

# Jobs Act: il cantiere aperto delle riforme del lavoro

Primo commento al d.l. 20 marzo 2014, n. 34  
convertito, con modificazioni,  
in l. 16 maggio 2014, n. 78

a cura di

**Michele Tiraboschi**

**ADAPT**  
LABOUR STUDIES  
e-Book series  
n. 25

**ADAPT**  
www.adapt.it  
**UNIVERSITY PRESS**

# ADAPT LABOUR STUDIES E-BOOK SERIES

---

**ADAPT – Scuola di alta formazione in relazioni industriali e di lavoro**

## DIREZIONE

**Michele Tiraboschi** (*direttore responsabile*)

**Roberta Caragnano**

**Lilli Casano**

**Maria Giovannone**

**Pietro Manzella** (*revisore linguistico*)

**Emmanuele Massagli**

**Flavia Pasquini**

**Pierluigi Rausei**

**Silvia Spattini**

**Davide Venturi**

## SEGRETERIA DI REDAZIONE

**Gabriele Gamberini**

**Andrea Gatti Casati**

**Francesca Fazio**

**Laura Magni** (*coordinatore di redazione*)

**Maddalena Magni**

**Francesco Nespoli**

**Martina Ori**

**Giulia Rosolen**

**Francesco Seghezzi**

**Francesca Sperotti**



@ADAPT\_Press @adaptland @bollettinoADAPT

# **Jobs Act: il cantiere aperto delle riforme del lavoro**

Primo commento al d.l. 20 marzo 2014, n. 34  
convertito, con modificazioni,  
in l. 16 maggio 2014, n. 78

a cura di

**Michele Tiraboschi**

ISBN 978-88-98652-26-6

© 2014 ADAPT University Press – Pubblicazione on-line della Collana ADAPT

---

Registrazione n. 1609, 11 novembre 2001, Tribunale di Modena

## ADAPT LABOUR STUDIES E-BOOK SERIES

---

### ADAPT – Scuola di alta formazione in relazioni industriali e di lavoro

1. P. Rausei, M. Tiraboschi (a cura di), **Lavoro: una riforma a metà del guado**, 2012
2. P. Rausei, M. Tiraboschi (a cura di), **Lavoro: una riforma sbagliata**, 2012
3. M. Tiraboschi, **Labour Law and Industrial Relations in Recessionary Times**, 2012
4. Bollettinoadapt.it, **Annuario del lavoro 2012**, 2012
5. AA.VV., **I programmi alla prova**, 2013
6. U. Buratti, L. Casano, L. Petruzzo, **Certificazione delle competenze**, 2013
7. L. Casano (a cura di), **La riforma francese del lavoro: dalla sécurisation alla flexicurity europea?**, 2013
8. F. Fazio, E. Massagli, M. Tiraboschi, **Indice IPCA e contrattazione collettiva**, 2013
9. G. Zilio Grandi, M. Sferrazza, **In attesa della nuova riforma: una rilettura del lavoro a termine**, 2013
10. M. Tiraboschi (a cura di), **Interventi urgenti per la promozione dell'occupazione, in particolare giovanile, e della coesione sociale**, 2013
11. U. Buratti, **Proposte per un lavoro pubblico non burocratico**, 2013
12. A. Sánchez-Castañeda, C. Reynoso Castillo, B. Palli, **Il subappalto: un fenomeno globale**, 2013
13. A. Maresca, V. Berti, E. Giorgi, L. Lama, R. Lama, A. Lepore, D. Mezzacapo, F. Schiavetti, **La RSA dopo la sentenza della Corte costituzionale 23 luglio 2013, n. 231**, 2013
14. F. Carinci, **Il diritto del lavoro in Italia: a proposito del rapporto tra Scuole, Maestri e Allievi**, 2013
15. G. Zilio Grandi, E. Massagli (a cura di), **Dal decreto-legge n. 76/2013 alla legge n. 99/2013 e circolari "correttive": schede di sintesi**, 2013

16. G. Bertagna, U. Buratti, F. Fazio, M. Tiraboschi (a cura di), **La regolazione dei tirocini formativi in Italia dopo la legge Fornero**, 2013
17. R. Zucaro (a cura di), **I licenziamenti in Italia e Germania**, 2013
18. Bollettinoadapt.it, **Annuario del lavoro 2013**, 2013
19. L. Mella Méndez, **Violencia, riesgos psicosociales y salud en el trabajo**, 2014
20. F. Carinci (a cura di), **Legge o contrattazione? Una risposta sulla rappresentanza sindacale a Corte costituzionale n. 231/2013**, 2014
21. Michele Tiraboschi (a cura di), **Jobs Act - Le misure per favorire il rilancio dell'occupazione, riformare il mercato del lavoro ed il sistema delle tutele**, 2014
22. Michele Tiraboschi (a cura di), **Decreto-legge 20 marzo 2014, n. 34. Disposizioni urgenti per favorire il rilancio dell'occupazione e per la semplificazione degli adempimenti a carico delle imprese - Prime interpretazioni e valutazioni di sistema**, 2014
23. G. Gamberini (a cura di), **Progettare per modernizzare. Il Codice semplificato del lavoro**, 2014
24. U. Buratti, C. Piovesan, M. Tiraboschi (a cura di), **Apprendistato: quadro comparato e buone prassi**, 2014

## INDICE

Michele Tiraboschi, Paolo Tomassetti, <i>Il nuovo lavoro a termine</i> .....	1
Michele Tiraboschi, Paolo Tomassetti, <i>Il nuovo lavoro a termine alla prova dei contratti collettivi</i> .....	22
Michele Tiraboschi, <i>Apprendistato: una semplificazione di facciata</i> .....	33
Umberto Buratti, Lidia Petruzzo, Michele Tiraboschi, Giulia Tolve, <i>Apprendistato alla tedesca: alcuni (timidi) passi di avvicinamento?</i> .....	49
Silvia Spattini, Michele Tiraboschi, <i>La somministrazione di lavoro dopo il decreto Poletti: una prospettiva di flexicurity?</i> .....	61
Pierluigi Rausei, <i>Tra sanzioni civili e amministrative si gioca l'incertezza del contenzioso</i> .....	75
Pierluigi Rausei, <i>Una interrogazione telematica istantanea per sostituire (in futuro) il Durc</i> .....	102
Silvia Spattini, <i>L'elenco anagrafico dei lavoratori e l'acquisizione della stato di disoccupazione</i> .....	117
Pierluigi Rausei, Silvia Spattini, <i>Le modifiche alla riduzione contributiva in caso di contratti di solidarietà</i> .....	124
<i>Notizie sugli autori</i> .....	129



# Il nuovo lavoro a termine

di Michele Tiraboschi e Paolo Tomassetti

## 1. L'apposizione del termine al contratto di lavoro

L'art. 1 del d.l. 20 marzo 2014, n. 34, convertito in l. 16 maggio 2014, n. 78, riscrive, in termini di ampia liberalizzazione<sup>1</sup>, la disciplina di utilizzo del contratto di lavoro a tempo determinato. Fulcro dell'intervento legislativo è il superamento del regime delle causali di giustificazione della apposizione di un termine di durata al contratto di lavoro subordinato che rappresentavano il baricentro del d.lgs. 6 settembre 2001, n. 368<sup>2</sup>.

Viene meno, in particolare, la necessità di indicare, ai sensi dell'originario art. 1, comma 1, del d.lgs. 6 settembre 2001, n. 368, una esigenza di natura tecnica, organizzativa, produttiva o sostitutiva per la legittima indicazione di un termine di durata del contratto di lavoro. Conseguentemente viene abrogato anche il successivo comma 1-*bis*, introdotto dalla l. 28 giugno 2012, n. 92, che consentiva una possibilità di deroga al regime delle causali oggettive nella ipotesi di primo rapporto di lavoro a tempo determinato, di durata non superiore ai dodici mesi, concluso tra un datore di lavoro e un lavoratore.

Resta invece confermata, nell'impianto del d.lgs. 6 settembre 2001, n. 368, la previsione di cui all'art. 1, comma 0, introdotta con la novella del 2007, che dispone, in termini precettivi e dunque con possibili ricadute interpretative in caso di contenzioso, il principio secondo cui «il contratto di lavoro subordinato

---

<sup>1</sup> Cfr. V. Speciale, *Totale liberalizzazione del contratto a termine*, in *LavoroWelfare*, 2014, n. 4, che parla di «totale liberalizzazione».

<sup>2</sup> Cfr. M. Biagi, *La nuova disciplina del lavoro a termine: prima (controversa) tappa del processo di modernizzazione del mercato del lavoro italiano*, in M. Biagi (a cura di), *Il nuovo lavoro a termine*, Giuffrè, 2001, 3-20 e ivi, 87-110, anche M. Tiraboschi, *Apposizione del termine (art. 1, decreto legislativo n. 368/2001)*.

a tempo indeterminato costituisce la forma comune di rapporto di lavoro». Detto principio – contemplato nel preambolo (ma non nella parte precettiva) della direttiva europea 1999/70/CE del 28 giugno 1999 che regola la materia – non risulta oggi più presidiato, nella lettera del d.lgs. 6 settembre 2001, n. 368, da stringenti limitazioni sostanziali che non siano quelle relative al termine massimo di durata, al numero di proroghe e al regime dei rinnovi. Vero è, tuttavia, che potrebbe pur sempre rappresentare un imprescindibile punto di riferimento ermeneutico nella lettura di taluni punti oscuri della novella<sup>3</sup>, a partire dal regime sanzionatorio che, come vedremo (*infra*, § 4.1), solo apparentemente è affrontato e risolto dal legislatore.

L'intervento legislativo è indubbiamente incisivo e profondo anche se adottato sull'onda emergenziale del drastico incremento dei tassi di disoccupazione<sup>4</sup> e, forse per questo, privo di una chiara logica di sistema posto che il regime limitativo dei licenziamenti in caso di assunzioni a tempo indeterminato imporrebbe, in termini di coerenza ed effettività, la presenza di vincoli alla assunzione a termine.

Difficile sostenere, ancor più all'esito dei correttivi introdotti dalla legge di conversione, un palese contrasto con le regole di matrice europea<sup>5</sup> anche se

---

<sup>3</sup> Resta del resto da vedere se il nuovo impianto normativo sia sufficientemente chiaro e robusto per superare definitivamente la tesi sostenuta dalla giurisprudenza maggioritaria secondo cui il lavoro a tempo determinato rappresenta pur sempre una eccezione alla fattispecie standard del lavoro dipendente stabile, con la inevitabile conseguenza che le ragioni che giustificano l'assunzione a termine, non potendo essere le medesime del contratto a tempo indeterminato, devono comunque rappresentare esigenze temporanee. Cfr., tra le tante, Cass. 21 maggio 2008, n. 12985; Cass. 26 luglio 2004, n. 14011; Trib. Bologna 30 novembre 2010, n. 387; Trib. Teramo 7 ottobre 2010, n. 805; Trib. Monza 9 febbraio 2010, n. 72; Trib. Bari 20 luglio 2010, n. 7423; App. Potenza 17 giugno 2010, n. 445; Trib. Bolzano 20 aprile 2006; Trib. Bologna 7 febbraio 2006, n. 43; Trib. Firenze 11 luglio 2006; Trib. Bologna 2 dicembre 2004. *Contra*, in dottrina: A. Maresca, *Apposizione del termine, successione di contratti a tempo determinato e nuovi limiti legali: primi problemi applicativi dell'art. 5, commi 4-bis e ter, d. lgs. n. 368/2001*, in *RIDL*, 2008, 3, 289.

<sup>4</sup> Cfr. P. Fontana, F. FONZA, G. Proia, A. Maresca, *Priorità assoluta: creare nuove occasioni di lavoro*, in *LavoroWelfare*, 2014, n. 4, secondo il decreto-legge è «un provvedimento emergenziale, e come tale urgente, [...] necessario per stimolare le iniziative imprenditoriali senza le quali non potrebbe esserci sviluppo della occupazione».

<sup>5</sup> Così invece V. Speciale, *op. cit.*, secondo cui il decreto-legge «introduce una totale fungibilità tra contratto a tempo determinato e rapporto di lavoro stabile, venendo di fatto a contrastare alcuni principi nazionali ed europei, come quello del contratto di lavoro subordinato a tempo indeterminato quale forma comune di rapporto di lavoro (previsto dal d.lgs. 368/2001 e dalla Direttiva 1999/70/CE)». Invero, oltre a talune chiare limitazioni di carattere strettamente normativo, il contratto a termine continua ad essere gravato di un costo

certamente permangono profili di criticità che potrebbero indurre a un intervento chiarificatore della Corte di giustizia europea (*infra*, § 7). E pur tuttavia, col venir meno della causale di utilizzo del lavoro a termine si rompe quell'equilibrio di sistema su cui ha fatto perno la normativa posta dall'ordinamento giuridico del lavoro in Italia, e cioè la simmetria tra le ragioni oggettive di carattere tecnico, produttivo, organizzativo che giustificano *ex ante* l'apposizione di un termine al contratto di lavoro, e le identiche ragioni oggettive che sostengono *ex post* la liceità di un licenziamento nell'ambito dei rapporti di lavoro subordinato a tempo indeterminato. In un quadro legale che limitava la possibilità di ricorrere al contratto di lavoro a tempo determinato «soltanto in presenza di ragioni oggettive, facendo peraltro salva sia l'applicazione del principio di non discriminazione tra lavoratori a tempo determinato e lavoratori a tempo indeterminato sia l'operatività di un rigoroso regime di prevenzione degli abusi derivanti dalla utilizzazione di una successione di contratti o di rapporti di lavoro a termine, l'unico elemento che [...] veramente distingue le due tipologie contrattuali è infatti l'applicabilità o meno delle tutele (soprattutto quelle di tipo reale) stabilite dall'ordinamento in caso di licenziamento ingiustificato»<sup>6</sup>. Tutele (anche di tipo reale) che ora permangono per i rapporti a tempo indeterminato senza che, per contro, trovi spiegazioni oggettive, nell'ottica della normalità della gestione aziendale del personale, la scelta del datore di lavoro di ricorrere a rapporti a termine che, dunque, non è più verificabile *ex post* in sede di controllo giudiziale del corretto utilizzo dei poteri datoriali al punto da potere risultare arbitraria e non solo discrezionale. Vero è che l'interventismo del legislatore sul lavoro a tempo determinato, che dal 2001 ha portato alla approvazione di ben quattordici riforme (e controriforme) del perimetro di utilizzo della tipologia contrattuale<sup>7</sup>, continua a manifestare «il persistente imbarazzo che esiste ancora oggi in Italia nell'affrontare il vero snodo della modernizzazione del diritto del lavoro, che è quello della flessibilità in uscita, ad un tempo causa ed effetto della proliferazione delle forme contrattuali di lavoro atipico e irregolare»<sup>8</sup>.

---

contributivo maggiorato rispetto al lavoro a tempo indeterminato (+1,4%) che comunque rappresenta una alterazione del costo opportunità tra l'una e l'altra tipologia contrattuale.

<sup>6</sup> Così, all'indomani dell'approvazione del d.lgs. n. 368/2001, M. Biagi, *op. cit.*, 19.

<sup>7</sup> Per una ricostruzione in chiave critica, della evoluzione normativa e giurisprudenziale della disciplina del contratto a termine si veda G. Zilio Grandi, M. Sferrazza, [In attesa della nuova riforma: una rilettura del lavoro a termine](#), ADAPT University Press, 2013, 9.

<sup>8</sup> Cfr., ancora, M. Biagi, *op. cit.*

Sul piano della politica del diritto la soluzione coerente da seguire dovrebbe essere, ancora, quella indicata dal *Libro bianco sulla modernizzazione del mercato del lavoro* dell'ottobre 2001, laddove ai fini della incentivazione della stabilità della occupazione si prospettava una «una riforma “simmetrica” della regolamentazione che si traduce in un duplice e contemporaneo intervento sulla normativa relativa sia al contratto a tempo determinato sia a quello a tempo indeterminato» in modo da «incentivare convenientemente il ricorso al contratto di lavoro a tempo indeterminato, così da incrementarne l'uso, evitando, nel contempo, che si diffondano forme di flessibilità in entrata per aggirare i vincoli o comunque le tutele predisposte per la flessibilità in uscita». In questo senso sembrano orientarsi ora le intenzioni del Legislatore che, seppur con opzioni discutibili sul piano del metodo e dei contenuti, non ha mancato di sottolineare, nel preambolo del decreto-legge in commento, che la riforma del contratto a termine interviene «[...] nelle more dell'adozione di un testo unico semplificato della disciplina dei rapporti di lavoro con la previsione in via sperimentale del contratto a tempo indeterminato a protezione crescente [...]».

## **2. Il superamento del regime delle causali**

Con l'entrata in vigore del d.l. 20 marzo 2014, n. 34, convertito in l. 16 maggio 2014, n. 78, risulta ora sempre possibile, anche in assenza di motivazioni di ordine tecnico, organizzativo, produttivo o sostitutivo, il ricorso al contratto a tempo determinato, per qualunque tipo di mansione, entro il limite di trentasei mesi di durata del contratto, comprensivo di eventuali proroghe fissate in un massimo di cinque nell'arco dei complessivi trentasei mesi, indipendentemente dal numero dei rinnovi<sup>9</sup>. Fatte salve diverse previsioni della contrattazione collettiva (e l'ipotesi derogatoria di cui al secondo periodo del comma 4-*bis* dell'art. 5), i trentasei mesi diventano ora il termine massimo di durata dei rapporti a termine proroghe e rinnovi compresi. Si generalizza così, indistintamente, la cosiddetta a-causalità del contratto a termine, introdotta dalla già citata l. 28 giugno 2012, n. 92, successivamente estesa dal d.l. 28 giugno 2013, n. 76, che, da mera eccezione, diventa regola generale.

Unica parziale compensazione alla rimozione dei vincoli giustificativi della apposizione del termine al contratto di lavoro è la previsione di una clausola

---

<sup>9</sup> Art. 4, comma 1, d.lgs. 6 settembre 2001, n. 368.

legale di contingentamento in forza della quale il numero complessivo di contratti a termine attivati da ciascun datore di lavoro non può eccedere il limite del 20% del numero dei lavoratori a tempo indeterminato in forza al 1° gennaio dell'anno di assunzione. Invero, resta salva la previsione di cui all'art. 10, comma 7, del d.lgs. 6 settembre 2001, n. 368, che, nel rimettere alla contrattazione collettiva la possibilità di individuare diversi limiti quantitativi, rende quantomeno dubbia la tenuta della novella rispetto alle previsioni imposte al nostro Paese dalla richiamata direttiva europea 1999/70/CE (*infra*, § 4).

### **3. Durata, proroghe, rinnovi e intervalli**

La disciplina introdotta dal decreto-legge in commento rende inequivocabile<sup>10</sup> la possibilità di proroga del contratto a termine, senza specificazione delle motivazioni, per non più di cinque volte, con il consenso del prestatore di lavoro. In questo senso si era già espresso il Ministero del lavoro, con nota del 14 marzo 2014, secondo cui rimarrebbe ora, quale unica condizione per le proroghe, «il fatto che si riferiscano alla stessa attività lavorativa per la quale il contratto è stato inizialmente stipulato». In verità, con riferimento al testo originario del d.l. 20 marzo 2014, n. 34, l'affermazione del Ministero del lavoro risultava alquanto discutibile, stante la persistente vigenza del comma 2 dell'art. 4 del d.lgs. 6 settembre 2001, n. 368, che pone in capo al datore di lavoro l'onere di provare le ragioni poste alla base della proroga del contratto termine. Bene dunque ha fatto il Parlamento ad abrogare il citato comma 2, dell'art. 4, che avrebbe indubbiamente alimentato incertezze interpretative e conseguente contenzioso giudiziale.

Nel complesso, quindi, si modifica in modo inequivocabile la pregressa disciplina basata sulla dicotomia, ora abrogata, causalità/a-causalità in virtù della quale la proroga del contratto causale era possibile una sola volta, col consenso del lavoratore, quando il contratto iniziale fosse inferiore a tre anni e solo in presenza di una ragione oggettiva.

---

<sup>10</sup> L'art. 7, comma 1, del d.l. n. 76/2013 aveva provveduto ad abrogare l'art. 4, comma 2-*bis*, del d.lgs. 6 settembre 2001, n. 368 che escludeva la possibilità di proroga del contratto a termine a-causale introdotto dalla l. n. 92/2012. Tuttavia, stando a una interpretazione letterale e restrittiva della disposizione, anche per questa specifica tipologia di contratti a tempo determinato la eventuale proroga nel limite, nell'ambito dei dodici mesi di durata massima, doveva essere motivata da ragioni oggettive (*ex art. 4, comma 1, d.lgs. 6 settembre 2001, n. 368*).

Solleva invece alcuni dubbi interpretativi l'inciso secondo cui le cinque proroghe sono ora ammesse, nell'arco dei complessivi trentasei mesi, «indipendentemente dal numero dei rinnovi». Letteralmente, la disposizione dovrebbe essere interpretata nel senso che il numero massimo di proroghe non si riferisce ai singoli (molteplici) contratti a termine che, di rinnovo in rinnovo, possono concorrere al raggiungimento dei 36 mesi, ma al numero di proroghe ammissibili complessivamente, in relazione quindi all'attività lavorativa per la quale il contratto è stato inizialmente stipulato, ovvero alla medesima mansione.

Non contribuisce a rafforzare né a smentire tale interpretazione letterale il contenuto di un ordine del giorno approvato dal Senato, in cui si precisa che «le nuove regole sulle proroghe non si applicano ai rinnovi». Non è del tutto chiaro, infatti, se la precisazione sia da intendere nel senso che i contratti a termine possono essere rinnovati senza limiti, fermo restando il tetto di 36 mesi, oppure se le 5 proroghe debbano essere calcolate indipendentemente dal numero dei rinnovi effettuati nell'arco dei 36 mesi. Il nodo è controverso e dovrà essere quanto prima sciolto dalla prassi amministrativa. L'interpretazione letterale della disposizione, che pare invero la più coerente con l'impianto normativo, determinerebbe invero un sostanziale peggioramento della situazione per quei settori, come il turismo, interessati da frequenti picchi di attività di durata breve o brevissima. Tipico il caso della montagna, che già nel corso dei primi dodici mesi attiva con il medesimo lavoratore 5 contratti (es. stagione invernale, Pasqua e ponti di primavera, pentecoste, stagione estiva, natale) e potrebbe dunque esaurire tutte le 5 proroghe già al primo anno.

Altro nodo critico riguarda la possibilità di impiegare un lavoratore con contratto di somministrazione, una volta raggiunto il limite massimo di 36 mesi con contratto a tempo determinato diretto. Stando a una interpretazione letterale della disposizione, la soluzione sembrerebbe non praticabile. Nonostante in sede di conversione, all'art. 1, comma 1, del d.lgs. 6 settembre 2001, n. 368 sia stato eliminato il riferimento al concetto di "utilizzatore", il primo periodo dell'art. in commento, che fissa il tetto dei 36 mesi, continua a coprire i contratti di lavoro subordinato «sia nella forma del contratto a tempo determinato, sia nell'ambito di un contratto di somministrazione a tempo determinato ai sensi del comma 4 dell'articolo 20 del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276»<sup>11</sup>.

---

<sup>11</sup> Va nella opposta direzione interpretativa un ordine del giorno approvato dal Senato che impegna il Governo «a valutare la possibilità di adottare le iniziative necessarie affinché la disposizione di cui all'art. 5, comma 4-bis, secondo periodo, del d.lgs. 6 settembre 2001,

Sempre in materia di durata massima, resta invariata la procedura di cui all'art. 5, comma 4-*bis* del d.lgs. 10 settembre 2003, n. 276 in forza della quale in deroga al limite dei 36 mesi, «un ulteriore successivo contratto a termine fra gli stessi soggetti può essere stipulato per una sola volta, a condizione che la stipula avvenga presso la direzione provinciale del lavoro competente per territorio e con l'assistenza di un rappresentante di una delle organizzazioni sindacali comparativamente più rappresentative sul piano nazionale cui il lavoratore sia iscritto o conferisca mandato».

Resta altresì invariata la disposizione di cui all'art. 5, comma 2, del d.lgs. 6 settembre 2001, n. 368, in forza della quale se il rapporto di lavoro continua oltre il trentesimo giorno in caso di contratto di durata inferiore a sei mesi, nonché decorso il periodo complessivo di 36 mesi, ovvero oltre il cinquantesimo giorno negli altri casi, il contratto si considera a tempo indeterminato dalla scadenza dei predetti termini.

Il decreto-legge non interviene neppure sulla disciplina della successione dei contratti a termine e neppure sul relativo regime sanzionatorio. La disciplina resta quella dell'art. 5 del d.lgs. 6 settembre 2001, n. 368, e successive modifiche e integrazioni, ragione per cui qualora il lavoratore venga riassunto a termine entro un periodo di 10 giorni dalla data di scadenza di un contratto di durata fino a 6 mesi, ovvero 20 giorni dalla data di scadenza di un contratto di durata superiore ai 6 mesi, il secondo contratto si considera a tempo indeterminato. Lo *stop and go* opera ovviamente con riferimento alla successione di contratti a termine relativi alle medesime mansioni, che pure continuano ad essere assoggettati all'art. 5, comma 4-*bis*, del citato d.lgs. in forza del quale qualora per effetto di successione di contratti a termine per lo svolgimento di mansioni equivalenti il rapporto di lavoro fra lo stesso datore di lavoro e lo stesso lavoratore abbia complessivamente superato i trentasei mesi comprensivi di proroghe e rinnovi, indipendentemente dai periodi di interruzione che intercorrono tra un contratto e l'altro, il rapporto di lavoro si considera a tempo indeterminato.

---

n. 368, si interpreti nel senso che al termine del periodo massimo di durata del contratto a termine pari a trentasei mesi, al cui raggiungimento concorrono anche i periodi di somministrazione a tempo determinato, sia comunque consentito il ricorso al contratto di somministrazione a tempo determinato tra il medesimo utilizzatore e lavoratore». Cfr. ordine del giorno G/1464/18/11.

#### 4. La clausola legale di contingentamento

Come anticipato, il numero complessivo di rapporti di lavoro a termine costituiti da ciascun datore di lavoro non può eccedere il limite del 20% da computare non più sull'organico complessivo, come prevedeva la versione originaria del decreto-legge, bensì sul numero dei lavoratori a tempo indeterminato in forza al 1° gennaio dell'anno di assunzione, come disposto dalla legge di conversione. Detto limite non si applica, oltre che alle ipotesi previste all'art. 10, comma 7 del d.lgs. 6 settembre 2001, n. 368, ai contratti di lavoro a tempo determinato stipulati tra istituti di ricerca e lavoratori chiamati a svolgere attività di ricerca scientifica, ovvero alle imprese che occupano fino a cinque dipendenti, per le quali si ammette sempre la possibilità di stipulare un contratto di lavoro a termine.

La percentuale di contingentamento si riferisce alla sommatoria dei contratti temporanei privi di causale, intesi come lavoratori diretti e non anche somministrati. Nel nuovo art. 1, comma 1, del d.lgs. 6 settembre 2001, n. 368, il limite del 20% è infatti riferito al «numero complessivo di contratti a tempo determinato stipulati da ciascun datore di lavoro ai sensi del presente articolo [...]». Sebbene non risulti in modo esplicito l'inapplicabilità della clausola di contingentamento legale ai lavoratori in somministrazione, la stessa può essere dedotta dall'inserimento in sede di conversione del decreto del riferimento puntuale ai «contratti a tempo determinato», in luogo della più generica nozione di «rapporti di lavoro» utilizzata nella formulazione originaria che, accostata all'inciso successivo («ai sensi del presente articolo»), ricomprendeva entrambe le tipologie contrattuali menzionate al primo periodo della disposizione in commento (contratto a tempo determinato e contratto di somministrazione a termine). A conferma di tale interpretazione, un ordine del giorno approvato dal Senato impegna il Governo «a operare in sede di interpretazione e applicazione dell'articolo 1 del decreto-legge nella sua nuova formulazione confermando che i limiti di cui all'articolo 1, comma 1, e all'articolo 5, comma 4-bis, secondo periodo, del decreto legislativo n. 368/2001, così come modificati dal d.l. n. 34/2014, sono esclusivamente riferibili al contratto a tempo determinato e non al lavoro somministrato tramite agenzia»<sup>12</sup>.

Invero, il legislatore avrebbe potuto meglio precisare il punto in questione non fosse altro perché, solitamente, le percentuali apposte dalla contrattazione collettiva variano in ragione dell'una o dell'altra tipologia contrattuale

---

<sup>12</sup> Ordine del giorno G/1464/4/11.

(termine, somministrazione), nonché in relazione alla sommatoria di entrambe le fattispecie. Ad esempio, il CCNL Terziario fissa il massimale al 20% per i normali contratti a tempo determinato, al 15% per i contratti di somministrazione a termine e al 28% nel caso di utilizzo contemporaneo dei due istituti; il CCNL Bancari prevede il solo tetto del 5% per i rapporti a termine in somministrazione (8% per imprese fino a 1500 dipendenti); mentre il CCNL Edilizia fissa il tetto al 25%, comprensivo dei rapporti a termine diretti e indiretti.

Il vero nodo critico della novella riguarda tuttavia non solo e non tanto il rapporto tra lavoratore e utilizzatore, quanto il rapporto tra agenzia (datore di lavoro formale) e lavoratore. Da una interpretazione letterale e anche sistematica del nuovo art. 1, comma 1, d.lgs. 6 settembre 2001, n. 368, in combinato disposto con l'art. 22 del d.lgs. 10 settembre 2003, n. 276, sembrerebbe che anche le agenzie per il lavoro siano soggette, rispetto ai lavoratori interinali assunti per missioni a termine, al limite del 20%. Ciò in ragione del fatto che l'art. 22, comma 2, della legge Biagi dispone in modo imperativo, in caso di somministrazione a tempo determinato, che il rapporto di lavoro tra somministratore e lavoratore sia soggetto al d.lgs. 6 settembre 2001, n. 368, per quanto compatibile, fatta eccezione per il solo art. 5, comma 3 e seguenti del 368 in materia di rinnovi e durate massime.

La norma dell'art. 1 del d.l. 20 marzo 2014, n. 34, convertito in l. 16 maggio 2014, n. 78, non prevede dunque profili di chiara inapplicabilità, in termini di incompatibilità, con la figura del datore di lavoro somministratore. Né si può ritenere che sia incompatibile la circostanza che il limite del 20% sarebbe ordinariamente superato, posto che le agenzie per il lavoro non sono obbligate ad assumere a termine per le somministrazioni a tempo determinato.

Questa lettura del disposto normativo, che al momento sembra alquanto difficile da smentire sul piano esegetico oltre che letterale<sup>13</sup>, potrebbe incidere non poco sulla operatività delle agenzie per il lavoro in Italia a cui pare affidata, in termini di attuazione dei principi europei di *flexicurity*, la tutela del lavoratore temporaneo a fronte di una totale liberalizzazione della possibilità per le agenzie di attivare contratti commerciali di somministrazione a favore di utilizzatori. Questa interpretazione, che compenserebbe l'ampia e generalizzata liberalizzazione della somministrazione di lavoro, consente del resto di giustificare sul piano sistematico l'esenzione delle imprese utilizzatrici

---

<sup>13</sup> Una possibile alternativa interpretativa che fa perno sui contenuti peraltro incerti del citato ordine del giorno G/1464/4/11 è stata suggerita, assieme a tutti i limiti del caso, da S. Spattini, M. Tiraboschi, *La somministrazione di lavoro dopo il decreto Poletti: una prospettiva di Flexicurity?*, in questo volume.

dal tetto legale del 20%, ora previsto per le assunzioni dirette a termine, e pare altresì sostenuta dal già richiamato principio di cui all'art. 1, comma 01, del d.lgs. 6 settembre 2001, n. 368, che, come detto, conferma nel lavoro subordinato a tempo indeterminato la forma comune di lavoro.

La conversione del d.l. 20 marzo 2014, n. 34, avrebbe potuto rappresentare altresì l'occasione per una più puntuale individuazione delle tipologie contrattuali (es. tutti i rapporti a tempo indeterminato?) e delle casistiche da includere nel computo (es. anche lavoratori a tempo indeterminato distaccati o in aspettativa?), nonché della specifica articolazione aziendale da considerare (es. sede, stabilimento, filiale, ufficio, reparto dell'impresa, punto vendita oppure l'intera vastità aziendale?). Peraltro, ora che la norma è chiara nell'escludere i rapporti di lavoro a termine e altre tipologie contrattuali dal calcolo del 20%, si pone un problema di raccordo con i contratti collettivi, soprattutto di rilevanza aziendale, che, in alcuni casi, considerano nella forza lavoro complessiva anche gli stessi lavoratori assunti con contratto di somministrazione o a tempo determinato, che prendono in considerazione il totale dei dipendenti, escludendo tuttavia alcune specifiche ipotesi, o ancora che calcolano il massimale percentuale su una media variabile. Ad esempio, il contratto aziendale della Banchi Vending Group (2011) prevede la possibilità di utilizzo dei lavoratori atipici entro una percentuale dell'organico complessivo, inclusi gli stessi somministrati e gli stessi contratti a termine, pari al 12%; l'integrativo della Exide (2012) fissa al 12,5% il limite superiore medio annuale di lavoratori con contratto diverso da "indeterminato" sul totale dei dipendenti, escluse le sostituzioni per maternità, i congedi straordinari *ex l.* n. 104/1992 e tutti le tipologie di aspettativa; l'aziendale della Lucchini (2010) prevede invece che il tetto del 15% della forza lavoro a tempo indeterminato, debba essere calcolato come media nel triennio, mentre l'accordo della Lanfranchi (2012) calcola il limite del 20% su base trimestrale.

Oltre a riconoscere alla contrattazione collettiva di rilevanza nazionale la possibilità di confermare o modificare, in aumento o in diminuzione, il limite del 20%, l'art. 10, comma 7, del d.lgs. 6 settembre 2001, n. 368, cui il decreto-legge in commento rinvia, dispone che restano in ogni caso esenti da limitazioni quantitative i contratti a tempo determinato conclusi: a) nella fase di avvio di nuove attività per i periodi che saranno definiti dai contratti collettivi nazionali di lavoro anche in misura non uniforme con riferimento ad aree geografiche e/o comparti merceologici; b) per ragioni di carattere sostitutivo, o di stagionalità, ivi comprese le attività già previste nell'elenco allegato al d.P.R. 7 ottobre 1963, n. 1525, e successive modificazioni; c) per specifici spettacoli ovvero specifici programmi radiofonici o televisivi; d) con

lavoratori di età superiore a 55 anni. A questa elencazione, come si è detto, devono ora aggiungersi le due ulteriori ipotesi relative alle imprese fino a 5 dipendenti e ai rapporti di lavoro istaurati con istituti di ricerca. Nel merito, l'art. 10, comma 5-*bis* dispone che «Il limite percentuale di cui all'articolo 1, comma 1, non si applica ai contratti di lavoro a tempo determinato stipulati tra istituti pubblici di ricerca ovvero enti privati di ricerca e lavoratori chiamati a svolgere in via esclusiva attività di ricerca scientifica o tecnologica, di assistenza tecnica alla stessa o di coordinamento e direzione della stessa. I contratti di lavoro a tempo determinato che abbiano ad oggetto in via esclusiva lo svolgimento di attività di ricerca scientifica possono avere durata pari a quella del progetto di ricerca al quale si riferiscono».

Non pochi dubbi interpretativi desta la nuova disposizione introdotta in coda al comma 1, art. 1, del d.lgs. 6 settembre 2001, n. 368 in forza della quale per le imprese che occupano fino a cinque dipendenti è sempre possibile stipulare un contratto di lavoro a tempo determinato. Non è del tutto chiaro, innanzitutto, se il regime di eccezionalità entro cui vengono ricondotte le micro imprese si riferisca ad alcuni ovvero a tutti i limiti posti dalla nuova disciplina del contratto a termine. La prossimità della disposizione a quella relativa al tetto del 20% dell'organico complessivo induce senz'altro a leggere la previsione in stretta connessione a detto limite, anche considerato che questa interpretazione sarebbe peraltro l'unica conforme al diritto dell'Unione europea. Tuttavia, una lettura complessiva del comma 1, art. 1, d.lgs. 6 settembre 2001, n. 368, a partire dall'incipit («È consentita l'apposizione di un termine al contratto di lavoro subordinato»), potrebbe anche aprire ad una interpretazione della disposizione tale da riferire il regime eccezionale cui vengono ricondotte le imprese che occupano fino a cinque dipendenti («Per le imprese che occupano fino a cinque dipendenti è sempre possibile stipulare un contratto di lavoro a tempo determinato») all'intero impianto del nuovo comma 1.

#### **4.1. Regime sanzionatorio connesso alla violazione della clausola di contingentamento**

Quanto al superamento della clausola legale di contingentamento di cui all'art. 1, comma 1, del d.lgs. 6 settembre 2001, n. 368, la legge di conversione del d.l. 20 marzo 2014, n. 34, dispone, per ciascun lavoratore, l'applicazione di una sanzione amministrativa pari: a) al 20% della retribuzione, per ciascun mese o frazione di mese superiore a quindici giorni di durata del rapporto di lavoro, se il numero dei lavoratori assunti in violazione del limite percentuale

non sia superiore a uno; b) al 50% della retribuzione, per ciascun mese o frazione di mese superiore a quindici giorni di durata del rapporto di lavoro, se il numero dei lavoratori assunti in violazione del limite percentuale sia superiore a uno. Gli introiti derivanti da tale sanzione andranno ad alimentare il Fondo sociale per l'occupazione e la formazione.

L'intervento del legislatore solleva un dubbio interpretativo di non poca rilevanza in ordine al rapporto tra sanzione amministrativa e regime sanzionatorio di derivazione giurisprudenziale. In altre parole, non è chiaro se la sanzione amministrativa operi alternativamente alle forme di tutela reale del rapporto previste con riferimento alle violazioni delle regole sulla successione dei contratti<sup>14</sup>, ovvero se diversamente i due regimi debbano considerarsi complementari. Come indica il dibattito parlamentare l'intenzione del Legislatore sarebbe stata quella di prevedere la sanzioni amministrativa in alternativa alla previgente ipotesi sanzionatoria della conversione del contratto a tempo indeterminato che resta invece confermata per le altre ipotesi di non *compliance* con il testo di legge. Tuttavia, proprio il fatto che il Legislatore non si sia espresso puntualmente sulle conseguenze civilistiche della violazione, ma solo su quelle amministrative, induce a ritenere che, nel caso di mancato rispetto del limite percentuale (tanto il 20% di matrice legale che il diverso limite eventualmente previsto dalla contrattazione collettiva), il lavoratore potrà comunque continuare a richiedere, come da orientamento giurisprudenziale sino ad oggi prevalente, la conversione del contratto a termine in rapporto a tempo indeterminato. Rafforza questa interpretazione non solo il già richiamato principio ermeneutico del comma 0, dell'art. 1, del d.lgs. 6 settembre 2001, n. 368, ma anche la circostanza che il legislatore si riferisca esclusivamente alle conseguenze amministrative per il superamento della clausola di contingentamento legale di cui al nuovo comma 1 dell'art. 1, nulla disponendo in relazione al superamento delle differenti clausole di contingentamento disposte dalla contrattazione collettiva che, in caso di interpretazione innovativa rispetto al passato, risulterebbero prive di qualsivoglia regime sanzionatorio che non fosse il semplice inadempimento contrattuale.

Controverosa è pure la questione riguardante le sorti dei contratti a termine oggetto della violazione della clausola legale di contingentamento. In assenza di specifiche previsioni al riguardo, lo sfioramento del tetto del 20% dovrebbe implicare l'invalidità del contratto a termine e, conseguentemente, la cessazione del rapporto di lavoro associata alla sanzione amministrativa.

---

<sup>14</sup> Art. 5, d.lgs. 6 settembre 2001, n. 368.

Parere contrastante è stato invece espresso in un ordine del giorno adottato dal Senato che impegna il Governo «ad adottare atti interpretativi utili a chiarire che in ogni caso i contratti a termine oggetto della violazione della percentuale consentita sono validi e proseguono fino alla scadenza inizialmente stabilita dalle parti»<sup>15</sup>.

Quanto alla decorrenza della sanzione amministrativa, il testo di legge prevede l'applicazione della stessa solo per i rapporti che comportino il superamento del limite del 20% instaurati dal 21 marzo 2014, ovvero dalla data di entrata in vigore del d.l. n. 34/2014.

#### **4.2. Regime sanzionatorio e somministrazione**

Con riferimento alla sanzione amministrativa si apre peraltro il tema dell'applicabilità o meno dello stesso regime alle ipotesi di sfioramento delle percentuali previste dai contratti collettivi per i rapporti di lavoro in somministrazione, non soggetti alla clausola di contingentamento legale, in aggiunta alla facoltà per il lavoratore di ricorrere per ottenere la conversione del rapporto in capo all'utilizzatore ai sensi del combinato disposto art. 20, comma 4, e art. 27, d.lgs. 10 settembre 2003, n. 276<sup>16</sup>. Da un lato, si potrebbe immaginare che in sede giudiziale possa esser data una interpretazione sistematica del d.lgs. 10 settembre 2003, n. 276, alla luce del d.lgs. 6 settembre 2001, n. 368, con conseguente riconoscimento della sanzione amministrativa anche in caso di violazione della clausola di contingentamento dei rapporti a termine in somministrazione. Ciò in ragione del fatto che il comma 4 dell'art. 20 del d.lgs. 10 settembre 2003, n. 276, nello stabilire le condizioni di liceità del contratto di somministrazione, ha previsto, tra l'altro, «l'individuazione, anche in misura non uniforme, di limiti quantitativi di utilizzazione della somministrazione a tempo determinato» che «è affidata ai contratti collettivi nazionali di lavoro stipulati da sindacati comparativamente più rappresentativi in conformità alla disciplina di cui all'articolo 10 del decreto legislativo 6 settembre 2001 n. 368». Tale prospettiva è tuttavia da escludere in quanto la fattispecie risulta già espressamente sanzionata dall'art. 18, comma 3, del d.lgs. 10 settembre 2003, n. 276, che prevede una sanzione pecuniaria da 250 a 1.250 euro. Considerato che nel sistema sanzionatorio amministrativo vige il principio del *ne bis in idem*, in caso di sfioramento rispetto ai limiti di contingentamento contrattuali collettivi, dovrebbe scattare la sola sanzione del

<sup>15</sup> Ordine del giorno G/1464/22/11 al ddl n. 1464.

<sup>16</sup> Sul punto, si veda, da ultimo, Cass. 28 novembre 2013, n. 26654.

d.lgs. 10 settembre 2003, n. 276, e non anche quella introdotta dal decreto-legge in commento.

