18 luglio 2015 (ossia fino a 36 mesi dall'entrata in vigore della [L. 92/2012](#)) (*comma 2*). Inoltre, si dispone l'**abrogazione** anche della norma che, nel definire i principi per la disciplina contrattuale dell'istituto, prevede la **possibilità** di individuare nei contratti collettivi forme e modalità per la conferma in servizio al termine del percorso formativo, al fine di ulteriori assunzioni in apprendistato (*comma 1, lettera a), n. 2 e 3*);
- che nella **retribuzione** dell'apprendista, fatta salva l'autonomia della contrattazione collettiva, in considerazione della componente formativa del contratto di apprendistato per la qualifica e per il diploma professionale, si debba tener conto delle **ore di lavoro effettivamente prestate**, nonché **delle ore di formazione in misura del 35%** del relativo monte ore complessivo (*lettera b*));
- la **facoltà** (e non più l'obbligo) per i datori di lavoro di **integrare** la formazione di tipo professionalizzante e di mestiere svolta in azienda, con l'offerta formativa pubblica (interna o esterna all'azienda) (*lettera c*)).

Per un raffronto tra il decreto legislativo n.167/2011 nel testo previgente e nel testo risultante dalle modifiche apportate dall'articolo 2 del decreto-legge in esame, si rinvia al **testo a fronte** allegato al presente *dossier* ([link](#)).

IL CONTRATTO DI APPRENDISTATO

La disciplina dell'istituto

Con il [D.Lgs. 14 settembre 2011, n. 167](#) è stata definita una **nuova ed organica disciplina** dell'apprendistato, quale strumento privilegiato di ingresso dei giovani nel mercato del lavoro. In particolare, l'apprendistato viene definito come un contratto di lavoro subordinato a tempo indeterminato finalizzato alla formazione e all'occupazione dei giovani, ribadendo l'articolazione dell'istituto in tre diverse tipologie contrattuali, che vengono ridenominate. Inoltre è stato previsto il pieno coinvolgimento delle parti sociali. Più specificamente, sono stati disciplinati:

- l'**apprendistato per la qualifica e per il diploma professionale** con il quale possono essere assunti i soggetti con un età compresa tra 15 e 25 anni, e con durata massima di 3 anni, elevabili a 4 nel caso di diploma quadriennale regionale;
- l'**apprendistato professionalizzante (o contratto di mestiere)**, con il quale possono essere assunti i soggetti di età compresa tra i 18 e i 29 anni (a partire dai 17 anni per i soggetti in possesso di una qualifica professionale); la durata e le modalità di erogazione della formazione per l'acquisizione delle competenze tecnico-professionali e specialistiche sono stabiliti dagli accordi interconfederali e i contratti collettivi;
- l'**apprendistato di alta formazione e ricerca**, con il quale possono essere assunti i soggetti di età compresa tra i 18 ed i 29 anni (a partire dai 17 anni per i soggetti in possesso di una qualifica professionale). La regolamentazione e la durata dell'istituto è rimessa alle regioni, e, per i soli profili che attengono alla formazione, in accordo anche con altre istituzioni di ricerca. Inoltre, la disciplina posta dagli accordi interconfederali o dai contratti collettivi nazionali può prevedere una durata minima del rapporto di apprendistato non inferiore a **sei mesi**.

Per quanto attiene ai **vincoli alle assunzioni**, è previsto che (fatte salve le attività stagionali e con riferimento alle assunzioni a decorrere dal 1° gennaio 2013) il numero massimo di apprendisti che possono essere (contemporaneamente) alle dipendenze di un medesimo datore di lavoro (direttamente o mediante ricorso alla somministrazione di lavoro), sia pari ad un **rapporto di 3 a 2** nelle imprese con più di 10 dipendenti (passando dal precedente limite del 100%, ossia un rapporto di 1 a 1). Infine, per i datori di lavoro che occupino almeno 10 dipendenti, l'assunzione di nuovi apprendisti è subordinata alla prosecuzione del rapporto di lavoro, al termine del periodo di apprendistato, nei 36 mesi precedenti la nuova assunzione, di almeno il 50% degli apprendisti dipendenti dallo stesso datore di lavoro (la percentuale è tuttavia stabilita al 30% nei primi 36 mesi

successivi all'entrata in vigore della legge n.92/2012, ossia fino al 18 luglio 2015).

