

Promuovere forme di occupazione stabile. I nuovi incentivi universali*

Sergio Vergari

1. Gli incentivi alle assunzioni quale misura di politica del lavoro.	107
2. Le iniziative dell'ultimo ventennio per l'incremento della base occupazionale.	108
3. Lo strumento introdotto dalla legge di stabilità 2015.	110
3.1 Impostazione e misura dell'incentivo.	110
3.2 Beneficiari e rapporti di lavoro inclusi.	112
3.3 Condizioni per il diritto all'esonero contributivo.	116
3.4 Natura dell'incentivo e rapporti con la normativa europea.	119
4. Il nuovo esonero previsto dalla legge di stabilità 2016.	121
5. Prime evidenze di efficacia e prospettive future.	124

* Originariamente pubblicato come WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona".IT – 292/2016

1. Gli incentivi alle assunzioni quale misura di politica del lavoro.

Da sempre carente di servizi e percorsi di accompagnamento attivo, la politica del lavoro italiana degli ultimi trent'anni ha rincorso i propri obiettivi facendo sistematicamente leva, specie dopo la soppressione del collocamento numerico, sugli incentivi alle assunzioni. Si tratta di una tecnica nota, che assume ad oggetto prioritario di attenzione, non il lato dell'offerta di lavoro, con al centro il lavoratore ed il suo patrimonio professionale sui quali intervenire attraverso specifici percorsi di qualificazione e mediazione, ma la domanda e le scelte datoriali di assunzione, di cui si tenta il condizionamento.

Nell'approccio statale, la tecnica d'incentivazione si articola, di massima, su due piani distinti: quello normativo, sul quale agiscono discipline specifiche e più favorevoli di quelle ordinarie³²⁷, collegate a determinate categorie di lavoratori; quello economico, che mira ad incidere sui costi del lavoro a carico delle imprese³²⁸.

Lo sviluppo di questa seconda categoria, al cui interno si collocano gli incentivi in commento, ha beneficiato della logica tipicamente amministrativa che li ispira e dell'impatto organizzativo ridotto nella gestione delle istanze di accesso. In un Paese, come detto, più incline ad erogare prestazioni monetarie che a costruire e praticare servizi pubblici di accompagnamento per i cittadini (lavoratori e datori di lavoro), più votato al controllo della distribuzione delle risorse pubbliche che allo sviluppo di un mercato del lavoro efficiente e maturo, la leva delle incentivazioni economiche ha potuto consolidarsi con relativa facilità. Il processo di sostegno, avviato dallo Stato a decorrere dagli anni Ottanta, si è sviluppato in parallelo anche a livello regionale, trovando infine nella riforma del Titolo V della Cost. un valido ancoraggio per connotare e irrobustire le proposte locali.

Al sistema statale d'incentivazione, consolidatosi e rinnovatosi nel tempo, si sono dunque affiancate varie e articolate proposte regionali, che compongono oggi un paniere di offerte tanto variegato nelle varianti territoriali, quanto complicato sotto il profilo della conoscibilità e della gestione³²⁹.

Gli scopi perseguiti sono molteplici. Si passa dal sostegno di particolari categorie di lavoratori (ad es. i lavoratori c.d. svantaggiati, le donne, i giovani o i lavoratori anziani³³⁰) a quello riservato solo a specifiche categorie di datori di lavoro (es. cooperative sociali); dall'incremento della base occupazionale alla riduzione, tramite trasformazione in lavoro a tempo indeterminato, delle forme

³²⁷ Si vedano, per tutte, la possibilità di sottoinquadramento degli apprendisti sino a due livelli (cfr. art. 42, c. 5, d.lgs. n. 81/2015, che replica le precedenti previsioni dell'art. 2 del d.lgs. n. 167/2011), e la facoltà di assunzione dei lavoratori in mobilità con contratto a tempo determinato di durata non superiore a dodici mesi (art. 8, l. n. 223/1991) ovvero con contratto di apprendistato (art. 7, c. 4, d.lgs. n. 167/2011, ora abrogato dall'art. 55 del d.lgs. n. 81/2015).

³²⁸ Si vedano gli incentivi riservati ai lavoratori in mobilità, per la cui assunzione è prevista la parificazione della quota di contribuzione a carico del datore di lavoro a quella degli apprendisti, nel caso delle assunzioni a tempo determinato, e la corresponsione di un contributo mensile pari al cinquanta per cento dell'indennità di mobilità che sarebbe stata corrisposta al lavoratore, nel caso delle assunzioni a tempo indeterminato.

³²⁹ I problemi di compatibilità con la normativa europea sugli aiuti di stato costringono i datori di lavoro a dover operare diffusamente all'interno del perimetro del c.d. *de minimis*, con i conseguenti oneri contabili e amministrativi (cfr. circ. Inps 3.09.2014, n. 102).

³³⁰ Per questi ultimi, cfr. il recente intervento, previsto all'art. 1, c. 284, della l. n. 208/2015, volto a sostenere il passaggio ad un regime di orario ridotto sino al momento del pensionamento di vecchiaia, comunque entro il 31 dicembre 2018.

di lavoro precario; dal supporto dedicato solo al lavoro reso in forma subordinata a quello rivolto anche alle vocazioni imprenditoriali e al lavoro autonomo.

Anche le forme incentivanti sono variegate, benché ne esista un tratto comune generalizzato, costituito dall'obiettivo dell'abbattimento del costo del lavoro. La forma tradizionale agisce sul piano previdenziale e consiste nella parziale fiscalizzazione degli oneri sociali a carico del datore di lavoro mediante riduzione delle aliquote complessive di contribuzione previdenziale. Nel tempo si sono aggiunte altre tecniche, tra cui l'erogazione di premi all'assunzione, determinati in cifra fissa o in percentuale rispetto al trattamento retributivo³³¹ o di sostegno al reddito erogato al lavoratore³³², ovvero l'applicazione di sconti fiscali, corrispondenti a crediti d'imposta riconosciuti per ogni assunzione agevolata³³³.

2. Le iniziative dell'ultimo ventennio per l'incremento della base occupazionale.

Nell'ultimo ventennio, le misure dedicate all'incremento della base occupazionale dipendente sono state improntate al carattere della selettività. Gli obiettivi perseguiti hanno mirato, non al sostegno indifferenziato dell'occupazione, ma all'abbattimento del *deficit* competitivo tra una categoria e le altre di lavoratori ovvero tra figure contrattuali.

L'analisi generale degli incentivi statali mostra il loro stretto collegamento col noto fenomeno della segmentazione del mercato del lavoro³³⁴, al cui superamento, in nome della partecipazione equilibrata al mercato del lavoro, essi possono dirsi riferiti.

La pluralità degli incentivi si deve, in primo luogo, alla storica propensione del nostro legislatore ad associare ciascuna distinta misura di sostegno a singole categorie di soggetti, di volta in volta individuate attraverso il richiamo a specifici fattori di età (giovani o soggetti sopra una certa età), di genere (donne) o di *status* (disoccupato con una certa anzianità, lavoratore in mobilità o sospeso dal lavoro per cassa integrazione straordinaria).

Per altro verso, la nota debolezza delle politiche pubbliche nella produzione di significativi riequilibri nel mercato del lavoro ha creato il paradosso della periodica riproduzione o stabilizzazione delle singole misure di incentivazione, considerate, di per sé, utili e dunque irrinunciabili. L'accertamento della loro reale efficacia non è mai assunto a presupposto indefettibile delle scelte politiche d'investimento finanziario. La capacità di generare gli effetti attesi sull'accesso al lavoro, o

³³¹ V. gli incentivi riservati alle assunzioni di disabili ai sensi della l. n. 247/2007, di modifica della l. n. 68/1999.