Il principale nodo interpretativo riguarda, ancora, il rapporto a termine tra agenzia di somministrazione e lavoratore: accertato che la clausola di contingentamento legale di cui all'art. 1, comma 1, del d.lgs. 6 settembre 2001 n. 368, si applica anche a tale fattispecie (*infra*, § 4), ci si chiede se in caso di violazione del limite del 20% da parte delle agenzie di somministrazione, le stesse siano soggette alla sanzione amministrativa introdotta in sede di conversione del d.l. 20 marzo 2014, n. 34. Una risposta parrebbe venire da una attenta lettura dell'art. 22, comma 2, del d.lgs. 10 settembre 2003, n. 276, che, nel ricondurre la disciplina del rapporto di lavoro intercorrente tra somministratore e lavoratore all'interno del perimetro normativo sul lavoro a tempo determinato, fa salve le disposizioni di cui all'art. 5, comma 3 e seguenti d.lgs. 6 settembre 2001 n. 368, tra le quali figura anche la sanzione amministrativa introdotta dal decreto-legge in commento (art. 5, comma 4-*septies*, del d.lgs. 6 settembre 2001 n. 368). Sebbene da tale ricostruzione possa dedursi la non applicabilità della sanzione amministrativa al caso di specie, non può escludersi a priori una interpretazione difforme da parte della magistratura che consideri implicitamente abrogata ad opera del d.l. n. 34 l'esclusione prevista dall'art. 22, comma 2, della legge Biagi. Se si sostiene che la clausola di contingentamento legale si applica ai rapporti a termine tra agenzie e lavoratori, potrebbe essere nondimeno coerente agli occhi della magistratura sostenere l'applicazione della sanzione amministrativa alle ipotesi di violazione del limite percentuale da parte delle agenzie.

## **5. Altre previsioni**

Il d.l. 20 marzo 2014, n. 34 incide, necessariamente, anche sui requisiti di forma del contratto, essendo venuto meno il principio per cui nel contratto a termine debbano essere specificate per iscritto, pena la nullità del termine, anche le ragioni che ne hanno determinato l'utilizzo. Ora si prevede che l'apposizione del termine sia priva di effetto se non risulti, direttamente o indirettamente, da atto scritto, con la conseguenza che si elimina così una previsione normativa che ha a lungo alimentato il contenzioso in materia e orientato in chiave fortemente restrittiva la lettura giurisprudenziale

dell'istituto<sup>17</sup>. Ad ogni modo l'apposizione del termine, come già previsto nella precedente disciplina e riconosciuto dalla giurisprudenza, non necessariamente deve discendere da un fatto di natura negoziale espresso, ma può essere rilevata anche, in via induttiva, dall'esame delle clausole contrattuali<sup>18</sup>.

Si segnala infine la previsione in forza della quale per le lavoratrici, il congedo di maternità intervenuto nell'esecuzione di un contratto a termine presso la stessa azienda, concorre a determinare il periodo di attività lavorativa utile a conseguire il diritto di precedenza. Alle medesime lavoratrici è altresì riconosciuto il diritto di precedenza anche nelle assunzioni a tempo determinato effettuate dal datore di lavoro entro i successivi dodici mesi, con riferimento alle mansioni già espletate in esecuzione dei precedenti rapporti a termine.

## **6. Contratti in essere e transizione dal vecchio al nuovo regime**

Il legislatore è intervenuto opportunamente nella regolazione del regime transitorio di applicazione del nuovo impianto legislativo, non contemplato nella versione del d.l. n. 34 licenziata dall'esecutivo, seppur con una soluzione discutibile sul piano degli effetti pratici. Si prevedere ora che le disposizioni di cui agli artt. 1 e 2 si applicano ai rapporti di lavoro costituiti a decorrere dalla data di entrata in vigore del decreto, risolvendo il problema del se i rapporti acausali in essere, stipulati ai sensi dell'art. 1, comma 1-*bis*, del d.lgs. n. 368 del 2001 potessero essere prorogati entro il limite massimo di trentasei mesi, in virtù della nuova regolamentazione, oppure se dovessero continuare a sottostare al precedente massimale annuo. In assenza di una previsione specifica, la risposta pareva essere positiva, in ragione del principio *tempus regit actum*, di modo che le proroghe di contratti acausali in essere, inizialmente attivati ai sensi della previgente disciplina, potessero essere disciplinati dal nuovo regime delle proroghe. Lo stesso ragionamento sarebbe dovuto valere, a ben vedere, anche per la proroga dei contratti a termine in essere sottoscritti prima della entrata in vigore della nuova disciplina in funzione di una ragione tecnica, organizzativa, produttiva o sostitutiva. La opzione difforme intrapresa dal Legislatore, che limita l'applicazione del

---

<sup>17</sup> Cfr. Cass. 21 maggio 2008, n. 12985, cui *adde* Cass. 26 luglio 2004, n. 14011, e ancora per la giurisprudenza di merito Trib. Bari 20 luglio 2010, n. 7423; Trib. Bolzano 20 aprile 2006; Trib. Bologna 7 febbraio 2006, n. 43; Trib. Firenze 11 luglio 2006.

<sup>18</sup> Sul tema si veda Cass. 21 maggio 2008, n. 12985.

nuovo impianto normativo ai soli rapporti istaurati dal momento dell'entrata in vigore della novella, oltre a non porsi in sintonia con l'intento di semplificazione dei contratti a termine, potrebbe finire per penalizzare lo stesso lavoratore assunto con le vecchie regole che vede ora ridursi la possibilità di prosecuzione del rapporto o che, comunque, resta soggetto alle regole dello *stop and go*, per poter poi continuare l'attività lavorativa con un nuovo rapporto a termine attraverso il regime dei rinnovi.

Altre due disposizioni disciplinano il regime transitorio di applicazione del tetto del 20%. In sede di prima applicazione del limite percentuale di cui all'art. 1, comma 1, secondo periodo, del d.lgs. 6 settembre 2001, n. 368, conservano efficacia, ove diversi, i limiti percentuali già stabiliti dai vigenti contratti collettivi nazionali di lavoro. Residuano da questa previsione due ordini di problemi, il primo legato all'individuazione puntuale della fonte contrattuale, il secondo riguardante la nozione di "prima applicazione". Quanto al primo aspetto, l'elemento di complicazione è dato dal fatto che in alcuni settori, i limiti percentuali alla stipula di rapporti di lavoro a termine sono stati apposti dalla contrattazione collettiva di rilevanza aziendale, talvolta per supplire al mancato intervento da parte del CCNL, come nell'industria metalmeccanica, talaltra modificando in diminuzione o in aumento la percentuale prevista dal CCNL<sup>19</sup>. Ci si chiede, quindi, se anche queste ipotesi debbano essere ricomprese nella riserva di cui al regime transitorio introdotto dal d.l. n. 34, oppure se con la puntuale individuazione del livello della fonte negoziale il legislatore abbia intenzionalmente voluto escludere il contributo della contrattazione aziendale. La seconda criticità attiene invece alla efficacia temporale del regime transitorio. Non è chiaro, infatti, se i tetti individuati dalla contrattazione collettiva sopravvivano solo in sede di prima applicazione del nuovo regime, e cioè soltanto al momento della stipula del primo nuovo contratto a termine successivo all'entrata in vigore del decreto, ovvero fino al 31 dicembre 2014, oppure se gli stessi mantengano la loro efficacia fino a che il contratto collettivo sia giunto a naturale scadenza.

Contribuisce solo parzialmente a dirimere i nodi fin qui evidenziati la successiva previsione in forza della quale il datore di lavoro che alla data di entrata in vigore del decreto abbia in corso rapporti di lavoro a termine che comportino il superamento del limite percentuale, è tenuto a rientrare nel predetto limite entro il 31 dicembre 2014, salvo che un contratto collettivo applicabile nell'azienda disponga un limite percentuale o un termine più favorevole. In caso contrario, il datore di lavoro, successivamente a tale data,

---

<sup>19</sup> Per l'analisi di questo aspetto si rinvia al contributo che segue a cura di M. Tiraboschi, P. Tomassetti, *Il nuovo lavoro a termine alla prova dei contratti collettivi*, in questo volume.

non può stipulare nuovi contratti di lavoro a tempo determinato fino a quando non rientri nel tetto del 20%. In questo passaggio, il legislatore utilizza il concetto di contratto collettivo applicabile nell'azienda, cui, secondo le interpretazioni fornite dalla giurisprudenza sull'art. 19 della l. n. 30/1970, sono normalmente ascritti anche i contratti aziendali. Una lettura sistematica del testo di legge consente di poter dare una interpretazione estensiva al richiamo della nozione di "contratti collettivi nazionali di lavoro", includendovi quindi anche i contratti aziendali che, di fatto, a prescindere dalla esistenza o meno di una delega da parte del CCNL di riferimento o del ricorso all'art. 8, d.l. n. 138/2011, convertito in l. n. 148/2011, sono intervenuti sull'istituto<sup>20</sup>. Complica invece non poco il quadro, il riferimento al concetto di limite percentuale o termine "più favorevole", avendo il legislatore mancato di individuare l'indicatore rispetto al quale parametratale il principio del *favor*. È appena il caso di porre in evidenza, infatti, che nella regolazione del mercato del lavoro, diritti e tutele da un lato, e vincoli all'occupabilità dall'altro, sono sempre due facce della stessa medaglia. In altre parole, se la previsione da parte di un contratto collettivo di un tetto superiore al 20% può essere meno funzionale rispetto all'obiettivo di calmierare l'utilizzo del lavoro termine, dall'altro potrebbe aumentare, in astratto, le chance occupazionali della forza lavoro inoccupata.

## **7. Il lavoro a termine riformato alla prova del diritto UE**

Restano infine sullo sfondo i dubbi legati alla compatibilità della nuova disciplina della tipologia contrattuale con il diritto dell'Unione europea. Rimosso l'obbligo di motivazione delle ragioni obiettive alla base della apposizione del termine al contratto, infatti, la nuova disciplina del lavoro a termine pone dubbi di incompatibilità rispetto ai contenuti dell'accordo quadro europeo trasposto nella Direttiva 1999/70/CE. Vale allora la pena rileggere, seppur brevemente, l'attuale impianto normativo sul contratto a termine alla luce dei requisiti previsti dalla clausola 5 della direttiva per cui gli Stati membri sono chiamati ad introdurre una o più misure relative a: a) ragioni obiettive per la giustificazione del rinnovo dei contratti o dei rapporti a termine; 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.

---

<sup>20</sup> Sul punto, si rimanda ancora a M. Tiraboschi, P. Tomassetti, *op. cit.*, in particolare, vedi il § 2.1.

Pur ponendosi in una prospettiva di rispetto formale della disciplina comunitaria in materia, per la quale il contratto a termine comunque resta sempre una eccezione, il legislatore sembra di fatto “tradirla” con la modifica della precedente disciplina secondo cui l’apposizione di un termine alla durata del contratto di lavoro subordinato era consentita a fronte di ragioni di carattere tecnico, produttivo, organizzativo o sostitutivo, anche se riferibili alla ordinaria attività del datore di lavoro.

La piena liberalizzazione del ricorso al lavoro termine ha fatto venir meno la compatibilità della normativa interna rispetto alla lettera a) dell’accordo quadro europeo in quanto si è scardinato un assestamento della disciplina in virtù della quale la legittimità della apposizione del termine era valida peraltro non soltanto in presenza di una attività definita, *ex ante*, “temporanea”, o “eccezionale”, o “straordinaria”, o “imprevedibile”, ma anche sulla base dei criteri di normalità tecnico-organizzativa (o per le ipotesi sostitutive), sulla base di criteri di ragionevolezza che scaturivano dalla combinazione tra la durata delle attività e le esigenze di carattere non permanente, ciò anche grazie al contributo della giurisprudenza<sup>21</sup>.

Anche dopo le novità introdotte, dalla legge Fornero prima e dal pacchetto Letta poi, il riferimento specifico alle esigenze ordinarie sembrava consentire di estendere il contratto a termine causale anche ad ipotesi per le quali, in passato, c’era qualche dubbio: ciò che contava, in ogni caso, era che il principio di ragionevolezza fosse sempre rispettato. Anche in ossequio alle prescrizioni della direttiva 99/70/CE. Questo implicava la necessità di indicare le ragioni individuando, sulla base dei principi generali di correttezza e di lealtà che sovrintendono ogni rapporto di natura contrattuale, le esigenze specifiche che il datore di lavoro dovesse soddisfare attraverso il ricorso al lavoro a termine, anche con riferimento alle mansioni affidate. Le ragioni di carattere tecnico, produttivo ed organizzativo, andavano dunque verificate *ex ante* e dovevano rispondere a requisiti di oggettività, rispetto ai quali era sempre del datore di lavoro il necessario apprezzamento.

Il d.lgs. 6 settembre 2001, n. 368, non soddisfa neppure requisito previsto dalla lettera c) dell’accordo quadro europeo trasposto nella direttiva 77/99/CE, posto che nulla prevede in ordine al numero dei rinnovi possibili del contratto a termine, ma fissa soltanto il limite massimo alla possibilità di proroga, nozione non certo assimilabile a quella di rinnovo: mentre la proroga del contratto consiste nel prolungamento dello stesso, ovvero del rinvio del

---

<sup>21</sup> Si vedano sul punto Cass. 18 novembre 2009, n. 24330; Cass. 24 maggio 2011, n. 11358; Cass. 16 febbraio 2010, n. 3598.

termine stabilito inizialmente, il rinnovo si verifica quando, venuto a scadenza il primo contratto, se ne sottoscrive un altro.

La compatibilità della legislazione nazionale con la normativa europea dovrebbe invece essere garantita, rispetto al requisito di cui alla lettera b), dalla previsione del limite massimo del contratto a termine stabilito in 36 mesi, comprensivo di proroghe e rinnovi, fissato dal nuovo art. 1, comma 1, del d.lgs. 6 settembre 2001, n. 368 e dall'art. 5, comma 4-*bis*, dello stesso decreto legislativo. Proprio quest'ultima disposizione, tuttavia, potrebbe esporre il nuovo impianto normativo al giudizio di illegittimità da parte della Corte di giustizia europea là dove apre a possibili interventi della contrattazione collettiva volti a modificare o finanche a rimuovere il massimale di trentasei mesi. Nel disciplinare la conversione del rapporto di lavoro a tempo indeterminato in caso di supero dei trentasei mesi comprensivi di proroghe e rinnovi, infatti, la norma di legge fa salve «diverse disposizioni di contratti collettivi stipulati a livello nazionale, territoriale o aziendale con le organizzazioni sindacali comparativamente più rappresentative sul piano nazionale». L'inciso sulla contrattazione può aprire a diverse soluzioni, alcune compatibili con la direttiva altre meno. Per esempio, la contrattazione potrebbe prevedere una durata iniziale del primo contratto superiore a trentasei mesi, oppure la sommatoria dei periodi di lavoro a termine con periodi di collaborazioni coordinate e continuative o in somministrazione. D'altro canto, invece, l'apertura alla contrattazione collettiva potrebbe dar luogo non solo all'innalzamento o all'abbassamento del massimale, quanto alla totale rimozione dello stesso. Nonostante tale ultima prospettiva sia altamente irrealistica, considerando il costo opportunità che implicherebbe sul piano della dinamica negoziale, è sufficiente che la rimozione del vincolo sia anche solo potenziale per mettere in discussione la compatibilità del nuovo equilibrio normativo rispetto al diritto della Unione europea.

## **SCHEDA RIEPILOGATIVA**

### **Articolo 1**

#### ***Semplificazione delle disposizioni in materia di lavoro a termine***

##### **Apposizione del termine**

- Si elimina dall'art. 1, comma 1, del d.lgs. 6 settembre 2001, n. 368 l'obbligo legale di motivazione della apposizione di un termine di durata al contratto di lavoro subordinato.

##### **Durata massima e proroghe**

- Risulta ora sempre possibile, anche in assenza delle motivazioni di ordine tecnico, organizzativo, produttivo o sostitutivo, il ricorso al contratto a tempo determinato, per qualunque tipo di mansione, entro il limite di trentasei mesi di durata del contratto, comprensivo di eventuali proroghe fissate in un massimo di cinque nell'arco dei complessivi trentasei mesi, indipendentemente dal numero dei rinnovi.

##### **Clausola legale di contingentamento**

- Previsione di una clausola legale di contingentamento in forza della quale il numero complessivo di contratti a termine attivati da ciascun datore di lavoro non può eccedere il limite del 20% del numero dei lavoratori a tempo indeterminato in forza al 1° gennaio dell'anno di assunzione.
- Detto limite non si applica, oltre che alle ipotesi previste all'art. 10, comma 7, del d.lgs. 6 settembre 2001, n. 368, ai contratti di lavoro a tempo determinato stipulati tra istituti di ricerca e lavoratori chiamati a svolgere attività di ricerca scientifica (comprese le attività di assistenza tecnica, coordinamento e direzione a supporto della ricerca), ovvero alle imprese che occupano fino a cinque dipendenti, per le quali si ammette sempre la possibilità di stipulare un contratto di lavoro a termine.

##### **Sanzione**

- In caso di violazione del limite del 20%, per ciascun lavoratore si applica una sanzione amministrativa con importi variabili in funzione del numero di lavoratori in supero e della durata del rapporto di lavoro.

##### **Forma scritta**

- L'apposizione del termine è priva di effetto se non risulta, direttamente o indirettamente, da atto scritto.

**Congedo di maternità**

- Per le lavoratrici, il congedo di maternità intervenuto nell'esecuzione di un contratto a termine presso la stessa azienda, concorre a determinare il periodo di attività lavorativa utile a conseguire il diritto di precedenza. Alle medesime lavoratrici è altresì riconosciuto il diritto di precedenza anche nelle assunzioni a tempo determinato effettuate dal datore di lavoro entro i successivi dodici mesi, con riferimento alle mansioni già espletate in esecuzione dei precedenti rapporti a termine.

**Articolo 2-bis**  
***Disposizioni transitorie*****Regime transitorio**

- Le nuove disposizioni sul lavoro a termine si applicano ai rapporti di lavoro costituiti a decorrere dalla data di entrata in vigore del decreto.

**Limiti percentuali**

- In sede di prima applicazione del limite percentuale di cui all'art. 1, comma 1, secondo periodo, del d.lgs. 6 settembre 2001, n. 368, conservano efficacia, ove diversi, i limiti percentuali già stabiliti dai vigenti contratti collettivi nazionali di lavoro.
- Il datore di lavoro che alla data di entrata in vigore del decreto abbia in corso rapporti di lavoro a termine che comportino il superamento del limite percentuale, è tenuto a rientrare nel predetto limite entro il 31 dicembre 2014, salvo che un contratto collettivo applicabile nell'azienda disponga un limite percentuale o un termine più favorevole. In caso contrario, il datore di lavoro, successivamente a tale data, non può stipulare nuovi contratti di lavoro a tempo determinato fino a quando non rientri nel tetto del 20%.

# **Il nuovo lavoro a termine alla prova dei contratti collettivi**

di Michele Tiraboschi e Paolo Tomassetti

## **1. Posizione del problema**

Nonostante i correttivi apportati in sede di conversione del decreto-legge, la riforma del contratto a termine continua a porre una serie di dubbi interpretativi di non agevole e immediata soluzione nel raccordo tra fonte legale e fonte contrattuale. Alla liberalizzazione di matrice legale può infatti corrispondere un persistente (o successivo) vincolo giuridico di matrice contrattuale liberamente assunto nell'ambito del sistema contrattuale riconosciuto dalla nostra Costituzione all'articolo 39, comma 1. Difficile, in questi casi, capire quale fonte prevalga e, soprattutto, le relative sanzioni. Il problema si pone, in particolare, con riferimento a due aspetti: 1) la clausola di contingentamento legale che fissa al 20% il tetto massimo di contratti a termine e che va a sovrapporsi alle percentuali fissate dalla contrattazione; 2) l'abrogazione dell'obbligo di motivazione della apposizione del termine al contratto, ancora previsto da alcuni contratti collettivi.

In questo quadro, è quanto mai opportuno chiarire se le previsioni della contrattazione collettiva, ancorché difformi rispetto al rinnovato impianto legislativo, continuino a trovare applicazione, ovvero se sia o meno possibile che una azienda scelga, unilateralmente, di applicare la nuova disciplina del contratto a termine introdotta dal d.l. n. 34/2014, convertito in Legge 16 maggio 2014, n. 78, disapplicando al contempo le previsioni (e i vincoli) del contratto collettivo di riferimento.

Da una mappatura effettuata sulla contrattazione collettiva di rilevanza nazionale e aziendale emerge che il problema è tutt'altro che teorico<sup>1</sup>. Solamente 3 contratti collettivi (Bancari, Agenzie per il lavoro, Metalmeccanici) sui 15 considerati non prevedono clausole di contingentamento del lavoro a termine. Negli altri settori, il limite percentuale oscilla da un minimo del 7% (Elettrici) a un massimo del 35% (Autotrasporti). Inoltre, ben 9 contratti collettivi sui 15 analizzati prevedono una disciplina specifica delle causali, integrativa a quella precedentemente regolata dal decreto legislativo 6 settembre 2001, n. 368. Analogamente, sono 13 i contratti aziendali ad aver introdotto una clausola di contingentamento alla stipula di contratti a termine, con percentuali che oscillano da un minimo dell'8% ad un massimo del 25%. Ciò nonostante il rinvio alla contrattazione collettiva di cui all'articolo 10, comma 7, decreto legislativo 6 settembre 2001, n. 368 faccia esplicitamente riferimento a contratti collettivi nazionali di lavoro stipulati dai sindacati comparativamente più rappresentativi. Vero è, peraltro, che possibilità di modifica al quadro legale del lavoro a termine sono ammesse dall'articolo 8 del decreto legge 13 agosto 2011, n. 138 convertito, con modifiche, dalla legge 14 settembre 2011, n. 148.

Del resto, la stessa contrattazione aziendale, non di rado, interviene vincolando l'utilizzo del lavoro a termine a impegni manageriali di indubbia portata. Dei 22 contratti aziendali analizzati, 11 disciplinano il diritto di precedenza nelle assunzioni per i lavoratori che abbiano prestato servizio con contratti a tempo determinato, 4 prevedono clausole di stabilizzazione decorso un certo periodo di tempo e soltanto 1 contratto interviene sull'istituto della proroga.

La domanda con cui gli operatori sono chiamati a confrontarsi e a cui il Legislatore in sede di conversione del decreto non ha dato risposta è dunque: le aziende possono applicare il nuovo impianto legislativo sfruttando tutti gli spazi di liberalizzazione aperti, oppure sono tenute ad osservare le previsioni e i limiti che permangono nella contrattazione collettiva?

## **2. Clausola di contingentamento: legge o contratto?**

La previgente disciplina di legge rimetteva alla contrattazione collettiva di rilevanza nazionale la possibilità di individuare limiti percentuali alla stipulazione di contratti a tempo determinato (art. 10, comma 7, decreto

---

<sup>1</sup> M. Tiraboschi, P. Tomassetti (a cura di), *La riforma del lavoro a termine alla prova della contrattazione*, Working Paper ADAPT, 14 aprile 2014, n. 153, in [www.bollettinoadapt.it](http://www.bollettinoadapt.it), sezione *Pubblicazioni*.

legislativo 6 settembre 2001, n. 368). Il d.l. n. 34/2014, convertito in Legge 16 maggio 2014, n. 78, fissa, per la prima volta, un massimale percentuale, pur tuttavia facendo salvo il rinvio preesistente in favore della contrattazione collettiva. Considerata l'apertura della legge in favore della fonte pattizia, in assenza di previsioni contrarie, il rinvio deve considerarsi dinamico e quindi assorbe quanto definito dalle parti in sede negoziale. La clausola di contingentamento legale, infatti, opera «fatto salvo quanto previsto dall'art. 10, comma 7», ovvero fatto salvo quanto previsto dalla contrattazione collettiva, appunto, precedentemente (e successivamente) alla regolazione dello standard da parte della legge.

Analogo problema si era posto, sempre in materia di contratto a termine, con l'entrata in vigore del d.l. n. 76/2013. In tal caso non si discusse della perdurante vigenza di quei contratti collettivi che avessero agito sulla base della previsione del rinvio ridotto ai sensi della Legge n. 92 del 2012, poiché la norma contenente il rinvio legale agli stessi non era stata toccata<sup>2</sup>. Ancora, a seguito della liberalizzazione del primo contratto a termine ad opera della stessa Legge n. 92 del 2012 e dell'intervento del Decreto legge n. 76 del 2013 i contratti collettivi antecedenti l'entrata in vigore di tale ultimo decreto hanno mantenuto la propria efficacia stante la perdurante vigenza dell'art. 1, co. 1 del decreto legislativo 6 settembre 2001, n. 368.

Diversamente, le previsioni del contratto collettivo potranno essere considerate nulle allorché si limitassero a rinviare alla norma di legge in termini di mero rinvio. Al di fuori di tali ipotesi, anche tenuto conto dell'orientamento giurisprudenziale prevalente, le clausole contrattuali continuano a trovare applicazione.

Così ad esempio è stato per la vicenda dell'abrogazione dell'art. 23 della Legge n. 56 del 1987 il quale demandava alla contrattazione collettiva di livello nazionale l'individuazione delle ipotesi in cui fosse legittima l'apposizione del termine oltre a quelle previste tassativamente dalla legge. La Corte di Cassazione, proprio in relazione a tale vicenda, ha affermato che «in tema di contratto di lavoro a termine, le clausole degli accordi collettivi aziendali del 5 aprile 1997 e dell'8 giugno 2000 per i dipendenti RAI, stipulate ai sensi dell'abrogato art. 23 della legge 28 febbraio 1987, n. 56, che prevedono ipotesi di apposizione del termine, ulteriori rispetto a quelle legali, rientrano nel regime transitorio previsto dall'art. 11 del d.lgs. 6 settembre 2001, n. 368, e mantengono, dunque, al pari dei contratti individuali definiti in

---

<sup>2</sup> In questo senso si è espresso M. Lozito, *Tendenze della contrattazione nazionale in materia di contratto a termine, part time e apprendistato professionalizzante*, Working Paper CSDL "Massimo D'Antona".IT, 2013, n. 186.

attuazione della normativa previgente, la loro efficacia fino alla data di scadenza dei contratti collettivi»<sup>3</sup>.

## **2.1. Clausola di contingentamento e fonti contrattuali di diverso livello**

Un elemento di complicazione del quadro di riferimento è dato dal fatto che l'art. 10, comma 7, d.lgs. n. 368 del 2001 è puntuale nell'individuazione del contratto collettivo nazionale di lavoro quale fonte negoziale abilitata a prevedere, anche in misura non uniforme, limiti quantitativi all'utilizzazione dell'istituto del contratto a tempo determinato. Ciononostante, nella prassi delle relazioni industriali le parti a livello aziendale sono intervenute nella regolazione dell'istituto che, nondimeno, deve essere annoverato tra le classiche contropartite che le aziende riconoscono al sindacato in cambio di concessioni sulla flessibilità organizzativa, a prescindere dall'esistenza di fonti geograficamente sovraordinate, siano esse di natura pattizia o legislativa, che ne riconoscano la competenza.

Si tratta quindi di capire se le percentuali individuate dalla contrattazione aziendale possano continuare a sopravvivere a fronte del mutato quadro regolatorio ovvero se, in assenza di una delega esplicita, sia necessario un riallineamento rispetto allo standard individuato dalla legge.

---

<sup>3</sup> Cass. 3 gennaio 2014, n. 27, in *MGC*, 2014. In senso conforme Cass. 4 luglio 2008, n. 21092, in *MGC*, 2008, 7-8: «In materia di assunzione a termine dei lavoratori subordinati, l'art. 23 l. 28 febbraio 1987 n. 56, che attribuisce alla contrattazione collettiva la possibilità di identificare nuove ipotesi di legittima apposizione del termine, continua a trovare applicazione anche a seguito dell'entrata in vigore del d.lgs. n. 368 del 2001, che pure ne reca la formale abrogazione, in relazione alle clausole dei contratti collettivi di lavoro precedentemente stipulati sotto la vigenza della legge del 1987 ed ancora in corso di efficacia al momento dell'entrata in vigore del citato d.lgs. fino alla scadenza dei contratti collettivi, atteso che la disciplina transitoria, desumibile dall'art. 11 del d.lgs. n. 368, ha proprio la finalità di garantire una transizione morbida tra il vecchio ed il nuovo sistema». Ed ancora Cass. 14 settembre 2012, n. 15455, in *MGC*, 2012; Cass. 15 maggio 1987 n. 4513, in *MGC*, 1987, 5. nella quale si afferma: «Con l'entrata in vigore della legge di ordine pubblico economico n. 98 (di conversione del d.l. n. 16) del 1982, che sanciva il divieto assoluto e generalizzato di concessione di permessi od aspettative per qualsiasi tipo di cure termali – le pregresse clausole pattizie di contrario contenuto (nella specie, art. 77 c.c.n.l. 18 aprile 1980 per i dipendenti di aziende di credito) risultano invalidate per sopravvenuta nullità ai sensi dell'art. 1418 c.c., senza che sia giuridicamente possibile ipotizzarne una automatica reviviscenza, in coincidenza e per effetto della susseguente abrogazione della norma invalidante, ad opera della legge n. 526 del 1982, che ha ripristinato, entro dati limiti e condizioni (accertata necessità ed indifferibilità della terapia idrotermale) la concessione dei permessi in parola».

La questione è certamente complessa. Una risposta all'interrogativo potrebbe venire dall'art. 8, d.l. n. 138/2011, convertito in Legge n. 148 del 2011, che abilita la contrattazione aziendale, in certe circostanze e a determinate condizioni, a derogare non solo e non tanto ai contratti collettivi nazionali di lavoro, ma alle norme di rango legislativo. Per questa via, il contratto aziendale potrebbe comunque intervenire, modificandolo, sul tetto del 20% individuato dalla legge a prescindere dall'esistenza di una delega esplicita, come già puntualmente rilevato in dottrina<sup>4</sup>. A tale interpretazione si potrebbe tuttavia opporre il principio di specialità in forza del quale la norma speciale prevale su quella generale, e quindi il rinvio puntuale alla contrattazione nazionale da parte dell'art. 10, comma 7, decreto legislativo 6 settembre 2001, n. 368, andrebbe a inibire la facoltà derogatoria della contrattazione aziendale discendente dall'art. 8, Legge n. 148 del 2011.

Una interpretazione di buon senso dovrebbe in realtà muovere dal dato oggettivo rappresentato dalla prassi delle relazioni industriali, dal quale come si è detto emerge una titolarità di fatto della contrattazione aziendale sull'istituto<sup>5</sup>. In quest'ottica, il rinvio alla contrattazione nazionale previsto all'articolo 10, comma 7, decreto legislativo 6 settembre 2001, n. 368 andrebbe interpretato in maniera flessibile. Difficile peraltro che, anche considerando una possibile proiezione giudiziaria della vicenda, la magistratura dichiari la nullità delle clausole di contingentamento previste dagli aziendali del metalmeccanico o dai contratti collettivi di aziende appartenenti ad altri settori che hanno modificato le percentuali del CCNL di riferimento.

A ciò deve altresì aggiungersi che in sede di conversione del d.l. n. 34/2014 è stata inserita una disposizione in forza della quale il datore di lavoro che alla data di entrata in vigore del decreto abbia in corso rapporti di lavoro a termine che comportino il superamento del limite percentuale, è tenuto a rientrare nel predetto limite entro il 31 dicembre 2014, «salvo che un contratto collettivo applicabile nell'azienda disponga un limite percentuale o un termine più favorevole». In questo passaggio, il Legislatore ha utilizzato il concetto di “contratto collettivo applicabile nell'azienda”, cui, anche tenuto conto delle interpretazioni fornite dalla giurisprudenza sull'articolo 19 della Legge 30/1970<sup>6</sup>, sono normalmente ascritti tutti i contratti collettivi a contenuto normativo, inclusi quindi i contratti collettivi aziendali.

---

<sup>4</sup> V. Speciale, *Totale liberalizzazione del contratto a termine*, in *LavoroWelfare*, 2014, 4.

<sup>5</sup> Per una mappatura della casistica, si rimanda nuovamente a P. Tomassetti, M. Tiraboschi (a cura di), *La riforma del lavoro a termine alla prova della contrattazione*, cit.

<sup>6</sup> Cfr., tra tutte, C. cost. 12 luglio 1996, n. 244, Cass. 11 luglio 2008, n. 19275.

### 3. Acausalità legale e causalità contrattuale

Il secondo problema emerge dal momento che la contrattazione collettiva ha individuato, nel tempo, causali giustificative del ricorso al lavoro a tempo determinato, oggi tuttavia non più necessarie sul piano legislativo, essendo venuto meno l'obbligo di motivazione della apposizione del termine al contratto.

Occorre innanzitutto premettere che la questione, che ora si presenta con maggiore evidenza, era in realtà ipotizzabile già prima della entrata in vigore del d.l. n. 34/2014 e continua a porsi in relazione ad altri istituti. La contrattazione collettiva, infatti, tradizionalmente interviene sulle tipologie contrattuali integrando, innalzandoli, gli standard fissati dalla legge, a prescindere dall'esistenza di specifiche clausole di rinvio. Ciò in ragione del fatto che l'individuazione del grado di flessibilità e, per converso, di rigidità applicativa delle norme di legge, rientra a pieno titolo nel novero dei termini di scambio negoziale in sede di rinnovo tanto dei CCNL che dei contratti integrativi aziendali, al pari di quanto rilevato in ordine alle clausole contrattuali di contingentamento del lavoro a termine. La proceduralizzazione delle prerogative manageriali, al di là degli standard fissati dalla legge, è scambiata, ad esempio, con concessioni sindacali sulla flessibilità organizzativa (orario di lavoro, inquadramento ecc.) e salariale.

Da questo punto di vista, il venir meno di un precetto legale, nel caso di specie corrispondente con l'obbligo di motivare l'apposizione del termine al contratto di lavoro, non può implicare la nullità delle clausole della contrattazione collettiva che detto obbligo continuano a prevedere, in quanto si verrebbe ad alterare non solo l'equilibrio raggiunto dalle parti in sede negoziale, ma anche l'autonomia funzionale che l'ordinamento giuridico, materiale e positivo, riconosce alla contrattazione collettiva. Il rapporto tra legge e contratto collettivo deve invero essere letto alla luce della copertura costituzionale di cui gode la fonte pattizia, nonostante l'inattuazione della seconda parte dell'articolo 39 della Costituzione, con la conseguenza che il legislatore non può sancire l'invalidità delle norme collettive *tout court*. Tema questo già affrontato all'alba dell'introduzione del decreto legislativo 6 settembre 2001, n. 368. In quella occasione infatti è stata espunta dal testo di legge la previsione che sanciva l'inapplicabilità dei contratti collettivi stipulati prima

dell'entrata in vigore della novella proprio per non incorrere in ipotesi di incostituzionalità<sup>7</sup>.

Le regole del contratto collettivo possono, diversamente, considerarsi nulle qualora siano incompatibili con i disposti di legge in virtù di un principio generale dell'ordinamento acquisito non solo per gli ordinari rapporti tra privati, ma anche con riferimento alle regole poste dalla contrattazione collettiva. Ad esempio, la Cassazione ha sancito che «la sospensione dal lavoro, che sia decisa dal datore di lavoro, esonera lo stesso dall'obbligo di corrispondere la retribuzione solo nel caso in cui derivi da accordo specifico, caso fortuito o forza maggiore. La clausola del contratto collettivo che configuri in capo al datore di lavoro quel potere di sospensione, al di fuori delle ipotesi suddette e agganciato invece alla sua sola volontà, è qualificabile come condizione meramente potestativa, e perciò nulla»<sup>8</sup>.

#### **4. Conseguenze della applicazione unilaterale del regime legale**

In entrambe le ipotesi fin qui analizzate, l'azienda che ritenesse il regime legale maggiormente funzionale ai propri interessi potrebbe decidere, con un certo margine di discrezionalità, comunque di procedere alla disapplicazione del contratto collettivo. Ciò in ragione del fatto che finanche l'esercizio di un rinvio legale da parte della autonomia collettiva non produce effetti sulla sfera dell'efficacia soggettiva del contratto collettivo, che resta limitata ai soggetti aderenti alle parti firmatarie<sup>9</sup>. Tanto premesso, occorre valutare i riflessi che la eventuale scelta dell'azienda di disapplicare la fonte pattizia implicherebbero sul piano della responsabilità contrattuale e delle relazioni sindacali.

Sotto il profilo della responsabilità contrattuale, la scelta dell'azienda di disapplicare la regolazione contrattuale degli istituti del lavoro a termine in favore della nuova disciplina di legge (a-causalità e limite percentuale fissato al 20%), implicherebbe conseguenze differenti a seconda che la disciplina contrattuale sia di rilevanza nazionale (CCNL) o aziendale.

---

<sup>7</sup> Per una ricostruzione completa della vicenda in materia di disciplina transitoria a seguito dell'introduzione del d.lgs. n. 368/2001 si veda M. Mobiglia, *Regime transitorio ed efficacia dei contratti collettivi in vigore*, in M. Tiraboschi (a cura di) *La riforma Biagi del mercato del lavoro. Prime interpretazioni e proposte di lettura del d.lgs. 10 settembre 2003 n. 276. Il diritto transitorio e i tempi della riforma*, Giuffrè, 2004, 1015 ss.

<sup>8</sup> Cass. 2 marzo 2000, n. 6928, in *RGL*, 2001, II, 62.

<sup>9</sup> M. D'Antona, *Il quarto comma dell'art. 39 della Costituzione oggi*, in *DLRI*, 1998, 665 ss.

Nel primo caso, si avrebbe una responsabilità contrattuale indiretta laddove l'azienda in questione aderisse alla associazione datoriale firmataria del contratto collettivo. In tal caso, più precisamente, i profili di inadempimento riguarderebbero il vincolo associativo tra l'azienda e la propria associazione di rappresentanza, posto che gli statuti delle organizzazioni datoriali impongono il rispetto della politica sindacale e dei contratti collettivi sottoscritti dalla federazione cui l'azienda aderisce. Nella ipotesi in cui la violazione riguardasse la disciplina del contratto aziendale in corso di vigenza, invece, il sindacato potrebbe opporre alla direzione d'azienda la responsabilità contrattuale diretta, per violazione dei termini del contratto.

In ogni caso, inclusa l'ipotesi di assenza di vincoli associativi e di applicazione del contratto collettivo per comportamenti concludenti<sup>10</sup>, la violazione unilaterale da parte della azienda della disciplina contrattuale, fosse anche finalizzata al riallineamento allo standard legale, potrebbe implicare la violazione della clausola di inscindibilità del contratto collettivo applicato, in forza della quale le disposizioni ivi contenute sono correlate ed inscindibili tra loro e, pertanto, non ne è ammessa un'applicazione parziale. Con la conseguenza che per poter fare ricorso al contratto a tempo determinato senza motivazione della causale, oppure per allineare la percentuale di contingentamento al 20%, l'azienda dovrebbe disapplicare l'intero contratto collettivo.

## **5. I riflessi sul piano delle relazioni sindacali**

Con riferimento alla fattispecie di un contratto collettivo che prevedeva ipotesi di acausalità determinate secondo il rinvio ad esso operato dalla Legge n. 92/2012, è stato sostenuto che la stipula del contratto a termine a-causale in luogo di quello previsto dal contratto collettivo avrebbe potuto esporre il datore di lavoro vincolato al rispetto dell'autonomia collettiva ad una azione per condotta antisindacale e alla possibilità che venisse emanata una sentenza

---

<sup>10</sup> La Corte di Cassazione è intervenuta sul tema affermando che «l'imprenditore non iscritto all'associazione sindacale che ha stipulato un contratto collettivo di categoria è tenuto ad applicare il contratto collettivo medesimo limitatamente però alla disciplina normativa e retributiva, rispetto alla quale risulti provata una costante applicazione, e non anche relativamente ad una clausola contrattuale specifica, nei cui confronti sia peraltro riscontrabile un espresso rifiuto di adesione, se non risulta inscindibilmente connessa all'intera materia del contratto collettivo medesimo». Cass. 1° dicembre 1994, n. 6435, in *MGC*, 1984, 12.

di conversione del contratto a termine in uno a tempo indeterminato<sup>11</sup>. Benché possibile, appare tuttavia improbabile che un ricorso ex art. 28 Legge n. 300/1970 vedrebbe l'azienda soccombere, anche tenuto conto della giurisprudenza prevalente in materia che si è espressa in modo costante sostenendo la sussistenza di una condotta antisindacale in ipotesi di mancato rispetto di quanto stabilito dalla autonomia collettiva richiedendo però, oltre al dato oggettivo, anche la sussistenza di una violazione della buona fede contrattuale.

Così ad esempio il Tribunale di Parma ha affermato che non ogni controversa interpretazione delle disposizioni contrattuali può dare luogo ad un'azione ai sensi dell'art. 28 St. lav., ritenendo quindi essenziale per integrare gli estremi della condotta antisindacale uno specifico elemento soggettivo da parte del datore che non sussiste quando vi è un legittimo dissenso fondato su argomentazioni serie e reali e sull'interpretazione delle clausole<sup>12</sup>.

Sulla stessa linea, la Pretura di Milano nel 1998 ha sancito che «la violazione di una norma contrattuale può integrare gli estremi della condotta antisindacale quando sia accompagnata da un comportamento imprenditoriale scorretto e contrario al principio della buona fede nei confronti del Consiglio di fabbrica, e sia indirizzata al fine di screditare il sindacato agli occhi dei lavoratori e di metterne in discussione il ruolo in azienda aprendo una crisi al suo interno e nel suo rapporto con la massa dei dipendenti»<sup>13</sup>.

Nello stesso senso ed in termini ancor più netti il Tribunale di Massa con sentenza del 2013 ha affermato che «integra gli estremi della condotta antisindacale il comportamento di una locale camera di commercio che, dopo aver sottoscritto un contratto integrativo decentrato con le parti sociali e le RSU ed averlo regolarmente trasmesso agli organi nazionali di controllo, lo abbia unilateralmente ed arbitrariamente revocato per siglarne uno *ex novo*

---

<sup>11</sup> V. Speciale, La riforma del contratto nella l. 28 giugno 2012 n. 92, Working Paper CSDLE "Massimo D'Antona".IT, 2012, n. 153, con il quale concorda R. Voza, *Il contratto a tempo determinato*, in P. Chieco (a cura di) *Flessibilità e tutele nei contratti e nel mercato del lavoro. Commentario della legge 28 giugno 2012, n. 92*, Cacucci, 2013.

<sup>12</sup> «Non compete al pretore nella procedura ex art. 28 l. 20 maggio 1970 n. 300 risolvere ogni tipo di controversia che possa nascere dall'interpretazione o dall'esecuzione di un contratto collettivo. La norma ex art. 28, infatti, tutela solo in caso di comportamento "diretto ad impedire e limitare l'esercizio della libertà e dell'attività sindacale" garantite da norme costituzionali e generali dell'ordinamento od anche da norme di origine contrattuale; in quest'ultimo caso, se la violazione di norme contrattuali è solo indiretta è necessario che l'antisindacalità del comportamento, cioè il suo essere indirizzato ad impedire o limitare il conflitto, risulti in maniera palese e dalle modalità di esecuzione del comportamento stesso e da altre particolari circostanze». Trib. Parma, 11 dicembre 1989, in *NGL*, 1989, 526.