Benefici contributivi e fiscali

Per quanto attiene ai **profili contributivi**, la disciplina sull'apprendistato prevede un abbattimento delle aliquote contributive a carico dei datori di lavoro che impiegano fino a 9 dipendenti, nella misura dell'1,50% (per il primo anno di contratto), del 3% (per il secondo anno di contratto) e del 10% (per gli anni successivi). Per le aziende con oltre 9 dipendenti l'aliquota a carico del datore di lavoro invece è pari al 10% (per l'apprendista è sempre pari al 5,84%). Inoltre, per i contratti di apprendistato **stipulati negli anni 2012-2016** è stato disposto l'**azzeramento, per i primi 3 anni**, della quota di **contribuzione** a carico del datore di lavoro che occupi fino a 9 addetti (articolo 22, comma 1, della [L. 183/2011](#)).

Per quanto attiene ai **profili fiscali**, il **costo degli apprendisti è escluso dalla base per il calcolo I.R.A.P.** (ai sensi dell'articolo 11, comma 1, lettera a), n. 5, del [D.Lgs. 446/1997](#)). Tale deduzione (ai sensi dell'articolo 11, comma 4-*septies*) è alternativa rispetto alla deduzione prevista dalle norme I.R.A.P. (ai sensi dell'articolo 11, comma 1, lettera a), n. 2) per il personale dipendente a tempo indeterminato (che è maggiore per i lavoratori di sesso femminile e per quelli di età inferiore ai 35 anni). Il datore quindi dovrà optare per l'una o per l'altra.

Per un'**analisi dettagliata della disciplina vigente** in materia di apprendistato si rinvia alla seguente scheda del Servizio studi ([link](#)).

Dati statistici

Numero medio dei rapporti di lavoro in apprendistato per area geografica: valori assoluti e variazione percentuale su anno precedente - anni 2009-2011					
Area di lavoro	Valori assoluti (medie annuali)			Var % su anno precedente	
	2009	2010	2011*	2010	2011*
Nord	329.703	298.904	280.313	-9,3%	-6,2%
Centro	151.626	140.419	131.142	-7,4%	-6,6%
Mezzogiorno	113.339	102.463	93.103	-9,6%	-9,1%
Italia	594.668	541.785	504.558	-8,9%	-6,9%

Fonte: ISFOL, *XIII Rapporto monitoraggio sull'apprendistato – INPS, Archivi delle denunce retributive mensili (Emens)*

Per **ulteriori dati statistici** sul contratto di apprendistato si rinvia al *XIII Rapporto monitoraggio sull'apprendistato* dell'ISFOL (e, in particolare, alle tabelle ivi allegate) ([link](#)).

Per un quadro della disciplina dell'**apprendistato nei principali Paesi europei** si rinvia a ISFOL, *Modelli di apprendistato in Europa: Francia, Germania, Paesi Bassi, Regno Unito, 2012, Rubbettino* ([link](#))

Per un quadro dell'attuazione dell'**apprendistato a livello regionale** si rinvia a Italiaslavoro, *Apprendistato: ricognizione sullo stato di attuazione nelle Regioni, 4 febbraio 2014* ([link](#))

Articolo 3: elenco anagrafico dei lavoratori

L'**articolo 3** è diretto sia a garantire la **parità di trattamento** delle persone in cerca di occupazione in uno degli Stati membri dell'UE (ossia indipendentemente dal luogo di residenza), sia, attraverso l'**eliminazione del requisito del domicilio**, ad ampliare la possibilità di usufruire delle azioni di politica attiva poste in essere dai servizi competenti.

Il **comma 1** (attraverso una modifica testuale all'articolo 4, comma 1, del [DPR 442/2000](#)) dispone l'inserimento in un **elenco anagrafico**, indipendentemente dal luogo di residenza, dei **cittadini italiani, comunitari e stranieri regolarmente soggiornanti in Italia** (non più solo delle "persone"), in cerca di lavoro e che intendono avvalersi dei servizi competenti.

Il **comma 2** (intervenendo sulla lettera dell'articolo 2, comma 1, del [D.Lgs. 181/2000](#)) dispone che lo stato di disoccupazione, necessario per usufruire di alcune azioni di politica attiva, debba essere provato attraverso la presentazione dell'interessato presso il servizio competente **in qualsiasi ambito territoriale dello Stato** (eliminando il ricorso, a tal fine, alla nozione di "domicilio").

Come sottolineato nella **Relazione illustrativa**, l'articolo 3 è teso a rendere immediatamente operativa la **Garanzia per i giovani** (*Youth guarantee*) che, per usufruire dei relativi percorsi, richiede che vengano individuati i requisiti della "residenza" e della "contendibilità" del soggetto in modo che i giovani alla ricerca di occupazione possano **rivolgersi ad un servizio per l'impiego indipendentemente dall'ambito territoriale di residenza**.