³³² È il caso del contributo mensile, previsto all'art. 8, comma 4, della l. n. 223/1991, a favore del datore di lavoro che assuma a tempo pieno e indeterminato, senza esservi tenuto, lavoratori iscritti nella lista di mobilità.

³³³ Si parla, in quest'ultimo caso, di un beneficio fiscale, previsto, in particolare, per l'assunzione di detenuti o internati (art. 4, c. 3-bis, l. n. 381/1991, sostituito dall'art. 1, c. 2, l. n. 193/2000) o di ricercatori e lavoratori con profili altamente qualificati (art. 24, d.l. n. 83/2012, convertito con modificazioni dalla l. n. 134/2012) o di nuovi lavoratori per potenziare l'attività di ricerca (artt. 4 e 5, l. n. 449/1997).

³³⁴ Le teorie sulla segmentazione del mercato del lavoro contrappongono all'approccio neoclassico, imperniato sul concetto di un unico mercato competitivo, omogeneo ed uniforme, caratterizzato da una perfetta mobilità dei fattori (prodotti, servizi, individui e capitali), l'idea che all'interno del mercato del lavoro esistano sub-mercati differenziati e scarsamente correlati. Vi sarebbero, in altri termini, due grandi insiemi: da un lato, il mercato del lavoro «primario», caratterizzato da occupazioni ben retribuite, stabilità contrattuale, possibilità di carriera e alti livelli di protezione; dall'altro, il mercato «secondario», nel quale sono presenti bassi salari, alta vulnerabilità occupazionale e scarse possibilità di mobilità sociale. Cfr., sul tema, S. Fadda, *La segmentazione del mercato del lavoro. Elementi per una teoria*, F. Angeli, Milano, 1982; P. Villa, *Il dibattito sulla segmentazione del mercato del lavoro: una ipotesi interpretativa*, in *Riv. internaz. scienze soc.*, 1983, p. 90 ss.; G. Guidetti, *Teoria della segmentazione e dei mercati interni del lavoro. Attualità, limiti ed evoluzioni dell'analisi istituzionalista*, in *Econ. politica*, 2001, n. 2, p. 249 ss..

nel rapporto tra gli strumenti contrattuali esistenti, non ha mai condizionato la riproposizione dei singoli incentivi. Nessuna indagine controfattuale è mai stata seriamente promossa per attestare che in assenza degli stessi le scelte datoriali di assunzione, o di assunzione secondo un determinato schema contrattuale, non sarebbero avvenute. È prevalsa, invece, la loro indimostrata qualificazione quali validi strumenti di riequilibrio delle distorsioni del mercato, in una sorta d'inversione del rapporto naturale tra causa ed effetto³³⁵.

Sono due, nell'esperienza concreta, le finalizzazioni più diffuse: da un lato, il citato sostegno di specifiche categorie di soggetti, a favore delle quali compaiono, tempo per tempo, strumenti variamente articolati in ragione delle maggiori o minori difficoltà occupazionali riconosciute; dall'altro, la promozione del lavoro subordinato a tempo indeterminato, quale modalità che, pur qualificata di recente come "forma comune di rapporto di lavoro" (art. 1, c. 9, lett. a), l. n. 92/2012), ha conosciuto negli ultimi anni una progressiva emarginazione a favore di categorie contrattuali connotate da scadenza di durata e contenuti di flessibilità.

Alla comune funzione di sostegno corrispondono, invero, valori parzialmente diversi. Nel primo caso, la tecnica d'incentivazione mira al risultato occupazionale *tout court*, nel quale è spesso compresa anche l'occupazione a termine³³⁶.

Quando invece la meta perseguita è la crescita della forma di lavoro stabile, il panorama degli incentivi denota un'inclinazione particolarmente restrittiva, espressa dalla destinazione delle misure solo a singole categorie di soggetti³³⁷.

In tutti casi, il sistema degli incentivi conosciuto sino al 2014 non ha mai dimostrato una vocazione universalistica, mirata a sostenere qualsiasi nuova assunzione. Ad essere premiate, come visto, sono state le assunzioni di volta in volta privilegiate, in quanto riferite a specifiche categorie di soggetti deboli o svantaggiati, a volte in collegamento con il richiesto aumento della base occupazionale, ovvero ai rapporti con carattere di stabilità attivati nei confronti di soggetti particolari. Nemmeno nei periodi più critici del ciclo economico e nelle proposte politiche più dirompenti³³⁸ il tema degli incentivi è rimasto scollegato da questa impostazione³³⁹.

³³⁵ Per una critica al sistema degli incentivi, con particolare riferimento a quelli introdotti con la legge n. 92/2012, cfr. A. Martini, *Aiuto ai precari? No, regalo alle imprese*, 2012, www.lavoce.it.

³³⁶ È il caso delle donne prive di impiego da almeno 24 mesi (art. 4, c. 8-12, l. n. 92/2012), dei lavoratori di età pari o superiore a 50 anni disoccupati da oltre 12 mesi (art. 4, c. 8-12, l. n. 92/2012), dei lavoratori in mobilità (art. 8, c. 2, l. n. 223/1991; art. 4, c. 12, lett. a) e b), l. n. 92/2012), dei dirigenti privi di occupazione (art. 20, l. n. 266/1997), dei detenuti (art. 1, c. 2, l. n. 193/2000).

³³⁷ Un esempio recente è quello del c.d. Bonus Assunzione Giovani, previsto all'art. 1, del d.l. n. 76/2013, convertito dalla l. n. 99/2013, riservato ai datori di lavoro che, in funzione dell'aumento della base occupazionale aziendale, assumono a tempo indeterminato giovani fino a 29 anni con determinati requisiti. Vanno menzionati, altresì, gli incentivi riservati all'assunzione dei lavoratori in cassa integrazione guadagni straordinaria (art. 4, c. 3, d.l. n. 148/1993, convertito dalla l. n. 236/1993) o in mobilità indennizzata (art. 8, c. 2, l. n. 223/1991; art. 4, c. 12, lett. a) e b), l. n. 92/2012), dei lavoratori percettori di Aspi (art. 7, c. 5, lett. b), d.l. n. 76/2013, convertito dalla l. n. 99/2013).

³³⁸ Si ricorda la proposta del primo Governo Berlusconi del 1994 a favore dei giovani, replicata, con qualche variante, nel programma avanzato dal medesimo leader politico in occasione delle elezioni del 2013, ove si prometteva l'abbattimento totale del costo previdenziale per un certo tempo dall'assunzione.

³³⁹ Il punto di discussione, negli ultimi anni, è stato non il carattere selettivo delle misure di sostegno, bensì il loro affastellamento in termini a volte irrazionali o incomprensibili, la loro esistenza normativa in assenza di garanzia di finanziamento, la molteplicità di interventi senza alcuna seria verifica di efficacia, la scarsa propensione di Stato e Regioni alla concentrazione delle risorse sugli incentivi di effettiva efficacia. Per un'analisi giuridica del sistema dei primi anni 2000 cfr. D. Garofalo, *Il riordino degli incentivi all'occupazione e dei contratti formativi*, in F. Carinci, M. Miscione (a cura di), *Il diritto del lavoro dal "Libro Bianco" al Disegno di legge delega 2002*,

3. Lo strumento introdotto dalla legge di stabilità 2015.

Giunti al settimo anno dall'inizio della grande crisi, la leva degli strumenti di incentivazione ha assunto una curvatura nuova, più legata al problema generalizzato della precarietà dei nuovi rapporti di lavoro e dell'alto costo del lavoro, che riferita alla prospettiva storica della frammentazione del mercato del lavoro.