<sup>13</sup> Pret. Milano 20 maggio 1981, in *Tributi*, 1981, 651.

(con la firma dei soli segretari territoriali di due organizzazioni sindacali), senza aver aperto una nuova contrattazione ed escludendo di fatto sia le RSU che un'altra organizzazione sindacale»<sup>14</sup>.

## 6. Profili sanzionatori

Sul piano sanzionatorio, la violazione da parte di una azienda della clausola di contingentamento regolata dal contratto collettivo di riferimento, dovrebbe dare luogo alla sanzione amministrativa e alla eventuale trasformazione del rapporto di lavoro a tempo determinato. Ciò in ragione del fatto che la contrattazione collettiva, nell'esercizio del rinvio legale, si sostituisce alla norma di legge e individua un nuovo standard che per le aziende rientranti nel relativo campo di applicazione, o perché iscritte alla associazione datoriale firmataria o perché applicano il contratto collettivo volontariamente, ha forza di legge e quindi dovrebbe assorbire anche il regime sanzionatorio previsto dal Legislatore e dalla magistratura in caso di violazione della fonte eteronoma.

È da escludere invece che in sede giudiziale possa essere riconosciuta la sanzione amministrativa anche alla ipotesi di sfioramento delle percentuali previste dai contratti collettivi per i rapporti di lavoro in somministrazione, non soggetti alla clausola di contingentamento legale introdotta dal d.l. n. 34/2014. Considerato che nel sistema sanzionatorio amministrativo vige il principio del "*ne bis in idem*", in caso di sfioramento rispetto ai limiti di contingentamento contrattuali collettivi, dovrebbe scattare la sola sanzione pecuniaria prevista dall'art. 18, comma 3, del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276, e non anche quella introdotta dal decreto-legge in commento<sup>15</sup>.

Diversa invece è la ipotesi di *non compliance* con le casuali previste dalla contrattazione. In questo caso, il contratto collettivo opera nella sfera della mera autoregolamentazione di interessi privati di cui «l'ordinamento si limita a regolare, riconoscendola, l'efficacia giuridica»<sup>16</sup>. La inosservanza delle disposizioni contrattuali da parte dell'azienda, non implicherebbe quindi la violazione di norme di legge con funzione autorizzatoria della contrattazione

---

<sup>14</sup> Trib. Massa 23 dicembre 2013, in *Redazione Giuffrè*, 2013. In senso conforme, tra le altre, si veda Trib. Torino, 19 gennaio 2010, in *D&L*, 2010, 2, 378; Trib. Torino 22 maggio 2011, in *DRI*, 2011, n. 3, 743; Trib. Milano 4 luglio 2010, in *D&L*, 2010, 4, 1006.

<sup>15</sup> Per un approfondimento della questione, si rimanda a M. Tiraboschi, P. Tomassetti, *Il nuovo lavoro a termine*, in questo volume.

<sup>16</sup> G. Giugni, *Diritto sindacale*, Cacucci, 2010, 152-153.

collettiva<sup>17</sup>, ma avrebbe dei riflessi solo sul piano della responsabilità contrattuale per inadempimento, così come evidenziato nei precedenti paragrafi.

---

<sup>17</sup> Ancora M. D'Antona, cit. e G. Giugni, *Diritto sindacale*, cit.

# **Apprendistato: una semplificazione di facciata**

di Michele Tiraboschi

## **1. Le novità contenute nell'articolo 2 del d.l. n. 34/2014 convertito dalla legge n. 78/2014**

L'articolo 2 del decreto-legge in commento contiene, come indicato in rubrica, alcune misure che si prefiggono la semplificazione non tanto dell'apprendistato quanto, sul piano meramente formale, delle disposizioni di legge che lo disciplinano.

Intervenendo sull'articolo 2 del decreto legislativo 14 settembre 2011, n. 167, recante, come noto, la “disciplina comune” dell'istituto, un primo gruppo di disposizioni trova applicazione con riferimento a tutte le articolazioni tipologiche di apprendistato disciplinate ai successivi articoli 3, 4 e 5 del medesimo decreto legislativo (c.d. Testo Unico dell'apprendistato): apprendistato per la qualifica o il diploma professionale (articolo 3), apprendistato professionalizzante o di mestiere (articolo 4), apprendistato di alta formazione e apprendistato di ricerca (articolo 5).

A queste misure di carattere generale si aggiungono ulteriori previsioni, specifiche e più circoscritte, relative all'apprendistato professionalizzante (offerta formativa pubblica), all'apprendistato di primo livello (retribuzione e stagionalità) e all'apprendistato di alta formazione (deroga ai limiti di età nell'ambito della sperimentazione avviata col c.d. decreto Carrozza per le classi quarta e quinta della scuola secondaria superiore).

Finalmente l'attenzione del Legislatore si sposta dall'apprendistato professionalizzante – che, indubbiamente, è la forma più utilizzata e, per questo, è sin qui stata la fattispecie oggetto di maggiore interesse a livello regolatorio – all'apprendistato di tipo scolastico e in alternanza quantunque con misure ambigue e di dubbia rilevanza pratica e applicativa.

Va peraltro precisato, in termini preliminari, che l'intervento di semplificazione risulta ora, alla luce della legge di conversione, di modesta portata rispetto al disegno più radicale contenuto nel testo originario del decreto. Probabilmente, consapevole dei rilevanti rischi di contenzioso con le Regioni, a cui erano stati sottratti unilateralmente ambiti di competenza, e con le istituzioni comunitarie, per contrasto con la disciplina comunitaria in materia di aiuti di Stato, il Legislatore ha rinunciato tanto al superamento della offerta formativa pubblica, quanto al venir meno dell'obbligo, contemplato nell'articolo 2, comma 1, lettera a), del decreto legislativo n. 167/2011, di formalizzazione per iscritto del piano formativo individuale<sup>1</sup>.

Anche in materia di conferma in servizio di una determinata percentuale di apprendisti, al fine di ulteriori nuove assunzioni in apprendistato, il Legislatore, forse avvertito del delicato reticolo di previsioni contrattuali che avrebbero comunque finito col paralizzare la riforma<sup>2</sup>, compie una vistosa marcia indietro di modo che è davvero difficile individuare nel provvedimento elementi di vera innovazione tali da incidere sull'utilizzo dell'istituto da parte delle imprese che, invero, risultano penalizzate più dalla assenza di un vero e proprio sistema dell'apprendistato, oltre che dai continui interventi legislativi in materia che rendono incerto ed estremamente variabile il quadro di agibilità dell'istituto<sup>3</sup>, che da una reale complessità del quadro formale della disciplina. Quanto basta, tuttavia, per evitare un possibile contenzioso con le Regioni, che mantengono rilevanti competenze in materia, e anche per attenuare il vistoso processo di smantellamento dell'impianto del decreto legislativo 14 settembre 2014, n. 167, confermato da ben dieci interventi legislativi in materia negli ultimi quattro anni, nel tentativo di far degradare l'apprendistato, quantomeno quello di tipo professionalizzante, da contratto di formazione a mero percorso di inserimento occupazionale, sussidiato e normativamente agevolato, che poco o nulla si distingue dal vecchio contratto di inserimento della legge Biagi (soppresso dalla legge Fornero) o anche, per certi versi, dall'ancor più risalente contratto di formazione e lavoro (a sua volta eliminato dalla legge

---

<sup>1</sup> Sul punto si veda il mio: *Apprendistato: una semplificazione che non aiuta*, in [Decreto-legge 20 marzo 2014, n. 34. Disposizioni urgenti per favorire il rilancio dell'occupazione e per la semplificazione degli adempimenti a carico delle imprese](#), M. Tiraboschi (a cura di), ADAPT Labour Studies e-Book series n. 22/2014, scaricabile gratuitamente su [www.bollettinoadapt.it](http://www.bollettinoadapt.it)

<sup>2</sup> Si veda l'analisi contenuta in: [La stabilizzazione degli apprendisti: tra vincoli di legge \(abrogati\) e previsioni contrattuali](#), WORKING PAPER ADAPT, n. 154/2014, scaricabile gratuitamente su [www.bollettinoadapt.it](http://www.bollettinoadapt.it).

<sup>3</sup> Si vedano i risultati dell'analisi comparata contenuta in: [Apprendistato: quadro comparato e buone prassi](#), U. Buratti, C. Piovesan, M. Tiraboschi (a cura di), ADAPT Labour Studies e-Book series n. 24/2014, scaricabile gratuitamente su [www.bollettinoadapt.it](http://www.bollettinoadapt.it).

Biagi per sostituirlo appunto con il contratto di inserimento al lavoro). Una opzione, questa, del tutto inconsapevole delle reali ragioni del difficile decollo dell'apprendistato<sup>4</sup> e che ci avrebbe riportato indietro dieci anni con tutto quello che ne sarebbe conseguito in termini di involuzione del sistema e relative criticità istituzionali, sindacali e normative.

## **2 Formalizzazione del piano formativo**

Il decreto-legge in commento, nella sua versione originaria, contemplava il venir meno dell'obbligo legale di formalizzare per iscritto, entro trenta giorni dalla stipulazione del contratto di lavoro, il piano formativo individuale.

La disposizione era, invero, incolore e tecnicamente mal costruita. Restavano infatti pienamente in vigore e operative le previsioni dei contratti collettivi che, nel dare attuazione alla riforma dell'apprendistato contenuta nel decreto legislativo n. 167 del 2011, hanno generalizzato per ogni settore produttivo un obbligo di formalizzare per iscritto il piano formativo non di rado sulla falsariga dei modelli contemplati, a titolo esemplificativo, dalla stessa contrattazione collettiva o dagli accordi interconfederali<sup>5</sup> che hanno accompagnato la fase di transizione dalla legge Biagi al Testo Unico del 2011. La persistente vigenza delle previsioni contrattuali in materia di piano formativo individuale rappresentava, a ben vedere, un elemento di assoluto rilievo non solo per garantire la qualità dei percorsi di apprendistato, ma anche per tutelare le imprese da una semplificazione solo apparente e, anzi, controproducente in termini di verifica ispettiva del rispetto delle obbligazioni legali in materia di formazione. Il fatto che venisse meno l'obbligo legale di formalizzare per iscritto il piano formativo non comportava infatti il venir meno dell'obbligo di predisporre un piano formativo. Rimaneva e rimane infatti pienamente vigente e operativo il comma 1 dell'articolo 7 del decreto legislativo n. 167 del 2011 alla stregua del quale «qualora a seguito di attività di vigilanza sul contratto di apprendistato in corso di esecuzione emerga un inadempimento nella erogazione della formazione prevista nel piano formativo individuale, il personale ispettivo del Ministero del lavoro e delle politiche sociali adotterà un provvedimento di disposizione, ai sensi dell'articolo 14 del decreto legislativo 23 aprile 2004, n. 124, assegnando un congruo termine al datore di lavoro per adempiere». Di modo che la mancata formalizzazione di un piano formativo, nel privare il datore di lavoro di una bussola operativa

---

<sup>4</sup> Si veda ancora: *Apprendistato: quadro comparato e buone prassi*, cit.

<sup>5</sup> Vedili in [www.fareapprendistato.it](http://www.fareapprendistato.it) alla voce *Fonti*.

nell'adempimento dell'obbligo formativo, lo avrebbe esposto alla totale incertezza circa lo svolgimento del percorso di apprendistato e il conseguimento dei relativi obiettivi formativi. Non a caso il Ministero del lavoro, con la circolare n. 35 del 2013<sup>6</sup>, aveva già chiarito la centralità del piano formativo individuale che «costituisce il principale riferimento ai fini della valutazione della correttezza degli adempimenti in capo al datore di lavoro».

In termini di reale semplificazione, un conto erano, in effetti, le previsioni contenute nel punto 2 delle linee-guida del 20 febbraio 2014 tra Stato, Regioni e Province Autonome<sup>7</sup> in attuazione dell'articolo 2, comma 2, del d.l. n. 76/2013, c.d. pacchetto Letta-Giovannini, convertito in legge n. 99 del 2013<sup>8</sup>, che si limitavano a stabilire l'obbligatorietà per il datore di lavoro del piano formativo individuale limitatamente alla formazione per le competenze professionalizzanti o di mestiere e cioè quelle tecnico-professionali e specialistiche. Altra cosa era la nuova previsione, di dubbia portata sistematica, che avrebbe aumentato, invece che diminuire, l'incertezza per le imprese e i margini interpretativi per gli ispettori del lavoro, privando il datore di lavoro di una importante bussola operativa nello sviluppo dei piani di apprendistato.

Si spiega così la vistosa marcia indietro della legge di conversione del decreto in commento che mantiene l'obbligo del piano formativo individuale prevedendo, all'articolo 2, comma 1, lett. a), la possibilità di indicarlo in forma sintetica anche sulla base di moduli e formulari stabiliti dalla contrattazione collettiva o dagli enti bilaterali. Nella prassi applicativa nulla sembrerebbe cambiare se non fosse che, all'esito della conversione in legge, viene ora meno la possibilità di redigere il percorso formativo dell'apprendista entro trenta giorni della firma del contratto. Disposizione di una certa utilità per consentire alle imprese di assumere tempestivamente i lavoratori senza dover subito individuare, seppure in forma sintetica, il piano formativo che, come già rilevato, rimane comunque elemento imprescindibile per le attività ispettive di modo è nell'interesse e anche onere del datore di lavoro disporre in ogni caso di un congruo piano formativo per documentare l'adempimento e l'effettività degli obblighi formativo verso l'apprendista.

---

<sup>6</sup> Vedila in [www.fareapprendistato.it](http://www.fareapprendistato.it) alla voce *Fonti*.

<sup>7</sup> Vedile in [www.fareapprendistato.it](http://www.fareapprendistato.it) alla voce *Fonti*.

<sup>8</sup> Rinvio al mio: *Interventi straordinari per favorire l'occupazione giovanile: apprendistato, alternanza e tirocini*, in M. Tiraboschi (a cura di), *Il lavoro riformato*, Giuffrè, 100-117.

### 3. Clausole di stabilizzazione

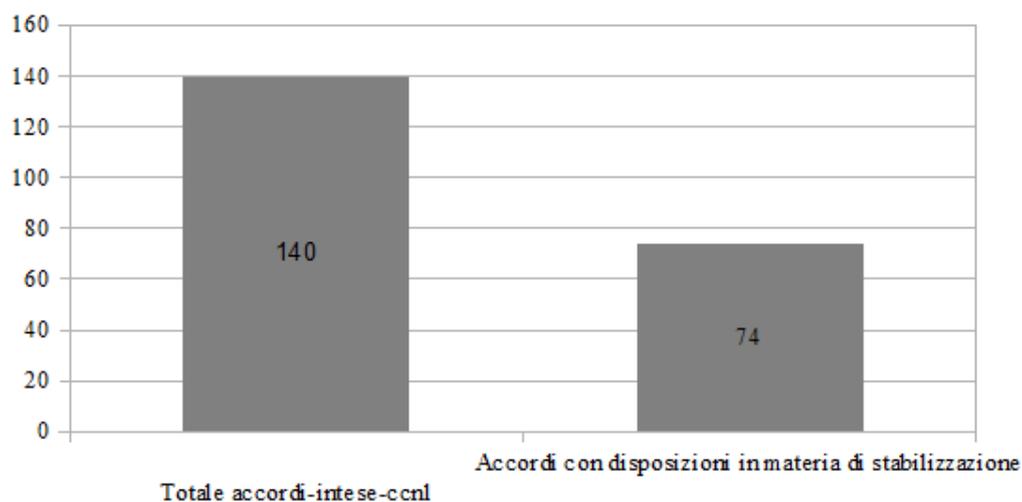
Dal Testo Unico del 2011 a oggi sono ben quattro gli interventi di legge in materia stabilizzazione degli apprendisti. Il decreto legislativo 14 settembre 2011, n. 167 si limitava, invero, ad affidare alla contrattazione collettiva la possibilità di regolare la questione come da prassi invalsa in alcuni settori produttivi. La legge 28 giugno 2012, n. 92 introduceva, per contro, un obbligo legale di stabilizzazione, pari al 50% degli apprendisti (ridotto al 30% per i primi anni di vigenza della legge) quale condizione per successive assunzioni in apprendistato da parte dello stesso datore di lavoro. L'obiettivo dichiarato era quello di sostenere le assunzioni a tempo indeterminato e contenere, al contempo, la precarizzazione del lavoro soprattutto per i più giovani nella delicata fase della transizione dalla scuola al lavoro.

Pochi mesi di vigenza della legge 92/2012 sono tuttavia bastati per prendere atto della inutilità di vincoli di matrice formale che, per quanto animati da buone intenzioni, finiscono poi per avere effetti controproducenti sulla propensione delle imprese ad assumere in apprendistato e, conseguentemente, sui già deficitari tassi di occupazione giovanile. Si spiega così l'intervento del decreto-legge in commento che, almeno nella sua versione originaria, intendeva superare in radice le clausole di stabilizzazione degli apprendisti viste come una inutile vessazione nei confronti del datore di lavoro, una sorta di "imponibile di manodopera" di matrice legale che male si concilia con la naturale tendenza delle imprese a confermare in servizio personale formato e per ciò competente e produttivo.

La tecnica legislativa adoperata dal decreto-legge appariva tuttavia imprecisa e lacunosa. Soppresso l'obbligo di matrice legale rimaneva pur sempre la possibilità, per la contrattazione collettiva, di prevedere specifiche clausole di stabilizzazione<sup>9</sup>. Rimanevano cioè pienamente operative, in assenza di chiarimento legislativo, le previsioni, invero abbastanza generalizzate, di quei contratti collettivi che subordinano nuove assunzioni in apprendistato a percentuali di stabilizzazioni. Una ricerca compiuta da ADAPT sui 140 accordi presenti nella banca dati di [www.fareapprendistato.it](http://www.fareapprendistato.it) indica infatti come numerosi CCNL contengano clausole di stabilizzazione degli apprendisti di gran lunga superiori al modesto 30% della legge Fornero, di regola nei settori più importanti e con maggior numero di assunzioni in apprendistato (si vedano le tabelle che seguono).

---

<sup>9</sup> Si veda il già citato: *La stabilizzazione degli apprendisti: tra vincoli di legge (abrogati) e previsioni contrattuali*, Working Paper ADAPT, 2014, n. 154.

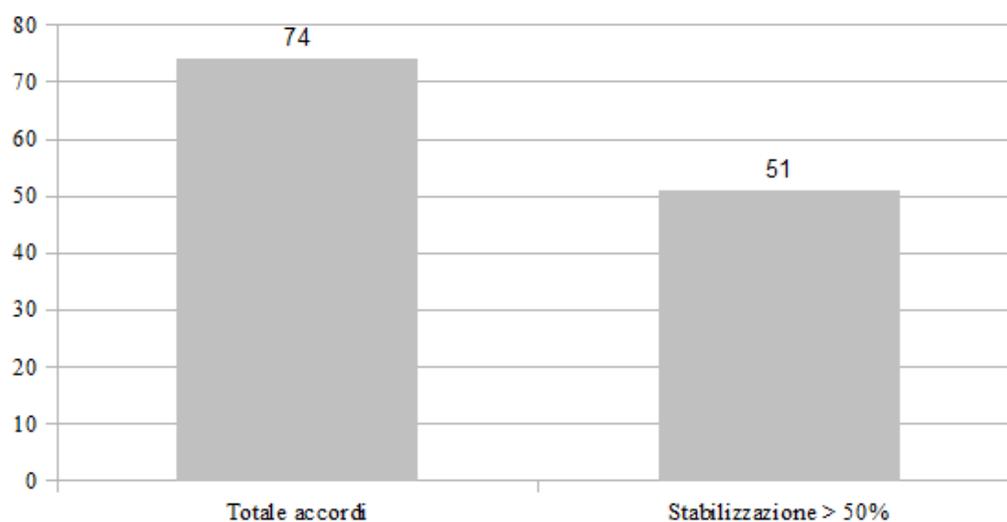
**Grafico 1 – Normative contrattuali e normative con previsioni in materia di stabilizzazione**

Fonte: analisi dati [www.fareapprendistato.it](http://www.fareapprendistato.it)

**Tabella 1 – Raffronto accordi stipulati e accordi con discipline stabilizzazione**

Settore di riferimento	Totale accordi	Accordi con clausole di stabilizzazione
Accordi interconfederali	10	4
Artigiano	34	5
Cooperativo	4	2
Credito	2	0
Industria	20	13
PMI	15	10
Terziario	6	6
Turismo	3	3
Altro	46	31
<b>Totale</b>	<b>140</b>	<b>74</b>

Fonte: analisi dati [www.fareapprendistato.it](http://www.fareapprendistato.it)

**Grafico 2 – Accordi con clausole di stabilizzazione maggiori del 50%**

Fonte: analisi dati [www.fareapprendistato.it](http://www.fareapprendistato.it)

Si giunge così ora al quarto intervento legislativo con la legge 78/2014 di conversione del d.l. n. 34/2014 che, sostanzialmente, compie una brusca marcia indietro, collocandosi a metà tra quanto previsto dal Testo Unico e della Legge Fornero. Ciò con non marginali ricadute pratiche come per esempio per le imprese del settore meccanico che, a differenza di quanto avveniva in vigore del testo originario del d.l. n. 34/2014<sup>10</sup>, tornano ora a essere soggette ai vincoli di stabilizzazione.

Viene infatti meno il vincolo legale di stabilizzazione, ma questo solo per i soli datori di lavoro con meno di 50 dipendenti. Per i datori che occupano almeno 50 dipendenti l'assunzione di nuovi apprendisti è invece subordinata alla stabilizzazione, nei trentasei mesi precedenti la nuova assunzione, di almeno il 20% degli apprendisti assunti in precedenza ovvero dei diversi limiti percentuali previsti dai CCNL di riferimento. Vero è peraltro che la legge 78/2014 ripristina, non si sa quanto volontariamente, la lettera i), comma 1, articolo 2 del decreto legislativo 14 settembre 2011, n. 167 di modo che resta sempre possibile per la contrattazione collettiva di livello nazionale prevedere anche sotto la soglia dei 50 dipendenti forme e modalità per la conferma in servizio al fine di nuove assunzioni in apprendistato.

<sup>10</sup> Avendo espressamente subordinato, nella intesa del 5 dicembre 2012, l'assunzione di nuovi apprendisti alle previsioni dell'articolo 2, commi 3-bis e 3-ter, d.lgs. 167/2011 ora abrogati, le imprese meccaniche non risultavano più soggette, in vigore del decreto legge n. 34/2014, a vincoli di stabilizzazione neppure di natura contrattuale.

Le conseguenze del nuovo assetto legale sono evidenti anche con riferimento al regime sanzionatorio<sup>11</sup> posto che pare riprospettarsi l'automatica conversione in un ordinario contratto di lavoro subordinato a tempo indeterminato del contratto di apprendistato stipulato da un datore di lavoro che non abbia rispettato l'obbligo di stabilizzazione legale o anche solo contrattuale di una data percentuale di apprendisti.

#### **4. Formazione pubblica per l'apprendistato professionalizzante**

Con riferimento alla formazione pubblica, interna o esterna alla azienda, prevista in caso di apprendistato professionalizzante<sup>12</sup> il Legislatore compie una vistosa marcia indietro limitandosi a prevedere che la Regione ha l'onere di comunicare al datore di lavoro, «entro quarantacinque giorni dalla comunicazione dell'instaurazione del rapporto», le modalità di svolgimento della offerta formativa pubblica, «anche con riferimento alle sedi e al calendario delle attività previste, avvalendosi anche dei datori di lavoro e delle loro associazioni che si siano dichiarati disponibili, ai sensi delle linee guida adottate dalla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano in data 20 febbraio 2014». La comunicazione della instaurazione del rapporto di lavoro si intende effettuata dal datore di lavoro ai sensi dell'articolo 9-bis del d.l. 1° ottobre 1996, n. 510, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 novembre 1996, n. 608, e successive modificazioni.

Rimane pertanto l'obbligo della formazione pubblica la cui eliminazione, disposta dal testo originario del decreto-legge in commento, avrebbe alimentato uno storico e deleterio contenzioso istituzionale tra Governo e Regioni, che non poco ha inciso sullo sviluppo del moderno apprendistato voluto dalla legge Biagi, nonché tra Italia e Commissione Europea per la nota questione degli aiuti di Stato posto che, con questa previsione, l'apprendistato sarebbe degradato al livello di un mero contratto di inserimento al lavoro replicando presumibilmente l'infelice vicenda dei contratti di formazione e lavoro. Semplicemente viene meglio chiarito, con la legge di conversione, che l'offerta formativa pubblica decade allorché la Regione non proceda

---

<sup>11</sup> Si veda in questo volume il contributo di P. Rausei, *Tra sanzioni civili e amministrative si gioca l'incertezza del contenzioso*.

<sup>12</sup> Si veda il mio: *Impianto e quadro regolatorio*, in M. Tiraboschi (a cura di), *Il Testo Unico dell'apprendistato e le nuove regole sui tirocini*, Giuffrè, 2011, 333.341.

tempestivamente ad avvisare il datore di lavoro circa le modalità concrete di svolgimento del percorso formativo.

Vero è, peraltro, che la previsione si limita a ribadire, con tempistiche indubbiamente più certe, quanto già chiarito con riferimento alla effettività della offerta formativa pubblica e ai relativi oneri in capo ad datore di lavoro<sup>13</sup>. La possibilità di superare l'eventuale inerzia delle Regioni nella predisposizione di una offerta formativa pubblica era, infatti, già prevista dall'articolo 4 del decreto legislativo n. 167 del 2011, là dove ne subordinava l'operatività alle "risorse annualmente disponibili". Ancora più esplicite, sul punto, erano poi state le linee-guida adottate lo scorso 20 febbraio 2014 in conferenza Stato, Regioni e Province Autonome<sup>14</sup>, secondo cui la formazione pubblica è da ritenersi obbligatoria «solo se disciplinata come tale nell'ambito della regolamentazione regionale [...] e sia realmente disponibile per l'impresa e per l'apprendista».

Un ultimo rilievo, al riguardo. Se bene si comprende la ragione della non applicazione della previsione di cui all'articolo 2, comma 1, lett. c), con riferimento all'apprendistato per la qualifica e il diploma e all'apprendistato di alta formazione, in considerazione della componente pubblica dei relativi percorsi formativi finalizzati alla acquisizione di un titolo di studio, risulta oscura la non estensione alle altre tipologie di apprendistato e, segnatamente, all'apprendistato di ricerca che, come noto e come chiarito dal Ministero del lavoro con circolare n. 29/2011<sup>15</sup>, è fattispecie distinta dall'alta formazione. Salvo non si tratti, come ho già rilevato in alta sede<sup>16</sup>, di un segno tangibile della storica indifferenza del nostro Legislatore verso il lavoro nel settore della ricerca pur a fronte di dichiarazioni di principio e annunci, anche da parte dello stesso Governo<sup>17</sup>, a cui non fanno poi mai seguito puntuali provvedimenti normativi.

---

<sup>13</sup> Si rimanda ancora al mio: *Impianto e quadro regolatorio*. *Supra*, nota 12.

<sup>14</sup> *Supra*, nota 7, punto 1 delle linee-guida.

<sup>15</sup> Vedila in [www.fareapprendistato.it](http://www.fareapprendistato.it) alla voce *Fonti*. In tema cfr. M. Tiraboschi (a cura di), *Il Testo Unico dell'apprendistato e le nuove regole sui tirocini*, cit.

<sup>16</sup> Si rinvia al mio: [Dottorati industriali, apprendistato per la ricerca, formazione in ambiente di lavoro. Il caso italiano nel contesto internazionale e comparato](#), in *DRI*, 2014, n. 1.

<sup>17</sup> Ricordo che nella conferenza di presentazione delle misure sul lavoro approvate dal Consiglio dei Ministri del 12 marzo 2014, il Presidente del Consiglio Matteo Renzi aveva annunciato lo stanziamento di 600 milioni di euro per il lavoro di ricerca. Di questa misura non v'è traccia nel decreto-legge in commento.

## 5. Trattamento retributivo dell'apprendistato scuola

La legge di conversione conferma, con una marginale precisazione, la previsione del d.l. n. 34/2014 circa il trattamento retributivo dell'apprendista impegnato in percorso di primo livello (art. 3, d.lgs. 167/2011). Il Legislatore, in questo caso, ha plausibilmente inteso riferirsi alle migliori prassi presenti nella esperienza internazionale e comparata senza tuttavia cogliere a fondo l'essenza di questa specifica tipologia di apprendistato di tipo "scolastico" che è funzionale alla acquisizione di una qualifica o di un diploma professionale ai sensi del decreto legislativo n. 226 del 2005. Come indicato nella tabella qui sotto riportata, in Paesi come Germania, Francia, Svizzera, la retribuzione dell'apprendista è infatti di gran lunga inferiore a quella del lavoratore qualificato o specializzato stante l'onere formativo. Vero è, tuttavia, che il trattamento retributivo non è ancorato a una fittizia distinzione tra ore di formazione e ore di lavoro, quanto funzionale a una valutazione complessiva, tendenzialmente affidata al sistema di relazioni industriali, della minore produttività dell'apprendista e del relativo onere di formazione che è posto a carico del datore di lavoro.

**Tabella 2 – Apprendistato: rapporto retribuzione-inquadramento contrattuale e impegno formativo**

	<b>Industria</b>	<b>Servizi</b>	<b>Altri settori</b>
<b>REGNO UNITO</b>	46%	70%	Da 45% (parrucchieri) a 60% (commercio)
<b>GERMANIA</b>	29%	34%	27%
<b>SVIZZERA</b>	14%	17,5%	18%
<b>IRLANDA</b>	30% (primo anno) 45% (secondo anno) 65% (terzo anno) 80% (quarto anno)		
<b>FRANCIA</b> (% salario minimo)	25% (sotto i 19 anni) 42% (20-23 anni) 78% (sopra 24 anni)		
<b>ITALIA</b>	<b>CCNL Legno-arredo</b> 65% (primi 12 mesi) 70% (successivi 12 mesi) 75% (successivi 12 mesi)	<b>CCNL Turismo</b> 80% (I anno) 85% (II anno) 90% (III anno) 95% (IV anno)	<b>CNNL Artigiani alimentari</b> 2° e 3° livello: 870 euro per metà del contratto e 980 euro per la restante

	mesi) 85% (eventuali successivi 12 mesi)	<b>CCNL professionali</b> 45% (primi 12 mesi) 55% (12-24 mesi) 65% (oltre i 24 mesi)	<b>Studi</b> metà; 4° e 5° livello: 920 euro per metà del contratto e 1.020 euro per la restante metà; 6 e 7° livello: 1.000 euro per metà contratto e 1.060 euro per la restante metà.
--	--	---	--

La previsione introdotta dal Legislatore, pur non espropriando formalmente spazi alla autonomia collettiva, interviene in una materia non ancora regolata dalla contrattazione collettiva di categoria, salvo limitate eccezioni<sup>18</sup>, che si intreccia con regimi regolatori alquanto differenzianti in termini di monte ore formativo obbligatorio di competenza delle singole Regioni<sup>19</sup>. I risultati<sup>20</sup> sono paradossali, con trattamenti retributivi alquanto differenziati, Regione per Regione, pur a fronte di analoghe mansioni. Di modo che appare evidente che il problema dell'apprendistato di primo livello non è tanto l'assenza, pure eclatante dopo dieci anni di legge Biagi e tre di Testo Unico, di specifiche tariffe collettive di riferimento a cui ora il Legislatore cerca di supplire.

Con riferimento a questa specifica tipologia, più ancora che per l'apprendistato professionalizzante o di mestiere, manca piuttosto un sistema, omogeneo e uniforme a livello nazionale, per l'acquisizione di una qualifica o di un diploma professionale secondo il metodo duale della alternanza scuola-lavoro attorno a cui innestare le competenze, sin qui mai esercitate, della contrattazione collettiva nazionale di settore.

Appare evidente che la previsione in commento, se pure risolve (invero parzialmente, come visto) uno dei nodi critici dell'apprendistato di primo livello, non consentirà in ogni caso il suo effettivo sviluppo o radicamento fino a quando non verrà realizzata una saldatura tra contrattazione collettiva di settore e percorsi scolastici di riferimento.

Se proprio si voleva sbloccare, in via transitoria, il primo livello, si sarebbe semmai potuto più efficacemente fare riferimento all'analogia, parametrando cioè l'intero trattamento economico e normativo dell'apprendistato per la qualifica e il diploma a quello dell'apprendistato professionalizzante o di

<sup>18</sup> Vedili in [www.fareapprendistato.it](http://www.fareapprendistato.it) alla voce *Fonti*.

<sup>19</sup> Vedili in [www.fareapprendistato.it](http://www.fareapprendistato.it) alla sezione *Apprendistato per la qualifica e il diploma professionale*.

<sup>20</sup> Si vedano i risultati delle analisi contenute nel contributo di U. Buratti, L. Petruzzo, M. Tiraboschi, G. Tolve che segue.

mestiere, oggi normato da tutti i settori produttivi a differenza del primo livello, in proporzione (e compatibilmente) con il diverso monte ore formativo<sup>21</sup>.

Così, in effetti, la previsione introdotta dall'articolo 2, comma 1, lett. b), del decreto-legge in commento pare poco o nulla utilizzabile perché destinata a operare (stante l'inciso sulla autonomia negoziale collettiva) solo là dove l'apprendistato di primo livello non sia stato normato dalla contrattazione collettiva nazionale di categoria (o, in subordine, dalla contrattazione di secondo livello, ma solo là dove a ciò espressamente delegata dalla contrattazione collettiva nazionale stante la previsione dell'art. 2, comma 1, del decreto legislativo n. 167 del 2011). Di modo che la mera possibilità di un trattamento retributivo calibrato sul monte ore formativo complessivo di ben poca utilità pratica potrà essere là dove poi manchino, come nel caso di specie, puntuali previsioni contrattuali relative al trattamento normativo dell'apprendistato per la qualifica e il diploma.

## **6. Apprendistato e alternanza per gli studenti delle classi quarta e quinta della scuola secondaria di secondo grado**

Di sicuro interesse, per la costruzione di percorsi in alternanza scuola-lavoro, è il comma *2-bis* dell'art. 2, aggiunto al testo originario del d.l. n. 34/2014 dopo il passaggio alla Camera dei Deputati e in seguito confermato, seppure con modifiche, dal “maxiemendamento” approvato in Senato. La norma, apparentemente ininfluyente e per questo ignorata da buona parte dei primi commentatori, aggiunge un inciso all'articolo *8-bis*, comma 2, secondo periodo, del d.l. 12 settembre 2013, n. 104, convertito, con modificazioni, dalla legge 8 novembre 2013, n. 128, ovvero il c.d. decreto Carrozza sulla scuola. La frase innestata chiarisce che «il programma sperimentale per lo svolgimento di periodi di formazione in azienda per gli studenti degli ultimi due anni delle scuole secondarie di secondo grado per il triennio 2014-2016» previsto dal decreto Carrozza contemplerà necessariamente la «deroga ai limiti di età stabiliti dall'articolo 5» del Testo Unico dell'Apprendistato, «con

---

<sup>21</sup> Soluzione questa in parte adottata in Regione Lombardia, nel 2010, nell'ambito del primo tentativo di dare attuazione alle disposizioni di cui all'articolo 48 del decreto legislativo n. 276 del 2003 in materia di apprendistato per il diritto dovere di istruzione e formazione divenuto oggi, col Testo Unico del 2011, apprendistato per la qualifica o il diploma. Cfr. l'Intesa Ministero del lavoro e delle politiche sociali, MIUR e Regione Lombardia del 27 settembre 2010 in [www.fareapprendistato.it](http://www.fareapprendistato.it), voce *Fonti*.

particolare riguardo agli studenti degli istituti professionali». Si tratta quindi di norma operante sull'apprendistato di terzo livello e non sul primo, nonostante l'oggetto della norma sia l'apprendistato (anche) per minorenni. Il richiamo è necessariamente all'articolo 5 poiché nell'articolo 3 è contemplata solo l'istruzione e formazione professionale (qualifica triennale e diploma quadriennale) e non anche l'istruzione tecnica e professionale quinquennale, i cui iscritti possono, a norma del Testo Unico, diventare apprendisti solo al compimento del diciottesimo anno di età.

La deroga contenuta nel comma 2-*bis*, art. 2, del d.l. n. 34/2014 era per taluni già indirettamente espressa dalla formulazione originale dell'articolo 8-*bis* del d.l. n. 104/2013, ma l'esplicitazione si è resa necessaria per superare ogni residua incertezza interpretativa su uno dei punti più delicati ai fini della approvazione del decreto interministeriale richiesto dallo stesso articolo per attivare la sperimentazione, ancora fermo, dopo quasi un anno, nei Gabinetti dei Ministeri competenti. Questo grave ritardo nell'operatività della norma ha neutralizzato la portata innovativa dell'articolo 8-*bis*, mettendo in difficoltà le aziende che, bisognose in particolare di periti formati dagli istituti tecnici<sup>22</sup>, guardavano con ottimismo al triennio di sperimentazione.

Se, come presumibile, il fine della norma è quello di garantire certezza a queste imprese, superando gli ostacoli alla sottoscrizione del necessario decreto interministeriale, appare inutilmente dannosa la precisazione aggiunta dal Senato a riguardo della particolare attenzione verso «gli studenti degli istituti professionali». Non si comprende il mancato richiamo alla formazione tecnica, ovvero la tipologia di formazione secondaria superiore maggiormente capace di cogliere le opportunità del potenziato articolo 8-*bis*. Si rischia così, ancora una volta, di rendere incerta una sperimentazione alla quale guardare con interesse vista l'importanza per il nostro Paese di avviare robusti percorsi di transizione scuola lavoro in alternanza<sup>23</sup>.

---

<sup>22</sup> Si veda l'[Accordo quadro di regolamentazione nel Gruppo Enel dell'apprendistato in alternanza scuola-lavoro e professionalizzante](#), sottoscritto in seguito all'approvazione dell'articolo 8-*bis* del c.d. decreto Carrozza. Disponibile su [www.fareapprendistato.it](http://www.fareapprendistato.it).

<sup>23</sup> Si veda il mio: *La disoccupazione giovanile in tempo di crisi: rifondare il diritto del lavoro o ripartire da formazione e apprendistato?*, in G. Alessandrini (a cura di), *La formazione al centro dello sviluppo umano*, Giuffrè, 2013.

## 7 **Apprendistato: manca ancora una logica di sistema**

Opportunamente archiviata, almeno per ora, la pericolosa suggestione dottrinale del contratto unico a tempo indeterminato, il Governo Renzi aveva preso di petto, col d.l. n. 34/2014, il nodo dell'apprendistato che, molto saggiamente, è stato riconfermato quale contratto privilegiato per l'inserimento dei giovani nel mercato del lavoro. Contenuti, tempi e metodo erano tuttavia sbagliati e forse anche controproducenti almeno per chi conosca la ingloriosa fine, per mano della Corte di Giustizia Europea, dei contratti di formazione e lavoro. Di questo si è reso conto lo stesso Legislatore che, in sede di conversione in legge del decreto, ha compiuto una vistosa marcia indietro sui punti più dirompenti del provvedimento evitando in questo modo uno scontro frontale con le Regioni e, alla lunga, con la Corte di Giustizia Europea.

Nelle marginali modifiche apportate all'istituto dalla legge di conversione permane, in ogni caso, una idea illusoria e cioè che l'apprendistato non decolli per colpa di vincoli e oneri di natura burocratica, tanto a livello nazionale che regionale. Così, però, può ragionare – dopo il Testo Unico del 2011 e i correttivi che si sono via via succeduti sino agli ultimi concordati in conferenza Stato-Regioni lo scorso 20 febbraio – solo chi pensa che la formazione in sé sia un onere: un impiccio pratico che frena le imprese dall'utilizzo di uno strumento contrattuale pure fortemente incentivato<sup>24</sup>.

Con riferimento al rilancio dell'apprendistato siamo così ancora agli aspetti di dettaglio (forma scritta del piano formativo, formazione pubblica, stabilizzazione) senza alcuna logica di sistema e quasi come se la pianificazione e il controllo di un percorso di apprendimento e crescita professionale fosse poco più di una fastidiosa grana burocratica che penalizza imprese pure desiderose di assumere e investire sui giovani.

Come abbiamo indicato in un recente studio ADAPT, dopo l'importante passo compiuto col Testo Unico del 2011, condiviso da Governo, Regioni e parti sociali, l'Italia ha scelto una direzione sbagliata che si pone in controtendenza rispetto alle indicazioni offerte dalle migliori esperienze comparate<sup>25</sup>. Invece di implementare una normativa largamente condivisa ha iniziato a modificarla anno dopo anno togliendo certezze agli operatori e impedendo la costruzione di un sistema di incontro tra domanda e offerta di lavoro incentrato sui fabbisogni professionali dei settori produttivi verso cui orientare la formazione

---

<sup>24</sup> Si veda: [Incentivi apprendistato: guida ragionata alle misure nazionali e regionali](#), Working Paper ADAPT, n. 151/2014, in [www.fareapprendistato.it](http://www.fareapprendistato.it)

<sup>25</sup> Si veda ancora *Apprendistato: quadro comparato e buone prassi*, cit.

e lo sviluppo delle competenze dei giovani. Le principali linee-guida indicate dalla esperienza comparata (vedi la tabella in calce *L'apprendistato in Italia e le linee guida europee*) continuano così ad essere puntualmente disattese e questo spiega perché ancora l'apprendistato da noi non decolli.