Per un raffronto tra la normativa previgente e il testo risultante dalle modifiche apportate dall'articolo 3 del decreto-legge in esame, si rinvia al **testo a fronte** allegato al presente *dossier* ([link](#)).

Articolo 4: semplificazioni in materia di documento di regolarità contributiva

L'**articolo 4** introduce disposizioni volte alla cosiddetta "**smaterializzazione**" del Documento unico di regolarità contributiva (**DURC**), attraverso una **semplificazione** dell'attuale sistema di adempimenti richiesti alle imprese per la sua acquisizione.

Più nel dettaglio, il **comma 1** dispone che la verifica della regolarità contributiva nei confronti dell'INPS, dell'INAIL e, per le imprese operanti nel settore dell'edilizia, delle Casse edili, avvenga, da parte di chiunque vi abbia interesse, **in tempo reale e con modalità esclusivamente telematiche**, attraverso un'interrogazione negli archivi dei citati enti. Il risultato dell'interrogazione ha una **validità di 120 giorni**, a decorrere dalla data di acquisizione, e sostituisce ad ogni effetto il DURC, eccetto per i casi di esclusione previsti dal decreto interministeriale di cui al comma 2 (*vedi infra*). Il **comma 3** stabilisce che l'interrogazione così eseguita assolve all'obbligo di verificare presso la Banca dati nazionale dei contratti pubblici la sussistenza del requisito di regolarità contributiva.

Il **requisito di regolarità contributiva** è previsto dall'articolo 38, comma 1, lettera *i*), del [D.Lgs. 163/2006](#) in base al quale sono esclusi dalla partecipazione alle procedure di affidamento delle concessioni e degli appalti di lavori, forniture e servizi i soggetti che hanno commesso violazioni gravi, definitivamente accertate, delle norme in materia di contributi previdenziali e assistenziali, secondo la legislazione italiana o dello Stato in cui sono stabiliti.

La **Banca dati nazionale dei contratti pubblici** è stata istituita dall'art. 62-bis del [D.Lgs. 82/2005](#), presso l'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture, per favorire la riduzione degli oneri amministrativi derivanti dagli obblighi informativi ed assicurare l'efficacia, la trasparenza e il controllo in tempo reale dell'azione amministrativa per l'allocazione della spesa pubblica in lavori, servizi e forniture. Tale Banca dati contiene, tra l'altro, i dati informativi concernenti i contratti pubblici su tutto il territorio nazionale.

Il **comma 2** prevede che le modalità per l'avvio della nuova procedura e le ipotesi di esclusione di cui al comma 1 siano definite con apposito **decreto interministeriale**, da emanare entro 60 giorni dall'entrata in vigore del decreto-legge in esame. Ai sensi del **comma 4** il decreto interministeriale può essere aggiornato annualmente a seguito di modifiche normative o della evoluzione dei sistemi telematici. I criteri ai quali deve attenersi il decreto interministeriale sono i seguenti:

- la **verifica** riguarda i pagamenti scaduti sino all'ultimo giorno del secondo mese antecedente a quello in cui la verifica è effettuata (a condizione che sia scaduto anche il termine di presentazione delle relative denunce retributive) e comprende anche le posizioni dei lavoratori con contratto di collaborazione coordinata e continuativa (anche a progetto) che operano nell'impresa;
- la verifica avviene tramite **un'unica interrogazione**, indicando esclusivamente il codice fiscale del soggetto da verificare, negli archivi dell'INPS, dell'INAIL e delle Casse edili che operano in cooperazione, integrazione e riconoscimento reciproco;
- nei casi di imprese che godano di benefici normativi e contributivi, vengono individuate **le tipologie delle pregresse irregolarità** di natura previdenziale e in materia di lavoro da considerarsi ostative alla regolarità, sulla base di quanto previsto dall'[articolo 1, comma 1175, della L. 296/2006](#) (Finanziaria 2007).

Si ricorda che l'articolo 1, comma 1175, della L. 296/2006 prevede che, a decorrere dal 1° luglio 2007, i benefici previsti dalla normativa in materia di lavoro e di previdenza sociale sono riservati ai datori di lavoro che rispettino tutte le seguenti condizioni:

- siano in possesso del DURC;
- rispettino gli altri obblighi previsti dalla legislazione vigente (presumibilmente, *ratione materiae*, dalla legislazione lavoristica e previdenziale);
- rispettino gli accordi e i contratti collettivi stipulati dalle organizzazioni sindacali e datoriali comparativamente più rappresentative sul piano nazionale.

Inoltre, per espressa previsione del **comma 3**, ultimo periodo, dalla data di entrata in vigore del suddetto decreto interministeriale vengono abrogate tutte le disposizioni legislative incompatibili con quanto disposto dall'articolo 4.