Benché le indagini di Eurostat indichino un livello del costo del lavoro italiano inferiore alla media europea³⁴⁰, il peso dei fattori non retributivi, come i contributi previdenziali, è indubbiamente accentuato³⁴¹ e si somma, penalizzando la competitività del Paese, con valori di produttività sempre insufficienti³⁴². I riflessi negativi sull'occupazione italiana sono noti da tempo. Per tale ragione, nell'ultimo periodo è diventata prioritaria un'inversione di rotta, mirata non più alla tutela dei soli soggetti svantaggiati, bensì allo sviluppo occupazionale *tout court*, in tutti i settori e per tutte le categorie di lavoratori.

Con la legge di stabilità per l'anno 2015 (art. 1, comma 118, l. n. 190/2014) ha fatto comparsa una nuova impostazione degli incentivi. Ferme restando le misure già presenti nell'ordinamento, il legislatore italiano ha introdotto, per la prima volta, uno strumento universale, in quanto rivolto a tutti i datori di lavoro privati, a tutti i settori economici e, fatte salve talune eccezioni, a tutti i rapporti di lavoro.

L'unico connotato selettivo, che corrisponde ad una visione del mercato del lavoro capovolta rispetto al recente passato, è espresso dalla sua destinazione esclusiva alla realizzazione di forme di occupazione stabile. Si tratta di una condizione semplice ma dirompente, in quanto preposta a soddisfare almeno tre ambizioni: quella di arginare l'altissima incidenza delle assunzioni a termine; quella di recapitare al Paese un messaggio nuovo e rassicurante, imperniato sul progetto di un nuovo sviluppo economico ed occupazionale e su un concetto del lavoro meno contaminato dal mito della flessibilità e della temporaneità, in relazione alle esigenze produttive, e più ispirato ai valori della continuità, della stabilità e della crescita; quella, infine, di incrementare le tutele del lavoratore sul mercato del lavoro attraverso uno congegno in grado di stimolare nuova occupazione e maggiori sicurezze.

Va rilevato, in proposito, il tempismo strategico celato dalla nuova misura, per il quale lo stimolo conferito alla crescita dell'occupazione stabile doveva servire, pochi giorni dopo l'approvazione della legge delega 10.12.2014, n. 183, a preparare il terreno per la discussione e l'approvazione delle nuove norme finalizzate a restringere il campo di applicazione dell'art. 18 St. lav., poi confluite nel d.lgs. n. 23/2015³⁴³.

3.1 Impostazione e misura dell'incentivo.

Lo strumento introdotto dalla legge n. 190/2014 è qualificato da quest'ultima come "esonero dal

Ipsos, Milano, 2002, 42 ss.; per la visione del sistema più recente, cfr., dello stesso autore, *Gli incentivi alle assunzioni*, in F. Carinci e M. Miscione (a cura di), *Commentario alla riforma Fornero*, suppl. n. 33 *Dir. prat. lav.*, 2002, 186 ss..

³⁴⁰ Cfr. i dati pubblicati da Eurostat il 30 marzo 2015.

³⁴¹ L'Italia si trova in terza posizione per incidenza dei costi contributivi, dietro a Francia e Svezia e davanti alla Germania (cfr. ancora Eurostat 2015).

³⁴² Cfr. Federmeccanica, *Position Paper Mercato del lavoro*, www.federmeccanica.it.

³⁴³ La singolare contemporaneità tra la riscrittura delle tutele nei rapporti di lavoro e la revisione delle tutele nel mercato del lavoro è rimarcata anche da M. MAGNANI, *La riforma dei contratti e del mercato del lavoro nel c.d. Jobs Act. Il codice dei contratti*, in *DRI*, 2015, 962.

versamento dei complessivi contributi previdenziali a carico dei datori di lavoro". Significa che il peso contributivo relativo alla singola nuova assunzione è sottratto alla competenza del datore di lavoro e trasferito sulle finanze pubbliche alimentate dalla fiscalità generale.

Ad essere coinvolti sono la maggioranza dei contributi richiesti, nel proprio settore di riferimento, al singolo datore di lavoro. Si tratta, in via principale, dei contributi ascrivibili alle assicurazioni concernenti, rispettivamente, l'invalidità, la vecchiaia e i superstiti, la disoccupazione, la cassa unica assegni familiari, la cassa integrazione guadagni, la mobilità, la malattia, la maternità.

Va subito chiarito che l'incentivo non realizza un esonero totale. Lo attesta, in primo luogo, la permanenza dell'obbligo contributivo con riguardo a tre specifiche forme di contribuzione³⁴⁴: rispettivamente, per la tutela assicurativa contro gli infortuni sul lavoro (cfr. art. 1, c. 118, legge n. 190/2014); per l'erogazione ai lavoratori dipendenti del settore privato, ai sensi dell'art. 2120 c.c., del trattamento di fine rapporto (art. 1, c. 765, legge n. 190/2014); per il finanziamento dei fondi di solidarietà, ai sensi dell'art. 3, commi 3, 14 e 19, della legge n. 92/2012, la cui esclusione dall'esonero contributivo è ricavabile dall'art. 3, c. 25, della medesima legge. Secondo un recente indirizzo dell'Inps rimangono escluse, altresì, le contribuzioni che non hanno natura previdenziale e quelle concepite allo scopo di apportare elementi di solidarietà alle gestioni previdenziali di riferimento³⁴⁵.

Che non si tratti di un esonero totale è testimoniato anche dalla previsione di un limite massimo, fissato nella misura di 8.060 euro su base annua³⁴⁶. Ne consegue che continua a gravare sui datori di lavoro la parte di contributi eccedente tale limite.

Ad essere interessati sono, in maggioranza, i datori di lavoro con livelli di contribuzione maggiori³⁴⁷ e le assunzioni di soggetti con qualifica e costo del lavoro più elevati, dei quali è evidente la penalizzazione. Si tratta, verosimilmente, di un effetto non voluto, ascrivibile alla scelta di introdurre argini invalicabili agli ingenti costi della misura di agevolazione. Fatto sta che il diverso costo del lavoro associabile alle distinte figure professionali rischia di condizionare in negativo la capacità dello strumento di favorire le assunzioni del personale più costoso, svelando la sua attitudine a produrre convenienze ed effetti diversificati.

Un elemento certo e indifferenziato dell'esonero è rappresentato dalla sua durata, che è stabilita in un triennio decorrente dalla data di assunzione del lavoratore, in un tempo compreso tra il 1°

³⁴⁴ Cfr. la circolare Inps 29.01.2015, n. 17.