 <b>fareApprendistato.it</b>		<b>L'APPRENDISTATO IN ITALIA E LE LINEE GUIDA EUROPEE</b>			
<b>Indicazioni europee per rilancio apprendistato</b>		<b>Italia: principali criticità</b>			
1.	Esistenza di un quadro di riferimento istituzionale e regolatorio stabile	Riforma organica nel 2011 + altri 10 interventi negli ultimi tre anni			
2.	Coinvolgimento attivo delle Parti Sociali	- Debole a livello legislativo; - Nullo su apprendistato di primo e terzo livello			
3.	Forte collaborazione con le imprese	Parziale e solo su progetti specifici			
4.	Stretta collaborazione tra aziende e istituzioni educative	Assenza di partnership strategiche sui fabbisogni formativi			
5.	Finanziamenti per le imprese e altre forme di incentivi	Buona diffusione di forme di finanziamento dirette e indirette			
6.	Stretto collegamento con i fabbisogni del mercato del lavoro	Repertorio nazionale delle professioni inattuato			
7.	Garanzia di qualità	Buona presenza di elementi posti a garanzia della qualità dell'apprendistato (es. piano formativo)			
8.	Alta qualità nella guida, nel supporto e nel tutoraggio degli apprendisti	Buona qualità nel rapporto tutor-apprendisti			
9.	Buon matching tra apprendista e realtà ospitante	- Flessione nel 2012 del 10,8% delle trasformazioni dei contratti di apprendistato in rapporti a tempo indeterminato; - Assenza servizi placement scolastici efficienti			
10.	Integrazione tra competenze teoriche, formazione scolastica e l'esperienza lavorativa	Scarsa diffusione dell'alternanza scuola-lavoro			
11.	Esistenza di un contratto di apprendistato	Termini e condizioni del contratto di apprendistato definiti in modo chiaro dalla legge			
12.	Certificazione delle conoscenze, abilità e competenze	Sistema di certificazione delle competenze inattuato e stravolto dalla legge Fornero			
13.	Approccio personalizzato e flessibile rivolto a fasce di popolazioni particolarmente vulnerabili	Presenza di iniziative rivolte a gruppi specifici di giovani			

Fonte: ADAPT – [www.fareapprendistato.it](http://www.fareapprendistato.it)

## **SCHEDA RIEPILOGATIVA**

### **Articolo 2**

#### ***Semplificazione delle disposizioni in materia di contratto di apprendistato***

##### **Piano formativo individuale**

- Il piano formativo individuale non deve esser più allegato al contratto entro 30 giorni dalla sua stipula poiché il contratto di apprendistato contiene, in forma sintetica, il piano stesso, definito anche sulla base di moduli e formulari stabiliti dalla contrattazione collettiva o dagli enti bilaterali.

##### **Stabilizzazione apprendisti**

- Obbligo di stabilizzazione *ex lege* degli apprendisti si applica solo alle imprese con almeno 50 dipendenti.
- Il tetto percentuale di stabilizzazione è pari al 20%.

##### **Retribuzione apprendisti di primo livello**

- La retribuzione degli apprendisti assunti per l'ottenimento di una qualifica o di un diploma professionale si calcola tenendo conto del numero di ore effettivamente lavorate e di almeno il 35% del monte ore complessivo dedicato alla formazione.
- È fatta salva l'autonomia della contrattazione collettiva.

##### **Offerta formativa pubblica regionale**

- La Regione è tenuta a comunicare entro 45 giorni dalla comunicazione dell'avvenuta instaurazione del rapporto di apprendistato professionalizzante le modalità di svolgimento dell'offerta formativa pubblica, anche con riferimento alle sedi e al calendario delle attività previste.

##### **Sperimentazione apprendistato di alta formazione: deroghe ai limiti di età**

- In riferimento alla sperimentazione di percorsi di apprendistato di alta formazione previsti dall'articolo 8-bis del c.d. Decreto Carrozza è possibile derogare ai limiti di età di cui all'articolo 5 del Testo Unico dell'apprendistato.

# **Apprendistato alla tedesca: alcuni (timidi) passi di avvicinamento?**

di Umberto Buratti, Lidia Petruzzo, Michele Tiraboschi e Giulia Tolve

## **1. Retribuzione per gli apprendisti di primo livello: poche novità dalla legge di conversione**

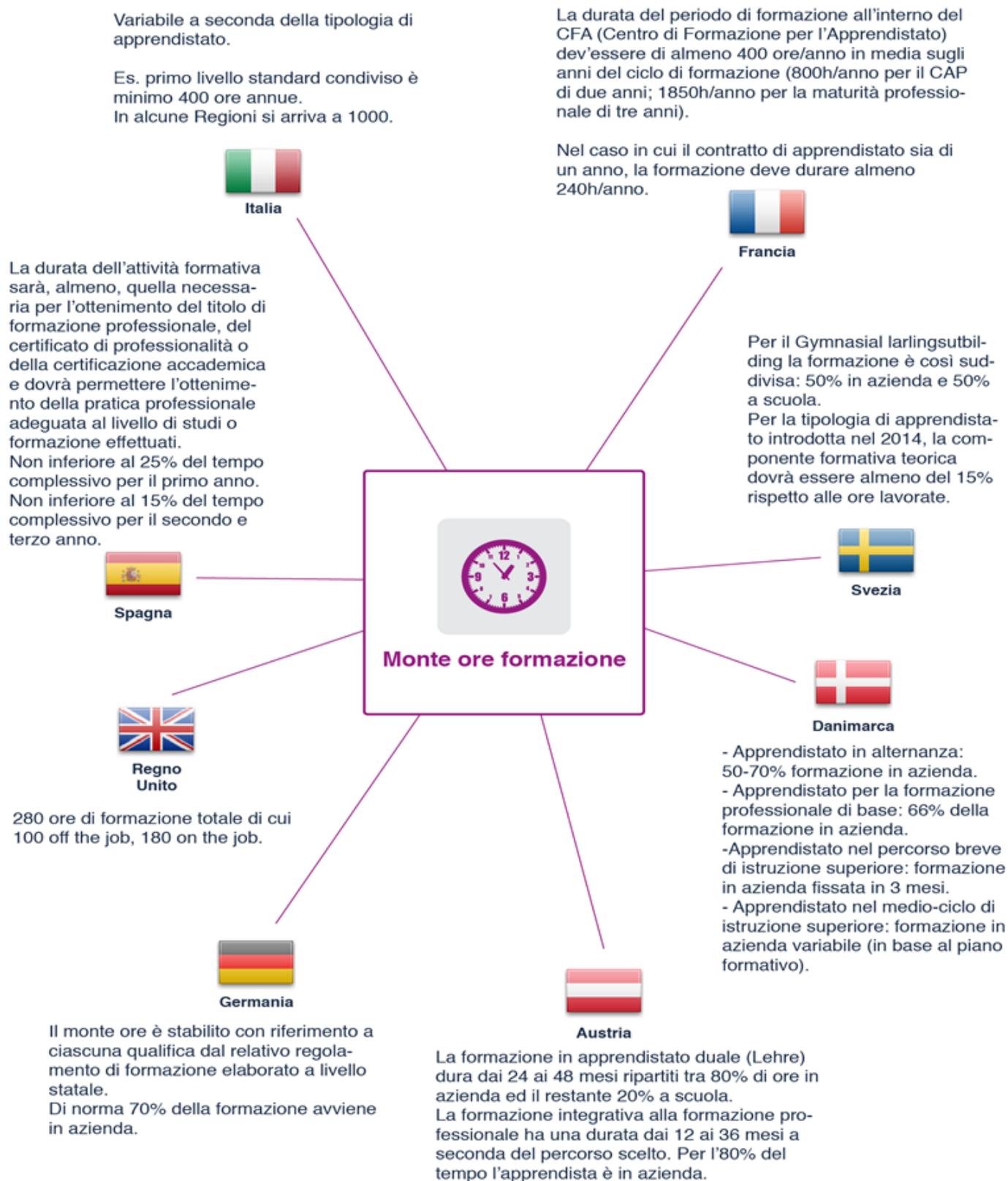
L'apprendistato di tipo scolastico, quello che più si avvicina alla esperienza tedesca, è stato per la prima volta disciplinato nel nostro ordinamento con la legge Biagi del 2003. Stante l'assetto di competenze previsto dal Titolo V della Costituzione, la sua attivazione era tuttavia rimessa all'intervento delle Regioni d'intesa col Ministero del Lavoro e il Ministero dell'Istruzione, sentite le parti sociali. Per oltre dieci anni le Regioni non hanno tuttavia manifestato interesse per questa tipologia di apprendistato rivolta ai minorenni. In via suppletiva ha operato, così, la legge Treu del 1997 che tuttavia non prevedeva alcun collegamento con il sistema educativo di istruzione e formazione professionale nell'ottica dell'alternanza scuola-lavoro. Solo sul finire del 2010 si è registrato un tentativo di rilancio dell'istituto con l'intesa tra Regione Lombardia, Ministero del lavoro e il Ministero dell'Istruzione. Sulla stessa scia si è mossa poco dopo anche la Regione Veneto.

Successivamente all'entrata in vigore del Testo Unico dell'apprendistato, che ha riscritto la regolamentazione di questa tipologia di apprendistato con l'intento di incoraggiarne la sua affermazione quale canale di placement e alternanza, o per meglio dire di integrazione tra formazione sul lavoro e formazione formale, . A differenza del passato, le Regioni hanno dimostrato un rinnovato interesse per l'istituto raggiungendo, nel marzo del 2012, così come previsto dall'articolo 3 comma 2 del TU un accordo in sede di Conferenza Unificata che disciplina 22 figure per le qualifiche triennali professionali e 21 per i diplomi quadriennali professionali. Successivamente,

quasi tutti i territori regionali hanno recepito l'intesa e si sono dotati di una normativa *ad hoc* in materia (si veda la cartina in calce al contributo). Ciononostante, se si esclude il caso del tutto eccezionale della Provincia autonoma di Bolzano, le esperienze di apprendistato di primo livello sono ancora confinate negli stretti spazi di alcune sperimentazioni locali.

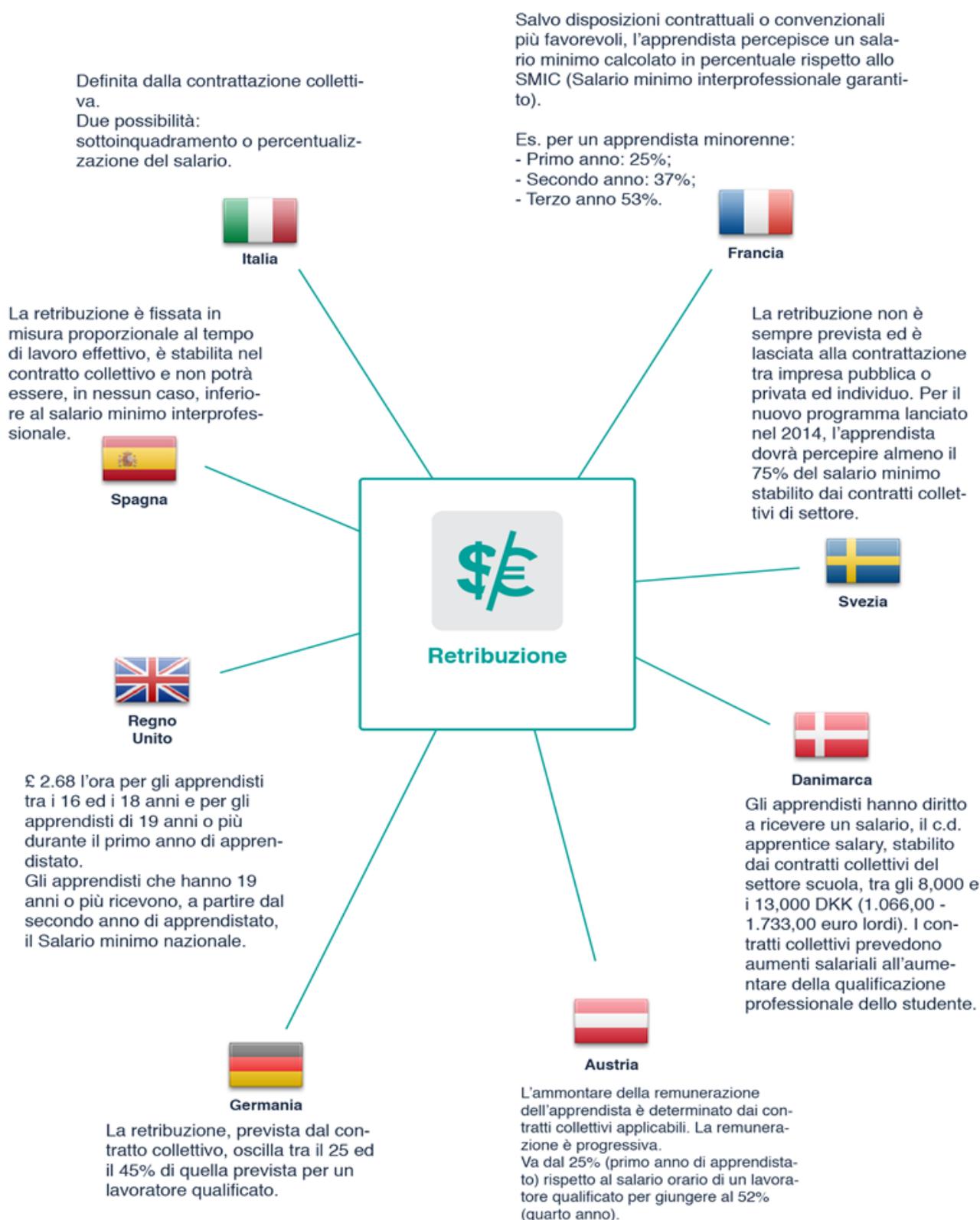
Diversamente dal decreto legge n. 76 del 2013, c.d. pacchetto Letta-Giovannini, il d.l. 20 marzo 2014, n. 34, incalzato dalle raccomandazioni della Commissione europea relative all'implementazione della Garanzia Giovani, riporta al centro del dibattito l'apprendistato scolastico con una disposizione che, tuttavia, non pare cogliere le reali criticità dell'istituto. Questo, per funzionare, necessita di uno stretto raccordo tra contrattazione collettiva di settore, istituzioni scolastiche ed educative, Regioni. Invece, l'intervento contenuto nel Jobs Act si limita ad agire su un aspetto centrale come la retribuzione, ma senza un raccordo di sistema con tutta la restante disciplina.

### Infografica 1 – Monte ore di formazione nei principali sistemi di apprendistato europei



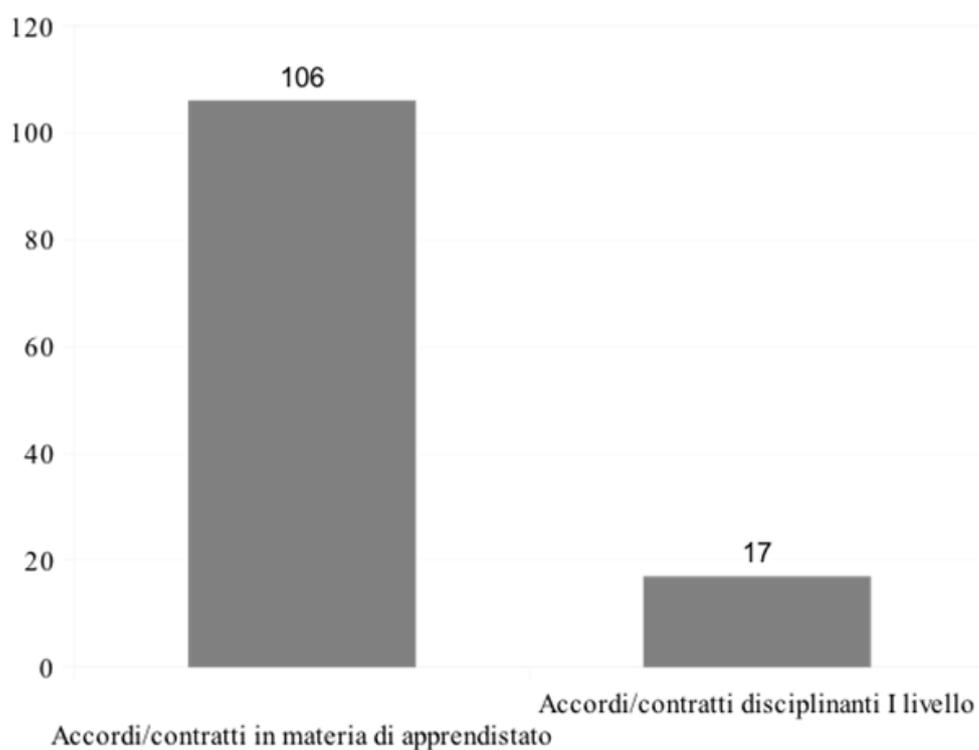
La disposizione introdotta dal decreto-legge di marzo è stata sostanzialmente confermata dalla legge di conversione. Il nuovo comma *2-ter* dell'articolo 3 del decreto legislativo n. 167/2011 prevede infatti che «in considerazione della componente formativa del contratto di apprendistato per la qualifica e per il diploma professionale, al lavoratore è riconosciuta una retribuzione che tenga conto delle ore di lavoro effettivamente prestate nonché delle ore di formazione almeno nella misura del 35% del relativo monte ore complessivo».

**Infografica 2 – Livelli di retribuzione nei principali sistemi di apprendistato europei**



Stante la salvaguardia della autonomia collettiva, la disposizione trova applicazione solo in assenza di contratti collettivi e cioè per quei settori dove manca una regolamentazione operativa dell'apprendistato per la qualifica o il diploma professionale. Si tratta sicuramente della maggioranza, posto che su circa 106 tra accordi e rinnovi contrattuali in materia di apprendistato censiti dal 2011 ad oggi, solo 17 si occupano in modo specifico di regolare quello di primo livello.

**Grafico 1 – Comparazione tra accordi in materia di apprendistato e accordi aventi oggetto anche l'apprendistato di primo livello**



Fonte: analisi dati [www.fareapprendistato.it](http://www.fareapprendistato.it)

**Tabella 1 – L'apprendistato di primo livello. Ccnl attualmente in vigore**

<p><b>CCNL per i dipendenti delle piccole e medie industrie di escavazione e lavorazione dei materiali lapidei (16/01/2014)</b> Aniem/Anier-Confimi e Filca-Cisl, Feneal-Uil, Fillea-Cgil</p>
<p><b>Accordo per il rinnovo del CCNL per i dipendenti delle industrie tessili, abbigliamento e moda (05/12/2013)</b> SMI sistema Moda Italia – Federazione Tessile e Moda e FEMCA, FILCTEM, UILTEC</p>
<p><b>Accordo di rinnovo CCNL per i lavoratori addetti alle piccole e medie industrie del legno, del sughero, del mobile, dell'arredamento e boschivi – forestali (Confimi) (29/11/2013)</b> Confimi Impresa Legno e FILCA – CISL, FILLEA – CGIL, FeNEAL – UIL</p>
<p><b>Accordo di rinnovo della parte economica del CCNL per gli addetti all'industria delle calzature (29/11/2013) ASSOCALZATURIFICI</b> e FILCTEM-CGIL, FEMCA-CISL, UILTEC-UIL</p>
<p><b>CCNL per il lavoratori della piccola e media industria alimentare (28/11/2013)</b> CONFAPI e FAI-CISL, FLAI-CGIL, UILA-UIL</p>
<p><b>Accordo per il rinnovo del CCNL per i lavoratori addetti alla piccola e media industria legno, mobili, arredamento, sughero e forestazione (25/10/2013)</b> UNITAL CONFAPI e FILCA – CISL, FILLEA – CGIL, FeNEAL – UIL</p>
<p><b>Accordo di rinnovo del CCNL per i dipendenti delle aziende operanti nel settore legno, sughero, mobile e arredamento e boschivi e forestali (11/09/2013)</b> Federlegno e FILCA – CISL, FILLEA – CGIL, FeNEAL – UIL</p>
<p><b>Accordo di rinnovo del CCNL per i dipendenti di cooperative e consorzi agricoli (06/08/2013)</b> AGCI – AGRITAL, FEDAGRI – CONFCOOPERATIVE, LEGACOOOP – AGROALIMENTARE e FLAI – CGIL, FAI – CISL, UILA – UIL</p>
<p><b>CCNL per i dipendenti delle micro, piccole e medie imprese aziende del settore terziario, commercio e servizi (26/07/2013)</b> Asso- PMI</p>

<p>e Ugl Terziario Nazionale</p>
<p><b>Accordo nazionale di riordino della disciplina del contratto di apprendistato per i dipendenti da imprese della distribuzione cooperativa (13/06/2012)</b> ANCC Coop, Confcooperative, AGCI</p> <p>e FILCAMS – CISL, FISASCATA – CISL, UILTuCS – UIL</p> <p><b>Accordo per la disciplina contrattuale dell'apprendistato nel settore turismo ai sensi del decreto legislativo 14 settembre 2011, n. 167 (17/04/2012)</b> FEDERALBERGHI, FIPE, FIAVET, FAITA, FEDERRETI</p> <p>e FILCAMS – CGIL, FISASCAT – CISL, UILTUCS – UIL</p>
<p><b>CCNL per i dipendenti da aziende artigiane alimentari (22/12/2011)</b> CONFIMPRESEITALIA, CONFIMIMPRESE Artigianato, A.C.S.</p> <p>e C.S.E.</p> <p><b>CCNL per i dipendenti da aziende artigiane lavanderie, tintorie e affini (22/12/2011)</b> CONFIMPRESEITALIA, CONFIMIMPRESE Artigianato, A.C.S.</p> <p>e C.S.E.</p> <p><b>CCNL per i dipendenti dalle piccole e medie industrie esercenti al produzione del cemento, del fibrocemento, della calce e del gesso (22/12/2011)</b>  CONIMPRESEITALIA, COMPIMPRESE EDILIZIA, ACS,CSE, CSE-FNILEL. FMILASU, CSE-COOP, CSE.FNLEI, CSE-FNILAPMI</p> <p><b>CCNL per i dipendenti da aziende artigiane odontotecniche (22/12/2011)</b> CONFIMPRESEITALIA, CONFIMIMPRESE Artigianato, A.C.S.</p> <p>e C.S.E.</p>
<p><b>CCNL per i dipendenti degli studi professionali (29/11/2011)</b> CONFPROFESSIONI, CONFEDERTECNICA, CIPA</p> <p>e FILCAMS – CGIL, FISASCAT – CISL, UILTUCS - UIL</p>
<p><b>CCNL per i dipendenti delle micro e piccole imprese esercenti attività nel settore autotrasporto, spedizione merci, logistica ed affini (28/11/2011)</b> CONFIMPRESA ITALIA</p> <p>e FAST, CONFSAL</p>

Fonte: analisi dati [www.fareapprendistato.it](http://www.fareapprendistato.it)

## 2. Limiti applicativi del provvedimento

La soluzione individuata dal Legislatore sembrerebbe, di primo acchito, raggiungere l'obiettivo prefissato. Tuttavia a una lettura un po' più attenta appare evidente una contraddizione che rischia di compromettere il tutto. Il decreto-legge in commento, infatti, interviene solo sulla retribuzione, quindi sulla parte economica del contratto di lavoro, ma nulla dice su quella normativa. In questo modo si crea un vuoto rilevante. Da un lato, è possibile calcolare l'importo dello stipendio dell'apprendista; dall'altro, tutta la restante disciplina contrattuale rimane scoperta: inquadramento, mansioni, formazione. Difficilmente una simile incertezza spingerà le aziende ad assumere apprendisti di primo livello.

Vi è poi un secondo, ma non meno rilevante, aspetto che la novella in commento non sembra tenere in debita considerazione. Il calcolo della retribuzione, infatti, è il frutto della somma tra ore di lavoro effettivamente lavorate e almeno il 35% del monte ore complessivo di formazione. Quest'ultimo, però, non è uniforme su tutto il territorio nazionale in quanto il Testo Unico del 2011 affidava alle singole Regioni la materia. Queste si sono mosse in maniera autonoma, dando vita a discipline alquanto differenti. Si va dalle 400 ore annue in Lombardia alle 990 in Liguria, per giungere alle 1.000 dell'Emilia Romagna. Tale eterogeneità, con il nuovo decreto-legge, inciderà direttamente sul calcolo della retribuzione per cui un apprendista impiegato per la stessa mansione percepirà uno stipendio differente a seconda del territorio regionale in cui viene assunto, come dimostra la simulazione che segue.

**Tabella 2 – CCNL Terziario, distribuzione e servizi, calcolo retribuzione apprendista assunto al IV livello**

	<b>Lombardia</b>	<b>Liguria</b>
<b>Divisore mensile</b>	168	168
<b>Ore lavorate annue (orario teorico)</b>	2016	2016
<b>Ore formazione previste dalla Regione</b>	400	990
<b>Ore effettivo lavoro</b>	1616	1026
<b>Ore di formazione retribuite secondo d.l. n. 34/2014</b>	140	346,5
<b>Ore totali retribuite anno</b>	1756	1372,50
<b>Retribuzione annua in euro</b>	16247,29	12698,97

Da ultimo, occorre evidenziare che la norma, così come strutturata, potrebbe non essere sempre di maggior vantaggio per le imprese. Se, infatti, si prova a prendere un contratto collettivo come quello del settore del legno-industria che attualmente disciplina in modo completo l'apprendistato di primo livello e si raffronta la retribuzione basata sulle vigenti norme contrattuali con quella calcolata secondo quanto previsto del d.l. n. 34/2014 si osserva che la possibile convenienza per le imprese non è garantita. O meglio, dipende da un fattore esogeno, come quello del numero di ore previsto dalla normativa regionale. Creando, in tal modo, una difficoltà gestionale di non poco conto soprattutto per le imprese multilocalizzate.

**Tabella 3 – CCNL Legno arredo, calcolo retribuzione lorda annua in euro**

	Regione	I anno	II anno	III anno	Totale
CCNL	Lombardia	14596,08	16677,6	18065,28	49338,96
	Liguria	14596,08	16677,6	18065,28	49338,96
D.L. n. 34/2013	Lombardia	17805,67	17805,67	17805,67	53417,01
	Liguria	14070,18	14070,18	14070,18	42210,54

### **3. Integrazione scuola-lavoro, gli ulteriori interventi della legge di conversione**

La conferma di fatto dell'impianto originario del d.l. n. 34/2014 per quanto riguarda le novità in materia di apprendistato di primo livello non è l'unico esito del passaggio parlamentare. Durante l'*iter* di conversione in legge, infatti, si è registrato un ulteriore intervento in materia. Si tratta della previsione secondo cui «per le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano che abbiano definito un sistema di alternanza scuola-lavoro, i contratti collettivi di lavoro stipulati da associazioni di datori e prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative sul piano nazionale possono prevedere specifiche modalità di utilizzo del contratto di apprendistato, anche a tempo determinato, per lo svolgimento di attività stagionali». La novità viene a costituire il comma 2-*quater* dell'articolo 3 del Testo Unico del 2011. Non vi sono dubbi, quindi, che essa tocchi unicamente l'apprendistato di primo livello. La *ratio* dell'intervento sembra coincidere con la volontà di un'ulteriore promozione dell'istituto. O meglio, di una migliore integrazione tra scuola e

lavoro. La *governance* viene completamente affidata alle Parti Sociali e vincolata alla presenza sul territorio di sistema di alternanza definito. Allo stato attuale sembra che proprio il territorio della Provincia di Bolzano possa essere quello che potrà usufruire, in prima battuta, di tale novità avendo esso una lunga tradizione proprio sull'apprendistato di primo livello e alcune intese *ad hoc* che in qualche modo anticipano il senso della novella in commento.

In un'ottica di migliore integrazione tra scuola e lavoro può esser letto infine il comma *2-bis* dell'articolo 2 del d.l. n. 34/2014 con il quale si interviene per chiarire alcuni punti poco chiari della sperimentazione prevista dal c.d. Decreto Carrozza del 2013. La novella permette, infatti, di derogare i limiti di età fissati dall'articolo 5 del decreto legislativo n. 167/2011. Il risultato sarà che, al progetto sperimentale fissato per il periodo 2014-2016 e disciplinato dall'articolo *8-bis* del d.l. n. 104/2014, potranno partecipare anche giovani minorenni. Costoro potranno così essere coinvolti in percorsi di apprendistato di alta formazione, aumentando potenzialmente il numero di persone interessate a tale sperimentazione.

#### **4. Un modello un po' meno lontano**

Se si leggono tutte insieme le diverse disposizioni contenute nel decreto legge n. 34/2014 che in qualche misura vengono a toccare la questione dell'alternanza mediante il canale dell'apprendistato, la sensazione finale è quella di un timido avvicinamento alla vera integrazione tra scuola e lavoro. Certo, il *benchmark* offerto dalla Germania rimane ancora lontano in quanto servirebbe un'azione più decisa nella direzione di una costruzione solida di un sistema dell'apprendistato. Lo testimonia il caso della retribuzione degli apprendisti che rappresenta una norma potenzialmente buona, ma priva di un reale impatto sulla quotidianità. Lo stesso si può dire per quanto riguarda le deroghe ai limiti di età per l'apprendistato di alta formazione, limitate unicamente a una sperimentazione da avviare.

Il reiterarsi di una logica di piccoli interventi parziali rischia di essere controproducente e, alla lunga, di non raggiungere gli obiettivi prefissati.



# La somministrazione di lavoro dopo il decreto Poletti: una prospettiva di *flexicurity*?

di Silvia Spattini e Michele Tiraboschi

## 1. La somministrazione di lavoro in cerca di identità

Non solo apprendistato e lavoro a termine. Anche l'istituto della somministrazione ha registrato, nell'arco di pochi anni, frequenti interventi legislativi<sup>1</sup> che ne hanno cambiato funzioni e fisionomia senza tuttavia consentire, allo stato, di individuarne una precisa *ratio legis* e un disegno unitario sottostante come invece accaduto, in passato, per la legge Treu del 1997<sup>2</sup> e, più ancora, per la riforma Biagi del 2003<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Tra gli interventi più recenti che hanno riguardato, direttamente o indirettamente, la somministrazione cfr., accanto al decreto-legge in commento, la legge 23 dicembre 2009, n. 191; la legge 4 novembre 2010, n. 183; il decreto legislativo 14 settembre 2011, n. 167; il decreto legislativo 2 marzo 2012, n. 24; la legge 28 giugno 2012, n. 92; la legge 7 agosto 2012, n. 134; il d.l. 28 giugno 2013, n. 76 convertito con modificazioni dalla legge 9 agosto 2013, n. 99.

<sup>2</sup> Cfr. M. Biagi (a cura di), *Mercati e rapporti di lavoro*, Giuffrè, 1997.

<sup>3</sup> Si rinvia a M. Tiraboschi (a cura di), *Le esternalizzazioni dopo la riforma Biagi. Somministrazione, appalto, distacco e trasferimento di azienda*, Giuffrè, Milano, 2006. Cfr. altresì, tra i tanti, R. Del Punta, *La nuova disciplina degli appalti e della somministrazione di lavoro*, in A.A.V.V., *Come cambia il mercato del lavoro*, Ipsoa, Milano, 2004; M. Magnani, *Le esternalizzazioni e il nuovo diritto del lavoro*, in M. Magnani, P.A. Varesi (a cura di), *Organizzazione del mercato del lavoro e tipologie contrattuali*, Giappichelli, Torino, 2005; P. Chieco, *Somministrazione, comando, appalto. Le nuove forme di prestazione di lavoro a favore del terzo*, in P. Curzio (a cura di), *Lavoro e diritti dopo il decreto legislativo 276/2003*, Cacucci, Bari, 2004; V. Speciale, *Somministrazione di lavoro*, in E. Gragnoli, A. Perulli (a

Su questa lunga scia di interventi estemporanei pare ora collocarsi il decreto-legge in commento che, come rilevato da attenta dottrina<sup>4</sup>, tocca ancora una volta il lavoro tramite agenzia in modo del tutto incidentale, sulla scorta delle modifiche introdotte alla disciplina del lavoro a tempo determinato che, più o meno meccanicamente, vengono riferite e applicate anche alla somministrazione di lavoro. Eppure, a una più attenta lettura, l'intervento contenuto nel decreto-legge in commento pare contemplare, all'esito del tormentato percorso parlamentare di conversione in legge, non solo un elevato grado di innovazione<sup>5</sup>, con riferimento al venir meno dello storico vincolo della causale di ricorso alla fornitura professionale di manodopera<sup>6</sup>, ma anche talune insospettabili chiavi di lettura di ordine sistematico e ricostruttivo che paiono ora porre l'istituto in linea con i principi europei di *flexicurity* (*infra*, § 4 e § 5).

Nata per soddisfare esigenze di natura meramente temporanea<sup>7</sup>, ad opera di operatori del mercato del lavoro ben identificati e vincolati dall'oggetto sociale esclusivo<sup>8</sup>, la somministrazione di lavoro ha registrato una prima svolta con la legge Biagi. Il decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276 affidava a operatori polifunzionali del mercato del lavoro compiti decisivi nella modernizzazione del mercato del lavoro italiano sia in termini di sviluppo del capitale umano e delle politiche attive del lavoro sia in funzione della costruzione di solide logiche di rete e di partenariato tra imprese nella complessa opera di rivisitazione dei modelli di produzione e organizzazione del lavoro e di presidio dei mercati esterni del lavoro<sup>9</sup>.

---

cura di), *La riforma del mercato del lavoro e i nuovi modelli contrattuali*, Cedam, Padova, 2004.

<sup>4</sup> R. De Luca Tamajo, F. Paternò, *La somministrazione di lavoro*, in *LavoroWelfare*, n. 4/2014.

<sup>5</sup> Ancora R. De Luca Tamajo, F. Paternò, *La somministrazione di lavoro*, cit.

<sup>6</sup> Cfr., per gli opportuni approfondimenti, S. Spattini, M. Tiraboschi, *Le modifiche alla disciplina della acausalità nella somministrazione di lavoro*, in M. Tiraboschi (a cura di), *Il lavoro riformato*, Giuffrè, Milano, 2013, 191-202.

<sup>7</sup> Art. 1, comma 1, legge 24 giugno 1997, n. 196.

<sup>8</sup> Art. 2, comma 2, lett. a), legge 24 giugno 1997, n. 196.

<sup>9</sup> Sul ruolo della somministrazione in ottica di specializzazione produttiva e organizzativa, si veda M. Tiraboschi, *Esternalizzazioni del lavoro e valorizzazione del capitale umano: due modelli inconciliabili?* in M. Tiraboschi (a cura di), *Le esternalizzazioni dopo la riforma Biagi ecc.*, cit., 1-38, ma anche G. Zilio Grandi, *I fenomeni di esternalizzazione e decentramento produttivo dopo la riforma del mercato del lavoro*, in *Lavoro e diritto* 2006, 2-3, 427-450. Con riferimento alle politiche attive cfr. invece S. Spattini, *Misure di incentivazione del raccordo pubblico-privato: l'articolo 13 del decreto legislativo n. 276/2003*, in G. Proia, M. Tiraboschi (a cura di), *La riforma dei rapporti e delle controversie di lavoro. Commentario alla legge 4 novembre 2010, n. 183*, Giuffrè, Milano, 269-274.

Nella prassi, tuttavia, le agenzie del lavoro hanno finito col limitare il proprio ruolo alla fornitura di flessibilità appiattendosi, di fatto, su forniture di lavoro interinale o temporaneo e inducendo, pertanto, anche il Legislatore a considerarla una semplice variante della tipologia del lavoro a termine. In questa direzione, fallite le misure emergenziali di contrasto alla crisi che individuavano nelle agenzie del lavoro preziosi canali di avvio delle politiche attive per i percettori di sussidi di disoccupazione (in particolare la legge 23 dicembre 2009, n. 191), si sono così inesorabilmente collocati i frequenti e ripetuti interventi normativi degli ultimi anni (in particolare la legge 28 giugno 2012, n. 92 e il d.l. 28 giugno 2013, n. 76), che hanno determinato una indebita equiparazione tipologica e funzionale tra somministrazione di lavoro al contratto e tempo determinato<sup>10</sup>.

La stratificazione degli interventi e soprattutto la tecnica normativa adottata, di mera interpolazione del testo del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276 nell'ambito di misure pensate per il decreto legislativo 6 settembre 2001, n. 368, non solo hanno dato luogo a rilevanti dubbi interpretativi, ma hanno finito con il far perdere all'istituto della somministrazione la fisionomia originaria senza che per contro fosse possibile intravedere l'emersione di un chiaro impianto concettuale e funzionale dell'istituto. Non così per il decreto-legge in commento che, seppure abbia proseguito nella medesima direzione degli interventi che lo hanno preceduto, nel collocare la somministrazione di lavoro su una linea di piena e ampia liberalizzazione per l'utilizzatore, pare ora introdurre nuovi oneri e vincoli per le agenzie del lavoro che sembrano così maggiormente responsabilizzate nel loro ruolo di datori di lavoro, più che di meri collocatori, a cui affidare le tutele dei lavoratori interinali in un mercato decisamente più flessibile e deregolamentato (v. *infra* § 4 e § 5).

---

<sup>10</sup> Con riferimento all'intervento della riforma Fornero sulla somministrazione di lavoro e, in particolare, sulla a-causalità della somministrazione a tempo determinato, a norma del comma 1-bis dell'articolo 1 del decreto legislativo 6 settembre 2001, n. 368, cfr., M. Tiraboschi, *Somministrazione di lavoro: ritorno al passato*, in M. Magnani, M. Tiraboschi (a cura di), *La nuova riforma del lavoro*, Giuffrè, Milano, 2012, 109-115. Di equiparazione tra le due fattispecie parlano anche R. Romei, *La somministrazione di lavoro dopo le recenti riforme*, in *Diritto delle Relazioni Industriali*, 2012, n. 4, 969-996 e G. Ferraro, *Flessibilità in entrata: nuovi e vecchi modelli di lavoro flessibile*, in *Rivista Italiana di Diritto del Lavoro*, 2012, n. 4, p. 567 e ss.

## **2. Il superamento dei vincoli di utilizzo della somministrazione di lavoro e la generalizzazione del principio di a-causalità**

L'articolo 1, comma 2, lettera *a*), punto 1) del d.l. 20 marzo 2014, n. 34, come modificato dalla legge di conversione 16 maggio 2014, n. 78, elimina i primi due periodi del comma 4 dell'articolo 20 del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276 che condizionavano la legittimità del ricorso a forniture di lavoro temporaneo alla presenza di ragioni di carattere tecnico, produttivo, organizzativo o sostitutivo. In questo caso, l'intervento normativo riguarda direttamente la disciplina della somministrazione di lavoro a tempo determinato, a differenza di quanto accaduto in passato per l'introduzione della a-causalità per la prima missione, a opera della riforma Fornero, che era stata disciplinata nell'ambito del decreto legislativo 6 settembre 2001, n. 368, ma applicabile anche alla somministrazione.

La somministrazione di lavoro a tempo determinato è così ora sempre possibile tranne per i soli casi di esplicito divieto disciplinati dal comma 5 del medesimo articolo 20: a) sostituzione di lavoratori che esercitano il diritto di sciopero; b) utilizzo presso unità produttive nelle quali si sia proceduto, nei sei mesi precedenti, a licenziamenti collettivi ai sensi degli articoli 4 e 24 della legge 23 luglio 1991, n. 223, di lavoratori adibiti alle stesse mansioni cui si riferisce il contratto di somministrazione, tranne nel caso in cui il contratto sia stipulato per provvedere alla sostituzione di lavoratori assenti ovvero preveda l'assunzione di lavoratori in mobilità (articolo 8, comma 2, della legge 23 luglio 1991, n. 223) ovvero il contratto di somministrazione abbia una durata iniziale non superiore a tre mesi; c) utilizzo presso unità produttive con lavoratori in cassa integrazione per sospensione o riduzione dell'orario di lavoro, adibiti alle stesse mansioni cui si riferisce il contratto di somministrazione; d) l'utilizzo da parte di imprese che non abbiano effettuato la valutazione dei rischi.

Con riferimento alla previgente normativa, che consentiva una deroga alla causalità nella ipotesi di prima missione nell'ambito della somministrazione a termine (articolo 1, comma 1-*bis*, decreto legislativo 6 settembre 2001, n. 368, come modificato dall'articolo 1, comma 9, legge 28 giugno 2012, n. 92), si era indotti a ritenere che tale possibilità fosse riferita non tanto alle causali di cui al comma 1 del medesimo articolo, ma piuttosto alle ragioni di cui al comma 4 dell'articolo 20 del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276. Pertanto, non era il contratto di lavoro a tempo determinato tra agenzia e lavoratore interinale a essere a-causale, quanto la missione temporanea presso

l'utilizzatore<sup>11</sup>. A ben vedere, peraltro, nell'ambito della somministrazione di lavoro, le ragioni di carattere tecnico, produttivo, organizzativo o sostitutivo, di cui al comma 4 dell'articolo 20 del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276, a fronte delle quali era ammissibile il ricorso alla somministrazione di lavoro, non erano un limite posto alla stipula del contratto di lavoro a termine tra lavoratore e agenzia ma, appunto, una condizione alla validità della fornitura di manodopera e perciò del contratto di somministrazione a tempo determinato tra agenzia e utilizzatore. Di conseguenza, il contratto di lavoro a termine tra agenzia e lavoratore interinale era, di fatto, un contratto per sua natura già a-causale o, più precisamente, la causale di legittimazione era rinvenibile nella somministrazione di lavoro presso uno o più utilizzatori.

Col decreto-legge in commento la a-causalità nell'ambito della somministrazione riguarda ora sia il contratto (a termine) di natura commerciale tra agenzia e utilizzatore sia il contratto (a termine) di lavoro tra agenzia e lavoratore interinale. Data l'eliminazione delle causali di ricorso a tale tipologia di somministrazione di lavoro, è stato conseguentemente adeguato anche l'articolo 21, comma 1, del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276 che disciplina la forma del contratto di somministrazione. Dalla lettera c) del comma menzionato è stato eliminato il riferimento al comma 4 dell'articolo 20 ovvero nel contratto commerciale di somministrazione a termine non devono essere più indicate le ragioni di carattere tecnico, produttivo, organizzativo o sostitutivo.

### 3. Altre ipotesi di acausalità

Il superamento delle causali di ricorso alla somministrazione a tempo determinato può essere visto come il risultato di un processo caratterizzato dalla progressiva introduzione di diverse deroghe, in un primo tempo di natura soggettiva (caratteristiche e condizioni del lavoratore), poi di natura oggettiva e anche pattizia, in sede di contrattazione collettiva, che sono ora superate dal decreto-legge in commento che generalizza il principio di a-causalità.

L'intervento normativo che introdusse la prima deroga alle causali risale alla fine del 2009, quando la legge finanziaria per il 2010 (legge 23 dicembre 2009, n. 191) aggiunse il comma 5-bis all'articolo 20 del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276, prevedendo che in caso di somministrazione di lavoratori in mobilità, assunti dalla agenzia ai sensi dell'articolo 8, comma 2,

---

<sup>11</sup> Cfr. S. Spattini, M. Tiraboschi, *Le modifiche alla disciplina della acausalità nella somministrazione di lavoro*, cit., 196.

della legge 23 luglio 1991, n. 223, non operassero le disposizioni di cui ai commi 3 e 4 del medesimo articolo 20. L'obiettivo della novella era contestualmente quello di utilizzare la somministrazione come strumento a supporto del reinserimento nel mercato del lavoro del crescente numero di lavoratori disoccupati, a causa della crisi economica, nonché di promuovere la somministrazione, riequilibrando una precedente disparità tra somministrazione e lavoro a termine, poiché per l'assunzione di lavoratori in mobilità era già prevista l'a-causalità del contratto di lavoro a tempo determinato<sup>12</sup>.

Secondo questa disposizione, la deroga alle causali e condizioni di ammissibilità non è relativa soltanto alla somministrazione a tempo determinato (deroga al comma 4), ma anche alla somministrazione a tempo indeterminato (deroga al comma 3).