Il **comma 5**, attraverso una modifica testuale dell'articolo 31, comma 8-*bis*, del [D.L. 69/2013](#) (con la soppressione dell'inciso "in quanto compatibili"), dispone che l'obbligo per la stazione appaltante di trattenere l'importo dovuto dal certificato di pagamento nel caso in cui il DURC registri un'inadempienza, valga anche per le amministrazioni pubbliche con riferimento alle erogazioni di sovvenzioni, contributi, sussidi, ausili finanziari e vantaggi economici di qualunque genere (compresi quelli comunitari, di cui

all'[articolo 1, comma 553, della L. 266/2005](#)).

Il **comma 6**, infine, dispone che le amministrazioni competenti provvedano agli adempimenti previsti dall'articolo 4 utilizzando le risorse organiche, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente e, comunque, **senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica**.

Articolo 5: contratti di solidarietà

L'**articolo 5** (aggiungendo il comma 4-*bis* all'articolo 6 del [D.L. 510/1996](#)), demanda ad uno specifico **decreto interministeriale** i **criteri per l'individuazione dei datori di lavoro** beneficiari delle agevolazioni, già previste dalla legislazione vigente, per i **contratti di solidarietà**, entro i limiti delle risorse disponibili.

Allo stesso tempo, l'articolo innalza il limite di spesa relativo alle risorse da destinare ai contratti di solidarietà, pari attualmente a 5,16 milioni di euro ai sensi dell'[articolo 1, comma 524, della L. 266/2005](#), portandolo a 15 milioni di euro a decorrere dal 2014.

I contratti di solidarietà

Per **contratti di solidarietà difensivi** si intendono i contratti collettivi aziendali, stipulati tra imprese industriali rientranti nel campo di applicazione della CIGS e le rappresentanze sindacali, che, a norma dell'articolo 1 del [D.L. 30 ottobre 1984, n. 726](#), stabiliscano una **riduzione dell'orario di lavoro**, al fine di evitare, in tutto o in parte, la riduzione o la dichiarazione di esubero del personale. In relazione a tale riduzione d'orario, di cui sia stata accertata la finalizzazione da parte dell'Ufficio regionale del lavoro, il Ministro del lavoro, della salute e delle politiche sociali, concede il **trattamento d'integrazione salariale** il cui ammontare è determinato nella misura del 60% del trattamento retributivo perso a seguito della riduzione d'orario.

In tale ambito, l'articolo 1, comma 6, del [D.L. 78/2009](#) ha disposto, in via sperimentale e per il biennio 2009-2010, un incremento del 20%, della suddetta integrazione salariale (passando quindi dal 60% all'80% del richiamato trattamento retributivo), incremento prorogato (nella medesima misura dell'80%) a tutto il 2013, dall'articolo 1, comma 256, della [L. 228/2012](#)). Da ultimo, l'articolo 1, comma 186, della [L. 147/2013](#), ha incrementato per il 2014, nel limite massimo di 50 milioni di euro e a valere sulle risorse del Fondo sociale per occupazione e formazione, del 10% (invece che del 20%) l'ammontare del trattamento di integrazione salariale per i contratti di solidarietà, che passa così dall'80% (previsto per il 2013) al 70% del trattamento retributivo perso a seguito della riduzione d'orario.

Si ricorda, infine, che l'articolo 6, comma 4, del [D.L. 510/1996](#) ha disposto il diritto, per i datori di lavoro (con alcune eccezioni) che abbiano stipulato contratti di solidarietà, nei limiti di specifiche risorse e per un periodo non superiore ai 24 mesi, ad una **riduzione del 25% (30% per le aree del Mezzogiorno) della contribuzione previdenziale ed assistenziale** ad essi dovuta per i lavoratori interessati dalla riduzione dell'orario di lavoro in misura superiore al 20%. Nel caso in cui l'accordo disponga una riduzione di orario superiore al 30%, la riduzione contributiva è elevata al 35% (40% per le aree del Mezzogiorno).

Per quanto attiene i criteri di priorità per la concessione dei benefici previsti, il D.M. 8 febbraio 1996 ha individuati come tali la data dell'accordo e l'ordine cronologico di inoltro delle istanze da parte delle imprese interessate.