³⁴⁵ Cfr. la circolare Inps 03.11.2015, n. 178, secondo la quale non sono soggette all'esonero contributivo triennali le seguenti forme di contribuzione, ancorché di natura obbligatoria: il contributo per la garanzia sul finanziamento della Qu.I.R., di cui all'art. 1, comma 29, della legge n. 190/2014; il contributo previsto dall'articolo 25, comma 4, della legge 21 dicembre 1978, n. 845, in misura pari allo 0,30% della retribuzione imponibile, destinato, in relazione ai datori di lavoro che vi aderiscono, al finanziamento dei fondi interprofessionali per la formazione continua istituiti dall'art. 118 della legge n. 388/2000; il contributo di solidarietà sui versamenti destinati alla previdenza complementare e/o ai fondi di assistenza sanitaria di cui alla legge n. 166/1991; il contributo di solidarietà per i lavoratori dello spettacolo, di cui all'art. 1, commi 8 e 14, del d.lgs. n. 182/1997; il contributo di solidarietà per gli sportivi professionisti, di cui all'art. 1, commi 3 e 4 del d.lgs. n. 166/1997.

³⁴⁶ Secondo i chiarimenti forniti dall'Inps (circ. n. 17/2015), la soglia massima di esonero contributivo va riferita al periodo di paga mensile, che è pari a euro 671,66 (€ 8.060,00/12). Per i rapporti di lavoro instaurati ovvero risolti nel corso del mese, detta soglia va riproporzionata assumendo a riferimento l'importo di euro 22,08 (euro 8.060,00/365 giorni) per ogni giorno di fruizione dell'esonero contributivo. Con riguardo ai rapporti di lavoro part-time (di tipo orizzontale, verticale ovvero misto), la soglia massima va adeguata in diminuzione sulla base della durata dello specifico orario ridotto di lavoro in rapporto a quella ordinaria stabilita dalla legge ovvero dai contratti collettivi di lavoro. Analoga operazione di adeguamento è richiesta per i contratti di lavoro ripartito sulla base della durata effettiva delle prestazioni rese da ognuno dei due lavoratori coobbligati in rapporto a quella ordinaria stabilita dalla legge ovvero dai contratti collettivi di lavoro.

³⁴⁷ È il caso, ad esempio dell'edilizia, settore tradizionalmente interessato da alti contributi per la cassa integrazione.

gennaio e il 31 dicembre 2015. Per ciascuno dei tre anni successivi all'assunzione il datore di lavoro è esonerato dal pagamento dei contributi espressamente non esclusi, secondo l'elenco menzionato.

Un altro elemento costitutivo è espresso dalla sua funzione, che è rivolta a «promuovere forme di occupazione stabile» (cfr. art. 1, c. 118, l. n. 190/2014). Il tenore di tale locuzione, letto in collegamento con il richiamo alle nuove assunzioni con contratto di lavoro a tempo indeterminato, autorizza l'equazione "occupazione stabile = assunzione con contratto di lavoro a tempo indeterminato". Ne dovrebbe conseguire che la semplice assunzione con tale contratto, a prescindere da ogni altra sua specifica configurazione, abiliti all'accesso al beneficio.

Per l'Inps, tuttavia, la nozione di "occupazione stabile" esprime un concetto diacronico, riferito non solo alla stabilità del "rapporto di lavoro", ma anche e soprattutto alla stabilità e continuità della "prestazione di lavoro". In altri termini, per rispondere alle finalità della legge il rapporto a tempo indeterminato è chiamato a svilupparsi anche in termini di continuità lavorativa.

Sulla scorta di tale parametro, l'Istituto esclude dalla fruizione dell'esonero i rapporti di lavoro intermittente o a chiamata. La motivazione offerta è che la saltuarietà, o comunque la non continuità, della prestazione lavorativa all'interno di tali contratti sono «decisamente incoerenti con le motivazioni che sorreggono le finalità dell'esonero contributivo» (circ. n. 17/2015).

La storia degli incentivi all'occupazione di questo Paese e la loro tradizionale associazione ad obiettivi di stabilizzazione contrattuale, più che lavorativa, autorizzano ad esprimere qualche riserva su tale giudizio interpretativo. Con la sua applicazione si dovrebbero escludere anche le assunzioni realizzate con contratto a tempo indeterminato strutturato secondo un part time verticale. Anche in tale schema, infatti, non è garantita la continuità lavorativa.

Peraltro, se nel ragionamento dell'Inps assumesse rilievo non tanto il criterio puro della continuità lavorativa intesa come periodo privo di interruzioni, ma l'elemento della fisiologica ricorrenza lavorativa, connotato dalla certezza dell'*an* e del *quando* delle prestazioni successive alla prima, allora la finalità perseguita dal legislatore dovrebbe dirsi realizzata in tutti i casi in cui l'assunzione sia collegata alla previsione di prestazioni di lavoro che, pur interrotte, sono rese certe nel loro sviluppo successivo.

Di rilievo è che il beneficio non richiede la necessaria assunzione di soggetti esterni all'organizzazione del datore di lavoro interessato. Esso si applica anche ai casi di trasformazione a tempo indeterminato di rapporti già attivati, potendo realizzarsi anche in tale forma lo scopo normativo di promuovere forme di occupazione stabile.

3.2 Beneficiari e rapporti di lavoro inclusi.

Come detto, l'incentivo introdotto dalla legge n. 190/2014 ha natura tendenzialmente generalizzata, poiché riferito ai datori di lavoro privati, ai rapporti di lavoro a tempo indeterminato, ad ogni qualifica e fascia di età.

L'ampio campo di applicazione del beneficio sconta, per espressa previsione normativa, due eccezioni precise, che riguardano i contratti di apprendistato e quelli di lavoro domestico.

Mentre nel primo caso si fa implicito richiamo, non ai datori di lavoro stipulanti, ma alla categoria di lavoratori potenzialmente interessati dal contratto di apprendistato, in quello del lavoro domestico l'esclusione è chiaramente rivolta alla categoria dei datori di lavoro.

I soggetti interessati dall'apprendistato sono, come noto, i giovani di età compresa tra i 15 e i 29 anni. Nella fascia di età sottoposta ad obbligo scolastico o comunque inferiore ai 18 anni, l'apprendistato costituisce, unitamente al lavoro accessorio, l'unico contratto di lavoro attivabile.

Ebbene, la ragione della sua estromissione va individuata nell'esistenza di distinti incentivi ad esso riservati. La separazione sistematica del loro piano d'azione ed il confronto con il regime di esonero svelano, tuttavia, la fragilità del trattamento riservato all'apprendistato e, di conseguenza, l'irrazionale penalizzazione arrecata a quest'ultimo nella disciplina valevole per il 2015. Sul piano fattuale, ed al netto di quanto recentemente previsto a titolo sperimentale, per il solo anno 2016, a favore dell'apprendistato per la qualifica, il diploma professionale, il diploma di istruzione secondaria superiore e il certificato di specializzazione tecnica superiore (art. 32, d.lgs. n. 150/2015), l'estensione e la misura dei sostegni destinati nel 2015 al contratto per i giovani pareggiano solo in parte i benefici collegati all'esonero contributivo generalizzato.

Il quadro può essere sintetizzato come segue. Per i contratti di apprendistato professionalizzante stipulati entro il 31.12.2016 e per massimo tre anni dalla costituzione del rapporto, ai datori di lavoro che occupano alle proprie dipendenze un numero di addetti pari o inferiore a nove è riconosciuto uno sgravio contributivo del 100 per cento, comprensivo dei premi Inail (art. 22, l. 183/2011). Ai datori di lavoro con più di 10 dipendenti è invece applicata, per ogni apprendista assunto, l'aliquota del 10%, incrementata del contributo ASpl/Naspi pari a 1,61%.