Nonostante l'attuale generalizzazione della a-causalità, tale disposizione ha ancora ragione d'essere, non soltanto per la parte relativa alla deroga della casistica di ricorso alla somministrazione a tempo indeterminato, ma proprio per il fatto che non deroga solamente alle causali, ora eliminate dal comma 4 dell'articolo 20, ma a tutto il comma 4, quindi anche con riferimento alla possibilità per la contrattazione collettiva di individuare limiti quantitativi massimi di utilizzazione della somministrazione di lavoro a tempo determinato. Pertanto, la somministrazione di lavoratori in mobilità non può essere computata nei limiti quantitativi stabiliti dai contratti collettivi nazionali di lavoro applicabili all'utilizzatore.

Altre ipotesi di a-causalità sono state disciplinate dal decreto legislativo 2 marzo 2012 n. 24<sup>13</sup> che ha introdotto all'articolo 20 del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276 i commi 5-ter e 5-quater. Il comma 5-ter condivide la *ratio* del comma che lo precede rispetto all'utilizzo della somministrazione come strumento di reinserimento dei lavoratori disoccupati di lungo periodo nel mercato del lavoro. Infatti, estende l'eccezione della operatività del comma 4 dell'articolo 20, quindi anche l'a-causalità della somministrazione a tempo determinato, in caso di invio in missione di: a) lavoratori disoccupati percettori, da almeno sei mesi, dell'indennità di disoccupazione; b) lavoratori beneficiari, da almeno sei mesi, di ammortizzatori sociali (diversi dall'indennità di disoccupazione), anche in deroga; c) lavoratori "svantaggiati"

---

<sup>12</sup> Cfr. S. Spattini, M. Tiraboschi, *Le novità in materia di somministrazione di lavoro*, in *Gli Speciali di Guida al Lavoro*, n. 2, 2010.

<sup>13</sup> Gli interventi legislativi apportati alla disciplina della somministrazione di lavoro dal decreto legislativo 2 marzo 2012, n. 24 sono ricostruiti da R. Romei, *La somministrazione di lavoro dopo le recenti riforme*, in *Diritto delle Relazioni Industriali*, cit.

o “molto svantaggiati” ai sensi dei numeri 18) e 19) dell’articolo 2 del regolamento (CE) n. 800/2008 del 6 agosto 2008.

Il decreto del Ministero del lavoro del 20 marzo 2013 ha individuato come «lavoratori svantaggiati» ai fini dell’articolo 20, comma 5-*ter*, del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276: a) «chi non ha un impiego regolarmente retribuito da almeno sei mesi» ovvero coloro che negli ultimi sei mesi non hanno prestato attività lavorativa riconducibile ad un rapporto di lavoro subordinato della durata di almeno sei mesi ovvero coloro che negli ultimi sei mesi hanno svolto attività lavorativa di natura autonoma o parasubordinata dalla quale derivi un reddito inferiore al reddito annuale minimo personale escluso da imposizione; b) «chi non possiede un diploma di scuola media superiore o professionale» (ISCED 3) ovvero coloro che non abbiano conseguito un titolo di studio di istruzione secondaria superiore, rientrando nel livello terzo della classificazione internazionale sui livelli d’istruzione; c) «chi è occupato in uno dei settori economici dove c’è un tasso di disparità uomo-donna che supera di almeno il 25%, la disparità media uomo-donna in tutti i settori economici italiani», ovvero coloro che sono occupati in settori economici in cui sia riscontrato il richiamato differenziale nella misura di almeno il 25 per cento, come annualmente individuati dalla Rilevazione continua sulle forze di lavoro dell’Istat e appartengono al genere sottorappresentato.

Devono essere, invece, considerati “lavoratori molto svantaggiati”, i lavoratori senza lavoro da almeno 24 mesi, secondo la definizione dell’articolo 2, numero 19), del regolamento CE n. 800/2008 del 6 agosto 2008.

Come per il comma 5-*bis*, nonostante l’a-causalità generalizzata e quindi anche per l’assunzione e l’inizio in missione di queste categorie di lavoratori, derogando alla applicazione del comma 4, il comma 5-*ter* stabilisce l’esclusione di queste categorie di lavoratori dal computo dei lavoratori somministrati per la definizione dei limiti quantitativi massimi di utilizzazione della somministrazione di lavoro a tempo determinato, eventualmente stabiliti dalla contrattazione collettiva.

L’introduzione di deroghe alle causali di ammissibilità della somministrazione a tempo determinato non è stata limitata alla promozione dell’inserimento di percettori di trattamenti di sostegno al reddito (a-casualità soggettiva), al contrario era potenzialmente molto più ampia, grazie alla possibilità di disciplinare ipotesi contrattuali di a-casualità. Il comma 5-*quater* dell’articolo 20 del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276 aveva introdotto, infatti, la facoltà per la contrattazione collettiva di disciplinare altre ipotesi di ricorso a-causale alla somministrazione. Nello specifico, esse potevano essere

individuare da contratti collettivi nazionali, territoriali ed aziendali stipulati dalle organizzazioni sindacali comparativamente più rappresentative dei lavoratori e dei datori di lavoro applicabili agli utilizzatori. Alcuni contratti collettivi, quali quello della meccanica industria, delle pelli e cuoio industria e del tessile industria, hanno esercitato questa facoltà<sup>14</sup>.

Il d.l. 20 marzo 2014, n. 34, come modificato dalla legge di conversione 16 maggio 2014, n. 78, ha ora abrogato il comma 5-*quater* dell'articolo 20 del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276 in quanto la stessa norma ha eliminato le disposizioni normative che venivano derogate dal comma in parola. Infatti, il comma 5-*quater* stabiliva la non operatività del primo periodo del comma 4 dell'articolo 20 del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276 ovvero delle causali nei casi previsti dalla contrattazione collettiva ora appunto eliminato dal medesimo articolo del decreto-legge.

#### **4. La durata massima del contratto di lavoro a termine e della somministrazione a tempo determinato**

Il novellato articolo 1, comma 1 del decreto legislativo 6 settembre 2001, n. 368 stabilisce la durata massima del contratto di lavoro a tempo determinato in 36 mesi, comprensivo delle cinque proroghe, di cui all'articolo 4 del medesimo decreto legislativo. Nel computo del limite massimo di 36 mesi devono essere considerati, ai sensi dell'articolo 5, comma 4-*bis*, anche eventuali precedenti periodi di missione, aventi per oggetto mansioni equivalenti, svolte dal medesimo lavoratore presso il suo datore di lavoro, in qualità di utilizzatore della somministrazione di lavoro<sup>15</sup>.

Tale disciplina non si riferisce alla somministrazione di lavoro: non si applica cioè questo limite massimo di 36 mesi, così come non trovano applicazione vincoli di durata massima per la somministrazione a tempo determinato con impatto ora tutto da valutare, tanto in termini pratici che teorico-ricostruttivi, rispetto alla fattispecie della somministrazione di lavoro a tempo indeterminato che rimane sottoposta a specifiche causali di utilizzo derogabili

---

<sup>14</sup> Per i dettagli sul punto, cfr. G. Rosolen, *Le modifiche alla disciplina della somministrazione di lavoro a tempo determinato*, in M. Tiraboschi (a cura di), *Decreto-legge 20 marzo 2014, n. 34. Disposizioni urgenti per favorire il rilancio dell'occupazione e per la semplificazione degli adempimenti a carico delle imprese*, ADAPT LABOUR STUDIES e-Book series, n. 22.

<sup>15</sup> Per approfondire la questione della durata massima del contratto di lavoro a tempo determinato e il computo della durata, cfr. M. Tiraboschi, P. Tomassetti, *Il nuovo lavoro a termine*, in questo Volume.

dalla contrattazione collettiva anche aziendale<sup>16</sup>. Infatti, l'assenza di una durata massima per la somministrazione a termine può avere due conseguenze alternative. Da un lato potrebbe determinare il superamento di fatto della somministrazione a tempo indeterminato di cui al comma 3 dell'articolo 20 del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276, poiché in assenza di una durata massima e di una durata limitata nel tempo funzionale alle esigenze di carattere oggettivo anche con la somministrazione a termine possono essere conclusi contratti con scadenza prolungata nel tempo. Se invece si ritiene che l'articolo 20, comma 3, del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276 conserva un senso e una ragione di esistere, occorrerà allora individuare quali sono gli elementi distintivi tra le due fattispecie di somministrazione.

La formulazione dell'articolo 1, comma 1 del decreto legislativo 6 settembre 2001, n. 368 crea in ogni caso più di un dubbio interpretativo con riferimento alla durata dei contatti di lavoro a tempo determinato stipulati dalla agenzia con i lavoratori da inviare in missione. La disposizione recita: «È consentita l'apposizione di un termine alla durata del contratto di lavoro subordinato di durata non superiore a trentasei mesi, comprensiva di eventuali proroghe, concluso fra un datore di lavoro e un lavoratore per lo svolgimento di qualunque tipo di mansione, sia nella forma del contratto a tempo determinato, sia nell'ambito di un contratto di somministrazione a tempo determinato ai sensi del comma 4 dell'articolo 20 del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276». Dalla lettura dell'articolo, facendo esplicito riferimento ai contratti di lavoro «nell'ambito di un contratto di somministrazione a tempo determinato» pare doversi concludere che la norma sia applicabile anche ad essi e quindi i contratti di lavoro a termine nell'ambito della somministrazione di lavoro dovrebbero pertanto avere una durata massima legale di 36 mesi.

È vero, tuttavia, che l'articolo 22, comma 2 del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276, affermando l'applicabilità, per quanto compatibile, del decreto legislativo 6 settembre 2001, n. 368 ai contratti di lavoro a tempo determinato stipulati tra l'agenzia e i lavoratori da inviare in missione specifica che «il termine inizialmente posto *al contratto di lavoro* può in ogni caso essere prorogato, con il consenso del lavoratore e per atto scritto, nei casi e per la durata prevista dal contratto collettivo applicato dal somministratore». È dunque rimessa alla contrattazione collettiva di settore la definizione delle proroghe del contratto di lavoro a tempo determinato dei lavoratori da somministrare, ma non è chiaro se queste dovrebbero comunque rientrare nel tetto massimo dei 36 mesi di cui all'articolo 1, comma 1 decreto legislativo 6

---

<sup>16</sup> Cfr. S. Spattini, M. Tiraboschi, *Staff leasing: il ripristino della disciplina*, in *Gli Speciali di Guida al Lavoro*, 2010, n. 2.

settembre 2001, n. 368, applicabile al contratto di lavoro. Fermo restando che ancora opera il principio secondo cui il contratto di lavoro subordinato a tempo indeterminato è la forma comune di lavoro pare doversi sul punto intendere che anche per i lavoratori interinali persista un tetto legale massimo di utilizzo da parte delle agenzie pari a 36 mesi comprensivo di un massimo di cinque proroghe.

Nel concreto, la questione pare tuttavia sostanzialmente risolta dal contratto collettivo del settore della somministrazione che all'articolo 47 stabilisce un limite temporale massimo di 36 mesi, nell'ambito del quale sono possibili fino a 6 proroghe.

In realtà, l'articolo non è del tutto chiaro nel disciplinare le proroghe. Infatti, parrebbe piuttosto riferirsi alla missione del lavoratore presso l'utilizzatore, non tanto al suo contratto di lavoro a tempo determinato. L'articolo 47 fa infatti riferimento al «periodo di assegnazione iniziale» ovvero al «periodo iniziale di missione». È vero, tuttavia, che nella prassi l'assegnazione del lavoratore coincide per lo più con la durata del contratto di lavoro.

In sintesi, e in linea con i principi europei di *flexicurity*, il quadro normativo attuale non prevede una durata massima del contratto commerciale di somministrazione di lavoro, mentre l'impiego di un lavoratore interinale presso la medesima azienda utilizzatrice pare dover essere circoscritto ai 36 mesi ai sensi dell'articolo 47 del contratto collettivo per le agenzie di somministrazione. Sempre in questa prospettiva di ampia flessibilizzazione del mercato del lavoro e tutela del prestatore di lavoro, il contratto a termine tra l'agenzia e il lavoratore interinale potrà avere una durata massima di 36 mesi ai sensi dell'articolo 1, comma 1 del decreto legislativo 6 settembre 2001, n. 368.

Se, come pare e in attesa di chiarimenti da parte della magistratura, si applica la durata massima di 36 mesi al contratto di lavoro a termine tra l'agenzia e il lavoratore in somministrazione ai sensi dell'articolo 1, comma 1 del decreto legislativo 6 settembre 2001, n. 368, come per ogni altro lavoratore, si deve altresì concludere che, superato detto limite, non è più possibile instaurare un nuovo contratto a termine tra l'agenzia e lo stesso lavoratore interinale anche se fosse inviato presso altri utilizzatori per complessivi periodi di missione per singolo utilizzatore inferiori ai 36 mesi, superando, per questo specifico punto, quanto dispone l'articolo 22, comma 2, del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276, che esclude l'applicazione al contratto di lavoro a tempo determinato nell'ambito della somministrazione dell'articolo 5 commi 3 e seguenti del decreto legislativo 6 settembre 2001, n. 368.

## **5. Limite numerico ai contatti di lavoro a tempo determinato: criticità dell'applicazione nei confronti delle agenzie di somministrazione di lavoro**

Il novellato articolo 1, comma 1, del decreto legislativo 6 settembre 2001, n. 368 stabilisce un limite percentuale massimo ai contatti a tempo determinato che possono essere stipulati da ogni datore di lavoro. Il numero complessivo di contratti a tempo determinato non può superare il 20 per cento del numero dei lavoratori assunti a tempo indeterminato in forza al 1° gennaio dell'anno di riferimento.

Le modifiche apportate in sede di conversione, in particolare la sostituzione della locuzione “rapporti di lavoro” con “contratti di lavoro” e l'eliminazione del riferimento all'utilizzatore hanno consentito di chiarire che il limite quantitativo è strettamente riferito ai soli contratti di lavoro a tempo determinato con l'esclusione dal computo di lavoratori in somministrazione<sup>17</sup>. Tuttavia, la formulazione dell'articolo 1, comma 1 del decreto legislativo 6 settembre 2001, n. 368 crea non pochi problemi rispetto alla applicazione della norma nei confronti delle agenzie di somministrazione in quanto datori di lavoro che assumono lavoratori a tempo determinato da somministrare. Infatti, la disposizione in parola si riferisce ai contratti di lavoro a tempo determinato stipulati da «ciascun datore di lavoro» e pertanto anche dalle agenzie di somministrazione. Questo è confermato dal fatto che l'articolo 22, comma 2 del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276 afferma chiaramente che nell'ambito della somministrazione a tempo determinato il rapporto di lavoro tra somministratore e prestatore di lavoro è soggetto alla disciplina di cui al decreto legislativo 6 settembre 2001, n. 368, per quanto compatibile.

Il quadro normativo risultante non pare fosse nelle intenzioni del legislatore e per escludere tale interpretazione e l'applicazione della nuova normativa nei confronti delle agenzie di somministrazione, si vorrebbe richiamare l'articolo 10, comma 1, del decreto legislativo 6 settembre 2001, n. 368 che, nel disciplina le esclusioni, prevede la non applicazione del decreto nei confronti dei «contratti di lavoro temporaneo di cui alla legge 24 giugno 1997, n. 196, e successive modificazioni». La Commissione lavoro del Senato ha approvato l'ordine del giorno n. G/1464/4/11 al DDL n. 1464, accolto dal Governo come raccomandazione, sottolineando che «resta in vigore la disposizione contenuta nell'articolo 10, comma 1, lettera a), del decreto legislativo 6 settembre 2001,

---

<sup>17</sup> Cfr. M. Tiraboschi, P. Tomassetti, *Il nuovo lavoro a termine*, cit., in questo Volume.

n. 368, la quale esclude dal campo di applicazione del decreto legislativo stesso «i contratti di lavoro temporaneo di cui alla legge 24 giugno 1997, n. 196 e successive modificazioni».

Occorre peraltro evidenziare, al di là della non rilevanza di un mero ordine del giorno parlamentare nel sistema delle fonti del diritto, che non è chiaro se la Commissione lavoro intendesse in effetti richiamare l'esclusione dell'applicazione della normativa di cui al decreto legislativo 6 settembre 2001, n. 368 nei confronti dei contratti di lavoro a tempo determinato stipulati nell'ambito della somministrazione di lavoro, considerandoli i "successori" dei contratti di lavoro temporaneo di cui alla legge 24 giugno 1997, n. 196 oppure intendesse specificare che dal computo del limite numerico del 20 per cento di lavoratori assunti a tempo determinato fossero da escludere i lavoratori somministrati. Infatti, l'ordine del giorno in parola ricorda anche che «l'articolo 4 della Direttiva 2008/104/CE, mirata alla promozione del lavoro tramite agenzia, impone agli Stati membri di distinguere la relativa disciplina da quella del contratto a termine, evitando l'applicazione al lavoro tramite agenzia di divieti o limitazioni che in questo caso non hanno ragion d'essere» e sulla base di queste considerazioni conclude impegnando il Governo «a operare in sede di interpretazione e applicazione dell'articolo 1 del decreto-legge nella sua nuova formulazione confermando che i limiti di cui all'articolo 1, comma 1, e all'articolo 5, comma 4-bis, secondo periodo, del decreto legislativo n. 368/2001, così come modificati dal decreto-legge n. 34/2014, sono esclusivamente riferibili al contratto a tempo determinato e non al lavoro somministrato tramite agenzia». Quindi l'ordine del giorno finisce escludendo l'applicazione non tanto ai contratti di lavoro a tempo determinato di lavoratori da somministrare, come lasciava presagire il richiamo all'articolo 10, comma 1, lettera *a*), del decreto legislativo 6 settembre 2001, n. 368, ma appunto al lavoro somministrato tramite agenzie.

Nonostante l'ordine del giorno richiami l'articolo 10, comma 1, lettera *a*), del decreto legislativo 6 settembre 2001, n. 368 occorre rilevare, in punto di diritto, che detta disposizione non è più in vigore essendo stata esplicitamente superata dal decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276, che prevede espressamente, all'articolo 22, comma 2, l'applicazione del decreto legislativo 6 settembre 2001, n. 368 ai contratti di lavoro a tempo determinato tra agenzia e lavoratore interinale nell'ambito della somministrazione di lavoro.

Vero è che la sanzione amministrativa prevista in caso di sfioramento del limite quantitativo del 20 per cento di cui all'articolo 1, comma 1 del decreto legislativo 6 settembre 2001, n. 368 è disciplinata dall'articolo 5, comma 4-*septies* del medesimo decreto e che, nei confronti dei contratti a tempo

determinato nell'ambito della somministrazione di lavoro l'articolo 22, comma 2, del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276 esclude l'applicabilità dei commi 3 e seguenti dell'articolo 5 del decreto legislativo 6 settembre 2001, n. 368, quindi anche del comma 4-*septies*. Proprio questa potrebbe essere la conferma che la sanzione amministrativa è aggiuntiva e non sostitutiva della sanzione della conversione del rapporto in un ordinario contratto a tempo indeterminato rimanendo altrimenti il precetto privo di sanzione per quanto attiene alla somministrazione di lavoro. Non si può tuttavia escludere che la magistratura possa ritenere coerente anche l'applicazione della sanzione amministrativa<sup>18</sup>.

A legislazione invariata, per uscire da ogni incertezza visto il notevole impatto che la disposizione avrebbe sulle agenzie di somministrazione, la soluzione sembra essere offerta dal comma 7 dell'articolo 10 del decreto legislativo 6 settembre 2001, n. 368 che consente alla contrattazione collettiva di derogare ai limiti quantitativi individuati dell'articolo 1, comma 1 del medesimo provvedimento. A norma di questa disposizione, il settore delle agenzie di somministrazione potrebbe stabilire che non si pongono limiti numerici alla assunzione con contratto a tempo determinato dei lavoratori da inviare in somministrazione.

Vero è peraltro che questa lettura del disposto normativo, che al momento appare difficile da smentire sul piano sistematico oltre che letterale, potrebbe incidere non poco sulla operatività delle agenzie per il lavoro in Italia a cui pare affidata, ancora una volta in termini di attuazione dei principi europei di *flexicurity*, la tutela del lavoratore temporaneo, da assumersi prevalentemente in pianta stabile, a fronte di una totale liberalizzazione della possibilità per le stesse agenzie di attivare contratti commerciali di somministrazione a favore di utilizzatori. Questa interpretazione, che compenserebbe l'ampia e generalizzata liberalizzazione della somministrazione di lavoro a termine, che non pare ora avere più limiti sostanziali, consente del resto di giustificare, sul piano sistematico, l'esenzione delle imprese utilizzatrici dal tetto legale del 20 per cento, ora previsto per le assunzioni dirette a termine, e pare altresì sostenuta dal principio di cui all'articolo 1, comma 01, del decreto legislativo 6 settembre 2001, n. 368, che ancora oggi conferma nel lavoro subordinato a tempo indeterminato la forma comune di lavoro.

---

<sup>18</sup> Per l'approfondimento di tale questione, si veda M. Tiraboschi, P. Tomassetti, *Il nuovo lavoro a termine*, cit., in questo Volume.

## SCHEDA RIEPILOGATIVA

### Articolo 1

#### *Semplificazione delle disposizioni in materia di contratto di lavoro a termine*

##### **Generalizzazione del principio di a-causalità**

- Con l'eliminazione dei primi due periodi del comma 4 dell'articolo 20 del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276 (a opera dell'articolo 1, comma 2, lettera a), punto 1) del decreto-legge 20 marzo 2014, n. 34, come modificato dalla legge di conversione 16 maggio 2014, n. 78), è **eliminata la necessità di ragioni di carattere tecnico, produttivo, organizzativo o sostitutivo per il ricorso alla somministrazione di lavoro a tempo determinato**, generalizzando pertanto il principio della a-causalità.

##### **Durata massima del contratto di lavoro a termine nell'ambito della somministrazione a tempo determinato**

- La nuova formulazione dell'articolo 1, comma 1 del decreto legislativo 6 settembre 2001, n. 368 fa propendere per l'interpretazione che anche i **contatti di lavoro a tempo determinato stipulati dalle agenzie con i lavoratori da inviare in missione debbano avere una durata massima di 36 mesi**, non ripetibili.

##### **Limite numerico ai contatti di lavoro a termine nell'ambito della somministrazione a tempo determinato**

- Benché non sembra fosse nelle intenzioni del legislatore, pare doversi ritenere che **il limite massimo del 20 per cento di contratti a tempo determinato stipulabili da ogni datore di lavoro sia applicabile anche alle agenzie**. In questo caso, le agenzie di somministrazione non potrebbero avere più del 20 per cento di lavoratori da inviare in somministrazione assunti a termine.
- **Incerta è l'applicabilità della sanzione** amministrativa relativa allo sfioramento del limite, così come la sanzione della conversione a tempo indeterminato.

# Tra sanzioni civili e amministrative si gioca l'incertezza del contenzioso

di Pierluigi Rausei\*

## 1. La riforma in prospettiva sanzionatoria

Nel corpo del decreto-legge 20 marzo 2014, n. 34, convertito dalla legge 16 maggio 2014, n. 78<sup>1</sup>, sono presenti alcune fattispecie sanzionatorie espressamente disciplinate (in materia di contratto a termine per l'ipotesi del superamento del limite generale del 20% del personale occupato a tempo indeterminato il 1° gennaio), altre richiamate in modo indiretto (in tema di apprendistato con riferimento ai nuovi obblighi legali e contrattuali di conferma in servizio, ma anche con riguardo al ripristino della forma scritta del piano formativo individuale).

D'altra parte, leggendo il testo dell'ennesima riforma del quadro regolatorio dei contratti individuali di lavoro (peraltro limitata ai soli contratti a termine,

---

\* Si segnala che le considerazioni contenute nel presente contributo sono frutto esclusivo del pensiero dell'Autore e non hanno carattere in alcun modo impegnativo per l'amministrazione di appartenenza.

<sup>1</sup> Per un primo commento al testo originario del d.l. n. 34/2014 si vedano i contributi raccolti in: A.A.V.V., *Speciale Jobs Act*, in *Quotidiano Ipsosa*, [www.ipsosa.it](http://www.ipsosa.it), 2014; M. Tiraboschi (a cura di), *Decreto-legge 20 marzo 2014, n. 34. Disposizioni urgenti per favorire il rilancio dell'occupazione e per la semplificazione degli adempimenti a carico delle imprese. Prime interpretazioni e valutazioni di sistema*, ADAPT LABOUR STUDIES e-Book series n. 22/2014, ADAPT University Press; P. Rausei (a cura di), *Jobs Act le novità per le imprese*, in *Le Guide Ipsosa Quotidiano*, Milano, aprile 2014. Per una prima analisi del testo del d.l. n. 34/2014, come convertito dalla legge n. 78/2014, si vedano i contributi raccolti in: P. Rausei (a cura di), *Jobs Act le novità della legge di conversione*, in *Le Guide Ipsosa Quotidiano*, Milano, maggio 2014; M. Longoni (a cura di), *La riforma del lavoro. Il decreto legge n. 34 e le altre innovazioni del governo Renzi*, in *Guida Giuridica, Italia Oggi*, n. 11/2014.

di somministrazione di lavoro a tempo determinato e di apprendistato), netta appare la sensazione di uno “scollamento” fra gli intendimenti del Legislatore e gli effetti raggiunti dalle norme delineate, con particolare evidenza per i profili sanzionatori.

Così il sistema sanzionatorio del contratto a termine si presenta confuso e largamente aleatorio per le imprese, essendone rimessa la corretta attuazione alle valutazioni che la magistratura, con la sua giurisprudenza, sarà necessariamente chiamata a fare rispetto alla novella legislativa.

Meno incerto, apparentemente immutato, appare invece il quadro sanzionatorio della somministrazione di lavoro, dove pure rileva, come impatto per il datore di lavoro somministratore l’innovazione apportata per le assunzioni a termine rispetto al tetto massimo del 20% del personale occupato a tempo indeterminato dall’Agenzia per il lavoro.

Di scarsa incisività, sul piano sanzionatorio, infine si mostrano le nuove disposizioni introdotte per semplificare e rilanciare il contratto di apprendistato, permanendo intatto il quadro delle sanzioni introdotte dal Testo Unico dell’apprendistato.

Ancora una volta, dunque, il diritto sanzionatorio del lavoro finisce per non essere valorizzato in alcun modo, ma al contrario le sanzioni vengono introdotte (anche a dispetto di una corretta collocazione sistematica all’interno dello stesso testo normativo nel quale si inseriscono) senza punto considerare i profili di efficacia e di effettività della reazione punitiva, minando ulteriormente (come se ve ne fosse bisogno) la qualità complessiva di un ordinamento giuslavoristico meno coeso e più disarmonico, lontano dalla esigenza (fortemente avvertita dalle imprese e dai loro intermediari) di norme limitate nel numero, certe nella portata applicativa e chiare nei contenuti dispositivi<sup>2</sup>.

## **2. Sistema sanzionatorio incerto per i contratti a termine**

Sulla “acausalità” generalizzata dal *Jobs Act* il personale ispettivo seguita a non avere alcuno spazio di movimento investigativo diretto, ma soltanto indiretto, limitatamente al rispetto delle previsioni normative in ordine alle dimensioni aziendali e al limite numerico dei contratti attivabili (per i nuovi

---

<sup>2</sup> Va, infatti, segnalata l’incoerenza e la mancanza di qualsivoglia sistematicità nell’affrontare la materia dell’apparato sanzionatorio amministrativo e civile, derivandone un quadro contrario ad ogni regola di buona normazione e a quel concetto basilare di certezza del diritto che un corretto *drafting* legislativo dovrebbe garantire.

rapporti a termine), ovvero riguardo al rispetto degli intervalli temporali, della durata massima e del numero di proroghe ammissibili.

La difficoltà dell'accertamento ispettivo, dunque, si caratterizza per la necessaria presa d'atto, anche documentale, da parte degli organi di vigilanza, delle circostanze di fatto così come acclamate, ove risultino confermati i residui (pur scarsi) paletti normativi del novellato d.lgs. n. 368/2001<sup>3</sup>.

Si tenga presente, peraltro, che il sistema sanzionatorio sul lavoro a tempo determinato si concentra sulla verifica del rispetto dei limiti legali posti all'*overflow* di ricorso al termine, per quanto attiene alla stipulazione, alla proroga o alla prosecuzione, allo svolgimento del rapporto. D'altronde, per effetto della novella introdotta dalla legge n. 78/2014 di conversione del d.l. n. 34/2014, i limiti anzidetti da un lato sono stati fortemente alleggeriti in forza della possibilità di instaurare un rapporto a termine acausale di durata complessiva fino a 36 mesi, dall'altro sono stati appesantiti per un difficile e intricato operare del limite legale del 20% dei contratti stipulabili rispetto all'organico a tempo indeterminato, per cui soltanto una attenta e prudente gestione della vicenda contrattuale potrà assicurare il rispetto della legge ed evitare di incorrere in sanzioni.

## 2.1. Numero massimo di contratti stipulabili

La prima questione investigativa attiene al numero complessivo dei rapporti di lavoro a termine attivati presso l'ispezzionato che nel testo originario dell'art. 1 del d.l. n. 34/2014 dovevano risultare non eccedenti il limite del 20% dell'organico complessivo. La legge n. 78/2014 di conversione ha precisato che il tetto del 20% deve riferirsi ai soli lavoratori assunti a tempo indeterminato dallo stesso datore di lavoro e che il computo deve essere operato con riguardo ai lavoratori in forza al 1° gennaio dell'anno in cui si

---

<sup>3</sup> Per un inquadramento generale sui profili normativi, nonché sanzionatori, del contratto a tempo determinato si vedano i contributi di: M. Tiraboschi, *L'apposizione del termine al contratto di lavoro: il nuovo quadro legale* e Id., *La nuova disciplina della successione dei contratti a termine: il regime transitorio e il potere derogatorio della contrattazione collettiva*, entrambi in M. Tiraboschi (a cura di), *La riforma del lavoro pubblico e privato e il nuovo welfare*, Giuffrè, Milano, 2008, 3 s.; V. De Michele, *Le modifiche alla disciplina del contratto a termine*, in M. Miscione, D. Garofalo (a cura di), *Commentario alla legge n. 133/2008. Lavoro privato, pubblico e previdenza*, Ipsoa, Milano, 2009, 400 s.; M. Biagi (a cura di), *Il nuovo lavoro a termine. Commentario al D.Lgs. 6 settembre 2001, n. 368*, Giuffrè, Milano, 2002. Sia consentito inoltre rinviare a P. Rausei, *Illeciti e sanzioni. Il diritto sanzionatorio del lavoro*, Ipsoa, Milano, 2013, 1049 ss.

opera la nuova assunzione a tempo determinato. Comportando per il personale ispettivo, sul piano sanzionatorio, una inevitabile indagine sul rispetto del limite legale.

In questo senso, quanto al tempo di analisi del calcolo, esso deve essere individuato non già, come ci si sarebbe atteso logicamente, nel momento della instaurazione del rapporto di lavoro a tempo determinato, ma nel 1° gennaio dell'anno nel quale avviene l'assunzione a termine, giacché è con riferimento alla consistenza organica a tempo indeterminato rilevata all'inizio dell'anno interessato dalla nuova assunzione che il datore di lavoro deve effettuare la verifica del rispetto del limite numerico percentualizzato<sup>4</sup>.

Con riferimento, invece, alla base di calcolo da assumere a riferimento deve evidenziarsi che la norma ora parla espressamente dei soli lavoratori dipendenti a tempo indeterminato<sup>5</sup>, ciò comporta che dall'organico

---

<sup>4</sup> Il riferimento al 1° gennaio era stato già assunto dall'art. 2 del d.lgs. n. 368/2001 con riguardo ai lavoratori delle aziende di trasporto aereo ed esercenti servizi aeroportuali, nonché dall'art. 1, comma 558, della legge n. 266/2005 per i lavoratori delle poste. Tuttavia, l'estensione del medesimo parametro alla generalità dei datori di lavoro comporta non poche difficoltà operative ed evidenza assoluta discrasie sostanziale. Ad esempio deve chiedersi cosa accade all'azienda che nasce in corso d'anno, vale a dire se il calcolo possa essere operato con riferimento al primo giorno di attività nell'anno oppure se debba attendersi il successivo 1° gennaio o, al contrario, se debba estendersi comunque l'esonero dal limite del 20% per la caratteristica dell'avvio di una nuova attività aziendale. Con riferimento poi all'azienda che in corso d'anno incorpora un'altra azienda si deve ragionare sulla effettiva consistenza aziendale ovvero se si debba comunque far riferimento allo stato occupazionale alla data del 1° gennaio di una delle due aziende (incorporante o incorporata). Analogamente andrebbe risolta la questione attinente all'incremento di organico (per cambi di appalto o successione nel contratto) ovvero per riduzioni di organico (per dimissioni, risoluzioni consensuali, cessione di ramo d'azienda). D'altra parte sembra doversi escludere qualsiasi sanzione per il caso del superamento del limite del 20% in occasione di un cambio di appalto che abbia comportato l'incremento del numero dei lavoratori a termine, trattandosi di una norma imperativa con valenza di clausola sociale che impone l'occupazione dei lavoratori già impegnati nell'appalto. Sulle criticità enucleabili a questo proposito si vedano anche le riflessioni di E. Massi, *Il limite percentuale per l'instaurazione dei contratti a termine*, in *Dottrina per il Lavoro*, n. 1/2014, *Speciale Jobs Act*, in *dottrinalavoro.it*, 40 ss.

<sup>5</sup> Nel fare riferimento ai soli dipendenti a tempo indeterminato si potrebbe *mutatis mutandis* richiamare la Circolare Inps n. 22 del 23 gennaio 2007 che ha chiarito i principali aspetti operativi, in merito ai criteri da utilizzare per individuare le modalità di computo del personale per determinare la base occupazionale. Il requisito occupazionale dovrebbe essere determinato tenendo conto della struttura aziendale complessivamente considerata e nel calcolo dei dipendenti andrebbero ricompresi i lavoratori di qualunque qualifica. Il lavoratore assente andrebbe escluso dal computo se è stato assunto un altro lavoratore in sostituzione, computando quest'ultimo. Dovrebbero essere esclusi dal computo del personale anche i lavoratori assunti con contratto di reinserimento *ex art. 20* della legge n. 223/1991, i lavoratori

complessivo del datore di lavoro assunto come base di calcolo non possono essere ricompresi i lavoratori parasubordinati (collaboratori coordinati e continuativi e associati in partecipazione), ma forse neppure gli apprendisti<sup>6</sup>, né i soci d'opera che svolgono attività lavorativa in azienda.

In ogni caso, il personale ispettivo deve considerare la natura di deroga riconosciuta alle microimprese e alle realtà datoriali che occupano fino a 5 dipendenti, le quali possono sempre stipulare un contratto di lavoro a tempo determinato, a prescindere dalla natura di impresa, in quanto la disposizione normativa dopo l'intervento della legge n. 78/2014 non parla più soltanto di "imprese", ma più genericamente di "datori di lavoro" includendo quindi realtà non imprenditoriali, come ad esempio gli studi professionali.

Derogano, in ogni caso, al limite contingentato i contratti a tempo determinato stipulati per l'avvio di nuove attività, per ragioni di carattere sostitutivo o di stagionalità, per specifici spettacoli o specifici programmi radiofonici o televisivi; con lavoratori di età superiore a 55 anni (art. 10, comma 7, d.lgs. n. 368/2001). La legge n. 78/2014 ha previsto una ulteriore deroga generale al limite del 20% per gli enti e gli istituti di ricerca, con riguardo ai contratti a tempo determinato che hanno ad oggetto esclusivo lo svolgimento di attività di ricerca scientifica o tecnologica, di assistenza tecnica alla stessa o di coordinamento e direzione di essa, i quali possono avere durata pari al progetto di ricerca cui ineriscono.

Posto il tetto legale di attivazione e valutate le deroghe espresse, il personale ispettivo dovrà esaminare la fattispecie oggetto di indagine in considerazione del peculiare regime sanzionatorio introdotto dalla legge di conversione.

## **2.2. La sanzione per il superamento del limite del 20%**

La legge n. 78/2014 modifica, infatti, radicalmente il quadro sanzionatorio stabilendo, riscrivendo l'art. 5, comma 4-*septies*, prevedendo che il superamento del limite del 20% comporta l'applicazione per il datore di lavoro che viola il tetto una sanzione pecuniaria amministrativa commisurata al 20%

---

somministrati (rispetto all'utilizzatore). Mentre i lavoratori occupati in regime di lavoro a tempo parziale andrebbero computati sommando i singoli orari individuali e in proporzione all'orario svolto rispetto al tempo pieno, con arrotondamento all'unità della frazione di orario superiore alla metà di quello normale (art. 6, D.Lgs. n. 61/2000).

<sup>6</sup> Sebbene si tratti di un contratto di lavoro a tempo indeterminato, in realtà non appare omogeneo al rapporto stabile/standard di lavoro subordinato a tempo indeterminato.

della retribuzione per il primo lavoratore in esubero e al 50% della retribuzione per ogni lavoratore successivo al primo<sup>7</sup>.

Peraltro, la misura della sanzione rappresenta una chiara anomalia rispetto al sistema sanzionatorio amministrativo che, a norma dell'art. 10 della legge n. 689/1981, si regge su una sanzione pecuniaria consistente nel pagamento di una somma non inferiore a euro 10 e non superiore a euro 15.000 concretamente determinabile. Il d.l. n. 34/2014, in effetti, introduce una struttura sanzionatoria che priva di qualsiasi parametro di certezza il calcolo e la effettiva determinazione della sanzione pecuniaria concretamente applicabile alla singola violazione, posto che il riferimento alla retribuzione, non consente di predeterminare con obiettiva e ragionevole nettezza gli elementi del calcolo che possono variare sensibilmente, anche in base allo status del lavoratore. Il concetto di retribuzione, infatti, senza qualificazione sembra accedere alla definizione giurisprudenziale che vi ricomprende tutto ciò che il lavoratore riceve dal datore di lavoro quale corrispettivo della prestazione lavorativa (Cass. Civ., Sez. Un., 13 febbraio 1984, n. 1069), con evidenti difficoltà operative per il personale ispettivo chiamato a calcolare la sanzione da irrogare.

La sanzione si applica per ciascun mese o frazione di mese superiore a 15 giorni di durata del rapporto di lavoro e le somme introitate dal pagamento delle sanzioni confluiscono nel Fondo sociale per occupazione e formazione (art. 18, comma 1, lettera a), del d.l. n. 185/2008, convertito dalla legge n. 2/2009).

D'altronde, quanto alla misura della sanzione, non essendo prevista la non ammissibilità al pagamento nella misura ridotta previsto dall'art. 16 della legge n. 689/1981, il personale ispettivo con il verbale di accertamento e notificazione di cui all'art. 13 del d.lgs. n. 124/2004 dovrà notificare l'ammontare della sanzione amministrativa non soltanto nella misura fissa prevista dal legislatore (20% e 50% della retribuzione come anzidetto), ma anche nella misura ridotta che il trasgressore potrà pagare entro 60 giorni al fine di estinguere completamente l'illecito amministrativo. La sanzione ridotta irrogata con il verbale unico, pertanto, sarà pari al 6,67% della retribuzione nel caso del primo occupato oltre il limite e pari al 16,67% per gli occupati a tempo determinato fuori limite dal secondo lavoratore in poi.

Peraltro, la norma sanzionatoria (peraltro inserita inopinatamente nell'art. 5 del d.lgs. n. 368/2001 che contiene le sanzioni civili, anziché nell'art. 12 che

---

<sup>7</sup> Il riferimento al concetto di "retribuzione" dovrebbe intendersi come "retribuzione globale di fatto" e in tal senso il calcolo della sanzione richiederà una speciale attenzione da parte del personale ispettivo.

contiene le sanzioni amministrative) non include alcuna previsione di esclusività della sanzione amministrativa rispetto ad eventuali e ulteriori sanzioni civili<sup>8</sup>, per cui non può legittimamente sostenersi che il pagamento della sanzione pecuniaria escluda la possibilità per il lavoratore di ottenere dal giudice il riconoscimento della sussistenza di un rapporto di lavoro a tempo indeterminato perché il termine risulta apposto in violazione del divieto di assumere a tempo determinato oltre il limite legale previsto.

### **2.3. Applicazione della norma**

La legge di conversione n. 78/2014 ha introdotto il nuovo art. 2-bis nel testo del decreto-legge per delimitare l'ambito di applicazione ai soli rapporti di lavoro costituiti a decorrere dalla entrata in vigore del d.l. n. 34/2014 (facendo salvi gli effetti già prodotti dalle disposizioni del decreto) e introducendo una disciplina transitoria in base alla quale il limite legale del 20% non trova applicazione per i rapporti a termine instaurati prima dell'entrata in vigore del d.l. n. 34/2014.

Inoltre si è stabilito che rimangono fermi i differenti limiti quantitativi previsti dalla contrattazione collettiva nazionale di lavoro, mentre per i settori privi di disciplina contrattuale collettiva, i datori di lavoro che al 21 marzo 2014 (data di entrata in vigore del decreto-legge) occupano lavoratori a termine oltre il limite legale del 20% hanno l'obbligo di adeguarsi entro il 31 dicembre 2014 e in caso di mancato adeguamento al limite non potranno stipulare nuovi contratti a tempo determinato.

Tuttavia, l'adeguamento al tetto legale del 20% non opera se un contratto collettivo applicabile nell'azienda, non soltanto nazionale, ma anche aziendale, dispone un limite percentuale o un termine più favorevole.

### **2.4. Obbligo di forma scritta**

Naturalmente il personale ispettivo dovrà anche verificare che l'apposizione del termine nel contratto acausale risulti, direttamente o indirettamente, da atto scritto, giacché in mancanza di forma scritta il termine sarà privo di effetto e

---

<sup>8</sup> Sulle sanzioni civili e, in particolare, sulle sanzioni ripristinatorie si vedano: A. Saraceno, E. Cantarella, *La conversione del contratto di lavoro subordinato a tempo determinato*, Giuffrè, Milano, 2009; F. Gazzoni, *Manuale di diritto privato*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2004.

conseguentemente il rapporto sarà da considerarsi a tempo indeterminato (art. 1, comma 2, d.lgs. n. 368/2001).

Mentre se il datore di lavoro ha omesso di consegnare copia dell'atto scritto al lavoratore entro cinque giorni lavorativi dall'inizio della prestazione (art. 1, comma 3, d.lgs. n. 368/2001) gli ispettori potranno adottare il provvedimento di disposizione ordinando al datore di lavoro di adempiere (art. 14, d.lgs. n. 124/2004).

### **2.5. Rispetto degli intervalli temporali**

Particolare attenzione, anche per i nuovi contratti a termine acausali, l'ispettore dovrà porre alla circostanza che dopo la scadenza del termine iniziale il lavoratore venga riassunto con un successivo contratto a tempo determinato, ma rispettando gli intervalli temporali richiesti dalla legge (20 giorni, se il contratto aveva durata superiore a sei mesi; 10 giorni, se aveva durata fino a sei mesi, ai sensi dell'art. 5, comma 3, del d.lgs. n. 368/2001).