Il Fondo sociale per occupazione e formazione

L'**articolo 18, comma 1, del D.L. n. 185/2008** ha disposto che il CIPE, presieduto dal Presidente del Consiglio, su proposta del Ministro dello sviluppo economico, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze - nonché di concerto con il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti per quanto attiene le risorse destinate alle infrastrutture - provveda ad assegnare, in coerenza con gli indirizzi assunti in sede europea, una quota delle risorse nazionali disponibili del Fondo aree sottoutilizzate ad una serie di fondi. Alla lettera a) del comma 1 viene indicato il **Fondo sociale per occupazione e formazione**, che viene appositamente istituito nello stato di previsione del Ministero del lavoro e delle politiche sociali. In tale Fondo affluiscono anche le risorse del Fondo per l'occupazione nonché ogni altra risorsa comunque destinata al finanziamento degli ammortizzatori sociali, concessi in deroga alla normativa vigente, e quelle destinate in via ordinaria dal CIPE alla formazione. Attualmente, le risorse del richiamato Fondo sono destinate a specifici interventi di politica attiva del lavoro, o (nel caso di risorse non destinate a determinati interventi previsti dalla normativa) al finanziamento degli ammortizzatori sociali in deroga.

Articolo 6: entrata in vigore

L'**articolo 6** dispone in ordine all'entrata in vigore del decreto-legge (il decreto-legge, entrato in vigore il 21 marzo 2014, dovrà essere convertito in legge entro il 20 maggio 2014).

Relazioni allegare o richieste

Al decreto-legge sono allegare la relazione illustrativa e la relazione tecnica.

Si segnala che il provvedimento non è invece corredato della **relazione sull'analisi tecnico-normativa (ATN)** e della **relazione sull'analisi di impatto della regolamentazione (AIR)**.

L'obbligo per il Governo di redigere l'AIR e gli eventuali casi di esclusione sono stabiliti dall'[articolo 14 della legge 28 novembre 2005, n. 246](#).

L'ATN dà conto dell'impatto normativo e della qualità redazionale dei testi sottoposti dal Governo al Parlamento, mentre l'AIR consiste nella preventiva valutazione degli effetti della regolazione sull'ordinamento.

Le due relazioni sono disciplinate, rispettivamente, dalla [direttiva del Presidente del Consiglio dei ministri in data 10 settembre 2008](#) e dal regolamento approvato con [decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 11 settembre 2008, n. 170](#). Quest'ultimo, all'articolo 9, comma 3, prevede che si debba motivare l'eventuale esclusione dall'obbligo di redazione dell'AIR, indicando comunque in maniera sintetica "la necessità ed i previsti effetti dell'intervento normativo sulle attività dei cittadini e delle imprese e sull'organizzazione e sul funzionamento delle pubbliche amministrazioni, dando conto della eventuale comparazione di opzioni regolatorie alternative".

Incidenza sull'ordinamento giuridico

Rapporti con le fonti normative regionali

Con riguardo all'articolo 2, comma 1, lettera c), si osserva che il superamento dell'obbligo di integrare, con l'**offerta formativa pubblica**, la formazione di tipo professionalizzante e di mestiere svolta in azienda, non sembrerebbe escludere del tutto la possibilità che le regioni (nell'esercizio della competenza legislativa esclusiva ad esse riconosciuta in materia di formazione professionale) continuino a configurare l'offerta formativa pubblica in termini di obbligo nei confronti dei datori di lavoro che occupano apprendisti.

Al riguardo occorre tuttavia considerare l'evoluzione della **giurisprudenza costituzionale** in materia di formazione professionale in apprendistato (su cui si rinvia al paragrafo "Rispetto delle competenze legislative costituzionalmente definite") e, in particolare, l'affermarsi in materia di formazione professionale del principio di "leale collaborazione" tra Stato e Regioni, che ha tra l'altro portato, di recente, alla definizione congiunta (in sede di Conferenza Stato-Regioni) della disciplina dell'offerta formativa pubblica nell'ambito dell'apprendistato (**Linee guida del 20 febbraio 2014**).

Le **linee guida** della Conferenza Stato-Regioni del 20 febbraio 2014 disciplinano l'offerta formativa pubblica per l'acquisizione di competenze di base e trasversali in termini di durata, contenuti e modalità di realizzazione. Le linee guida, oltre a realizzare una semplificazione della procedura obbligatoria per le aziende, stabiliscono **che l'offerta formativa pubblica per l'apprendistato debba essere obbligatoria e disciplinata dalla regolamentazione regionale**. La durata e i contenuti della formazione sono stati legati alle competenze acquisite nella formazione scolastica, prevedendo, in particolare, un diverso monte ore di formazione a seconda dei titoli posseduti (120 ore per i soggetti in possesso della licenza di scuola secondaria di primo grado; 80 ore per i soggetti in possesso di un diploma di scuola secondaria di secondo grado; 40 ore per gli apprendisti laureati).