È evidente, *ictu oculi*, la sproporzione emergente con l'esonero contributivo riservato per il 2015 ai contratti ordinari. In termini di misura, la dispensa datoriale dal pagamento dei contributi è la stessa solo se il datore di lavoro ha un organico inferiore ai 9 dipendenti. Negli altri casi, l'assunzione degli apprendisti è obiettivamente penalizzata. E, infatti, le prime evidenze mostrano il calo brutale subito dall'apprendistato nel 2015³⁴⁸, che sfavorisce proprio la categoria di soggetti (i giovani) già pesantemente interessata da incrementi vertiginosi del tasso di disoccupazione³⁴⁹.

Va pure attestata l'ininfluenza, in funzione di riequilibrio delle convenienze, degli ulteriori incentivi previsti per i giovani. Il bonus, introdotto nel 2013, per l'assunzione dei soggetti di età compresa tra i 18 e i 29 anni non si applica alle assunzioni in apprendistato (art. 1, d.l. n. 76/2013, convertito con modificazioni dalla l. n. 99/2013). Quello introdotto all'interno del Programma Garanzia Giovani si applica parimenti sia alle assunzioni a tempo indeterminato, che a quelle in apprendistato professionalizzante.

In definitiva, nell'impostazione seguita per le assunzioni del 2015 l'attenzione all'apprendistato si dimostra equivoca e svante. Gli intendimenti di sviluppo e potenziamento di un istituto tanto

³⁴⁸ Nei primi undici mesi del 2015, il numero di apprendistati attivati (174.962) è sceso di 44.304 unità rispetto allo stesso periodo del 2014 (219.266).

³⁴⁹ L'andamento del tasso di disoccupazione giovanile (15-24 anni) è stato drammatico, negli ultimi anni, in tutta Europa, ma specialmente in Italia, dopo si è passata dal 25,3 per cento del 2009 al 44,9 del primo trimestre 2015. Come noto, la reazione europea al problema è consistita nell'emanazione della raccomandazione del Consiglio dell'Unione Europea del 22 aprile 2013 sull'istituzione di una garanzia per i giovani (2013/C 120/01), a cui è seguito il Piano di attuazione italiano avviato il 1 maggio 2014. Quest'ultimo ha introdotto nuovi e specifici incentivi a favore dell'occupazione giovanile, che, lungi dal descrivere un nuovo quadro omogeneo e razionale, agiscono, di fatto, in concorrenza con quelli previsti da norme precedenti per la stessa fascia di età (cfr., sul punto, E. Massi, *Garanzia giovani: incentivi per l'occupazione*, in *Dir. prat. lav.*, 42, 2014, 2266).

importante per il collegamento tra istruzione/formazione e lavoro³⁵⁰, quanto diffusamente ignorato³⁵¹, non sembrano adeguatamente assecondati. Gli elementi introdotti pongono l'apprendistato in posizione chiaramente sfavorevole rispetto al contratto a tempo indeterminato, esponendolo alla cannibalizzazione dei propri incentivi ad opera del nuovo esonero contributivo generalizzato.

Sull'altro lato, l'esclusione del lavoro domestico si appalesa più comprensibile. Tradizionalmente, le misure incentivanti sono riferite ai datori di lavoro esercenti impresa ovvero dotati di un'azienda, sul presupposto, appunto, del possibile sviluppo occupazionale aziendale. La mancata considerazione del settore domestico è, in questa logica, una chiara scelta di merito, la cui spiegazione si può imputare a due fattori ulteriori: in primo luogo, il pericolo di assunzioni fittizie, in un ambito difficilmente passibile di controlli; in secondo luogo, l'oggettivo scarso interesse per lo Stato a sostenere attività lavorative caratterizzate da un'offerta di lavoro storicamente più bassa della relativa domanda.

L'emarginazione del settore domestico non si estende, invero, a qualsiasi forma d'incentivo. Lo dimostra l'esistenza di una specifica agevolazione fiscale (art. 30, l. n. 342/2000), per la quale si dà facoltà al datore di lavoro di poter dedurre dal proprio reddito, entro un certo importo massimo, i contributi previdenziali obbligatori versati per colf e assistenti familiari. La misura, com'è intuibile, non mira a stimolare il lavoro domestico, ma vuole invece sostenere lo sviluppo regolare del rapporto previdenziale con il lavoratore. Essa spetta, dunque, non per sostenere la costituzione del rapporto di lavoro, bensì per stimolare il corretto versamento all'Inps dei contributi dovuti.

Al di fuori delle due esclusioni espresse, l'ambito di applicazione dell'esonero intercetta la vasta area dei datori di lavoro privati (art. 2, c. 118, l. n. 190/2014), la cui nozione, nella sua genericità, è descritta per mera contrapposizione a quella di datore di lavoro pubblico. Da essa è comunque escluso il settore agricolo, cui però è riservata una disciplina particolare.

Dietro la formula "datori privati", si cela ragionevolmente il richiamo a tutti i soggetti impegnati a perseguire interessi non pubblici. Tra questi vanno compresi i soggetti a capitale privato o comunque non amministrati o controllati da soggetti appartenenti alla pubblica amministrazione. Vanno inclusi altresì, secondo la definizione statistica, i soggetti impegnati sul mercato o, se impegnati altrove, abilitati alla vendita a prezzi economicamente rilevanti.

Con riguardo alle fondazioni, la loro natura privatistica non dovrebbe suggerire alcuna preoccupazione sull'accesso al beneficio, almeno nei casi in cui le stesse perseguano interessi privati ovvero svolgano attività d'interesse generale senza ricevere contributi pubblici. Peraltro, anche quando la fondazione riceva contributi pubblici, ma non subisca alcun tipo di partecipazione o di controllo della pubblica amministrazione e vi sia la possibilità di partecipazione da parte dei soggetti privati, non dovrebbe essere revocata in dubbio la loro piena appartenenza, agli effetti dell'esonero contributivo, alla categoria dei datori di lavoro privati. Il dubbio può nascere con

³⁵⁰ È incoraggiante, nell'attuale fase, lo sforzo italiano di dare gambe al progetto di lancio del sistema duale, all'interno del quale, come previsto sia dal recente d.lgs. 81/2015, che dalla l. 107/2015, l'apprendistato costituisce uno strumento centrale e fondamentale.

³⁵¹ Come si ricava dal raffronto tra i dati sull'apprendistato (cfr. Isfol, Inps, XV Rapporto di monitoraggio sull'apprendistato, 2015) e quelli Istat sull'occupazione dipendente, l'incidenza degli apprendisti sul totale dei lavoratori dipendenti è oggi inferiore al 5%.

riguardo alle fondazioni di diritto privato fondate o partecipate da soggetti pubblici, che non consentono la partecipazione dei privati³⁵². In questo caso, la loro appartenenza organizzativa al sistema della pubblica amministrazione, seppur in forma privatistica, può rendere problematica la classificazione piena tra i datori di lavoro privati.

Gli indirizzi esplicativi forniti dall'Inps³⁵³ non affrontano esplicitamente la questione, ma la risolvono indirettamente attraverso il richiamo all'elenco dei soggetti pubblici rientranti nel campo di applicazione del d.lgs. n. 165/2001 (cfr. art. 1, comma 2)³⁵⁴. Poiché in quell'elenco non sono comprese le fondazioni, se ne deve dedurre la destinazione dell'incentivo ad ogni loro categoria.