Derogano alla disciplina degli intervalli le attività stagionali definite dal d.P.R. 7 ottobre 1963, n. 1525 e quelle individuate dalla contrattazione collettiva nazionale; nonché le ipotesi individuate dai contratti collettivi di qualsiasi livello stipulati dalle organizzazioni sindacali comparativamente più rappresentative sul piano nazionale.

La mancata osservanza degli intervalli minimi, che non sono stati modulati né eliminati dal d.l. n. 34/2014, fa sì che il contratto successivo debba considerarsi necessariamente a tempo indeterminato.

Se i due rapporti di lavoro a termine si sono svolti senza soluzione di continuità (essendo mancato anche un solo giorno di stacco) si avrà un unico rapporto di lavoro a tempo indeterminato a far data dalla stipula del primo dei due contratti.

### **2.6. Rispetto delle proroghe**

Per i rapporti a termine acausali le verifiche ispettive dovranno essere incentrate anche sul numero delle proroghe che l'art. 1 del d.l. n. 34/2014 ammette come lecite. La norma, infatti, ammette le proroghe del contratto a termine acausale fino ad un massimo di cinque volte, sempreché ciascuna proroga si riferisca alla medesima attività lavorativa per la quale il contratto a

termine era stato inizialmente stipulato e a condizione che la durata iniziale del contratto fosse inferiore a tre anni (art. 4, comma 1, del d.lgs. n. 368/2001).

La legge n. 78/2014 ha sancito che si tratta del limite massimo complessivo nei 36 mesi, indipendentemente da eventuali rinnovi, per cui il numero massimo di cinque proroghe va riferito all'intero periodo dei 36 mesi, a prescindere dal numero dei rinnovi contrattuali.

Il mancato rispetto del numero massimo di proroghe comporta la trasformazione del rapporto di lavoro a termine in lavoro a tempo indeterminato.

### **2.7. Rispetto del termine massimo di prosecuzione**

Anche per i rapporti di lavoro a termine acausali costituiti in forza dell'art. 1 del d.l. n. 34/2014 dovranno essere rispettati i limiti massimi di prosecuzione sanciti dall'art. 5, comma 2, del d.lgs. n. 368/2001, per cui se il rapporto di lavoro continua oltre il trentesimo giorno in caso di contratto di durata inferiore a sei mesi, ovvero oltre il cinquantesimo giorno in caso di durata superiore a sei mesi, il contratto si considera a tempo indeterminato dalla scadenza di tale termine massimo di prosecuzione.

### **2.8. Rispetto della durata massima di 36 mesi**

Tanto per i nuovi rapporti a termine acausali, quanto per i rapporti a tempo determinato già in essere il personale ispettivo dovrà porre particolare attenzione al non superamento del termine complessivo di 36 mesi. Questo termine dovrà essere considerato sia quale limite di durata massima del nuovo contratto acausale ai sensi dell'art. 1 del d.l. n. 34/2014, sia con riguardo alle previsioni dell'art. 5, comma 4-*bis*, del d.lgs. n. 368/2001.

Il rapporto di lavoro dovrà quindi considerarsi a tempo indeterminato sia nel caso in cui il contratto a termine acausale sia durato complessivamente più di 36 mesi, sia allorquando, a seguito di una successione di contratti a termine, per lo svolgimento di mansioni equivalenti (requisito oggettivo: identità o equivalenza delle mansioni), fra lo stesso datore di lavoro e lo stesso lavoratore (requisito soggettivo: identità delle parti del contratto), ovvero di missioni in somministrazione di lavoro a termine per le medesime mansioni si sono superati complessivamente i 36 mesi, comprensivi di proroghe e rinnovi, indipendentemente dai periodi di interruzione tra un contratto e l'altro.

## 2.9. Diritti di precedenza

Anche il rispetto del diritto di precedenza nelle nuove assunzioni da parte dello stesso datore di lavoro, nei 12 mesi successivi, riferite alle medesime mansioni oggetto del contratto a termine potrà essere oggetto di attenzione in sede ispettiva, sia con riguardo all'assolvimento dell'obbligo di informazione nei confronti dei lavoratori mediante richiamo espresso nell'atto scritto con cui viene fissato il termine del contratto, in mancanza del quale gli ispettori potranno adottare il provvedimento di disposizione ordinando al datore di lavoro di adempiere (art. 14, d.lgs. n. 124/2004).

## 2.10. Sanzionabilità delle condotte datoriali

Sul piano sanzionatorio assume ora particolare rilevanza la norma dell'art. 3 del D.Lgs. n. 368/2001 che contempla le ipotesi in cui l'apposizione del termine è vietata e quindi radicalmente non ammessa: per la sostituzione di lavoratori che esercitano il diritto di sciopero; presso unità produttive nelle quali si è proceduto, entro i 6 mesi precedenti, a licenziamenti collettivi ai sensi degli artt. 4 e 24 della legge n. 223/1991 che hanno riguardato lavoratori adibiti alle stesse mansioni cui si riferisce il contratto a tempo determinato, salva diversa disposizione degli accordi sindacali (tale divieto non opera se il contratto a termine è stipulato per sostituire lavoratori assenti o in mobilità o ha una durata iniziale non superiore a 3 mesi); presso unità produttive che hanno disposto la sospensione dei rapporti o la riduzione dell'orario di lavoro, con diritto al trattamento di integrazione salariale, di lavoratori adibiti alle mansioni cui si riferisce il contratto a termine; per i datori di lavoro che non hanno effettuato la valutazione dei rischi ai sensi degli artt. 17 e 28 del D.Lgs. n. 81/2008.

Per la violazione dell'art. 3 la nullità della clausola di apposizione del termine, perché apposta in caso di divieto, conduce al richiamo e all'applicazione della normativa civilistica, secondo la quale «*la nullità di singole clausole non importa la nullità del contratto, quando le clausole nulle sono sostituite di diritto da norme imperative*» (art. 1419, comma 2, cod. civ.), con ciò rideterminando la qualificazione negoziale del rapporto “non *standard*” nella forma ordinaria di regolazione dei rapporti di lavoro subordinato, con

conservazione, pertanto, del contratto di lavoro nella sua *species* generalizzante, quella a tempo indeterminato.

Analogamente per quanto attiene la violazione dei limiti nei quali sono disciplinate, in via eccezionale e derogatoria, le assunzioni a termine nei settori del trasporto aereo, dei servizi aeroportuali e delle poste (art. 2 del d.lgs. n. 368/2001).

Sempre alla conversione del lavoro a termine in contratto a tempo indeterminato conduce la violazione delle disposizioni relative alla proroga del contratto (art. 4, comma 1). A tal fine si tenga presente che la legge n. 78/2014 ha abrogato il comma 2 dell'art. 4 del d.lgs. n. 368/2001 il quale stabiliva che l'onere della prova relativa alla oggettiva sussistenza delle ragioni che giustificavano ciascuna proroga del termine fosse posto a carico del datore di lavoro.

Anche la prosecuzione di fatto oltre i limiti massimi stabiliti dalla legge comporta la conversione in contratto a tempo indeterminato dalla data del superamento di detti limiti.

Mentre la riassunzione del lavoratore occupato a termine con altro contratto a tempo determinato prima del decorso degli intervalli temporali minimi fissati dall'art. 5, comma 3, fa sì che il secondo contratto si consideri *ope legis* a tempo indeterminato.

Inoltre, l'intero rapporto si trasforma a tempo indeterminato, sin dall'instaurazione sulla base del primo contratto a termine, quando il secondo viene stipulato in frode alla legge (art. 5, comma 4, del d.lgs. n. 368/2001).

Con riferimento alla violazione dell'art. 5, comma 4-*bis*, su un piano sanzionatorio, come detto, si ha una conversione del nuovo contratto a termine in rapporto a tempo indeterminato, sia nel caso in cui le parti lo abbiano stipulato senza il rispetto della prescritta procedura, sia in ipotesi di superamento del termine stabilito nel contratto stesso, così come definito dagli avvisi comuni.

Da ultimo vale la pena ricordare che incorre in una sanzione pecuniaria amministrativa (da euro 25 a euro 154 nell'impresa che occupa fino a 5 lavoratori; da euro 154 a euro 1.032 se si tratta di più di 5 lavoratori) il datore di lavoro che non corrisponde al lavoratore a tempo determinato ferie, gratifica natalizia o tredicesima mensilità, tfr e ogni altro trattamento in atto nell'impresa per i lavoratori con contratto a tempo indeterminato comparabili, salvo che non sia obiettivamente incompatibile con la natura del contratto a termine (art. 6 del d.lgs. n. 368/2001).

### **3. Il quadro sanzionatorio per la somministrazione di lavoro rimane (quasi) immutato**

L'art. 1 del d.l. n. 34/2014 disciplina insieme, riscrivendo l'art. 1, comma 1, del d.lgs. n. 368/2001, sia il contratto a tempo determinato che quello di somministrazione di lavoro a tempo determinato.

Se l'effetto, come altrove annotato, è chiaramente quello di una definitiva armonizzazione, sulla strada già imboccata dalla legge n. 92/2012, la forma palese la precarietà normativa e la confusione assoluta del tempo presente, considerato che all'interno di un decreto delegato (d.lgs. n. 368/2001) destinato a disciplinare il lavoro diretto (subordinato) a termine trova posto la fonte sostanziale per la costituzione di rapporti di lavoro indiretto (somministrato) a tempo determinato la cui disciplina è collocata in altro decreto delegato (d.lgs. n. 276/2003)<sup>9</sup>.

#### **3.1. La acausalità generalizzata guida le verifiche ispettive**

Dal 21 marzo 2014, dunque, la somministrazione a tempo determinato non necessita di riferimenti a specifiche causali giustificative. In questo senso l'ulteriore chiarimento apportato dalla legge di conversione n. 78/2014 che modificando il secondo comma dell'art. 1 del d.l. n. 34/2014 elimina dall'art. 21, comma 1, lettera c), del d.lgs. n. 276/2003 l'obbligo di indicazione della causale nel contratto commerciale di somministrazione a termine.

Pur dovendosi ritenere ancora in essere i contratti di somministrazione di lavoro a tempo determinato stipulati in forza delle causali oggettive (ragioni di carattere tecnico, produttivo, organizzativo o sostitutivo), già disciplinate dall'originario art. 20, comma 4, del d.lgs. n. 276/2003, non sembrano esservi dubbi sulla circostanza che l'intenzione legislativa evidenziata nella approvazione del decreto-legge n. 34/2014 deve guidare anche l'esame da parte del personale ispettivo dei contratti causativi eventualmente formanti oggetto di ispezione.

---

<sup>9</sup> Per un inquadramento generale sui profili normativi, nonché sanzionatori, della somministrazione di lavoro a tempo determinato si vedano i contributi raccolti in M. Tiraboschi, *Le esternalizzazioni dopo la riforma Biagi. Somministrazione, appalto, distacco e trasferimento di azienda*, Giuffrè, Milano, 2006. Sia consentito inoltre rinviare a P. Rausei, *Illeciti e sanzioni. Il diritto sanzionatorio del lavoro* cit., 819 ss.; P. Rausei, *Somministrazione di lavoro. Appalto e distacco*, Ipsoa, Milano, 2009.

Le nuove norme devono essere lette nel senso di una chiara manifestazione della volontà di ridurre, fino ad eliminarlo, il contenzioso sul contratto di somministrazione a tempo determinato.

D'altro canto, l'autorità giudiziaria avrà piena libertà di analisi e di giudizio sulla sussistenza effettiva della causale, che l'ispettore del lavoro e previdenziale non dovrebbero, invece, a rigore, più indagare.

### **3.2. Numero massimo di contratti stipulabili**

Con riferimento al numero complessivo dei contratti di somministrazione di lavoro a termine attivati presso l'utilizzatore ispezionato, l'ispettore non deve tenere in nessuna considerazione il limite del 20% dell'organico complessivo introdotto dall'art. 1 del d.l. n. 34/2014 con riferimento ai rapporti di lavoro a tempo determinato. In questo senso l'esplicito chiarimento pervenuto dalla legge di conversione n. 78/2014 che fa riferimento esclusivamente ai contratti a tempo determinato stipulati da ciascun datore di lavoro ai sensi dell'art. 1 del d.l. n. 34/2014.

Piuttosto, rileva la previsione contenuta nell'art. 20, comma 4, del d.lgs. n. 276/2003, come modificato dall'art. 1 del d.l. n. 34/2014, in base al quale la individuazione, anche in misura non uniforme, di limiti quantitativi di utilizzazione della somministrazione di lavoro a tempo determinato rimane affidata ai contratti collettivi nazionali di lavoro, a condizione che siano stipulati da sindacati comparativamente più rappresentativi.

Si tratta di un limite, peraltro, non aprioristicamente ritenuto necessario dal legislatore delegato, in quanto l'art. 20, comma 4 del d.lgs. n. 276/2003, stabilisce che i contratti collettivi nazionali di lavoro, delle imprese che si presentano quali utilizzatrici, possono prevedere “anche in misura non uniforme” l'individuazione di precisi limiti numerici per l'utilizzo della somministrazione di lavoro a tempo determinato, si tratta delle cd. “clausole di contingentamento”.

Fissazione di limiti che, pertanto, è solo eventuale e comunque rimessa alla contrattazione collettiva, ma che, ove tale diritto della contrattazione collettiva venga esercitato, stabilendo limiti nei cui riguardi non vengono previsti tetti minimi né massimi, essi devono essere necessariamente rispettati, fatte salve le deroghe espressamente previste.

### **3.3. Le deroghe ai limiti numerici**

Quanto alla disciplina da seguire per la fissazione del contingente numerico massimo di utilizzo della somministrazione a termine, l'art. 20, comma 4, del d.lgs. n. 276/2003 fa riferimento all'art. 10 del D.Lgs. n. 368/2001, ciò comporta che i limiti eventualmente fissati e stabiliti dalla contrattazione collettiva non possano trovare operatività con riguardo a: somministrazione di lavoratori per le fasi di avvio di nuove attività imprenditoriali, con riferimento alla contrattazione collettiva di settore, all'attività svolta e all'area territoriale in cui viene svolto il lavoro; somministrazione di lavoratori per ragioni di carattere sostitutivo e per motivi legati alla stagionalità dell'attività lavorativa (D.P.R. n. 1525/1963); somministrazione per particolari intensificazioni dell'attività produttiva e lavorativa in determinati periodi dell'anno; somministrazione di lavoratori per la realizzazione di specifici spettacoli o determinati programmi televisivi o radiofonici; qualsiasi tipo di somministrazione prevista per una durata non superiore a sette mesi, ovvero per la maggiore durata prevista dal contratto collettivo applicato dall'utilizzatore.

Inoltre, il contingentamento stesso non potrà essere applicato nelle somministrazioni che interessino lavoratori assunti ai sensi dell'art. 8, comma 2, della legge 23 luglio 1991, n. 223 ovvero disoccupati percettori dell'indennità ordinaria di disoccupazione da almeno sei mesi, percettori di ammortizzatori sociali, anche in deroga, da almeno sei mesi, "svantaggiati" o "molto svantaggiati" (art. 20, commi 5-bis e 5-ter, d.lgs. n. 276/2003, DM 20 marzo 2013).

Ne consegue che in tutte le ipotesi elencate la somministrazione a tempo determinato acausale sarà legittima anche qualora venga superato l'eventuale limite quantitativo fissato dal contratto collettivo.

### **3.4. I casi di divieto**

Su un piano propriamente sanzionatorio rileva l'analisi dei casi di divieto espresso tassativamente esplicitati dall'art. 20, comma 5, del D.Lgs. n. 276/2003: per la sostituzione di lavoratori che esercitano il diritto di sciopero; da parte delle imprese che non abbiano effettuato la valutazione dei rischi (artt. 17 e 28 del D.Lgs. n. 81/2008); nonché, salva diversa disposizione degli accordi sindacali, presso unità produttive nelle quali si sia proceduto, entro i

sei mesi precedenti, a licenziamenti collettivi (artt. 4 e 24 della legge n. 223/1991).

Sul punto la legge n. 191/2009, modificando l'art. 20, comma 5, lett. b), ha previsto che non sia vietata la somministrazione di lavoro se il contratto è stipulato per provvedere alla sostituzione di lavoratori assenti ovvero è concluso ai sensi dell'art. 8, comma 2, della legge n. 223/1991, o ha una durata iniziale non superiore a tre mesi; la stessa legge n. 191/2009 ha poi precisato che, salvo diversa disposizione degli accordi sindacali, il divieto opera anche presso unità produttive nelle quali è operante una sospensione dei rapporti.

La violazione dei divieti fa scattare la sanzione della nullità del contratto con la relativa applicazione delle sanzioni civili *ex art. 27* del d.lgs. n. 276/2003 e delle sanzioni amministrative stabilite dall'art. 18, comma 3, del d.lgs. n. 276/2003 (sanzione pecuniaria da 250 a 1.250 euro).

### **3.5. I casi di sovrannumero**

Inoltre, con riguardo al nuovo art. 20, comma 4, del d.lgs. n. 276/2003, il contratto di somministrazione a termine acausale che sia attivato per un numero di casi maggiore di quello previsto dalla contrattazione collettiva fa scattare la sanzione della nullità del contratto con la relativa applicazione delle sanzioni civili *ex art. 27* del d.lgs. n. 276/2003 e delle sanzioni amministrative stabilite dall'art. 18, comma 3, del d.lgs. n. 276/2003 (sanzione pecuniaria da 250 a 1.250 euro), diventando in tale ipotesi il contratto collettivo stesso fonte del diritto, addirittura con copertura sanzionatoria.

Non opera, dunque, nei confronti della somministrazione a termine la sanzione amministrativa introdotta dalla legge di conversione n. 78/2014 per il contratto a tempo determinato (commisurata al 20% della retribuzione per il primo lavoratore in esubero e al 50% della retribuzione per ogni lavoratore successivo al primo).

## **4. Lievi modifiche per le sanzioni dell'apprendistato**

L'art. 2 del d.l. n. 34/2014, come modificato dalla legge n. 78/2014, è intervenuto su molteplici aspetti del Testo unico dell'apprendistato contenuto nel d.lgs. n. 167/2011, come già modificato dalla legge n. 92/2012 e dal d.l. n. 76/2013. La trattazione dei singoli aspetti sul piano sanzionatorio, peraltro, deve tenere conto della previsione contenuta nell'art. 2-*bis*, comma 1, del d.l.

n. 34/2014, sia con riguardo al primo periodo, che esplicita il campo di applicazione del *Jobs Act* rendendolo operativo soltanto per i rapporti di lavoro costituiti a decorrere dalla data di entrata in vigore del decreto, sia con riferimento al secondo periodo, che fa salvi gli effetti già prodotti dalle disposizioni introdotte dal decreto-legge<sup>10</sup>.

#### **4.1. La sanzione per la forma scritta del piano formativo**

Se il testo originario del d.l. n. 34/2014 prevedeva che il piano formativo individuale non avesse più necessità di essere elaborato in forma scritta, la legge di conversione n. 78/2014, fermo restando l'obbligo di forma scritta per il contratto individuale di lavoro e per il patto di prova, ha stabilito che *“il contratto di apprendistato contiene, in forma sintetica, il piano formativo individuale definito anche sulla base di moduli e formulari stabiliti dalla contrattazione collettiva o dagli enti bilaterali”*.

Ne deriva, quindi, che solo temporaneamente e transitoriamente (per gli assunti dal 21 marzo 2014 alla data di entrata in vigore della legge di conversione) dovrà ritenersi non applicabile la reazione sanzionatoria amministrativa vincolata alla assenza di redazione del piano formativo in forma scritta.

La norma dell'art. 2, comma 1, lett. a), d.lgs. n. 167/2011, modificata dal *Jobs Act* prevedeva che il datore di lavoro dovesse rispettare l'obbligo di forma scritta del piano formativo individuale secondo le previsioni della contrattazione collettiva nazionale di lavoro, formalizzando per iscritto il piano formativo individuale entro i 30 giorni dalla instaurazione del rapporto di apprendistato, conformemente a quanto previsto dal contratto collettivo nazionale di lavoro o dagli enti bilaterali. Peraltro, l'art. 2, comma 2, *lettera a)*, del d.l. n. 76/2013, convertito in legge n. 99/2013 – attuato con le linee guida approvate definitivamente dalla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome il 20 febbraio 2014 – aveva previsto che il piano formativo individuale doveva ritenersi obbligatorio esclusivamente in relazione alla formazione per l'acquisizione delle

---

<sup>10</sup> Con specifica attenzione alla materia dell'apprendistato, anche in prospettiva sanzionatoria, sia consentito rinviare a P. Rausei, *Apprendistato. DL 20 marzo 2014, n. 34*, e-book, Ipsoa, Milano, 2014; P. Rausei, *Il nuovo apprendistato tra ispezioni e sanzioni*, in DRI, 2013, 1, 185-191.

competenze tecnico-professionali e specialistiche e non già per quelle di base e trasversali<sup>11</sup>.

Nel testo normativo consegnato dalla legge n. 78/2014, torna l'obbligo di forma scritta del piano formativo, sebbene non come documento autonomo, ma inserito in modo sintetico all'interno del contratto di apprendistato. Già elemento essenziale per la validità del contratto di apprendistato nel d.lgs. n. 276/2003, quindi, la forma scritta del piano formativo torna ad essere una caratteristica fondamentale e obbligatoria nell'attuale apprendistato.

Tuttavia, rispetto al regime normativo previgente, il piano formativo per effetto del d.l. n. 34/2014 convertito dovrà essere documentato contestualmente all'assunzione, mentre fino al 20 marzo 2014 poteva essere redatto entro 30 giorni dalla stipulazione del contratto di apprendistato.

Rimane, invece, confermata la possibilità di utilizzare specifici moduli e formulari predisposti dalle parti sociali in sede di contrattazione collettiva ovvero messi a disposizione dagli enti bilaterali.

Solo nel periodo dal 21 marzo 2014 e fino alla data di entrata in vigore della legge di conversione, invece, scompare del tutto l'obbligatorietà di formalizzazione del piano formativo individuale, con la conseguenza che per i rapporti di apprendistato avviati in tale arco temporale non è possibile contestare l'omessa redazione del piano in forma scritta, né applicare la sanzione pecuniaria prevista.

Con l'entrata in vigore della legge n. 78/2014, invece, viene completamente ripristinata la sanzione amministrativa stabilita dall'art. 7, comma 2, del d.lgs. n. 167/2011, nella misura da 100 a 600 euro nella fattispecie base, che ridotta a norma dell'art. 16 della legge n. 689/1981 è pari a euro 200.

Tuttavia, se il datore di lavoro incorre nella recidiva<sup>12</sup> la sanzione risulta più grave: da 300 a 1.500 euro, che ridotta a norma dell'art. 16 della legge n. 689/1981 è pari a euro 500 (un terzo del massimo).

---

<sup>11</sup> La previsione, comunque, non eliminava il rischio di reazioni sanzionatorie per la mancata attuazione della formazione pubblica regionale con riferimento al singolo apprendista; sebbene a ciò dedichi puntuale attenzione la Circolare n. 35 del 29 agosto 2013 nel rivolgersi agli Ispettori del lavoro, richiedendo di focalizzare *“in via assolutamente prioritaria la propria attenzione sul rispetto del Piano”*, in mancanza di una modifica normativa dell'art. 7 del d.lgs. n. 167/2011 che limiti la reazione sanzionatoria alla sola mancanza della formazione del piano individuale, il personale ispettivo potrà adottare provvedimenti dispositivi e sanzionatori, secondo le indicazioni fornite dalla precedente Circolare n. 5/2013, anche con riferimento al più generale obbligo formativo imposto dalla legge regionale come chiarito dalle linee guida.

<sup>12</sup> Per *“recidiva”* deve intendersi naturalmente, nel sistema degli illeciti amministrativi, la *“reiterazione specifica”* di cui all'art. 8-bis, comma 3, della legge n. 689/1981, per violazione

La violazione è ammessa a diffida obbligatoria (art. 13 del D.Lgs. n. 124/2004), per cui in caso di tempestiva regolarizzazione il datore di lavoro potrà estinguere l'illecito con il pagamento della sanzione ridottissima pari al minimo edittale (100 euro in occasione della prima violazione, 300 euro in caso di recidiva).

Peraltro, tale sanzione seguirà ad essere applicata, in forza del principio di legalità (art. 1, legge n. 689/1981), anche alle omissioni riguardanti i rapporti di apprendistato in essere, che risultano attivati prima del 21 marzo 2014, oltre a quelli attivati dopo l'entrata in vigore della legge di conversione.

#### **4.2. Torna il parametro di riferimento per valutare la formazione**

D'altro canto, la ricomparsa della forma scritta per il piano formativo individuale mette nuovamente a disposizione del personale ispettivo un elemento documentale essenziale, certo e vincolante per la disamina della effettiva attuazione degli obblighi formativi da parte del datore di lavoro.

Con la Circolare n. 5 del 21 gennaio 2013 il Ministero del Lavoro ha, infatti, precisato che per valutare la responsabilità datoriale nel mancato adempimento degli obblighi formativi, con specifico riguardo alla formazione professionalizzante o di mestiere, la stessa viene a configurarsi quando il datore di lavoro non effettuava “la formazione interna in termini di “quantità”, contenuti e modalità previsti dal contratto collettivo e declinati nel piano formativo individuale”.

L'eliminazione sostanziale del piano formativo individuale che è chiamato a declinare gli obblighi formativi in concreto, calandoli sulla singola realtà aziendale e sul singolo apprendista, spingeva necessariamente l'ispettore del lavoro, per i nuovi apprendistati successivi al 21 marzo 2014, a valutare l'applicazione integrale del contratto collettivo applicato per la complessiva formazione in esso declinata. Il ripristino del piano formativo in forma scritta, contestuale all'assunzione, seppure in modalità sintetica, invece ricolloca l'indagine ispettiva nel solco tracciato dal Ministero del Lavoro con la Circolare n. 5/2013.

D'altra parte, va considerato anche come l'art. 7, comma 1, ultimo periodo, del d.lgs. n. 167/2011 – non modificato dal d.l. n. 34/2014 – stabilisca testualmente che la disposizione di cui al d.lgs. n. 124/2004 possa essere adottata dagli ispettori del lavoro “qualora a seguito di attività di vigilanza sul

---

della medesima disposizione nei cinque anni successivi alla commissione di una precedente violazione amministrativa, accertata con provvedimento esecutivo.

contratto di apprendistato in corso di esecuzione emerga un inadempimento nella erogazione della formazione prevista nel piano formativo individuale". Ne consegue, allora, che lo stesso potere di disposizione<sup>13</sup> rientra nelle piene disponibilità del personale ispettivo, per il quale esso, al contrario, veniva inibito per i rapporti in apprendistato sorti in assenza di piano formativo individuale, non potendo neppure operare la norma generale dell'art. 14 del d.lgs. n. 124/2004 in quanto propriamente condizionata dalla disposizione speciale del Testo Unico dell'apprendistato.

### 4.3. Più certezze operative sulla formazione di base e trasversale

Altro passaggio totalmente rivisitato dalla legge di conversione è quello che attiene alla previsione del testo originario del d.l. n. 34/2014 secondo il quale la formazione di base e trasversale stabilita dalle norme regionali poteva integrare quella professionalizzante a carico dell'impresa.

Il Parlamento nel correggere tale previsione ha preso atto delle necessarie analisi di compatibilità con le disposizioni comunitarie in materia di aiuti di Stato<sup>14</sup>, nonché dipanato i dubbi di costituzionalità<sup>15</sup> e dissolto una area di

---

<sup>13</sup> Il potere di disposizione si presenta di straordinaria utilità per le imprese e muove nella direzione del criterio di delega annunciato nel *Jobs Act* per la revisione dell'intero sistema sanzionatorio in materia di lavoro. In effetti, l'art. 3 del d.d.l. AS n. 1428/2014 prevede, fra l'altro, una totale armonizzazione del sistema sanzionatorio in materia di gestione dei rapporti di lavoro, introducendo un regime delle sanzioni moderno, che valorizza "gli istituti di tipo premiale, che tengano conto della natura sostanziale o formale della violazione e favoriscano l'immediata eliminazione degli effetti della condotta illecita". La previsione riprende letteralmente quanto già stabilito dall'art. 1, comma 2, lettera f), della "Delega al Governo per la predisposizione di uno Statuto dei lavori" sottoposta dall'allora Ministro del Lavoro alle parti sociali l'11 novembre 2010. La norma si volge ad estendere e universalizzare i principi contenuti nella diffida a regolarizzare (art. 13 del d.lgs. n. 124/2004, come modificato dalla legge n. 183/2010), allo scopo di individuare un quadro regolatorio dell'apparato sanzionatorio che punti sulle sanzioni civili e riduca al minimo le sanzioni penali (secondo principi di meritevolezza di tutela costituzionalmente rilevante), razionalizzando le sanzioni amministrative pecuniarie secondo graduazioni che tengano conto della natura formale oppure sostanziale dell'inadempimento datoriale.

In questo contesto, d'altronde, troverebbe adeguato spazio il rilancio del provvedimento di disposizione (art. 14 del d.lgs. n. 124/2004).

<sup>14</sup> In argomento cfr. M. Tiraboschi, *Apprendistato: una semplificazione che non aiuta*, in M. Tiraboschi (a cura di), *Decreto-legge 20 marzo 2014, n. 34. Disposizioni urgenti per favorire il rilancio dell'occupazione e per la semplificazione degli adempimenti a carico delle imprese. Prime interpretazioni e valutazioni di sistema*, ADAPT LABOUR STUDIES e-Book series n. 22/2014, ADAPT University Press, 79-81, che richiama la portata della pronuncia della Corte

significativa criticità posto che la norma si limitava a sostituire nell'art. 4, comma 3, del d.lgs. n. 167/2011 le parole «è *integrata*» con «*può essere integrata*», senza esplicitare se la facoltatività riguardasse l'intervento normativo regionale in sé – come appariva di immediata evidenza dal tenore della disposizione – oppure se ad esercitare la facoltà di non integrare la formazione professionalizzante con quella pubblica fosse il solo datore di lavoro anche in presenza di un intervento normativo già esplicitato dalla regione o provincia autonoma<sup>16</sup>.

---

di giustizia delle Comunità Europee del 7 marzo 2002, causa C-310/99, la quale confermò integralmente la decisione della Commissione europea dell'11 maggio 1999, 2000/128/CE, in tema di aiuti concessi dall'Italia per interventi a favore della occupazione, stabilendo che le agevolazioni contributive riconosciute alle imprese italiane dallo Stato per l'utilizzo dei contratti di formazione e lavoro nella parte in cui non in linea con i principi di compatibilità stabiliti dalla Commissione europea devono considerarsi aiuti di Stato incompatibili con le norme del diritto comunitario ai sensi dell'art. 87 Trattato CE.

<sup>15</sup> La previsione originariamente contenuta nel d.l. n. 34/2014, peraltro, doveva valutarci anche alla luce del portato giurisprudenziale della Corte costituzionale con riferimento alla competenza normativa delle regioni riguardo alla formazione professionale. Relativamente alla componente formativa del contratto di apprendistato, infatti, la Consulta si è già in almeno due occasioni pronunciata per una riconduzione della materia nella sfera di quella “formazione professionale” che forma capitolo rilevante della odierna competenza legislativa esclusiva delle Regioni in base a quanto previsto dall'art. 117, comma 3, Cost. nel testo vigente. Dapprima con sentenza n. 50 del 28 gennaio 2005 la Corte chiarì che la competenza legislativa esclusiva regionale riguarda soltanto la formazione professionale pubblica (non quindi quella professionalizzante fornita internamente dall'azienda), ma precisò come nel quadro regolatorio dell'apprendistato i due tipi di formazione (professionale pubblica e professionale aziendale) non si presentano “*allo stato puro, ossia separate nettamente tra di loro e da altri aspetti dell'istituto*”, dovendosi necessariamente tenere conto delle reciproche “*interferenze*”, seppure assai ridotte nella regolazione definita successivamente dal d.lgs. n. 167/2011. Più di recente – ma ancora precedentemente al Testo Unico dell'apprendistato – con la sentenza n. 176 del 14 maggio 2010, la Consulta intervenne per precisare che in tema di apprendistato non può riconoscersi allo Stato il potere di comprimere il potere legislativo delle Regioni escludendone qualunque coinvolgimento nelle materie proprie.

<sup>16</sup> La questione è stata puntualmente sollevata anche dal Servizio Studi della Camera dei Deputati che sul punto ha espressamente affermato: “*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*”. Sebbene, come attentamente osservato ancora dal Servizio Studi della Camera dei Deputati, l'interpretazione per la quale l'obbligo di formazione di base e trasversale verrebbe meno in forza del d.l. n. 34/2014 anche in presenza di una legge regionale attuativa, può desumersi dalla relazione illustrativa del decreto-legge stesso nella quale si esplicita chiaramente, a dispetto del dettato normativo criptico, che “*viene eliminato l'obbligo a carico*

In assenza di chiarimenti da parte del Ministero del Lavoro, si riteneva<sup>17</sup> che nelle regioni e province autonome dove la facoltà di integrare con apposita normativa (già in vigore) la formazione è stata esercitata dai competenti organismi istituzionali, l'ispettore del lavoro doveva comunque procedere con gli accertamenti e con i provvedimenti secondo le indicazioni contenute nella già richiamata Circolare n. 5/2013.

Il testo definitivo del d.l. n. 34/2014, convertito dalla legge n. 78/2014, invece, aggiungendo due periodi finali al terzo comma dell'art. 4 del d.lgs. n. 167/2011, stabilisce che spetta alla Regione provvedere a comunicare al datore di lavoro le modalità secondo le quali può svolgersi l'offerta formativa pubblica per la formazione di base e trasversale dell'apprendista.

Tale comunicazione dovrà pervenire al datore di lavoro, a cura del servizio regionale competente, si ritiene anche a mezzo PEC, entro 45 giorni dalla comunicazione obbligatoria di instaurazione del rapporto di apprendistato effettuata ai sensi dell'art. 9-*bis* del d.l. n. 510/1996, convertito dalla legge n. 608/1996.

La comunicazione della struttura regionale dovrà contenere esplicito riferimento alle sedi e al calendario delle attività formative previste, per le quali la Regione potrà avvalersi anche degli stessi datori di lavoro e delle rispettive associazioni di categoria che si siano dichiarati disponibili.

L'indicazione delle modalità di fruizione della formazione pubblica di base e trasversale dovrà, infine, essere coerente con i contenuti delle linee guida adottate dalla Conferenza permanente Stato-regioni in data 20 febbraio 2014.

D'altro canto, contrariamente a quanto espressamente previsto dalla Camera dei Deputati al termine della prima lettura del d.l. n. 34/2014<sup>18</sup>, nel testo convertito dalla legge n. 78/2014 non esiste alcuna previsione di esonero di

---

*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*". Si veda Camera dei deputati, Dossier n. 134 - Schede di lettura, 27 marzo 2014 in [www.adapttech.it/wp-content/uploads/2014/03/D14034.pdf](http://www.adapttech.it/wp-content/uploads/2014/03/D14034.pdf).

<sup>17</sup> Sia consentito rinviare a P. Rausei, *Per i nuovi apprendisti meno formazione e retribuzione più bassa*, in *Dir.Prat.Lav.*, 2014, 16, 934.

<sup>18</sup> Sul punto la Camera nel reintrodurre l'obbligo di formazione pubblica, aveva esplicitamente condizionato l'assoggettamento all'obbligo da parte del datore di lavoro alla circostanza che la Regione provvedesse a comunicare le modalità per fruire dell'offerta formativa secondo le linee guida del 20 febbraio 2014. Secondo il disposto approvato dalla Commissione Lavoro della Camera, dunque, qualora la Regione non avesse provveduto tempestivamente alla comunicazione, il datore di lavoro non sarebbe stato obbligato ad integrare la formazione di tipo professionalizzante e di mestiere con quella pubblica orientata ad acquisire le competenze di base e trasversali. Al Senato, invece, è stata cancellata l'efficacia condizionante della comunicazione.

responsabilità per il datore di lavoro che non svolga la formazione pubblica pure in mancanza della comunicazione da parte delle autorità regionali, conseguentemente l'azienda non potrà ritenersi immune da reazioni sanzionatorie ove non provveda comunque, autonomamente, ad assicurare all'apprendista la formazione di base e trasversale.

Inoltre non vi sono disposizioni che sanzionino espressamente l'eventuale ritardo della comunicazione regionale, per cui in qualsiasi momento giunga la comunicazione del calendario formativo previsto dalla legge n. 78/2014 il datore di lavoro deve ritenersi obbligato ad accedervi.

Sul punto la Circolare n. 5/2013 del Ministero del Lavoro, relativamente all'apprendistato professionalizzante, ha precisato che con riferimento alla formazione trasversale, disciplinata dalle disposizioni regionali e gestita dalle Regioni (e dalle Province Autonome), solo se la normativa regionale qualifica come "facoltativa" tale formazione, non sussiste obbligo e corrispettivamente non possono esserci sanzioni per l'omissione. Tuttavia, se il contratto collettivo applicato fa direttamente obbligo al datore di lavoro di erogare anche la formazione trasversale nei casi in cui manchi o ritardi l'intervento regionale, allora si amplia lo spettro operativo della responsabilità formativa del datore di lavoro, con applicazione, in caso di omissione, dei provvedimenti sanzionatori previsti dal d.lgs. n. 167/2011<sup>19</sup>.

#### **4.4. Retribuzione inferiore per i primi apprendistati**

Ferme restando le previsioni della contrattazione collettiva, la norma del d.l. n. 34/2014 la quale stabilisce che gli apprendisti assunti per la qualifica o per il diploma professionale possono essere retribuiti integralmente sulla base delle ore di lavoro effettivamente prestate, aggiungendo almeno il 35% delle ore di formazione (effettuate), fa sì che il personale ispettivo debba tenere conto primariamente delle previsioni della contrattazione collettiva e soltanto in assenza di queste determinare la retribuzione nella misura minima indicata dalla norma come modificata dalla legge di conversione<sup>20</sup>.

<sup>19</sup> Sia consentito fare rinvio sul punto a P. Rausei, *Apprendistato: illeciti e sanzioni*, in *Dir.Prat.Lav.*, 2013, 8, 494-503.

<sup>20</sup> Peraltro, secondo le condivisibili valutazioni del Servizio Studi della Camera dei Deputati, "l'espresso 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", vale a dire con un riferimento retributivo sostanzialmente più favorevole per il lavoratore apprendista. Cfr. ancora Camera dei deputati, Dossier n° 134 - Schede di lettura, 27 marzo 2014 cit.

Ne consegue che il mancato adeguamento da parte dei contratti collettivi non determinerà la riduzione immediata della retribuzione per i contratti già in essere, mentre per gli apprendistati avviati dal 21 marzo 2014 la norma potrà essere immediatamente applicata salvi successivi aggiustamenti in ragione di quanto sarà eventualmente previsto dalla contrattazione collettiva.

#### **4.5. Nuovi obblighi contrattuale e legale di stabilizzare**

Con il testo originario dell'art. 2 del d.l. n. 34/2014 venivano eliminati dal Testo Unico dell'Apprendistato (d.lgs. n. 167/2011) gli obblighi di stabilizzazione degli apprendistati pregressi, tuttavia la legge n. 78/2014, riscrivendo il comma *3-bis* dell'art. 2 del d.lgs. n. 167/2011, modificato dall'art. 2, comma 1, *lett. a*), n. 2, del d.l. n. 34/2014, ha introdotto nuovi obblighi legali di conferma in servizio per i datori di lavoro che occupano almeno cinquanta dipendenti.

La norma, inoltre, conferma la possibilità per i contratti collettivi nazionali di lavoro, stipulati dai sindacati comparativamente più rappresentativi sul piano nazionale, di individuare limiti diversi da quelli previsti dal comma *3-bis* e ripristina l'obbligo di stabilizzazione sancito dai contratti collettivi, già autorizzati in base ai principi direttivi per l'attuazione delle norme a prevedere forme e modi per la conferma in servizio di una percentuale di apprendisti prima di poter procedere a nuove assunzioni di apprendisti, originariamente abrogato dal d.l. n. 34/2014.

Rimangono abrogati, invece, gli obblighi legali di stabilizzazione introdotti dalla legge n. 92/2012 per le aziende con almeno 10 dipendenti, tenute a confermare in servizio gli apprendisti occupati nei tre anni precedenti dallo stesso datore di lavoro, alla quale subordinare l'assunzione di ulteriori apprendisti<sup>21</sup>.

Per effetto della legge di conversione del d.l. n. 34/2014, dunque, tornano operativi gli obblighi di conferma in servizio previsti dalla contrattazione collettiva e quelli di diretta origine legale.

Quanto agli obblighi di stabilizzazione legali, il nuovo comma *3-bis* dell'art. 2 del d.lgs. n. 167/2011 (come sostituito dall'art. 2, comma 1, *lett. a*), n. 2, del d.l. n. 34/2014, convertito dalla legge n. 78/2014), prevede che,

---

<sup>21</sup> La riforma Fornero aveva introdotto un primo limite di stabilizzazioni pari al 30% degli apprendisti occupati nei tre anni precedenti fino al 17 luglio 2015, percentuale che sarebbe salita al 50% dopo tale data. Venivano esclusi dal computo gli apprendistati cessati per recesso durante il periodo di prova, per dimissioni e per licenziamento per giusta causa.

esclusivamente per i datori di lavoro che occupano almeno cinquanta dipendenti, l'assunzione di nuovi apprendisti è subordinata alla prosecuzione, a tempo indeterminato, del rapporto di lavoro al termine del periodo di formazione in apprendistato di almeno il 20% degli apprendisti dipendenti dallo stesso datore di lavoro, nei tre anni (36 mesi) che precedono la nuova assunzione in apprendistato. La norma, peraltro, conferma la possibilità per i contratti collettivi nazionali di lavoro, stipulati dai sindacati comparativamente più rappresentativi sul piano nazionale, di individuare limiti diversi da quelli previsti dal comma 3-*bis*.

Il testo definitivo del d.l. n. 34/2014, d'altronde, ripristina anche l'obbligo di stabilizzazione sancito dai contratti collettivi, già autorizzati in base ai principi direttivi per l'attuazione delle norme a prevedere forme e modi per la conferma in servizio di una percentuale di apprendisti prima di poter procedere a nuove assunzioni di apprendisti, abrogato dal testo originario d.l. n. 34/2014. Viene ripristinata, quindi, la possibilità per i contratti collettivi di introdurre forme e modalità di conferma in servizio al termine del percorso formativo (a condizione che non vi siano nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica), allo scopo di procedere a nuove ed ulteriori assunzioni in apprendistato, fermo restando il limite numerico massimo riconosciuto dal Testo Unico (art. 2, comma 1, *lett. i*), D.Lgs. n. 167/2011).