Andrebbe pertanto chiarito, al fine di evitare dubbi interpretativi, che l'espressione "può essere integrata" (con riferimento all'offerta formativa pubblica) deve intendersi riferita al datore di lavoro, con la conseguenza che questi non potrebbe in alcun modo essere tenuto (anche a fronte di una legislazione regionale che preveda un obbligo in tal senso) ad avvalersi della formazione pubblica regionale.

*Tale interpretazione si desume, del resto, dalla **relazione illustrativa** del provvedimento, ove si afferma che "viene eliminato l'obbligo a carico del datore di lavoro di integrare la formazione di tipo professionalizzante e di mestiere con l'offerta formativa pubblica, **sostituendo pertanto l'obbligo in capo al datore di lavoro con un elemento di discrezionalità**".*

Rapporti con le fonti normative contrattuali

Con riferimento agli articoli 1 (contratti a termine) e 2 (apprendistato), si pone, relativamente ad alcune norme, la questione del **rapporto tra fonte legislativa e fonte contrattuale**.

In particolare:

- per quanto concerne l'articolo 1, comma 1, lettera a) (ove si introduce un limite quantitativo, pari al 20% dell'organico complessivo, alla stipulazione di contratti a termine da parte di ciascun datore di lavoro), il fatto che la disposizione faccia espressamente salvo quanto previsto all'[articolo 10, comma 7, del d.lgs. n.368/2001](#) (che rimette ai contratti collettivi nazionali di lavoro stipulati dai sindacati comparativamente più rappresentativi la possibilità di individuare limiti quantitativi

all'utilizzazione del contratto a tempo determinato) induce a ritenere che **i diversi limiti previsti dai contratti collettivi nazionali prevalgano, in linea generale, sul limite legale del 20%**; andrebbe tuttavia chiarito se anche limiti contrattuali inferiori al 20% siano da ritenersi compatibili (in quanto si tradurrebbero in una limitazione del ricorso al contratto a termine che contrasta con le finalità del provvedimento) con il limite legale di nuova introduzione;

- per quanto concerne l'articolo 2, comma 1, lettera a), nn. 2 e 3 (ove si dispone l'abrogazione della norma che subordinava le nuove assunzioni di apprendisti, per i datori di lavoro che occupano almeno 10 dipendenti, alla prosecuzione del rapporto di lavoro, al termine del periodo di apprendistato, di almeno il 50% degli apprendisti dipendenti dallo stesso datore di lavoro, nonché l'abrogazione della disposizione che, ai medesimi fini, rinviava alla contrattazione collettiva la possibilità di introdurre "forme e modalità per la conferma in servizio [...] al fine di ulteriori assunzioni in apprendistato"), l'abrogazione dell'obbligo legale e, contestualmente, del rinvio alla contrattazione collettiva, inducono a ritenere che **viene meno ogni obbligo di stabilizzazione ai fini di nuove assunzioni in apprendistato, con immediata cessazione di efficacia delle norme contrattuali che attualmente prevedano obblighi in tal senso**;
- per quanto concerne l'articolo 2, comma 1, lettera b) (ove si prevede che la **retribuzione dell'apprendista** per le ore di formazione avvenga nella misura del 35% rispetto al monte ore complessivo), l'esplicito rinvio alla contrattazione collettiva contenuto nel decreto-legge ("Fatta salva l'autonomia della contrattazione collettiva") implica che il limite legislativo deve intendersi **derogabile in melius dalla contrattazione collettiva** (ossia con un parametro retributivo più favorevole all'apprendista).

Per una breve rassegna delle **norme contenute in alcuni contratti collettivi di lavoro** in relazione ai profili sopra indicati, si rinvia alla apposita scheda del Servizio studi ([link](#)).

Coordinamento con la normativa vigente

Il coordinamento con la normativa vigente è assicurato, agli **articoli 1, 2 e 5** del decreto-legge, dal ricorso alla tecnica della novella (modifica espressa della normativa vigente).