Il riferimento di legge a “tutti i datori di lavoro privati” ne rende irrilevante la natura, se imprenditoriale o meno. Sulla scorta di un consolidato orientamento giurisprudenziale³⁵⁵, l'Inps ne ricava l'ammissibilità al beneficio anche degli enti pubblici economici. Essi, infatti, pur dotati di personalità giuridica di diritto pubblico, sono impegnati in via principale o esclusiva nell'esercizio di un'attività economica ex art. 2082 c.c., in regime di concorrenza con gli altri imprenditori privati di settore. Per lo stesso Istituto sono inclusi anche gli organismi pubblici che siano «interessati da processi di privatizzazione (trasformazione in società di capitali), indipendentemente dalla proprietà pubblica o privata del capitale»³⁵⁶.

Quanto al settore agricolo, la sua esplicita esclusione dal regime generale di esonero non equivale, come anticipato, a privazione totale del beneficio. Ne è previsto, invece, uno dedicato, il cui connotato, a differenza di quello generale, è costituito dalla sottoposizione al limite delle risorse stanziare³⁵⁷. In quel settore, dunque, l'accesso all'incentivo è condizionato alla capienza dei finanziamenti dedicati, sicché il suo riconoscimento da parte dell'Inps sconta, al motto del “chi tardi arriva, male alloggia”, l'applicazione del criterio dell'ordine cronologico di presentazione delle domande.

³⁵² Per una classificazione puntuale delle fondazioni esercenti attività di interesse generale, cfr. V. Sarcone, *Le fondazioni pubbliche*, in *Riv. dir. amm.*, 2012, 2, 31.

³⁵³ Cfr. le circolari Inps 29.01.2015, n. 17 e 03.11.2015, n. 178.

³⁵⁴ L'art. 1, c. 2, del d.lgs. n. 165/2001 recita come segue: « Per amministrazioni pubbliche si intendono tutte le amministrazioni dello Stato, ivi compresi gli istituti e scuole di ogni ordine e grado e le istituzioni educative, le aziende ed amministrazioni dello Stato ad ordinamento autonomo, le Regioni, le Province, i Comuni, le Comunità montane, e loro consorzi e associazioni, le istituzioni universitarie, gli Istituti autonomi case popolari, le Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura e loro associazioni, tutti gli enti pubblici non economici nazionali, regionali e locali, le amministrazioni, le aziende e gli enti del Servizio sanitario nazionale, l'Agenzia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni (ARAN) e le Agenzie di cui al decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300. Fino alla revisione organica della disciplina di settore, le disposizioni di cui al presente decreto continuano ad applicarsi anche al CONI». Per differenza, l'Inps dichiara ammessi al beneficio (circ. n. 178/2015): a) gli enti pubblici economici; b) gli Istituti autonomi case popolari trasformati in base alle diverse leggi regionali in enti pubblici economici; c) gli enti che - per effetto dei processi di privatizzazione - si sono trasformati in società di persone o di capitali, ancorché a capitale interamente pubblico; d) le ex IPAB trasformate in associazioni o fondazioni di diritto privato, in quanto prive dei requisiti per trasformarsi in ASP, ed iscritte nel registro delle persone giuridiche; e) le aziende speciali costituite anche in consorzio, ai sensi degli artt. 31 e 114 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267; f) i consorzi di bonifica; g) i consorzi industriali; h) gli enti morali; i) gli enti ecclesiastici.

³⁵⁵ Cfr., per tutti, Cass. S.U. 11.04.1994, n. 3353.

³⁵⁶ Cfr. ancora la circ. n.17/2015.

³⁵⁷ Tali risorse, da riferire alle assunzioni realizzate nel 2015, ammontano a 2 milioni di euro per l'anno 2015, 15 milioni di euro per ciascuno degli anni 2016 e 2017, 11 milioni di euro per l'anno 2018 e 2 milioni di euro per l'anno 2019. In base circolare Inps n. 178 del 03.11.2015, l'esonero contributivo per il settore agricolo non è cumulabile con la riduzione contributiva fissata per i datori di lavoro agricolo che occupano personale dipendente nei territori montani o nelle singole zone svantaggiate. Pertanto, «per i lavoratori ammessi all'incentivo operanti nei territori montani e nelle zone agricole svantaggiate, i datori di lavoro agricoli potranno usufruire del solo regime ordinario previsto dall'articolo 9 della legge n. 67 del 1988».

Anche per il mondo agricolo vale l'esclusione degli apprendisti e dei lavoratori che nell'anno precedente all'assunzione siano risultati occupati a tempo indeterminato. Qui, però, interviene un limite più stringente, poiché il campo di esclusione comprende anche i soggetti già occupati nel medesimo anno a tempo determinato, che siano stati iscritti negli elenchi nominativi del 2014 per un numero di giornate di lavoro non inferiore a 250 giornate.

3.3 Condizioni per il diritto all'esonero contributivo.

L'assenza di particolari requisiti selettivi in capo al datore di lavoro privato è controbilanciata dall'operatività, a suo carico, di una serie di condizioni di accesso al beneficio, dettate dai principi generali di fruizione degli incentivi. Questi ultimi, previsti in origine dall'art. 4, c. 12, della legge n. 92/2012, sono oggi ripresi e formalmente sostituiti da quelli introdotti all'art. 31 del d.lgs. 23.9.2015, n. 150.

Essi esprimono gli obiettivi valoriali perseguiti dal legislatore, mirati distintamente alla tutela dei lavoratori, allo sviluppo della trasparenza dei rapporti di lavoro, alla salvaguardia della corretta applicazione della normativa contrattuale ovvero al sostegno della regolarità degli adempimenti previdenziali a carico dei datori di lavoro.

Le condizioni apposte descrivono, in sintesi, le finalità dell'incentivo, rendendo giustificabile l'intervento entro gli ambiti da esse tracciate. Esse realizzano anche una funzione selettiva dei destinatari, che, senza fare leva, come detto, sulla tecnica dei requisiti soggettivi di volta in volta richiesti per la singola misura, si manifesta attraverso la dichiarazione di non ammissibilità riferita al comportamento di chi si dimostri incapace o impossibilitato al rispetto delle limitazioni previste.

Cosa intende tutelare, dunque, il legislatore? Il primo valore perseguito è quello, come detto, della tutela dei diritti dei lavoratori, tra cui compare, espressamente, quello alla precedenza nella riassunzione, ai sensi della legge o del contratto collettivo, proprio del lavoratore, anche somministrato, licenziato da un rapporto a tempo indeterminato o cessato da un rapporto a termine. È evidente come la condizione apposta non pretenda che il datore di lavoro sia inibito dal poter assumere in forma incentivata un lavoratore diverso da quello astrattamente interessato al diritto di precedenza. L'inibizione non può che essere intesa come riferita al solo caso del lavoratore che abbia concretamente esercitato il proprio diritto mediante rivendicazione espressa entro i termini di decadenza previsti. In assenza di tale passaggio, non vi sono motivi per l'esclusione dal beneficio.

Quanto alla possibilità di incentivare l'assunzione di chi ne abbia diritto in virtù di un obbligo preesistente, stabilito da norme di legge o della contrattazione collettiva, va ricordato il principio generale di preclusione, riconducibile alla sostanziale incompatibilità tra gli atti di esecuzione di un obbligo e quelli posti in essere in ragione di una convenienza economica. Per l'Inps, tuttavia, nulla osta al riconoscimento dell'esonero contributivo anche a favore dei datori di lavoro legalmente o contrattualmente obbligati all'assunzione a tempo indeterminato. Se quest'ultima realizza l'obiettivo della stabilità occupazionale, è ad esso che occorre dare privilegio, facendo primeggiare le norme speciali in punto di esonero sui principi generali dettati per la fruizione degli incentivi.

