



Disposizioni urgenti per favorire il rilancio dell'occupazione e per la semplificazione degli adempimenti a carico delle imprese

D.L. 34/2014 / A.C. 2208

Dossier n° 43 - Elementi di valutazione sulla qualità del testo e su specificità, omogeneità e limiti di contenuto del decreto-legge 25 marzo 2014

Informazioni sugli atti di riferimento

A.C.	2208
D.L.	34/2014
Titolo:	Disposizioni urgenti per favorire il rilancio dell'occupazione e per la semplificazione degli adempimenti a carico delle imprese
Iter al Senato:	No
testo originario:	6
Date:	
emanazione:	20 marzo 2014
pubblicazione in G.U.:	20 marzo 2014
presentazione:	20 marzo 2014
assegnazione:	20 marzo 2014
scadenza:	19 maggio 2014
Commissione competente :	XI Lavoro
Stato dell'iter:	All'esame della Commissione in sede referente

Contenuto

Il decreto-legge in titolo è strutturato in due capi, per 6 articoli complessivi:

il **capo I** contiene disposizioni in materia di contratto di lavoro a termine (articolo 1) e di apprendistato (articolo 2);

il **capo II** reca misure in materia di servizi per il lavoro (articolo 3), di verifica della regolarità contributiva (articolo 4) e di contratti di solidarietà (articolo 5).

L'articolo 6 dispone l'entrata in vigore del provvedimento il giorno successivo a quello della pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale.

Tipologia del provvedimento

Il disegno di legge in titolo, presentato in prima lettura alla Camera, non è corredato né della relazione sull'analisi tecnico-normativa (ATN), né della relazione sull'analisi di impatto della regolamentazione (AIR).

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

L'ATN dà conto dell'impatto normativo e della qualità redazionale dei testi sottoposti dal Governo al Parlamento; l'AIR consiste nella preventiva valutazione degli effetti della regolazione sull'ordinamento. Le due relazioni sono disciplinate, rispettivamente, dalla direttiva del Presidente del Consiglio dei ministri in data 10 settembre 2008 e dal regolamento approvato con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 11 settembre 2008, n. 170.

Quest'ultimo, all'articolo 9, comma 3, prevede che si debba motivare l'eventuale esclusione dall'obbligo di redazione dell'AIR, indicando comunque in maniera sintetica "la necessità ed i previsti effetti dell'intervento normativo sulle attività dei cittadini e delle imprese e sull'organizzazione e sul funzionamento delle pubbliche amministrazioni, dando conto della eventuale comparazione di opzioni regolatorie alternative".

La relazione illustrativa del provvedimento in titolo non ottempera a tale obbligo.

Specificità ed omogeneità delle disposizioni

Il decreto-legge, che si compone di 5 articoli recanti disposizioni di carattere sostanziale, ripartiti in 2 capi - il primo dei quali dedicato al contratto di lavoro a termine e all'apprendistato e il secondo ai servizi per il lavoro, alla verifica della regolarità contributiva e ai contratti di solidarietà - reca un contenuto omogeneo e corrispondente al titolo. Dell'insieme delle misure contenute nel testo dà analiticamente conto il preambolo.

Coordinamento con la legislazione vigente e semplificazione

Incidenza su fonti subordinate

L'**articolo 3, comma 1** modifica l'articolo 4, comma 1 del regolamento recante norme per la semplificazione del procedimento per il collocamento ordinario dei lavoratori, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 7 luglio 2000, n. 442, operando in maniera difforme rispetto a quanto stabilito dalla circolare per la formulazione tecnica dei testi legislativi, la quale dispone che "non si ricorre all'atto legislativo per apportare modifiche frammentarie ad atti non aventi forza di legge, al fine di evitare che questi ultimi presentino un diverso grado di "resistenza" ad interventi modificativi successivi".

Stratificazione normativa

L'**articolo 4** interviene, in assenza delle opportune clausole di coordinamento, sulla disciplina della verifica della regolarità contributiva, demandando ad un successivo decreto interministeriale le modalità della verifica stessa e le ipotesi di esclusione dal Documento unico di regolarità contributiva (DURC). Si tratta di una materia che è stata oggetto di una notevole stratificazione normativa: il DURC è stato introdotto dal decreto legislativo n. 494/10906 per i cantieri temporanei o mobili e il suo ambito di applicazione è stato esteso dapprima alle ipotesi di imprese affidatarie di un appalto pubblico e quindi per l'accesso da parte delle imprese ai benefici ed alle sovvenzioni comunitari. L'applicazione del DURC è stata poi generalizzata dall'articolo 1, comma 1176 della legge n. 296/2006.