Merita peraltro osservare, relativamente alle modifiche alla **disciplina del contratto a termine** (articolo 1 del decreto-legge), quanto segue:

- il comma 1, lettera a), n.1, abroga il comma 1-*bis* dell'articolo 1 del [decreto legislativo n.368/2001](#) (che limitava la acausalità alla sola ipotesi del primo contratto a termine, di durata non superiore a 12 mesi) **ma non anche le disposizioni di cui all'articolo 5, commi 2 e 4-bis**, nonché all'**articolo 10, comma 7, del decreto legislativo n.368/2001**, nella parte in cui ad esso fanno rinvio;
- andrebbe valutata l'opportunità di **estendere l'abrogazione (a fronte della generalizzazione della acausalità) alla disposizione di cui all'articolo 4, comma 2, del decreto legislativo n.368/2001**, ove si prevede che "L'onere della prova relativa all'obiettiva esistenza delle ragioni che giustificano l'eventuale proroga del termine stesso è a carico del datore di lavoro" (l'abrogazione pare opportuna in quanto tale disposizione fa implicitamente riferimento alle "ragioni di carattere tecnico, produttivo, organizzativo o sostitutivo" venute meno a seguito della riformulazione dell'[articolo 1, comma 1, del decreto legislativo n.368/2008](#));
- il comma 2 sopprime i primi due periodi dell'[articolo 20, comma 4 del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276](#), relativi alle ragioni che giustificano la somministrazione di lavoro a tempo determinato, ma **lascia invariate le disposizioni del decreto legislativo n. 276/2003 che richiamano i periodi soppressi**: il comma 5-*quater* del medesimo articolo 20 ("Le disposizioni di cui al primo periodo del comma 4 non operano nelle ulteriori ipotesi individuate dai contratti collettivi nazionali, territoriali ed aziendali stipulati dalle organizzazioni sindacali comparativamente più rappresentative dei lavoratori e dei datori di lavoro"); l'articolo 21, comma 1, lettera c), che si riferisce alle ragioni di carattere tecnico, produttivo, organizzativo o sostitutivo di cui all'articolo 20, comma 4;
- infine, andrebbe chiarito il rapporto tra la nuova disciplina generale del contratto a termine introdotta dal decreto-legge (acausalità generalizzata e prorogabilità del contratto fino a 8 volte) e la **disciplina speciale prevista per taluni settori** (articolo 2, commi 1 e 1-bis, relativamente alle aziende del trasporto aereo e dei servizi aeroportuali, nonché alle imprese concessionarie di servizi postali). Tali discipline speciali, infatti, meno restrittive rispetto alla disciplina generale fino all'entrata in vigore del decreto-legge in esame, risultano adesso più restrittive.

Con riferimento all'**articolo 3, comma 1** del decreto-legge, si osserva che viene modificata, con una norma avente forza di legge (quale è il decreto-legge), una disposizione di rango regolamentare, con l'effetto di una **parziale rilegificazione della materia**.

Adempimenti normativi

L'**articolo 4** introduce disposizioni volte alla cosiddetta "**smaterializzazione**" del Documento unico di regolarità contributiva (**DURC**), rinviando a un **decreto interministeriale**, da emanare entro 60 giorni

dall'entrata in vigore del decreto-legge, la definizione della nuova disciplina della materia.

Al riguardo merita segnalare che trattandosi di materia attualmente regolata (per lo più) da fonti normative primarie (leggi e atti aventi forza di legge), la disposizione in esame sembra delineare una **procedura di delegificazione** che, tuttavia, si discosta da quella prevista dall'[articolo 17, comma 2, della legge n. 400 del 1988](#) per i regolamenti di delegificazione, in quanto **non indica espressamente le norme oggetto di abrogazione** (l'articolo 4, comma 3, ultimo periodo, infatti, prevede genericamente l'abrogazione, a far data dall'entrata in vigore del decreto attuativo, di "tutte le disposizioni di legge incompatibili con i contenuti del presente decreto").

L'**articolo 5** demanda ad uno specifico **decreto interministeriale** i criteri per l'individuazione dei datori di lavoro beneficiari delle agevolazioni, già previste dalla legislazione vigente, per i contratti di solidarietà, entro i limiti delle risorse disponibili.

Al riguardo si segnala che il testo **non prevede un termine per l'emanazione del decreto** interministeriale. Inoltre, le previste risorse aggiuntive afferiscono, ai sensi dell'[articolo 18, comma 1, lettera a\), del D.L. 185/2008](#), al Fondo sociale per l'occupazione e la formazione, che **andrebbe espressamente richiamato nel testo**.

Collegamento con lavori legislativi in corso

Non vi sono lavori legislativi in corso sulle materie oggetto del decreto-legge.

Compatibilità comunitaria

Per quanto riguarda le modifiche alla disciplina dei **contratti a termine** (articolo 1), occorre fare riferimento alla [Direttiva 1999/70/UE](#) (relativa all'Accordo quadro CES, UNICE e CEEP sul lavoro a tempo determinato), recepita nell'ordinamento interno con il [decreto legislativo n.368/2001](#), oggetto di modifiche da parte dell'articolo 1 del decreto-legge in esame.