Sempre a tutela dei diritti dei lavoratori agisce la condizione volta ad estromettere i datori di lavoro o i soggetti utilizzatori di lavoro somministrato che siano interessati da sospensioni dal

lavoro connesse ad una crisi o ad una riorganizzazione aziendale. Opportunamente, la norma restringe l'ambito della limitazione, riferendolo ai soli casi in cui l'assunzione, la trasformazione o la somministrazione siano finalizzate all'acquisizione del medesimo livello d'inquadramento posseduto dai lavoratori sospesi³⁵⁸ ovvero prevedano l'impiego del lavoratore nella medesima unità produttiva interessata dalla sospensione. Per converso, ove la nuova assunzione a tempo indeterminato riguardi un livello professionale diverso o interessi una diversa unità produttiva, il blocco non opera.

Di specifico interesse è anche la seconda finalità perseguita dai principi generali in materia di incentivi. La condizione associata è rivolta a prevenire possibili comportamenti elusivi dell'obiettivo di reale allargamento della base occupazionale e si sostanzia nell'espunzione dalla nozione di datore di lavoro, valida ai fini dell'accesso al beneficio, di tutti i datori di lavoro che siano in collegamento negoziale o siano sottoposti a controllo o presentino assetti proprietari sostanzialmente coincidenti con il datore di lavoro che, nei sei mesi precedenti l'assunzione incentivata, abbia licenziato lo stesso lavoratore oggetto di nuova assunzione. A prescindere dal profilo della titolarità del rapporto di lavoro, tale previsione introduce nell'ordinamento una nuova espressione di codatorialità³⁵⁹, che richiama a sua volta un concetto assimilabile a quello di impresa unitaria³⁶⁰, di recente evocato dalla stessa normativa comunitaria quale mezzo di opposizione alle nuove tecniche di divisione formale delle aziende in funzione della diversificazione del rischio aziendale ovvero dell'allargamento delle opportunità giuridiche o di sviluppo³⁶¹. L'elemento di novità, in questo caso, è il riferimento alla codatorialità, non già quale strumento di rafforzamento delle tutele del lavoratore, bensì quale fattore di preclusione dell'accesso improprio a benefici diretti a premiare la crescita occupazionale effettiva³⁶². La condizione introdotta non rileva, peraltro, sul

³⁵⁸ Sul tema dell'equivalenza professionale e della disciplina delle mansioni, dopo la riscrittura dell'art. 2103 c.c. operata dal d.lgs. n. 81/2015, cfr., tra gli altri, E. Gramano, *La riforma della disciplina del jus variandi*, in G. Zilio Grandi, M. Biasi (a cura di), *Commentario breve alla riforma "Jobs Act"*, Cedam, Padova, 2016, 517 ss.; G. Leone, *La nuova disciplina delle mansioni: il sacrificio della professionalità "a misura d'uomo"*, in LG, 2015, 12, 1101 ss.; M. Miscione, *Jobs Act: le mansioni e la loro modificazione*, in LG, 2015, n. 5; M. Tiraboschi, *Prima lettura del d.lgs. n. 81/2015 recante la disciplina organica dei contratti di lavoro*, in *Adapt Labour Studies e-book series*, University press. Modena, 2015; L. Paolitto, *La nuova nozione di equivalenza delle mansioni. La mobilità verso il basso: condizioni e limiti*, in E. Ghera, D. Garofalo (a cura di), *Contratti di lavoro, mansioni e misure di conciliazione vita-lavoro nel Jobs Act 2*, Cacucci, Bari, 2015, 155 ss.

³⁵⁹ M. Barbera (*Trasformazioni della figura del datore di lavoro e flessibilizzazione delle regole del diritto*, in DLRI, 2010, n. 126, 204) ricorda come le operazioni contrattuali di collegamento negoziale tra le imprese producano la sostituzione della tradizionale bilateralità della relazione di lavoro con una struttura triangolare o multipolare che sdoppia il datore di lavoro in molteplici figure. Su tale tema cfr. anche V. Speciale, *Il datore di lavoro nell'impresa integrata*, in DLRI, 2010, n. 125, 1 ss.; M.T. Carinci (a cura di), *Dall'impresa a rete alle reti d'impresa. Scelte organizzative e diritto del lavoro*, Giuffrè, Milano, 2015; G. Zilio Grandi, M. Biasi (a cura di), *Contratto di rete e diritto del lavoro*, Cedam, Padova, 2014.

³⁶⁰ Su tale nozione, cfr., ancora, V. Speciale, *op. cit.*, 32 ss.

³⁶¹ Cfr. Regolamento (UE) n. 1407/2013 della Commissione del 18 dicembre 2013, relativo all'applicazione degli articoli 107 e 108 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea agli aiuti *de minimis*. Sulla valorizzazione dei collegamenti negoziali tra imprese in funzione dell'enucleazione di un unico centro d'interesse nei confronti dei lavoratori, in particolare al fine del loro legittimo distacco, cfr. l'art. 30, comma 4-ter, del d.lgs. n. 276/2003, in punto di contratto di rete, e l'interpello del Ministero del lavoro n. 1 del 20.01.2016, per il quale l'interesse della società distaccante può coincidere col comune interesse perseguito dal gruppo. Su quest'ultimo tema, cfr. G. Branca, *La prestazione di lavoro in società collegate*, Giuffrè, Milano, 1965; G. Melià, *Il rapporto di lavoro nei gruppi di società. Subordinazione e imprese a struttura complessa*, Giuffrè, Milano, 1991; G. De Simone, *Titolarità dei rapporti di lavoro e regole di trasparenza*, F. Angeli, Milano, 1995.

³⁶² Sulla prospettiva della codatorialità come rimedio, in particolare mediante l'attestazione dell'esistenza di un unitario centro di imputazione dei rapporti di lavoro, cfr. l'indagine comparata di L. Ratti, *La codatorialità come rimedio: profili comparati e prospettiva nazionale*, in M.T. Carinci (a cura di), *op. cit.*, 153 ss.

solo piano previdenziale. Essa fornisce allo stesso sistema giuslavoristico un nuovo esempio lampante di «come il diritto del lavoro si stia indirizzando verso canoni funzionalistici di individuazione della figura del datore di lavoro, che si connota diversamente a seconda del contesto e dei fini che l'ordinamento intende realizzare»³⁶³.

Con funzione di contrasto delle condotte opportunistiche e, in particolare, del lavoro nero o irregolare agisce, su altro versante, la limitazione rivolta ai datori di lavoro inadempienti all'obbligo di comunicazione telematica dei lavoratori assunti o cessati. Anche in questo caso il principio è chiaro: non si può e non si deve sostenere il datore di lavoro che si sia dimostrato inaffidabile rispetto ai propri obblighi di trasparenza e certezza dei rapporti di lavoro attivati³⁶⁴.

Sul medesimo piano si muovono due ulteriori condizioni ostative: ci si riferisce, da un lato, al requisito della correttezza contributiva, in relazione alla quale viene richiesta alle aziende l'esibizione del documento unico di regolarità contributiva (Durc); dall'altro, alla affidabilità delle stesse e alla regolarità nell'esecuzione dei contratti e accordi collettivi nazionali, territoriali o aziendali applicati o sottoscritti (art. 1, cc. 1175 e 1176, legge n. 296/2006)³⁶⁵.