Negli ultimi mesi, sono intervenuti in materia diversi provvedimenti normativi di rango sia primario sia secondario, tra i quali: l'articolo 6 del decreto-legge 8 aprile 2013, n. 35; l'articolo 31, comma 1 del decreto-legge 21 giugno 2013, n. 69, che ha novellato l'articolo 13-bis, comma 5 del decreto-legge 7 maggio 2012, n. 52. Sulla base del citato articolo 13-bis, comma 5 è stato emanato il decreto del Ministro dell'economia e delle finanze di concerto con il Ministro del lavoro e delle politiche sociali in data 13 marzo 2013, riguardante il rilascio del documento unico di regolarità contributiva anche in presenza di una certificazione che attesti la sussistenza e l'importo di crediti certi, liquidi ed esigibili vantati nei confronti delle pubbliche amministrazioni di importo almeno pari agli oneri contributivi accertati e non ancora versati da parte di un medesimo soggetto.

Coordinamento con il decreto legislativo n. 276/2003

L'**articolo 1, comma 2** sopprime i primi due periodi dell'articolo 20, comma 4 del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276, al fine di abrogare il requisito della così detta "causalità" del contratto di somministrazione di lavoro a tempo determinato, ma lascia invariate le disposizioni del citato decreto legislativo n. 276 che richiamano i periodi soppressi: i commi 5-ter e 5-quater del medesimo articolo 20, che individuano i casi di mancata applicazione del requisito ora espunto in via generale; l'articolo 21, comma 1, lettera c), che annovera, tra gli elementi essenziali del contratto di somministrazione di manodopera, le ragioni di carattere tecnico, produttivo, organizzativo o sostitutivo ora non più richieste.

Chiarezza e proprietà della formulazione del testo

Delegificazione spuria

Come già accennato, l'**articolo 4** delinea i contorni di una nuova disciplina in materia di attestazione di regolarità contributiva la cui definizione e la cui efficacia sono demandate ad un decreto interministeriale da emanare entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore del decreto-legge. In proposito si osserva quanto segue:

♦ *la disposizione in esame sembra delineare una procedura di delegificazione che si discosta da quella delineata dall'articolo 17, comma 2, della legge n. 400 del 1988 per i regolamenti di delegificazione e che non offre quindi le medesime garanzie individuate da tale procedura.* In particolare, l'**articolo 4**:

- al **comma 2** definisce i criteri (nel caso di regolamenti di delegificazione: le linee generali regolatrici della materia);

- al **comma 3, ultimo periodo**, dispone che "Dalla data di entrata in vigore del decreto di cui al comma 2 sono inoltre abrogate tutte le disposizioni di legge incompatibili con i

contenuti del presente articolo”. Si segnala in proposito che le disposizioni da abrogare dovrebbero essere indicate nel medesimo articolo 4, nel rispetto del sistema delle fonti e di quanto disposto, per i regolamenti di delegificazione, dall’articolo 17, comma 2 della legge n. 400 del 1988;

♦ *il termine di 60 giorni previsto al comma 2, alinea, appare ottimistico* in presenza di una procedura che contempla, anche nel caso di regolamento interministeriale come quello attualmente previsto, il parere del Consiglio di Stato e la registrazione della Corte dei conti;

♦ la Corte costituzionale, nella sentenza n. 149 del 2012, in un *obiter dictum*, ha lasciato impregiudicata la possibilità di pronunciarsi sulla “correttezza della prassi di autorizzare l’emanazione di regolamenti di delegificazione tramite decreto-legge”, nonché “ogni valutazione sulle procedure di delegificazione non conformi al modello previsto dall’art. 17, comma 2, della legge n. 400 del 1988, quale è quella prevista dalla disposizione impugnata, che non determina «le norme generali regolatrici della materia», né indica espressamente le norme di rango primario da ritenersi abrogate con effetto dalla data di entrata in vigore dei regolamenti di delegificazione”.

Al fine di superare eventuali dubbi circa il requisito dell’immediata applicazione delle disposizioni contenute all’articolo 4, commi da 1 a 3, che si limitano a demandare ad un decreto interministeriale la nuova disciplina del DURC, oltre che di renderle coerenti con il sistema delle fonti del diritto, andrebbe valutata l’opportunità di riformulare tali disposizioni inserendo la nuova disciplina della attestazione della regolarità contributiva direttamente nel provvedimento in esame; in via subordinata – previa valutazione della richiamata sentenza della Corte Costituzionale n. 149 del 2012 - andrebbe valutata l’opportunità di provvedere alla riformulazione delle disposizioni in questione al fine di renderle conformi al modello di delegificazione delineato dall’articolo 17, comma 2, della legge n. 400 del 1988.

Formulazione del testo

L’articolo 2, comma 1, lettera c) novella l’articolo 4, comma 3 del decreto legislativo n. 167/2011 al fine – come chiarito nella relazione illustrativa – di eliminare “l’obbligo a carico del datore di lavoro di integrare la formazione di tipo professionalizzante e di mestiere con l’offerta formativa pubblica, sostituendo pertanto l’obbligo in capo al datore di lavoro con un elemento di discrezionalità”.

Al fine di evitare dubbi interpretativi, andrebbe valutata l’opportunità di esplicitare tale intento anche nella novella, specificando che l’integrazione dell’offerta formativa rientra nella sfera discrezionale del datore di lavoro.