Col venire meno dell'obbligo legale di stabilizzazione per i datori di lavoro che occupano fino a 49 dipendenti, non deve essere dimenticata la valenza degli obblighi contrattuali di conferma in servizio stabiliti dalla contrattazione collettiva che, invece, vengono ripristinati. Sono abrogati, invece, gli obblighi di stabilizzazione legale per le aziende che occupano fino a 49 dipendenti, per le quali, tuttavia, torna a valere la Circolare n. 5/2013 del Ministero del Lavoro, la quale, ribadendo quanto già anticipato nella precedente Circolare n. 18/2012, aveva confermato che i datori di lavoro esclusi dall'obbligo legale espresso, in forza della facoltà attribuita dal d.lgs. n. 167/2011 di stabilire obblighi di conferma in servizio, devono rispettare la clausola di stabilizzazione prevista dal CCNL applicato.

L'interpretazione ministeriale, invero, penalizzava le microimprese posto che la generalità dei contratti collettivi nazionali di lavoro impone percentuali di stabilizzazione ben più elevate di quelle sancite dalla legge n. 92/2012 per le sole imprese con più di 10 dipendenti<sup>22</sup>.

---

<sup>22</sup> Tanto più che, a norma dell'ora abrogato art. 2, comma 3-*ter*, del d.lgs. n. 167/2011, per le microimprese non operavano neppure le previsioni relative all'ulteriore contratto di apprendistato in caso di parziale o totale mancata stabilizzazione, con ciò delineandosi un quadro segnatamente peggiorativo per la vitalità dell'apprendistato nelle imprese più piccole.

Richiamando il dettato normativo, la Circolare n. 5/2013 sottolinea che il mancato rispetto degli oneri di stabilizzazione (legali o contrattuali collettivi) determina il disconoscimento dei contratti di apprendistato instaurati in violazione dei limiti, secondo un criterio inevitabilmente cronologico, in base al momento della comunicazione telematica di instaurazione del rapporto di lavoro formativo, convertendolo in un ordinario rapporto di lavoro subordinato a tempo indeterminato, seppure senza l'applicazione della sanzione previdenziale prevista per la conversione del rapporto formativo (art. 7, comma 1, del D.Lgs. n. 167/2011), ciò nonostante l'esplicita sanzione civile in tal senso fosse contenuta nel comma 3-*bis* dell'art. 2 del d.lgs. n. 167/2011, abrogato dal d.l. n. 34/2014, dovendosi ritenere quella disposizione, ora non più in vigore, espressione di un consolidato portato giurisprudenziale.

D'altro canto, si ritiene debbano seguitare ad escludersi dal computo gli apprendistati cessati per recesso di una delle parti durante il periodo di prova o per dimissioni dell'apprendista ovvero per licenziamento dovuto a giusta causa; nonostante tale esplicitazione fosse contenuta nell'abrogato comma 3-*bis* dell'art. 2 del Testo Unico dell'apprendistato, le cessazioni giustificate da tali eventi si caratterizzano per una oggettiva improcedibilità verso la conferma in servizio per cause non dipendenti dal datore di lavoro.

Poiché l'art. 2-*bis*, comma 1, ultimo periodo, del d.l. n. 34/2014, come convertito dalla legge n. 78/2014 fa salvi gli effetti già prodotti dal decreto-legge, per gli assunti in apprendistato senza il rispetto degli obblighi di stabilizzazione previsti dalla legge o dalla contrattazione collettiva non vi sono reazioni sanzionatorie applicabili direttamente in sede di verifica ispettiva.

Pur potendosi condividere l'impostazione di chi sostiene che i contratti collettivi nazionali di lavoro dovevano comunque essere applicati in virtù del principio di inscindibilità, ribadito dalle apposite clausole contrattuali collettive di categoria, in base al quale le discipline normative dei contratti di lavoro devono essere attuate alla stregua di un dispositivo unitario per il corretto utilizzo delle relative forme contrattuali individuali, potendo le parti sociali liberamente valutare l'opportunità di mantenere valida la previsione degli obblighi di conferma in servizio, non sembra potersi dubitare della circostanza che l'abrogazione totale esplicita, sia pure con valenza temporanea e transitoria fino all'entrata in vigore della legge di conversione, da parte del *Jobs Act* della norma che individuava i criteri di intervento sul tema specifico depotenzia i profili sanzionatori connessi alla disapplicazione degli obblighi di stabilizzazione previsti dai Ccnl<sup>23</sup>. Su questo si è espresso anche il Servizio

---

<sup>23</sup> Così anche M. Tiraboschi, *Niente sanzioni, ma rischio-liti*, in *Il Sole 24 ore*, 29 marzo 2014, il quale conclude sul punto: “*Pare dunque venir meno l'automatica conversione in un*

Studi della Camera dei Deputati che sul punto ha espressamente affermato: *“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”*<sup>24</sup>.

Il datore di lavoro che dal 21 marzo 2014 abbia proceduto ad assumere nuovi apprendisti, senza preventivamente provvedere a confermare in servizio i precedenti apprendistati attivati nella sua azienda, non rischia sanzioni specifiche da parte degli organi di vigilanza con riguardo alla trasformazione del contratto formativo attivato in ordinario rapporto di lavoro subordinato a tempo indeterminato (fermo restando il rispetto dei limiti numerici di assunzione degli apprendisti che non sono stati modificati dal d.l. n. 34/2014). Una azione giudiziaria (di tipo risarcitorio e non ripristinatorio), invece, potrà eventualmente essere esercitata dai lavoratori e dalle organizzazioni sindacali nel caso in cui il datore di lavoro applichi il CCNL, che prevede un determinato obbligo di stabilizzazione, aderendo ad una delle organizzazioni datoriali firmatarie dell’intesa contrattuale.

Tale quadro muta radicalmente, nel senso in cui si è scritto sopra, a far data dalla entrata in vigore della legge di conversione del d.l. n. 34/2014, con un maggiore aggravio per le imprese che occupano fino a 49 dipendenti le quali saranno soggette ai ben più stringenti limiti di stabilizzazione previsti dai contratti collettivi (si pensi alle quote dell’80% degli accordi nei settori terziario, commercio e turismo; dell’85% del settore energia e petrolio; del 70% in importanti comparti industriali, come nei settori tessile, calzaturiero, occhiali e gomma-plastica).

---

*ordinario contratto di lavoro subordinato a tempo indeterminato del contratto di apprendistato stipulato da un datore di lavoro che non abbia rispettato l’obbligo di stabilizzazione di una data percentuale di apprendisti ai sensi del contratto collettivo applicabile. Vero è, tuttavia, che le clausole di inscindibilità contemplate nei contratti collettivi di categoria, nel rappresentare le discipline contrattuali come un blocco unitario ai fini del loro utilizzo, potrebbero ora aprire varchi interpretativi in sede di verifica giudiziale della legittimità dei contratti contestati. Con buona pace della finalità di semplificazione a cui tende l’intero provvedimento”.*

<sup>24</sup> Si veda Camera dei deputati, Dossier n° 134 - Schede di lettura, 27 marzo 2014 cit.

#### **4.6. Nuovi obblighi contrattuale e legale di stabilizzare**

Da ultimo, un rilievo specifico sul piano sanzionatorio hanno anche le innovazioni apportate dalla legge n. 78/2014 al testo originario dell'art. 2 del d.l. n. 34/2014 con riferimento alle deroghe espresse, rispetto alle discipline dettate dagli artt. 4 e 5 del Testo Unico dell'Apprendistato (d.lgs. n. 167/2011) rispettivamente per l'apprendistato per la qualifica o il diploma e per l'apprendistato di alta formazione.

Riguardo alla disciplina dell'apprendistato di primo livello con riferimento alla natura a tempo indeterminato del rapporto, si è previsto, infatti, che, nelle sole regioni e province autonome in cui è presente un sistema di alternanza scuola-lavoro definito, i contratti collettivi nazionali di lavoro possono stabilire specifiche modalità per utilizzare il contratto di apprendistato, anche a tempo determinato, con riferimento allo svolgimento di attività stagionali (art. 3, comma 2-*quater*, d.lgs n. 167/2011).

Rispetto all'apprendistato di alta formazione, invece, la legge n. 78/2014 è intervenuta per introdurre una specifica deroga alla disciplina dettata per tale modalità di apprendistato, con riferimento ai limiti anagrafici, prevedendo che, nell'ambito del programma sperimentale, previsto dall'art. 8-*bis*, comma 2, del d.l. n. 104/2013, convertito dalla legge n. 128/2013, che include la possibilità di svolgere periodi di formazione in azienda per gli studenti degli ultimi due anni delle scuole secondarie nel triennio 2014-2016, si possano stipulare contratti di apprendistato in deroga ai limiti di età stabiliti dal Testo Unico dell'apprendistato.

Ne consegue che il personale ispettivo che si trovi ad analizzare, rispettivamente, un contratto di apprendistato per la qualifica o il diploma stipulato a tempo determinato in una attività stagionale ovvero un contratto di apprendistato di alta formazione per un sedicenne dovrà attenersi alle previsioni normative e contrattuali collettive che, se rispettate, escluderanno l'applicazione di qualsiasi reazione sanzionatoria connessa alla instaurazione del rapporto formativo.

# Una interrogazione telematica istantanea per sostituire (in futuro) il Durc

di Pierluigi Rausei\*

## 1. La ipersemplicificazione del Durc

L'art. 4 del decreto-legge 20 marzo 2014, n. 34, convertito dalla legge 16 maggio 2014, n. 78<sup>1</sup>, introduce una imponente riforma di impronta altamente semplificatrice in materia di «*Documento unico di regolarità contributiva*» (di seguito «*Durc*»)<sup>2</sup>, oggi già smaterializzato, ma che potrà pervenire presto ad

---

\* Si segnala che le considerazioni contenute nel presente contributo sono frutto esclusivo del pensiero dell'Autore e non hanno carattere in alcun modo impegnativo per l'amministrazione di appartenenza.

<sup>1</sup> Per un primo commento al testo originario del d.l. n. 34/2014 si vedano i contributi raccolti in: A.A.V.V., *Speciale Jobs Act*, in *Quotidiano Ipsoa*, [www.ipsoa.it](http://www.ipsoa.it), 2014; M. TIRABOSCHI (a cura di), *Decreto-legge 20 marzo 2014, n. 34. Disposizioni urgenti per favorire il rilancio dell'occupazione e per la semplificazione degli adempimenti a carico delle imprese. Prime interpretazioni e valutazioni di sistema*, ADAPT LABOUR STUDIES e-Book series n. 22/2014, ADAPT University Press; P. RAUSEI (a cura di), *Jobs Act le novità per le imprese*, in *Le Guide Ipsoa Quotidiano*, Milano, aprile 2014. Per una prima analisi del testo del d.l. n. 34/2014, come convertito dalla legge n. 78/2014, si vedano i contributi raccolti in: P. RAUSEI (a cura di), *Jobs Act le novità della legge di conversione*, in *Le Guide Ipsoa Quotidiano*, Milano, maggio 2014; M. LONGONI (a cura di), *La riforma del lavoro. Il decreto legge n. 34 e le altre innovazioni del governo Renzi*, in *Guida Giuridica, Italia Oggi*, n. 11/2014.

<sup>2</sup> Un inquadramento generale del Durc può rinvenirsi nei contributi di V. LIPPOLIS, *DURC. Documento unico di regolarità contributiva*, Ipsoa, Milano, 2011; M. GALLO, *Documento unico di regolarità contributiva: il nuovo regime*, in *Guida lav.*, 2007, 49, 55 ss.; P. RAUSEI, *Controlli e sanzioni per i datori non in regola con il Durc*, in *Dir. Prat. Lav.*, 2008, n. 12, 725-734; P. PENNESI, D. PAPA, *Durc: le nuove regole*, in *Dir. Prat. Lav.*, 2008, 7, 451-460; F. NATALINI, *Durc: la circolare esplicativa del Ministero del lavoro*, in *Guida lav.*, 2008, 6, 57 ss.; P. RAUSEI, *Il Durc per tutti i benefici normativi e contributivi: limiti, vincoli e sanzioni*, in

un sistema idoneo a conseguire il rilascio automatico della certificazione di regolarità contributiva a fronte di crediti capienti certi, liquidi ed esigibili, senza orpelli procedurali, ma, soprattutto, l'attestazione automatica della regolarità, chiamata a sostituire il Durc rilasciato a mezzo PEC all'impresa<sup>3</sup>, senza tempi di istruttoria e senza lungaggini procedurali, sulla base della mera interrogazione telematica del sistema che sarà reso operativo dalla normativa di secondo livello.

Se, infatti, il decreto interministeriale attuativo del “*Jobs Act*” riuscirà a dare tecnicamente corpo a tali misure, si tratterà di una imponente innovazione legislativa, a fronte dei molteplici interventi normativi di modifica che hanno reso complesso e farraginoso il quadro regolatorio di riferimento in materia di verifica della regolarità contributiva, anche per la duplice esigenza di preservare il valore del Durc quale certificazione di regolarità degli obblighi previdenziali (contributivi e assicurativi), contemperando le evidenti esigenze di semplificazione temporale e procedurale.

## 2. Le vicende originarie del Durc

Il Durc nasce quale certificazione unificata relativa alla regolarità dei versamenti di contributi previdenziali e assistenziali, nonché dei premi assicurativi, da parte delle imprese edili, appaltatrici di lavori pubblici e privati, rilasciata dalle Casse Edili, in forza di una convenzione fra le stesse e i

---

*Quotidiano Lavoro*, 8 gennaio 2008. Sulle più recenti semplificazioni si vedano i contributi di C. SANTORO, *Gli interventi sul DURC*, in M. TIRABOSCHI (a cura di), *Il lavoro riformato*, Giuffrè, Milano, 2013, 445-451; G. BONATI, *I crediti certi vantati nei confronti della PA abilitano il Durc*, in *Guida Lav.*, 2014, n. 7, 76 ss.; V. LIPPOLIS, *Le semplificazioni alla disciplina del Durc – parte I e parte II*, in *La Circolare di Lavoro e Previdenza*, 2013, n. 38, 8-13, n. 39, 10-15; V. LIPPOLIS, *Rilascio del Durc regolare in presenza di pendenze contributive*, in *La Circolare di Lavoro e Previdenza*, 2013, n. 43, 10-13. Da ultimo, con riguardo alla possibile incidenza del DURC sul contrasto al lavoro sommerso si vedano le riflessioni di P. PENNESI, D. PAPA, *Il contrasto al lavoro nero e irregolare e il DURC*, in M. TIRABOSCHI, L. FANTINI (a cura di), *Il Testo Unico della salute e sicurezza sul lavoro dopo il correttivo (d.lgs. n. 106/2009)*, Giuffrè, 2009, 525 ss. Con specifica attenzione alle novità introdotte dal d.l. n. 34/2014 sia consentito rinviare a P. RAUSEI, *DURC. DL 20 marzo 2014*, n. 34, e-book, Ipsoa, Milano, 2014.

<sup>3</sup> Cfr. Messaggio Inps 23 agosto 2013, n. 13414; Circolare Pres. Cons. Min. – Dip. Funzione Pubblica n. 6 del 31 maggio 2012.

due Istituti, Inps e Inail, titolari della gestione delle forme di assistenza e previdenza obbligatorie del settore<sup>4</sup>.

In questo senso, il Durc consente effettivamente di comprovare lo stato di regolarità di un'impresa, in materia previdenziale, ai fini del regolare affidamento dei lavori, mediante l'acquisizione e la produzione di un solo documento, che, data la sua peculiare efficacia e finalità, non può essere sostituito da una autodichiarazione dell'interessato<sup>5</sup>.

In seguito, il Durc è stato esteso, per effetto dell'art. 1, comma 1175, della legge 27 dicembre 2006, n. 296 a tutte le attività e a tutti i settori, a far data dal 1° luglio 2007, al fine di godere dei «*benefici normativi e contributivi previsti dalla normativa in materia di lavoro e legislazione sociale*» che sono subordinati, appunto, «*al possesso, da parte dei datori di lavoro, del Documento unico di regolarità contributiva*», secondo l'esplicito dettato normativo.

Con l'entrata in vigore del decreto ministeriale 24 ottobre 2007 (attuativo dell'art. 1, comma 1176, della legge n. 296/2006), dal 30 dicembre 2007, si è avuta una profonda modifica nel sistema di tutele e garanzie preventive che il Legislatore ha posto in capo agli operatori, un sistema che trova nella certificazione della regolarità contributiva una frontiera invalicabile, posta quasi a baluardo difensivo del lavoro, valutato nella prospettiva dei suoi quattro tradizionali pilastri: sicurezza, retribuzione, contribuzione e tutela<sup>6</sup>.

---

<sup>4</sup> La disciplina normativa in materia trova originario fondamento, rispettivamente, per quanto riguarda gli appalti pubblici nell'art. 2, commi 1, 1-bis e 2, del decreto-legge n. 210/2002, come convertito dalla legge n. 266/2002, e per gli appalti privati nell'art. 3, comma 8, lettere b-bis) e b-ter), del D.Lgs. n. 494/1996, nel testo modificato dall'art. 86, comma 10, del d.lgs. n. 276/2003.

<sup>5</sup> Così il Ministero del Lavoro dapprima nella lettera circolare n. 848 del 14 luglio 2004 e più di recente nella Circolare n. 12 del 12 giugno 2012.

<sup>6</sup> Nel contesto dei precedenti tentativi di semplificazione va rilevato che, sebbene l'art. 1, comma 1175, della legge n. 296/2006 subordini il godimento dei benefici normativi e contributivi al "possesso" del Durc, il mancato rilascio del documento unico non inficia minimamente la legittima fruizione delle agevolazioni, stante il chiaro riferimento al possesso dei "requisiti" di regolarità e non alla mera materiale consistenza del documento. In questo senso, espressamente la Circolare n. 5/2008, la quale peraltro, ad ulteriore semplificazione delle procedure, dopo aver chiarito che la richiesta e il rilascio della certificazione in tali casi danno luogo ad una procedura soltanto "virtuale", anche alla luce dei principi contenuti nella legge n. 241/1990, come modificata dalla legge n. 15/2005, al fine di "evitare ogni appesantimento delle procedure amministrative non necessitato da specifiche circostanze" e al contempo di "favorire l'uso della telematica nei rapporti tra amministrazioni e i privati", stabilisce che il richiedente potrà limitarsi "semplicemente ad indicare, come in passato e secondo le abituali procedure, il codice identificativo del beneficio richiesto", senza dover procedere a presentare una specifica istanza di certificazione, residuando all'Istituto

La Circolare 30 gennaio 2008, n. 5 del Ministero del Lavoro ha evidenziato i quattro momenti essenziali nei quali si sviluppa la relazione fra azienda e Durc: analisi preliminare dei benefici e delle agevolazioni godute; verifica del possesso dei requisiti di regolarità; constatazione dell'assenza di elementi ostativi e inibenti; segnalazione agli Istituti previdenziali e agli organismi bilaterali interessati delle conclusioni sanzionatorie definitive ostatiche<sup>7</sup>.

La complessità del procedimento e la gravità della crisi economica finanziaria che ha interessato il nostro Paese subito dopo l'avvento generalizzato del Durc ha spinto il Legislatore, negli anni immediatamente successivi, ad avviare progressivamente forme ampie di semplificazione e di smaterializzazione. Così l'art. 16-*bis*, comma 10, del decreto-legge n. 185/2008, convertito con modificazioni dalla legge n. 2/2009, stabilì che le stazioni appaltanti pubbliche dovevano acquisire d'ufficio, anche attraverso strumenti informatici, il Durc.

In seguito, con Circolare n. 59 del 28 marzo 2011, l'Inps ha illustrato le disposizioni relative al Durc contenute nel Regolamento attuativo del Codice dei contratti pubblici (D.P.R. 5 ottobre 2010, n. 207) e l'aggiornamento del portale unico [www.sportellounicoprevidenziale.it](http://www.sportellounicoprevidenziale.it) che ha rappresentato un ulteriore passo verso la semplificazione dello strumento.

---

previdenziale “la verifica del requisito della regolarità contributiva ai fini della fruizione della agevolazione richiesta”. Si tengano presenti le istruzioni fornite dal Ministero del Lavoro in ottica semplificatrice dapprima con Circolare n. 34 del 15 dicembre 2008 e con Nota prot. n. 6378 del 9 aprile 2013 (autocertificazione del datore di lavoro), nonché con Circolare n. 10 del 1° aprile 2009 (autocertificazione in modalità informatica con firma digitale e posta elettronica certificata).

<sup>7</sup> L'art. 9, comma 1, del D.M. 24 ottobre 2007 con rinvio ad apposito elenco contenuto nell'allegato A, ha previsto ipotesi specifiche di irregolarità e di violazioni delle norme poste a tutela delle condizioni di lavoro, che siano poste in essere dal datore di lavoro o dal dirigente responsabile dell'impresa successivamente all'entrata in vigore del decreto ministeriale stesso (art. 9, comma 5), che sono ostatiche al rilascio del Durc per un determinato arco di tempo se sono stati emanati i relativi provvedimenti amministrativi (ordinanza-ingiunzione) o giurisdizionali (sentenza passata in giudicato) definitivi in ordine alla commissione degli illeciti. Quanto alla efficacia temporale della causa ostatica l'allegato A del D.M. 24 ottobre 2007 distingue a seconda della gravità dell'illecito commesso: 24 mesi per omicidio colposo e omissione dolosa delle cautele antinfortunistiche; 18 mesi per lesioni colpose con violazioni in materia di sicurezza sul lavoro; 12 mesi per contravvenzioni commesse dai datori di lavoro e dai dirigenti in materia di sicurezza nei cantieri temporanei e mobili, in materia di sicurezza durante il lavoro, in materia di prevenzione infortuni nelle costruzioni edili, in materia di norme generali relative all'igiene del lavoro, in materia di prevenzione degli infortuni sul lavoro; 8 mesi per occupazione dei lavoratori extracomunitari clandestini; 6 mesi per occupazione di lavoratori “in nero”; 3 mesi per omessi riposi giornalieri e settimanali.

### 3. Dematerializzazione e semplificazione nelle riforme più recenti

A sua volta l'art. 14, comma 6-*bis*, del decreto-legge n. 5/2012, convertito in legge n. 35/2012, ha disposto l'acquisizione d'ufficio da parte delle amministrazioni pubbliche anche con riguardo ai lavori privati.

In seguito con il decreto ministeriale 13 marzo 2013 si è disposto, in attuazione dell'art. 13-*bis* del decreto-legge n. 52/2012, convertito in legge n. 94/2012, circa la possibilità per le imprese con irregolarità contributive accertate di ottenere comunque il Durc regolare con una certificazione che attesta la sussistenza e l'importo di crediti certi, liquidi ed esigibili nei confronti di pubbliche amministrazioni di importo almeno pari ai versamenti contributivi mancanti<sup>8</sup>.

Mentre con l'art. 31 del decreto-legge n. 69/2013, convertito in legge n. 98/2013<sup>9</sup>, sono state inserite ulteriori importanti semplificazioni procedurali e regolatorie: utilizzo del Durc rilasciato con compensazione dei crediti (comma 1), esonero dal Durc per i lavori privati in edilizia di manutenzione realizzati direttamente in economia (comma 1-*bis*), acquisizione d'ufficio del Durc per la generalità dei soggetti (commi 2, 4, 6 e 8-*quater*), validità quadrimestrale del documento (commi 5, 8-*ter*, 8-*quinquies* e 8-*sexies*), necessità del Durc per le verifiche amministrativo-contabili (comma 7), semplificazione del preavviso di accertamento negativo in caso di irregolarità prima di emettere il

---

<sup>8</sup> Il DURC in tali ipotesi viene emesso con la specifica precisazione che il rilascio è avvenuto per effetto dell'art. 13-*bis*, comma 5, D.L. n. 52/2012, precisando l'importo del debito contributivo e gli estremi della certificazione esibita per il rilascio del DURC, secondo le indicazioni offerte dal Ministero del Lavoro con la Circolare 21 ottobre 2013, n. 40 e dall'INAIL con la Circolare 11 novembre 2013, n. 53. Ne consegue che nel contesto attualmente vigente del "sistema" che governa il documento unico della regolarità contributiva, il DURC rilasciato in presenza di certificazione di crediti verso la P.A. costituisce una specifica e autonoma tipologia, ben distinta e facilmente identificabile, attraverso la quale – anche in ragione del grave ritardo delle pubbliche amministrazioni e della altrettanto grave crisi economico-finanziaria ancora in atto – si consente alle imprese creditrici nei confronti delle P.A. di ottenere il rilascio di un DURC regolare che permette di permanere operativi sul mercato nonostante la sussistenza di debiti contributivi e/o assicurativi, con impatto sicuramente peculiare nel settore dei contratti e degli appalti pubblici. Si precisa, inoltre, che l'INPS con la Circolare 30 gennaio 2014, n. 16, ha fornito indicazioni operative riguardo all'applicazione della disciplina a seguito della avvenuta realizzazione, da parte del Ministero dell'economia e delle finanze, nell'ambito della "Piattaforma per la Certificazione dei Crediti" (PCC), della specifica funzione di "Gestione Richieste DURC", riservata ai soggetti che risultano titolari dei crediti, e della ulteriore funzione di "Verifica la capienza per l'emissione del DURC", rivolta ai soggetti tenuti al rilascio del DURC.

<sup>9</sup> Cfr. Circolare Min. Lav. n. 36 del 6 settembre 2013.

Durc irregolare (comma 8), estensione dell'intervento sostitutivo nei confronti degli Istituti previdenziali in caso di Durc irregolare (commi 3 e 8-*bis*).

Peraltro dal 1° luglio 2013, per effetto del DPCM 22 luglio 2011 che ha attuato sul punto il Codice dell'amministrazione digitale (decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82), tutte le comunicazioni fra imprese e pubbliche amministrazioni sono state smaterializzate ed avvengono esclusivamente utilizzando tecnologie informatiche e telematiche<sup>10</sup>.

In questa prospettiva di semplificazione si è mosso l'INPS con messaggio 27 febbraio 2014, n. 2889 col quale sono state rese note le nuove modalità di "rilascio" del "DURC interno", che sostituisce il DURC "formale" con un sistema di segnalazione degli esiti della verifica (cosiddetti "semafori") i quali generano, appunto, il "DURC interno" nel "Cassetto previdenziale aziende"<sup>11</sup>. Peraltro, con messaggio n. 4069 del 14 aprile 2014 l'Istituto, in considerazione delle difficoltà riscontrate in fase di avvio del sistema delineato dal messaggio n. 2889/2014, ne ha procrastinato l'entrata in vigore e l'effettiva operatività<sup>12</sup>.

---

<sup>10</sup> Si sottolinea nel sistema professionale degli intermediari e degli operatori della consulenza del lavoro che *"nonostante i recenti interventi in materia di smaterializzazione e semplificazione (...) le aziende continuano a considerare le modalità di rilascio del DURC un vero e proprio laccio che rallenta la capacità operativa delle stesse"*, così testualmente V. SILVESTRI, *Il durc on line*, in M. LONGONI (a cura di), *La riforma del lavoro. Il decreto legge n. 34 e le altre innovazioni del governo Renzi cit.*, 29.

<sup>11</sup> In particolare, il "semaforo verde" sta ad indicare una situazione compatibile con la fruizione dei benefici, al contrario il "semaforo rosso" indica una situazione incompatibile con il godimento dei benefici. L'INPS ricorda come l'art. 7, comma 3, del DM 24 ottobre 2007 prevede che in assenza dei requisiti di regolarità l'Istituto è tenuto ad emettere un DURC negativo, soltanto dopo aver invitato il datore di lavoro a regolarizzare la propria posizione entro 15 giorni. La richiesta del DURC interno è effettuata dall'Istituto, quale ente chiamato a riconoscere i benefici subordinatamente alla regolarità contributiva e non viene più effettuata dal datore di lavoro con la denuncia contributiva relativa al mese in cui sono richiesti i benefici. In particolare, con frequenza mensile (intorno alla metà di ogni mese di calendario), i sistemi informativi centrali interrogano gli archivi elettronici dell'INPS per rilevare eventuali situazioni di irregolarità. Quando non sono rilevate irregolarità, viene attivata immediatamente all'interno del Cassetto previdenziale la segnalazione positiva (semaforo verde), che vale come "DURC interno positivo". Il datore di lavoro può godere dei benefici che gli spettano per il mese in relazione al quale è attivato il semaforo verde. Peraltro, in forza delle previsioni contenute nell'art. 31, comma 8-*ter*, del decreto-legge n. 69/1998, convertito con legge n. 98/2013 il DURC interno positivo consente la fruizione dei benefici che competono per i tre mesi successivi, anche qualora nel frattempo dovesse eventualmente insorgere una situazione di irregolarità. La validità quadrimestrale del DURC interno positivo rispetto ai benefici è rappresentata dalla immediata accensione del semaforo verde per quattro mesi consecutivi.

<sup>12</sup> Con messaggio n. 4069/2014 l'INPS ha precisato che stanti le difficoltà iniziali di avvio del nuovo sistema le note di rettifica già calcolate per il 15 maggio saranno ricalcolate al 15 giugno 2014 ed inviate alle aziende insieme a quelle programmate per l'invio alla stessa data

#### **4. Automatismo della verifica per sostituire il Durc**

Il primo comma dell'art. 4 del decreto-legge n. 34/2014, convertito dalla legge n. 78/2014, stabilisce che chiunque vi abbia interesse – compresa la stessa impresa, come precisato dall'intervento correttivo del Parlamento – potrà verificare non solo “*con modalità esclusivamente telematiche*”, ma anche “*in tempo reale*”, digitando esclusivamente il codice fiscale del soggetto da verificare, le condizioni di “*regolarità contributiva*” di una impresa nei confronti di INPS e INAIL, nonché – con riferimento alle imprese tenute ad applicare i contratti collettivi del settore edile – delle Casse edili.

Tale interrogazione telematica ad effetto immediato ed automatico, peraltro, per espressa previsione normativa è chiamata a sostituire ad ogni effetto di legge e contrattuale il Durc, ovunque esso sia normativamente previsto, fatte salve le esclusioni che il decreto-legge n. 34/2014 non individua, delegando a ciò il Ministro del Lavoro.

Si tratta di un intervento normativo di assoluto rilievo in considerazione del peso notevole che il Durc ha nei confronti della concreta operatività delle imprese, specie a fronte del grave e lungo periodo di crisi economico-finanziario, dove anche l'attesa per le istruttorie sulla regolarità contributiva possono inficiare la tempestività delle azioni imprenditoriali, anche a vantaggio dei lavoratori, oltretutto per il mantenimento di un livello di competitività adeguato.

D'altro canto, nell'introdurre tale novità, il cui impatto, come si è detto, assume una portata semplificatrice di sicura rilevanza, il decreto-legge n. 34/2014, convertito dalla legge n. 78/2014, delinea anzitutto una dettagliata procedura di regolazione di secondo livello, affidando (art. 4, comma 2) al Ministro del Lavoro e delle Politiche sociali il compito di deregolamentare e sostituire il Durc con un sistema di accesso immediato alle informazioni archiviate e gestite da Inps, Inail e Casse edili.

In secondo luogo la norma sancisce una validità quadrimestrale della nuova modalità semplificata di accesso alle informazioni relative alla regolarità contributiva (art. 4, comma 1).

---

del 15 giugno secondo il messaggio n. 2889/2014, mentre resta ferma l'emissione e l'invio delle restanti note di rettifica al 15 settembre 2014. Tuttavia, questo posizionamento dell'Istituto previdenziale mostra con chiarezza evidente le difficoltà obiettive che accompagnano l'effettiva attuazione di quanto previsto dall'art. 4 del d.l. n. 34/2014, convertito nella legge n. 78/2014.

Inoltre l'interrogazione svolta secondo le modalità semplificate di cui all'emanando decreto ministeriale assolve anche all'obbligo di verificare la sussistenza del requisito di ordine generale previsto dall'art. 38, comma 1, lettera i), del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, nel contesto della Banca nazionale dei contratti pubblici (art. 4, comma 3).

La norma contiene anche un elemento di armonizzazione del regime di intervento sostitutivo per le amministrazioni pubbliche che erogano sovvenzioni, contributi, sussidi, ausili finanziari e vantaggi economici di qualunque genere alle imprese, a fronte di un Durc che attesti la irregolarità contributiva dell'interessato (art. 4, comma 4).

Non manca un intervento di adeguamento in merito al regime di intervento sostitutivo per le amministrazioni pubbliche (art. 4, comma 5).

La legge n. 78/2014 ha aggiunto, altresì, una disposizione in tema di verifica degli effetti delle disposizioni in materia decorso un anno dalla entrata in vigore del decreto interministeriale (art. 4, comma 5-*bis*).

Tuttavia, infine, su tutto pesa la previsione di una assoluta invarianza di spese (art. 4, comma 6).

## **5. Caratteristiche e contenuti del decreto interministeriale**

Il Ministro del lavoro e delle politiche sociali, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, nonché con il Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione, per i profili di competenza, sentendo INPS e INAIL e Commissione paritetica per le Casse edili, deve procedere entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore del decreto-legge n. 34/2014 ad emanare un decreto (interministeriale), nel quale devono essere definiti i requisiti di regolarità, i contenuti e le modalità della verifica, le ipotesi di esclusione dalla validità dell'interrogazione telematica istantanea rispetto alla sostituzione del Durc.

All'evidenza tale termine (che pure il Parlamento avrebbe potuto modificare in sede di conversione) non risulta già rispettato avendo dovuto vedere la luce il decreto interministeriale entro il 19 maggio 2014, in concomitanza alla scadenza per la conversione in legge del decreto-legge<sup>13</sup>.

---

<sup>13</sup> Sul punto E. MASSI, *Elenco anagrafico dei lavoratori, Durc e contratti di solidarietà*, in *Dir. Prat. Lav.*, 2014, 16, 943, sottolinea che "i termini per la Pubblica Amministrazione, in passato, sono stati sovente ordinatori con lunghi ritardi sulla tabella di marcia".

La legge n. 78/2014 sancisce peraltro anche la facoltà di aggiornamento della decretazione di secondo livello, in qualsiasi momento essa venga a rendersi necessaria e non già annualmente come nel testo originario del d.l. n. 34/2014. D'altronde, nella fase attuativa, le ipotesi di esclusione dalla valenza sostitutiva dell'interrogazione telematica potrebbero astrattamente depotenziare la portata dell'intervento di semplificazione qui annotato, giacché tanto più numerose e rilevanti saranno le esclusioni, tanto meno efficace risulterà lo strumento quale ausilio concreto alla gestione ordinaria delle piccole e medie imprese. In special modo perché il Legislatore non indirizza in alcun modo il Ministro del Lavoro nella individuazione di tali esclusioni, mentre criteri di indirizzo sono enucleati per gli aspetti attinenti la verifica della regolarità contributiva.

In effetti, la *lettera a)* del comma 2 dell'art. 4 del decreto-legge n. 34/2014 precisa che il decreto interministeriale deve ispirarsi, anzitutto, al criterio secondo il quale la verifica della regolarità contributiva da effettuarsi telematicamente in tempo reale e, quindi, istantaneamente ed automaticamente, deve riguardare la generalità dei pagamenti che risultano scaduti con riferimento all'ultimo giorno del secondo mese che precede quello nel quale l'interrogazione di verifica viene richiesta al sistema, sempreché risulti evidentemente già scaduto anche il termine di presentazione delle denunce retributive mensili.

La verifica, inoltre, deve comprendere oltre alle posizioni dei lavoratori subordinati anche quelle dei lavoratori che operano in azienda con contratto di collaborazione coordinata e continuativa, anche nella modalità a progetto.

Spetta alla *lettera b)* del secondo comma dell'art. 4 del decreto-legge n. 34/2014 precisare, tecnicamente, che la verifica di regolarità contributiva istantanea e automatica deve avvenire mediante una interrogazione unica e unitaria presso gli archivi informatici gestiti da INPS, INAIL e Casse edili, eseguita inserendo esclusivamente il codice fiscale del soggetto di cui si chiede la verifica.

La norma richiede che le banche dati dei due Istituti previdenziali (che attestano il credito e il debito, rispettivamente, contributivo ed assicurativo) e delle Casse edili siano messe effettivamente nelle condizioni di operare in piena integrazione fra loro e con riconoscimento reciproco delle informazioni disponibili. In questo senso il decreto-legge prevede che a livello tecnologico ed informatico le piattaforme non solo siano chiamate a dialogare con scambio vicendevole e immediato delle informazioni, ma anche ad attivare una vera e propria cooperazione applicativa dei singoli sistemi fra loro.

A dire il vero, stante la clausola di invarianza di spesa, proprio questo aspetto rappresenta il cardine dell'intervento di semplificazione delineato in materia di Durc, giacché l'innovazione rischierebbe concretamente di naufragare clamorosamente qualora le tecnostrutture di Inps, Inail e Casse edili non risultassero in grado di integrare operativamente i rispettivi archivi per costruire la immaginata piattaforma comune di cooperazione applicativa capace di restituire una risposta immediata alla interrogazione istantanea effettuata mediante digitazione del solo codice fiscale dell'impresa di cui si domanda la verifica di regolarità da parte del soggetto interessato.

La scommessa del Legislatore ha, dunque, una posta molto alta, in quanto l'effettività e l'efficacia della disposizione in esame si gioca interamente sul crinale della realizzabilità dell'architettura informatica necessaria, nonché, superato tale primo scoglio, sulla realizzazione ed implementazione della stessa in tempi ragionevolmente stretti<sup>14</sup>.

Nella *lettera c)* del comma secondo, l'art. 4 del decreto-legge n. 34/2014 si stabilisce che, con riferimento alle fattispecie relative alla fruizione di benefici normativi e contributivi, nel dare attuazione all'art. 1, comma 1175, della legge n. 296/2006, il decreto interministeriale deve individuare le tipologie di irregolarità pregresse che devono essere considerate ostative alla risultanza di regolarità dell'interrogazione a sistema.

Tali irregolarità, peraltro, non avranno riguardo soltanto alla materia previdenziale (si ritiene relativi a: correntezza e correttezza dei versamenti, tempestività e trasparenza negli adempimenti), ma più in generale anche alla tutela delle condizioni di lavoro (si ritiene relativi a: sicurezza sul lavoro, applicazione della contrattazione collettiva, retribuzione, orario di lavoro, regolarità dei rapporti di lavoro)<sup>15</sup>.

Non solo, perché la disposizione in esame non enuclea, né definisce la portata della qualificazione "*pregresse*" delle irregolarità ostative, per cui spetterà al decreto interministeriale determinare se esse saranno quelle del biennio, triennio, quinquennio precedente alla interrogazione, oppure se riguarderanno l'intera vita aziendale. Chiaramente tanto maggiore risulterà essere il lasso

---

<sup>14</sup> Sotto questo profilo deve essere necessariamente segnalato – alla stregua di un precedente di sicuro peso rispetto alla capacità di interscambio e di interconnessione dei dati fra i soggetti coinvolti – che, ai sensi dell'art. 2, comma 3, del DM 24 ottobre 2007, tutti i soggetti che lo formano e lo rilasciano avrebbero già dovuto mettere il Durc a disposizione della banca dati telematica costituita fra i servizi di vigilanza ai sensi dell'art. 10 del D.Lgs. n. 124/2004.

<sup>15</sup> Secondo l'opinione di E. MASSI, *Elenco anagrafico dei lavoratori, Durc e contratti di solidarietà* cit., 944, l'emanando decreto interministeriale dovrà riprendere in considerazione "magari, riviste od integrate" le ipotesi di illecito elencate nella Tabella A del D.M. 24 ottobre 2007.

temporale preso a riferimento, tanto minore sarà l'incidenza semplificatoria del decreto di secondo livello attuativo della legge n. 78/2014, che ha convertito il decreto-legge n. 34/2014.

D'altra parte, l'art. 4, comma 3, ultimo periodo, del decreto-legge n. 34/2014, ha premura di evidenziare che tutte le norme che risulteranno incompatibili con i contenuti dell'intero art. 4 dovranno ritenersi abrogate dalla data di entrata in vigore del decreto interministeriale attuativo delle disposizioni in esso contenute.

Da ultimo, il quarto comma dell'art. 4 del decreto-legge prevede che l'emanando decreto interministeriale potrà essere aggiornato ogni anno, in considerazione delle modifiche normative eventualmente intervenute, ma anche in ragione della evoluzione dei sistemi telematici che verranno utilizzati per le operazioni di verifica della regolarità contributiva.

## **6. Spese invariate**

Secondo le previsioni dell'art. 4, comma 6, del decreto-legge n. 34/2014, convertito dalla legge n. 78/2014, il sistema informativo che attua la semplificazione introdotta dal primo comma della medesima disposizione deve essere realizzato e reso operativo senza nessun incremento di spese per l'erario, in quanto le amministrazioni pubbliche coinvolte (Inps, Inail e Ministero del Lavoro) dovranno provvedervi con le risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili al momento dell'entrata in vigore del decreto-legge e, in ogni caso, nella piena invarianza di spese, vale a dire "*senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica*".

Invero l'operazione potrebbe essere portata agevolmente a compimento se le tecnostutture interne delle istituzioni pubbliche (Inps per i contributi previdenziali, Inail per i premi assicurativi, Ministero del Lavoro per le irregolarità relative alla tutela delle condizioni di lavoro) saranno capaci di costruire quella cooperazione applicativa di cui si è detto in precedenza, con il necessario coinvolgimento e integrazione degli archivi informatici anche delle Casse edili.

## **7. Validità del Durc**

Sotto altro, ma non meno rilevante profilo, nell'art. 4, comma 1, del decreto-legge n. 34/2014, convertito dalla legge n. 78/2014, si stabilisce che la

risultanza della interrogazione telematica in materia di regolarità contributiva, destinata a sostituire in tutto e per tutto il Durc (fatte salve, si ribadisce, le esclusioni che verranno individuate nel decreto interministeriali), avrà validità di 120 giorni dalla data di acquisizione<sup>16</sup>.

La previsione normativa appare in diretta continuità con quanto sancito dall'art. 31, commi 5 e 8-ter, del decreto-legge n. 69/2013, convertito in legge n. 98/2013, che aveva già fissato la validità del Durc in 120 giorni dalla data del rilascio, per i contratti pubblici, per i benefici normativi e contributivi in materia di lavoro e legislazione sociale, nonché per i finanziamenti e le sovvenzioni pubbliche comunitarie, statali e regionali<sup>17</sup>.

L'intervento normativo sembra avere qui il significato di vera e propria scelta valoriale del Legislatore per una permanenza temporanea quadrimestrale degli effetti della nuova verifica telematica istantanea di regolarità.