Per quanto in questa sede interessa, rileva, in particolare, la Clausola n.5 (Recante "Misure di prevenzione degli abusi") dell'Accordo quadro, ove si dispone che "Per prevenire gli abusi derivanti dall'utilizzo di una successione di contratti o rapporti di lavoro a tempo determinato, gli Stati membri, previa consultazione delle parti sociali a norma delle leggi, dei contratti collettivi e della prassi nazionali, e/o le parti sociali stesse, dovranno introdurre, in assenza di norme equivalenti per la prevenzione degli abusi e in un modo che tenga conto delle esigenze di settori e/o categorie specifici di lavoratori, una o più misure relative a:

- a) ragioni obiettive per la giustificazione del rinnovo dei suddetti contratti o rapporti;
- b) la durata massima totale dei contratti o rapporti di lavoro a tempo determinato successivi;
- c) il numero dei rinnovi dei suddetti contratti o rapporti".

Al riguardo si fa presente che la **giurisprudenza comunitaria** ha interpretato in senso non restrittivo le misure indicate dalla Clausola n.5 dell'Accordo, osservando come esse configurino un obiettivo generale, consistente nella prevenzione di abusi, lasciando agli Stati membri ampia libertà nella scelta dei mezzi per conseguirlo. In particolare, **la Clausola n.5 non impone l'adozione di tutte le misure ivi elencate**, ma semplicemente l'adozione effettiva e vincolante di **almeno una di esse** (v., in questo senso, CGCE, Sez.VI, 8 marzo 2012, C-251/11, Huet, punto 42 ([link](#)) e CGCE, Grande Sezione, 15 aprile 2008, C-268/06, Impact, punto 70 ([link](#))).

Alla luce del quadro normativo e giurisprudenziale comunitario, pertanto, **l'eliminazione della causale per i contratti a termine non configura un contrasto con la normativa comunitaria**, in considerazione del fatto che la normativa vigente prevede comunque misure volte alla prevenzione di abusi (durata massima totale dei contratti a termine successivi; pause nel caso di rinnovi del contratto; sanzione della trasformazione in contratto a tempo indeterminato), cui si aggiungono quelle introdotte dal decreto-legge in esame (numero massimo di otto proroghe; limite quantitativo alla stipula di contratti a termine da parte di uno stesso datore di lavoro, pari al 20% dell'organico complessivo).

Rispetto delle competenze legislative costituzionalmente definite

La normativa contenuta nel decreto-legge è riconducibile, in linea generale, alla **materia di potestà esclusiva statale "ordinamento civile"** (di cui all'articolo 117, comma 2, lettera l), Cost.), alla quale la giurisprudenza costituzionale riconduce la disciplina dei rapporti di lavoro privato.

Con specifico riferimento alla componente formativa del contratto di apprendistato (su cui interviene, escludendone l'obbligatorietà, l'articolo 2 del decreto-legge: per considerazioni problematiche sul punto si rinvia *retro* al paragrafo "Rapporto con le fonti normative regionali") si fa presente che la materia della **"formazione professionale"** rientra nella **competenza legislativa esclusiva delle Regioni** ai sensi

l'articolo 117, comma 3, della Costituzione

Peraltro, la Corte costituzionale (**sentenza n. 50 del 2005**) ha chiarito che tale competenza legislativa esclusiva regionale riguarda esclusivamente la **formazione professionale pubblica**, mentre la formazione professionale somministrata dai datori di lavoro in azienda (formazione aziendale) attiene alla materia di competenza esclusiva dello Stato "ordinamento civile". La Corte ha peraltro precisato che nella regolamentazione dell'apprendistato né l'una (la formazione professionale pubblica), né l'altra (la formazione aziendale) "appaiono allo stato puro, ossia separate nettamente tra di loro e da altri aspetti dell'istituto", con la conseguenza che "occorre tenere conto di tali interferenze".

Da ultimo, nella **sentenza n.176 del 2010** la Corte costituzionale ha poi precisato che in materia di apprendistato, così come **le Regioni non possono, nell'esercizio delle proprie competenze, svuotare sostanzialmente di contenuto la competenza statale**, analogamente non è ammissibile riconoscere allo Stato la potestà di comprimere senza alcun limite il potere legislativo regionale. La Corte ha quindi dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'articolo 49, comma 5-ter, del [decreto legislativo n.276 del 2003](#) (introdotto dall'[articolo 23 del decreto-legge n.112 del 2008](#)) nella parte in cui rimetteva la definizione di alcuni aspetti del contratto di apprendistato professionalizzante (in particolare, la nozione di formazione aziendale) unicamente alla contrattazione collettiva (escludendo qualunque coinvolgimento delle Regioni).