## 8. Durc e contratti pubblici

L'art. 4, comma 3, del decreto-legge n. 34/2014 prevede che l'interrogazione immediata di verifica telematica istantanea della regolarità contributiva è idonea ad assolvere all'obbligo di verifica della sussistenza del requisito di ordine generale previsto dall'art. 38, comma 1, lettera i), del d.lgs. n. 163/2006 (in ragione del quale sono esclusi dalla partecipazione alle gare di appalto, fra l'altro, gli operatori economici che hanno commesso “violazioni gravi, definitivamente accertate, alle norme in materia di contributi previdenziali e

---

<sup>16</sup> Per V. SILVESTRI, *Il durc on line* cit., 31, è questo uno dei punti maggiormente qualificanti dell'intervento normativo, giacché consentirà di “*creare delle cd. “white list”, su cui andranno a puntare tutte le richieste inerenti la stessa azienda, e che potranno far riferimento sempre allo stesso documento, fino al termine della validità quadrimestrale*”.

<sup>17</sup> Nell'odierno regime normativo il DURC rilasciato per i contratti pubblici di lavori, servizi e forniture ha validità di 120 giorni dalla data del rilascio (sebbene per il pagamento del saldo finale risulti in ogni caso necessaria l'acquisizione di un nuovo DURC ai sensi dell'art. 31, comma 5, del decreto-legge n. 69/2013, convertito in legge n. 98/2013). In base ai chiarimenti forniti dal Ministero del Lavoro con la Circolare n. 36/2013, essendo la norma in vigore dal 21 agosto 2013, risulta, quindi, applicabile esclusivamente ai DURC rilasciati dopo tale data, mentre i DURC rilasciati prima del 21 agosto 2013, godono di una validità di 90 giorni, così come previsto dalle disposizioni precedentemente in vigore. Anche per quanto attiene alla fruizione dei benefici normativi e contributivi in materia di lavoro e legislazione sociale e per i finanziamenti e le sovvenzioni previsti dalla normativa dell'Unione europea, statale e regionale, il DURC ha validità di 120 giorni dalla data del rilascio, mentre le disposizioni in materia di validità quadrimestrale del DURC si applicano anche ai lavori edili commissionati da soggetti privati soltanto fino al 31 dicembre 2014 (art. 31, commi 8-ter e 8-sexies, del decreto-legge n. 69/2013, convertito in legge n. 98/2013).

*assistenziali, secondo la legislazione italiana o dello Stato in cui sono stabiliti*)<sup>18</sup>, presso la Banca dati nazionale dei contratti pubblici<sup>19</sup>.

Il comma 5 dell'art. 4 del decreto-legge n. 34/2014, convertito dalla legge n. 78/2014, interviene direttamente nel corpo dell'art. 31, comma 8-*bis*, del decreto-legge n. 69/2013, convertito in legge n. 98/2013, per eliminare le parole «*in quanto compatibile*» che limitavano nel testo originario della disposizione l'intervento sostitutivo a carico dei soggetti pubblici che provvedono alla erogazione di sovvenzioni, contributi, sussidi, ausili finanziari e vantaggi economici di qualunque genere, a fronte di un Durc irregolare secondo quanto previsto dal comma 3 del medesimo art. 31.

Per effetto dell'intervento correttivo del decreto-legge n. 34/2014, quindi, anche in tali casi, senza alcuna disamina di compatibilità, quando dalla verifica di regolarità risulta la sussistenza di una inadempienza contributiva relativa a uno o più soggetti impiegati nella esecuzione del contratto, i soggetti pubblici interessati (amministrazioni aggiudicatrici, organismi di diritto pubblico, enti aggiudicatori, altri soggetti aggiudicatori, soggetti aggiudicatori e stazioni appaltanti) devono trattenere dal pagamento una somma pari al debito contributivo accertato, procedendo quindi al pagamento di quanto dovuto direttamente agli enti previdenziali e assicurativi, compresa la Cassa edile (per i lavori pubblici)<sup>20</sup>.

---

<sup>18</sup> Peraltro l'art. 38, comma 2, del d.lgs. n. 163/2006, come modificato dall'art. 4, comma 2, lettera b), del decreto-legge 13 maggio 2011, n. 70, convertito con modificazioni nella legge 12 luglio 2011, n. 106, ha stabilito che «*ai fini del comma 1, lettera i), si intendono gravi le violazioni ostantive al rilascio del documento unico di regolarità contributiva*», definitivamente imponendo la coincidenza tra le ipotesi che impediscono il rilascio del Durc e la medesima causa di esclusione. Cfr. Cons. Stato, 30 giugno 2011, n. 3912; TAR Sardegna, 23 settembre 2011, n. 945. Si tenga presente, inoltre, che Cons. Stato, Ad. Plen., 4 maggio 2012, n. 8 ha sancito che la stazione appaltante non ha alcuna discrezionalità di valutazione rispetto alle risultanze della verifica svolta dagli Istituti previdenziali.

<sup>19</sup> La BDNCP è istituita presso l'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture (AVCP, [www.autoritalavoripubblici.it](http://www.autoritalavoripubblici.it)), in base all'art. 62-*bis* del d.lgs. n. 82/2005, introdotto dall'art. 44 del d.lgs. 30 dicembre 2010, n. 235, finalizzata a «*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, anche al fine del rispetto della legalità e del corretto agire della pubblica amministrazione e prevenire fenomeni di corruzione*».

<sup>20</sup> L'art. 4 del DPR 5 ottobre 2010, n. 207 (*Regolamento di esecuzione ed attuazione del Codice dei contratti pubblici*) disciplina l'intervento sostitutivo della stazione appaltante in caso di inadempienza contributiva dell'esecutore e del subappaltatore con pagamento diretto.

## 9. La verifica degli effetti del d.l. n. 34/2014

La legge n. 78/2014 ha espressamente previsto, aggiungendo il comma 5-*bis* all'art. 4 del decreto-legge n. 34/2014, che ai fini della verifica degli effetti delle disposizioni in materia di Durc, il Ministro del lavoro e delle politiche sociali, ad un anno di distanza dalla entrata in vigore del decreto interministeriale (“decorsi dodici mesi” dice testualmente la norma), deve presentare una apposita relazione al Parlamento, tuttavia la mera relazione alle Camere non sembra poter adeguatamente assicurare pienezza di informazioni in termini di effettività delle misure adottate.

### SCHEDA RIEPILOGATIVA

#### Articolo 4

#### *Semplificazioni in materia di documento unico di regolarità contributiva*

##### **Interrogazione istantanea telematica (comma 1)**

- Chiunque vi abbia interesse, compresa la stessa impresa, potrà **verificare con modalità esclusivamente telematiche ed in tempo reale la regolarità contributiva** nei confronti di Inps, Inail e casse edili. La risultanza dell'interrogazione ha **validità di 120 giorni** e **sostituisce ad ogni effetto il Durc**.

##### **Decreto ministeriale attuativo (comma 2)**

- Un **decreto interministeriale** deve definire i requisiti di regolarità, i contenuti e le modalità della verifica mediante una **unica interrogazione** presso gli archivi di Inps, Inail e casse edili, eseguita indicando esclusivamente il **codice fiscale**. La verifica **in tempo reale** riguarda i pagamenti scaduti sino all'ultimo giorno del secondo mese precedente e comprende i collaboratori coordinati e continuativi. Il decreto deve prevedere anche le **ipotesi di esclusione** e individuare le **pregresse irregolarità ostative** alla regolarità.

##### **Verifica delle violazioni nei contratti pubblici (comma 3)**

- L'interrogazione telematica assolve all'obbligo di **verifica della inesistenza di violazioni gravi accertate** nei confronti dei soggetti che partecipano alle procedure di affidamento delle concessioni e degli appalti di lavori, forniture e

servizi.

#### **Aggiornamenti delle procedure (comma 4)**

- Il decreto interministeriale **può essere aggiornato** in base alle modifiche normative o alla evoluzione dei sistemi telematici.

#### **Durc e intervento sostitutivo pubblico (comma 5)**

- Si armonizza il regime di **intervento sostitutivo per le amministrazioni pubbliche** che erogano sovvenzioni, contributi, sussidi, ausili finanziari e vantaggi economici di qualunque genere alle imprese, a fronte di un Durc che attesti la irregolarità contributiva dell'interessato.

#### **Verifica e monitoraggio (comma 5-bis)**

- Decorsi dodici mesi dalla entrata in vigore del decreto interministeriale il Ministero del lavoro deve presentare una **relazione al Parlamento**.

#### **Invarianza di spesa (comma 6)**

- Per introdurre l'interrogazione telematica istantanea Inps e Inail dovranno operare con le risorse (umane, strumentali e finanziarie) disponibili, **senza nuovi o maggiori oneri** per la finanza pubblica.

# **L'elenco anagrafico dei lavoratori e l'acquisizione dello stato di disoccupazione**

di Silvia Spattini

## **1. Le novità normative su l'anagrafe dei lavoratori e lo stato di disoccupazione**

L'art. 3 del d.l. n. 34/2014, convertito in l. n. 78/2014, ha apportato modifiche all'anagrafe dei lavoratori e ad una questione procedurale per l'ottenimento dello stato di disoccupazione.

Con il comma 1 dell'art. 3 in commento è stato modificato l'art. 4, comma 1, del d.P.R. n. 442/2000 riguardante l'elenco anagrafico dei lavoratori. Più nel dettaglio, l'intervento riguarda il campo di applicazione dell'anagrafe. Se la norma previgente si riferiva a un generico «persone», la nuova formulazione individua come destinatari della possibilità di iscrizione all'elenco anagrafico i cittadini italiani, i cittadini di Stati membri dell'Unione europea e stranieri regolarmente soggiornanti in Italia.

Questo intervento, come spiegato anche dalla relazione illustrativa del provvedimento, ha inteso precisare i soggetti destinatari del servizio con l'obiettivo di garantire la parità di trattamento delle persone in cerca di occupazione indipendentemente dal loro luogo di residenza, come richiesto dal regolamento (CE) n. 883/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29 aprile 2004.

A ben vedere, benché al comma 1 dell'art. 4 del d.P.R. n. 442/2000 si facesse riferimento genericamente a «persone», gli altri commi del medesimo articolo si riferivano già a «lavoratori nazionali e comunitari» e a «lavoratori stranieri in possesso del permesso di soggiorno per lavoro subordinato».

Il comma 2 dell'art. 3 del d.l. n. 34/2014 modifica invece l'art. 2, comma 1, del d.lgs. n. 181/2000, riguardante l'acquisizione dello stato di

disoccupazione. In questo caso, si introduce una facilitazione per i lavoratori disoccupati che intendono acquisire lo stato di disoccupazione e accedere ai servizi o alle azioni di politica attiva per il lavoro subordinate a tale condizione. Infatti, se in precedenza il lavoratore era obbligato a presentarsi presso il servizio per l'impiego competente territorialmente con riferimento al domicilio del lavoratore per rilasciare la dichiarazione di immediata disponibilità al lavoro e alla ricerca di una occupazione, ora la modifica normativa consente al lavoratore di prestare tale dichiarazione presso ogni servizio per l'impiego del territorio nazionale. Inoltre, con la l. n. 78/2014 di conversione, ha previsto che tale dichiarazione possa essere anche resa «tramite posta elettronica certificata (PEC)».

Questa modifica, oltre a favorire in generale tutti i lavoratori disoccupati nell'assolvere alla procedura prevista per l'ottenimento dello stato di disoccupazione, è stata introdotta per supportare l'attivazione della Garanzia Giovani in modo che i giovani alla ricerca di una occupazione possano rivolgersi ad un servizio per l'impiego indipendentemente dall'ambito territoriale di residenza.

La grande criticità che emerge rispetto a questa disposizione normativa è data dal fatto che attualmente non esiste una struttura informatica che consenta ai centri per l'impiego di condividere le informazioni a livello nazionale. Tutt'al più la condivisione è regionale, dal momento che la competenza per queste materie è appunto regionale e provinciale. Pertanto, perché questa disposizione sia effettiva e i lavoratori possano realmente acquisire lo stato di disoccupazione presentandosi a un qualsiasi centro per l'impiego del territorio nazionale è necessario che sia implementato un sistema che consenta ai servizi competenti di condividere a livello nazionale le informazioni.

Da ultimo, una annotazione relativa al risultato sul testo della norma dovuta alla tecnica redazionale adottata per la modifica. Intervenendo soltanto su alcune parti o parole della norma oggetto di modifica, si producono effetti a volte contraddittori, benché in questo caso non pregiudichino l'attuazione e la comprensione della disposizione. Nel caso specifico, il risultato dell'inserimento di alcune parole porta a prevedere la possibilità di «presentazione dell'interessato anche tramite posta elettronica», infatti il comma 1 dell'articolo 2 del decreto legislativo 21 aprile 2000, n. 181 recita: «La condizione di cui all'articolo 1, comma 2, lettera c), dev'essere comprovata dalla *presentazione* dell'interessato presso il servizio competente in ogni ambito territoriale dello Stato, o anche *tramite posta elettronica certificata (PEC)*».

## 2. L'anagrafe dei lavoratori

L'elenco anagrafico<sup>1</sup> è un sistema di registrazione dei lavoratori in cerca di un'attività lavorativa, indipendentemente dalla loro situazione di inoccupati, disoccupati o occupati, che intendono avvalersi dei servizi erogati dai servizi per l'impiego<sup>2</sup> (art. 4, d.P.R. n. 442/2000). Fu introdotto in sostituzione delle liste di collocamento in funzione della riorganizzazione dei servizi pubblici per l'impiego in occasione dell'eliminazione del monopolio pubblico del collocamento (d.lgs. n. 469/1997)<sup>3</sup>.

Con il passaggio dallo svolgimento di una funzione pubblica a servizio pubblico diretto a realizzare un effettivo incontro tra domanda e offerta di lavoro, si richiedeva ai nuovi centri per l'impiego di assumere un ruolo attivo e propositivo per realizzare tale nuovo compito. In questa ottica, lo stesso d.lgs. n. 469/1997, elenca le attività e funzioni attribuite ai centri per l'impiego, quali: la preselezione, la programmazione e il coordinamento di iniziative volte a incrementare l'occupazione, nonché a incentivare e supportare l'incontro tra domanda e offerta di lavoro.

Tuttavia, permanevano nell'ordinamento disposizioni normative relative al libretto di lavoro e alle liste di collocamento che mantenevano legati i nuovi centri per l'impiego alle vecchie procedure amministrative ereditate dal passato e alla gestione burocratica del collocamento, invece che agevolarli nell'assunzione del ruolo promozionale e di servizio che si voleva loro attribuire.

Per uscire da tale situazione il legislatore predispose un disegno riformatore che intendeva portare a compimento la modernizzazione dei servizi pubblici per l'impiego, nella direzione di un miglioramento dell'incontro tra domanda e

---

<sup>1</sup> S. Rosato, *Anagrafe dei lavoratori e soppressione delle liste di collocamento (art. 2)* (cap. 2, parte II), in M. Tiraboschi (a cura di), *La riforma del collocamento e i nuovi servizi per l'impiego*, Giuffrè, 2003, 255-269, spiega l'introduzione dell'anagrafe dei lavoratori e la soppressione delle liste di collocamento nell'ottica della modernizzazione dei servizi pubblici per l'impiego e del passaggio dalla funzione pubblica a servizio pubblico.

<sup>2</sup> La normativa, in realtà, fa riferimento ai servizi competenti ovvero ai centri per l'impiego ed altri organismi autorizzati o accreditati a cui siano demandate le specifiche funzioni, ma di fatto tale compito è svolto unicamente dai servizi pubblici per l'impiego.

<sup>3</sup> La perdita della funzione principale delle liste di collocamento nello stabilire la precedenza per l'avvio al lavoro a seguito dell'abolizione del monopolio pubblico del collocamento è chiarita da S. Vergari, *Collocamento e procedure: vecchie eredità e nuove prospettive*, in F. Carinci, R. De Luca Tamajo, P. Tosi, T. Treu (a cura di), *I servizi per l'impiego tra pubblico e privato*, Utet, 1999, 62-63.

offerta di lavoro e della promozione di misure volte all'inserimento nel mercato del lavoro, mettendo i centri per l'impiego nelle condizioni di assumere effettivamente il ruolo attivo e promozionale che veniva loro richiesto.

In considerazione della possibilità di assunzione diretta dei lavoratori da parte dei datori di lavoro (l. n. 608/1996) e dell'abolizione del monopolio pubblico del collocamento, le relative liste perdevano la loro funzione principale di stabilire la precedenza per l'avvio al lavoro. Per questa ragione, l'idea di riforma prevedeva l'abrogazione delle liste di collocamento e del libretto di lavoro per essere sostituite dall'elenco anagrafico e dalla scheda professionale<sup>4</sup>, quali strumenti maggiormente adeguati al nuovo ruolo attribuito ai servizi pubblici. Conseguentemente, si prevedeva l'introduzione di una nuova definizione di stato di disoccupazione (art. 2, d.lgs. n. 181/2000), che non coincideva più con l'iscrizione alle liste di collocamento, ma che in particolare doveva prevedere l'immediata disponibilità al lavoro, in un'ottica di incentivazione e responsabilizzazione del lavoratori in cerca di occupazione.

Benché l'intervento fosse stato concepito come unitario, venne suddiviso in due provvedimenti, entrati in vigore nell'ordine inverso in cui avrebbero dovuto essere applicati. Il d.lgs. n. 181/2000, recante disposizioni per agevolare l'incontro tra domanda e offerta di lavoro, attribuiva alle Regioni la competenza di definire gli obiettivi e gli indirizzi operativi dei servizi per l'impiego al fine di favorire l'incontro tra domanda e offerta di lavoro e contrastare la disoccupazione. L'attenzione era rivolta in particolare alla disoccupazione di lunga durata, per contrastare la quale il decreto individuava interventi di politica attiva del lavoro, come interviste periodiche dirette a realizzare colloqui di orientamento ovvero a proporre iniziative di inserimento lavorativo o di formazione e/o riqualificazione professionale. Tale decreto ha inoltre introdotto la nuova definizione di stato di disoccupazione, insieme alle nuove regole per il suo accertamento, conservazione o perdita, basate, in linea con gli indirizzi comunitari.

Il d.P.R. n. 442/2000, contenente il regolamento per la semplificazione del procedimento per il collocamento ordinario dei lavoratori, introduceva invece l'elenco anagrafico (art. 4) e la scheda professionale (art. 5), destinati a sostituire rispettivamente le liste di collocamento e il libretto di lavoro. Tale decreto però passò solo parzialmente il vaglio della Corte dei Conti, che in

---

<sup>4</sup> La scheda professionale, rilasciata dal servizio competente (tendenzialmente il centro per l'impiego) deve contenere le informazioni relative all'istruzione, alla formazione e alle esperienze professionali del lavoratore (art. 5, d.P.R. n. 442/2000).

particolare stralciò le disposizioni abrogative della normativa previgente, tra cui appunto anche le liste di collocamento e il libretto di lavoro. La mancata abrogazione determinò, quindi, la convivenza della nuova disciplina con la normativa in materia di liste di collocamento e di libretto di lavoro. Sopravvivevano, pertanto, le procedure amministrative tipiche del “vecchio” collocamento che si era inteso riformare, per cui se da un lato era stata istituita l'anagrafe dei lavoratori, dall'altro permaneva l'obbligo della loro iscrizione nelle liste di collocamento<sup>5</sup>.

Solo con il d.lgs. n. 297/2002 si rimediarono le distorsioni dovute alla compresenza di due sistemi attraverso l'esplicita abrogazione delle liste di collocamento ordinarie e speciali (ad eccezione delle liste di mobilità, di collocamento mirato delle categorie protette, e dei lavoratori dello spettacolo, quest'ultima poi abrogata) e del libretto di lavoro, nonché con l'affermazione definitiva dell'assunzione diretta e libera, grazie all'abrogazione del principio di richiesta numerica (art. 14, l. n. 264/1949) e di quella nominativa (art. 25, comma 1, l. n. 223/1991), fino a quel momento ancora in vigore e in particolare l'abrogazione dell'obbligo di assunzione dei lavoratori iscritti alle liste di collocamento (art. 11, comma 2, l. n. 264/1949).

### **3. L'acquisizione dello stato di disoccupazione**

Nell'ottica della promozione della ricerca attiva di un'occupazione da parte dei lavoratori disoccupati, l'art. 2 del d.lgs. n. 181/2000 definisce le condizioni per l'acquisizione dello stato giuridico di disoccupato, che si basa principalmente sul requisito dell'immediata disponibilità al lavoro<sup>6</sup>.

Tale norma fu introdotta, nell'ambito della regolamentazione dell'incontro tra domanda e offerta di lavoro e della gestione dei servizi pubblici, in collegamento con il superamento delle liste di collocamento. Si intendeva abbandonare l'impostazione passiva secondo la quale veniva considerata disoccupata la persona semplicemente priva di occupazione e iscritta alle liste di collocamento. La nuova definizione consentiva invece ai servizi pubblici

---

<sup>5</sup> La permanenza del vecchio sistema di gestione delle tradizionali liste del collocamento pubblico e dei nuovi servizi per l'impiego, con l'anagrafe dei lavoratori, è descritta da M. Tiraboschi, *Problemi e prospettive in tema di riforma dei servizi per l'impiego alla luce dell'articolo 1 della legge 14 febbraio 2003, n. 30* (cap. 1, parte I, sezione A), in M. Tiraboschi (a cura di), *op. cit.*, 18.

<sup>6</sup> Con riferimento all'acquisizione dello stato di disoccupazione, si veda S. Rosato, *Stato di disoccupazione (art. 3)* (cap. 3, parte II), in M. Tiraboschi (a cura di), *op. cit.*, 275.

per l'impiego di classificare come disoccupati soltanto i lavoratori effettivamente interessati ad entrare nel mercato del lavoro.

Inoltre, si rafforzò il legame tra la conservazione dello stato di disoccupazione e il rispetto delle misure di politiche attive (formazione, riqualificazione professionale, programmi di reinserimento lavorativo) concordate tra il lavoratore disoccupato e i servizi competenti, pena il decadimento dai trattamenti previdenziali.

A seguito della dichiarazione ai centri per l'impiego (e più in generale ai servizi competenti) della propria disponibilità al lavoro, attraverso il patto di servizio sono definiti diritti e doveri delle parti. Nello specifico, sono da un lato precisate le condizioni generali dell'erogazione dei servizi e delle misure di politica del lavoro da parte del centro per l'impiego, dall'altro le modalità di fruizione dei medesimi da parte del lavoratore, compresi gli impegni che il lavoratore si assume in riferimento alla ricerca di un impiego, alla partecipazione a programmi e azioni diretti al suo inserimento nel mercato del lavoro, nonché ai colloqui fissati dai servizi competenti. La mancata partecipazione, senza giustificato motivo, agli incontri e alle convocazioni dei centri per l'impiego nell'ambito degli interventi diretti al reinserimento del lavoratore costituiscono ragioni per la perdita dello stato di disoccupazione e relativi benefici e agevolazioni.

Ora, la novella del comma 1 dell'art. 2 del d.lgs. n. 181/2000 vuole favorire i lavoratori e eliminare vincoli all'acquisizione dello stato di disoccupazione e pertanto sia alle misure e ai servizi ad esso collegati sia alla ricerca di una occupazione, prevedendo che i lavoratori possano rivolgersi ad ogni servizio competente sul territorio italiano e non necessariamente al servizio competente per territorio con riferimento al domicilio del lavoratore. Inoltre, è stata anche introdotta la possibilità di rilasciare la dichiarazione di immediata disponibilità al lavoro e alla ricerca di una occupazione prevista dall'art. 1, comma 2, lett. c, del medesimo decreto legislativo tramite posta elettronica certificata (PEC).

## **SCHEDA RIEPILOGATIVA**

### **Articolo 3**

#### ***Elenco anagrafico dei lavoratori***

##### **Elenco anagrafico**

- **L'accesso all'elenco anagrafico dei lavoratori è possibile per cittadini italiani, cittadini di Stati membri dell'Unione europea e stranieri regolarmente soggiornanti in Italia.** Ciò garantisce la parità di trattamento delle persone in cerca di occupazione indipendentemente dal loro luogo di residenza, come richiesto dal regolamento (CE) n. 883/2004.

##### **Acquisizione della stato di disoccupazione**

- I lavoratori disoccupati che intendono acquisire lo stato di disoccupazione, anche per accedere ai servizi o alle azioni di politica attiva per il lavoro subordinate a tale condizione, ora possono **rilasciare la dichiarazione di immediata disponibilità** al lavoro e alla ricerca di una occupazione **presso qualsiasi servizio per l'impiego** del territorio nazionale (non più in quello competente per domicilio) oppure inviarla **tramite posta elettronica certificata (PEC)**.

# Le modifiche alla riduzione contributiva in caso di contratti di solidarietà

di Pierluigi Rausei\* e Silvia Spattini

## 1. L'intervento normativo sui contratti di solidarietà di tipo A

L'art. 5 del d.l. n. 34/2014, convertito in l. n. 78/2014, interviene sulla disciplina dei contratti di solidarietà<sup>1</sup> “difensivi” di tipo “A” di cui all'art. 1 del d.l. n. 726/1984, convertito dalla l. n. 863/1984, stipulabili da parte di aziende rientranti nel campo di applicazione della cassa integrazione guadagni straordinaria<sup>2</sup>, nell'ottica di rilanciare l'utilizzo di questo istituto utile a

---

\* Si segnala che le considerazioni contenute nel presente contributo sono frutto esclusivo del pensiero dell'Autore e non hanno carattere in alcun modo impegnativo per l'amministrazione di appartenenza.

<sup>1</sup> Per una rassegna di dottrina in materia di contratti di solidarietà, cfr. G. Arrigo, *I contratti di solidarietà*, in M. D'Antona, R. De Luca Tamajo, G. Ferraro, L. Ventura (a cura di), *Il diritto del lavoro negli anni '80*, vol. I, *Mercato del lavoro e politiche dell'impiego*, ESI, 1988, XXI; G. Pera, *I contratti di solidarietà*, in *DLRI*, 1984, 69; R. Pessi, *Funzione e disciplina dei contratti di solidarietà*, *ivi*, 1985, 93 ss.; T. Treu, *La disciplina legale dei contratti di solidarietà*, in *DL*, 1985, I, 14. Più recentemente cfr., anche, V. Ferrante, *Recenti evoluzioni nella disciplina degli ammortizzatori sociali: fra sostegno alla riduzione dell'orario e generalizzazione delle tutele*, in *DRI*, 2009, n. 4, 918, e, M. Squeglia, *Previdenza contrattuale e fondi di solidarietà bilaterali*, *ivi*, 2012, n. 3, 628.

<sup>2</sup> Si tratta quindi, in sintesi, delle imprese che nel semestre precedente hanno occupato mediamente più di 15 dipendenti; peraltro, rientrano nel campo di applicazione dell'istituto anche le imprese: che esercitano attività commerciale con più di 50 dipendenti, di viaggio e turismo con più di 50 dipendenti, di vigilanza con più di 15 dipendenti. Prescindono dal numero dei dipendenti le imprese del trasporto aereo e del sistema aeroportuale, appaltatrici di servizi di mensa o ristorazione, appaltatrici di servizi di pulizia, editrici di giornali quotidiani e periodici.

sostenere le aziende temporaneamente in crisi, favorendo il mantenimento dei livelli occupazionali, attraverso un intervento sulla leva contributiva<sup>3</sup>.

Il contratto di solidarietà difensivo è primariamente caratterizzato dalla distribuzione della riduzione dell'orario di lavoro fra tutti i lavoratori e dal riconoscimento ai lavoratori interessati un trattamento di integrazione salariale pari al 70% (per l'anno 2014) della retribuzione persa in base alla riduzione di orario, senza limite di massimale.

Le modifiche normative riguardano nel dettaglio la riduzione contributiva dovuta dai datori di lavoro che procedono a stipulare un contratto di solidarietà di tipo difensivo in forza del quale i lavoratori siano interessati da una riduzione dell'orario di lavoro di almeno il 20%.

Rimangono esclusi da tale disposizione i contratti di solidarietà di tipo "B" che possono essere stipulati dalle aziende escluse dal campo di applicazione della cassa integrazione guadagni straordinaria, ai sensi dell'art. 5, commi 5, 7 e 8, del d.l. n. 148/1993, convertito dalla l. n. 236/1993.

## **2. I criteri per l'applicazione della riduzione contributiva**

L'art. 5, comma 1, del decreto-legge in commento ha introdotto il comma 4-*bis* dell'art. 6 del d.l. n. 510/1996, convertito, con modificazioni, dalla l. n. 608/1996, assegnando al Ministro del lavoro e delle politiche sociali, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, il compito di definire con proprio decreto i criteri per la concessione del beneficio della riduzione contributiva stabilita dal comma 4 dello stesso art. 6 del d.l. n. 510/1996, per i lavoratori interessati dalla riduzione dell'orario di lavoro in misura superiore al 20%<sup>4</sup>.

I criteri attualmente definiti dal d.m. 8 febbraio 1996 (in *GU*, 20 marzo 1996, n. 67) prevedono una selezione sostanzialmente di tipo cronologico, essendo concesso il beneficio contributivo in considerazione della data di stipula

---

<sup>3</sup> Sottolinea la natura "anticrisi" dell'intervento legislativo, con specifico riferimento al mantenimento degli organici aziendali anche E. Massi, *Elenco anagrafico dei lavoratori, Durc e contratti di solidarietà*, in *DPL*, 2014, n. 16, 944.

<sup>4</sup> Annota E. Massi, *op. cit.*, che nella norma «non viene indicato alcun termine, sia pure ordinatorio, di emanazione». D'altro canto, come efficacemente sottolinea L. Caratti, *Il contratto di solidarietà*, in M. Longoni (a cura di), *La riforma del lavoro. Il decreto legge n. 34 e le altre innovazioni del governo Renzi*, in *Guida Giuridica – Italia Oggi*, 2014, n. 11, 35, «la norma non indica un tempo entro il quale tale decreto dovrà essere emesso ma va da sé che, in assenza del provvedimento ministeriale, l'intero impianto dell'art. 5 rimarrebbe privo di effetto lasciando così le aziende ancora senza vantaggio».

dell'accordo di solidarietà e della data di presentazione della istanza corrispondente.

Con il nuovo decreto interministeriale, dunque, potrebbero aprirsi nuovi scenari selettivi basati su criteri sostanziali di priorità, differenti dalla mera scansione cronologica del tempo dell'accordo o dell'istanza<sup>5</sup>.

Poiché la concessione delle agevolazioni contributive riconosciute in caso di stipulazione di contratti di solidarietà è subordinata alla capienza dei fondi destinati a tal fine, è fissato nell'ordinamento il limite di spesa, determinato in 5,16 milioni di euro a decorrere dall'anno 2009 e fino all'entrata in vigore del provvedimento in commento. Il comma 4-*bis*, aggiunto all'art. 6 del d.l. n. 510/1996, stabilisce un nuovo limite di spesa annuale (di cui all'art. 3, comma 8, l. n. 448/1998, come rideterminato dall'art. 1, comma 524, l. n. 266/2005) determinato in 15 milioni di euro a decorrere dal 2014.

### **3. La nuova percentuale della riduzione contributiva**

La l. n. 78/2014 di conversione ha introdotto modifiche all'art. 6, comma 4, del d.l. n. 510/1996, incrementando la percentuale della riduzione contributiva dovuta dal datore di lavoro.

Nel testo in vigore fino al 19 maggio 2014, la misura della riduzione contributiva, spettante per un periodo non superiore a 24 mesi, cresceva all'aumentare della riduzione dell'orario di lavoro prevista dal contratto di solidarietà e della collocazione dell'azienda: era del 25% per riduzione di orario superiore al 20% (elevata al 30% per le aree obiettivi 1 e 2 del regolamento CEE n. 2052/88 del Consiglio del 24 giugno 1988), ma se l'accordo di solidarietà prevedeva una riduzione dell'orario superiore al 30%, la riduzione contributiva era del 35% (elevata al 40% nelle aree obiettivi 1 e 2).

Con l'aggiunta del comma 1-*bis*, lett. *a*, all'art. 5 del decreto in commento, è stata fissata una sola percentuale per la riduzione dell'ammontare della contribuzione dovuta dai datori di lavoro che procedono a stipulare un contratto di solidarietà difensivo con riduzione dell'orario di lavoro superiore al 20%. Questa percentuale è determinata nel 35%, senza distinzioni in base alla riduzione dell'orario di lavoro prevista dal contratto di solidarietà oppure della collocazione dell'azienda, quindi senza alcuna differenziazione neppure di carattere geografico.

---

<sup>5</sup> Sembra immaginare criteri di priorità differenti dagli attuali anche L. Caratti, *op. cit.*, 34-35.

Infatti, l'art. 5, comma 1-*bis*, lett. *b*, del d.l. n. 34/2014 ha eliminato l'ultimo periodo del comma 4 dell'art. 6 del d.l. n. 510/1996, che prevedeva la riduzione contributiva al 35 e 40% in caso di riduzione dell'orario superiore al 30%.

La legge di conversione del d.l. n. 34/2014 ha introdotto anche il comma 1-*ter* all'art. 5, prevedendo il deposito dei contratti di solidarietà sottoscritti presso l'archivio nazionale dei contratti e degli accordi collettivi di lavoro del Cnel (di cui all'art. 17, l. n. 936/1986). L'obiettivo della disposizione, oltre a facilitare il monitoraggio costante delle risorse impiegate, è quello di costituire una raccolta che possa favorire, come afferma la norma, la diffusione delle buone pratiche. Pare che con questa previsione e affermazione il legislatore si spinga a formulare un implicito giudizio di valore ai contatti di solidarietà difensivi, ritenendoli preferibili rispetto al ricorso alla cassa integrazione guadagni straordinaria. Certamente la possibilità di avere accesso ad una banca dati dei contratti di solidarietà consentirebbe anche interessanti studi dal punto di vista scientifico proprio nella direzione auspicata dalla norma di favorire la conoscenza e la diffusione dell'istituto e soprattutto la divulgazione dei migliori esempi<sup>6</sup>.

#### **4. La procedura di ottenimento della riduzione contributiva in caso di contratti di solidarietà**

Poiché esiste un limite di spesa annale per la concessione delle agevolazioni contributive riconosciute in caso di stipulazione di contratti di solidarietà. L'ottenimento di tale riduzione contributiva non è automatica, ma è attivata dal datore di lavoro che presenta istanza all'Inps. L'Istituto accerta la sussistenza dei presupposti per autorizzarla (circ. Inps n. 48/2009). A seguito dell'autorizzazione, l'Inps attribuisce all'azienda il codice di autorizzazione, consentendo in tal modo il conguaglio dei benefici attraverso il modello Uniemens.

L'introduzione, mediante decreto ministeriale come disposto dalla norma in commento, di criteri per l'individuazione dei datori di lavoro beneficiari della riduzione contributiva in caso di stipulazione di contratti di solidarietà pare

---

<sup>6</sup> Critico, invece, rispetto alla disposizione dell'art. 5, comma 1-*ter*, è L. Caratti, *op. cit.*, 35, il quale solleva alcune perplessità relativamente alla circostanza che la norma non individua né un termine né una sanzione in caso di omesso deposito, conseguentemente, stante la finalità della norma, «si ritiene questo un inutile appesantimento burocratico che di fatto “ingessa” ancor di più la procedura».

avere l'obiettivo di limitare l'accesso al beneficio, individuando i casi maggiormente prioritari, data la limitazione delle risorse disponibili.

Si segnala, tuttavia, che il limite di spesa stabilito a 15 milioni di euro per le agevolazioni contributive in caso di riduzione dell'orario di lavoro è incrementato rispetto al passato. Infatti, dal 2009 la spesa per tale finalità era fissata in 5,16 milioni di euro (art. 1, comma 524, l. n. 266/2005).

## **SCHEDA RIEPILOGATIVA**

### **Articolo 5**

#### ***Contratti di solidarietà***

##### **Nuovi criteri per concessione della riduzione contributiva**

- Un decreto del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze determinerà **nuovi criteri per la concessione della riduzione contributiva** stabilita dal comma 4 dello stesso art. 6 del d.l. 1° ottobre 1996, convertito dalla l. 28 novembre 1996, n. 608, per i datori di lavoro che stipulano contratti di solidarietà di tipo A con riduzione dell'orario di lavoro di almeno il 20%.
- Il limite di **spesa** per le riduzioni contributive è elevato a **15 milioni di euro**.

##### **Nuova percentuale della riduzione contributiva**

- La **percentuale** della riduzione contributiva è fissata al **35%**.
- Sono **eliminate le modulazioni della percentuale di riduzione in ragione del livello di riduzione dell'orario di lavoro o della collocazione dell'azienda**.

##### **Deposito al Cnel dei contratti di solidarietà**

- È previsto il **deposito dei contratti di solidarietà sottoscritti presso l'archivio nazionale dei contratti e degli accordi collettivi di lavoro del Cnel**, per favorire il monitoraggio e la diffusione delle buone pratiche.

# NOTIZIE SUGLI AUTORI

<b>Umberto Buratti</b>	Assegnista di Ricerca, Università di Bergamo, ADAPT Senior Research Fellow
<b>Lidia Petruzzo</b>	ADAPT Research Fellow
<b>Pierluigi Rausei</b>	ADAPT Professional Fellow – Scuola internazionale di dottorato in Formazione della persona e mercato del lavoro di ADAPT-CQIA, Università degli Studi di Bergamo
<b>Silvia Spattini</b>	Direttore e Senior Research Fellow di ADAPT
<b>Michele Tiraboschi</b>	Professore ordinario di diritto del lavoro, Università di Modena e Reggio Emilia – Direttore scientifico di ADAPT
<b>Giulia Tolve</b>	Scuola internazionale di dottorato in Formazione della persona e mercato del lavoro di ADAPT-CQIA, Università degli Studi di Bergamo
<b>Paolo Tomassetti</b>	ADAPT Research Fellow

progettiamo  
insieme  
un nuovo modo di  
**FARE UNIVERSITÀ**

Così nasce ADAPT, per intuizione del professor Marco Biagi, quale modo nuovo di "fare Università". Ispirata alla strategia europea per la occupazione – e, in particolare, al pilastro sulla "adattabilità" di lavoratori e imprese a fronte delle sfide aperte dai moderni mercati del lavoro – ADAPT è una associazione senza fini di lucro, nata nel 2000 e con sede presso il Centro Studi DEAL dell'Ateneo di Modena e Reggio Emilia.

Dal 2007 a oggi, ADAPT ha finanziato e promosso:

- **3** scuole di dottorato
- **91** borse triennali di dottorato
- **31** contratti di apprendistato di alta formazione e ricerca
- **55** assegni di ricerca annuali
- **33** borse private per corsi di alta formazione
- oltre **1.100** convegni nazionali e internazionali
- **4** riviste, **3** collane scientifiche, **3** bollettini sui temi del lavoro.

**ADAPT** • Associazione per gli studi internazionali e comparati sul diritto del lavoro e sulle relazioni industriali.

È possibile associarsi scrivendo a [segreteria@adapt.it](mailto:segreteria@adapt.it)

Seguici su [www.adapt.it](http://www.adapt.it) • @adaptland

**ADAPT**  
[www.adapt.it](http://www.adapt.it)

## Siti e osservatori ADAPT

[www.adapt.it](http://www.adapt.it)  
@adaptland



[www.bollettinoadapt.it](http://www.bollettinoadapt.it)  
@bollettinoADAPT

[www.adapt.it](http://www.adapt.it)  
@ADAPTpeople



[www.adaptinternational.it](http://www.adaptinternational.it)  
@ADAPT\_bulletin

[www.adapt.it](http://www.adapt.it)  
@ADAPT\_placement



[www.adaptinternacional.it](http://www.adaptinternacional.it)  
@boletin\_ADAPT

[www.adapt.it](http://www.adapt.it)  
@ADAPT\_Press



[www.fareapprendistato.it](http://www.fareapprendistato.it)  
@ApprenticeADAPT

[adapt.it/languages.html](http://adapt.it/languages.html)  
@ADAPT\_Languages



[www.farecontrattazione.it](http://www.farecontrattazione.it)  
@adapt\_rel\_ind

[www.adapt.it/lavoro2.0](http://www.adapt.it/lavoro2.0)  
@ADAPT2punto0



[www.fareconciliazione.it](http://www.fareconciliazione.it)  
@ADAPTconciliare

[www.adapt.it/adapt\\_law](http://www.adapt.it/adapt_law)  
@labour\_lawyers



[www.adapt.it](http://www.adapt.it)  
@ADAPT\_LPA

[www.adapt.it/semplificareillavoro](http://www.adapt.it/semplificareillavoro)  
@JobAct\_Italia



[www.adapt.it/professionionoggi](http://www.adapt.it/professionionoggi)  
@ADAPT\_prof

[www.adapt.it](http://www.adapt.it)  
@ADAPTformazione



[www.adapt.it](http://www.adapt.it)  
@comunicareADAPT

[www.certificazione.unimore.it](http://www.certificazione.unimore.it)  
@certifica\_MO



[www.adapt.it](http://www.adapt.it)  
@ADAPT\_sicurezza

Per maggiori informazioni scrivere a [redazione@adapt.it](mailto:redazione@adapt.it)



# SOCI ADAPT

ABI	Confesercenti	Fondazione CRUI
Adecco Italia	Confimi Impresa	Fondazione studi consulenti del lavoro
ADHR Group	Confindustria	Fondirigenti
AgustaWestland	Confindustria Bergamo	Gi Group
Aifos	Confindustria Verona	Gruppo Manutencoop
Ailog	Confprofessioni	Ifoa
ANCC-Coop	Consiglio Regionale Veneto – ANCL – associaz. Nazionale cons. Lavoro	IKEA Italia Retail
ANCE	Consorzio formazione&lavoro	INAIL
Angem	Coopfond-Legacoop nazionale	Isfol
ANINSEI	Cremonini	Italia lavoro
Anmil Onlus	Dussmann Service	KPMG
Associazione Industriali della Provincia di Vicenza	Ebinter	LVH-APA
Assoimprenditori Alto Adige	Ebiter Taranto	Manpower
Assolavoro	Electrolux Italia	Marelli motori
Assosistema	Elior Ristorazione	MCL
Banca Popolare dell'Emilia Romagna	Enel	Micron Technology
Chiesi Farmaceutici	Eni	Obiettivo lavoro
CIA	Esselunga	Poste italiane
Cimolai	Farindustria	Provincia di Verona
CISL	Federalberghi	Quanta
CISL FP	Federdistribuzione	Randstad Italia
CNA	Federmeccanica	Sodexo Italia
CNA pensionati	Fedit	Synergie Italia agenzia per il lavoro
Coldiretti	FILCA-CISL	Telecom Italia
Confagricoltura	Fincantieri	Trenkwalder
Confartigianato	FIPE	UGL
Confcommercio	FISASCAT-CISL	UIL
Confcooperative	FLAEI-CISL	Umana
		Unindustria Treviso
		Union Labor

# ADAPT LABOUR STUDIES E-BOOK SERIES

---

**ADAPT – Scuola di alta formazione in relazioni industriali e di lavoro**