A corredo di tali condizioni e dei principi richiamati, vevoli per tutti gli incentivi all'occupazione, agiscono, per la misura in esame, tre vincoli specifici introdotti dalla legge n. 190/2014.

Il primo richiede che il lavoratore non sia già stato assunto a tempo indeterminato presso qualsiasi datore di lavoro nei sei mesi precedenti l'assunzione incentivata. Il secondo impedisce l'accesso all'esonero con riferimento a lavoratori per i quali il beneficio sia già stato usufruito in occasione di precedenti assunzioni a tempo indeterminato. Il terzo vincolo pretende che l'assunzione riguardi lavoratori diversi da quelli che, nel corso dei tre mesi antecedenti la data di entrata in vigore della legge di stabilità 2015 (1.10.2014-31.12.2014), abbiano già avuto rapporti di lavoro a tempo indeterminato con il datore di lavoro richiedente l'incentivo ovvero con società da questi controllate o a questi collegate ai sensi dell'art. 2359 c.c., nonché facenti capo, ancorché per interposta persona, al datore di lavoro medesimo (art. 1, comma 118, quarto periodo, legge n. 190/2014).

Com'è palese, queste tre ultime limitazioni mirano a favorire la destinazione dello strumento alla crescita reale dell'occupazione stabile, con conseguente emarginazione di ogni sua possibile visione quale viatico insulso di pura riduzione del costo del lavoro. Mentre le prime due ambiscono a stimolare la genuinità delle decisioni di assunzione e ad evitare la precostituzione artificiosa

³⁶³ M. Barbera, *op. cit.*, 223.

³⁶⁴ Per contrappunto, non va sottovalutato il rischio della diffusione di pratiche, note soprattutto in agricoltura, di costituzione fittizia dei rapporti, realizzate col solo fine di accedere agli sgravi. Conferme si possono trarre dal Rapporto annuale Inps 2014 con riferimento alle azioni di contrasto delle attività fraudolente messe in campo dalle aziende.

³⁶⁵ Sul tema del Durc cfr. d.m. 24.10.2007 e le circolari Min. Lav. 30.01.2008, n. 5 e 15.12.2008, n. 34. Quanto al requisito della corretta applicazione dei contratti collettivi, l'art. 3, c. 2, del d.l. 14.06.1996, n. 318, convertito, con modificazioni, dalla legge 29.07.1996, n. 402 aveva previsto, a cura delle parti stipulanti, l'onere del deposito dei contratti di secondo livello presso l'ufficio provinciale del lavoro e della massima occupazione e presso la competente sede degli enti previdenziali interessati competenti territorialmente. Anche l'art. 2 della legge 23.05.1997, n. 135 aveva legato il regime contributivo agevolato sulle erogazioni previste dai contratti di secondo livello al preventivo deposito dei suddetti contratti presso l'Ufficio provinciale del lavoro. Quest'ultimo onere, tuttavia, deve intendersi soppresso per effetto dell'abrogazione del citato articolo 2 della legge n. 135/1997 ad opera dell'art. 1, c. 67, della legge 24.12.2007, n. 247. Al successivo invito ministeriale a depositare ugualmente i contratti e gli accordi territoriali «per corrispondere alle esigenze della propria attività istituzionale, volta fra l'altro al monitoraggio degli istituti contrattuali di livello aziendale oltre a quelli previsti dai contratti collettivi nazionali» (cfr. Ministero del lavoro, nota circolare prot. n. 15/IV/8179 del 19 maggio 2008) hanno fatto seguito il recente ripristino dell'onere di deposito e la prescrizione di invio esclusivamente telematico (cfr. art. 14, d.lgs. 14.09.2015, n. 151).

delle condizioni per l'applicazione del beneficio, la terza assume anche una chiara finalità antie-lusiva, che, sommandosi a quella già menzionata e applicata in via generale, si manifesta nell'intervenuta neutralizzazione, agli effetti dell'incentivo, delle assunzioni a tempo indeterminato praticate nel periodo di gestazione della norma. In coerenza con il richiamato principio generale delineato all'art. 31 del d.lgs. n. 150/2015, questa terza limitazione ripropone, di fatto, una nozione allargata di datore di lavoro, inteso non più, semplicemente, come il soggetto giuridico impegnato nell'assunzione, ma come l'insieme dei soggetti giuridici interessati all'operazione in quanto uniti da reciproco collegamento negoziale, ai sensi dell'art. 2359 c.c., ovvero come centro decisionale unico, nel caso di due o più società controllate dalla stessa persona fisica quale loro azionista maggioritario.

3.4 Natura dell'incentivo e rapporti con la normativa europea.

Riprendendo concetti in parte già utilizzati, ma svolti parzialmente, va ribadito che l'incentivo in discorso agisce strettamente sul piano previdenziale e consiste nell'«esonero dal versamento dei contributi previdenziali a carico dei datori di lavoro in relazione alle nuove assunzioni con contratto di lavoro a tempo indeterminato con decorrenza nel corso del 2015» (circ. Inps 29.1.2015, n. 17). Il descritto campo di azione giustifica la precisazione normativa dell'esclusione dall'esonero dei premi e contributi Inail. Meno coerente con la nozione di esonero appaiono, invece, due ulteriori esenzioni: rispettivamente, quella del contributo dovuto ai fondi di solidarietà (cfr. art. 3, c. 5, legge n. 92/2013 e, ora, art. 33, c. 4, del d.lgs. n. 148/2015) e quella del contributo dovuto al fondo per l'erogazione dei trattamenti di fine rapporto ai lavoratori dipendenti del settore privato (art. 1, c. 756, della legge n. 296/2006).

Che si tratti di esonero effettivo o più propriamente, alla luce delle deroghe menzionate, di sgravio previdenziale dipende, in primo luogo, dall'assoggettamento o meno del singolo datore di lavoro ai due contributi menzionati³⁶⁶. Peraltro, anche con riguardo ai datori di lavoro non interessati agli stessi e beneficiari, conseguentemente, di esonero totale, il problema della corretta qualificazione dell'incentivo rimane vivo: non tanto sul piano definitorio, quanto, soprattutto, sul versante della ricorrenza o meno di un aiuto di stato, come tale rilevante ai sensi dell'art. 107 del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea.

Con propria circolare n. 17/2015, l'Inps ha comunicato l'assenza di qualsivoglia interferenza con la materia degli aiuti di stato. Se per il Trattato europeo «sono incompatibili con il mercato interno, nella misura in cui incidano sugli scambi tra Stati membri, gli aiuti concessi dagli Stati, ovvero mediante risorse statali, sotto qualsiasi forma che, favorendo talune imprese o talune produzioni, falsino o minaccino di falsare la concorrenza», per l'Inps la norma di esonero introdotta dal legislatore «non è idonea a determinare un vantaggio a favore di talune imprese o settori produttivi». Esso «si caratterizza come intervento generalizzato, ovvero potenzialmente rivolto a tutti i datori di lavoro privati che operano in ogni settore economico del Paese, le cui unità produttive siano localizzate in qualsiasi area del territorio nazionale. La sua applicazione prescinde, infine, da criteri di discrezionalità amministrativa»³⁶⁷.

³⁶⁶ Come noto, i fondi solidarietà interessano obbligatoriamente i soli datori di lavoro esclusi dal campo di applicazione delle integrazioni salariali, mentre al fondo per l'erogazione dei trattamenti di fine rapporto partecipano i soli datori di lavoro con organico pari o superiore ai 50 dipendenti.

³⁶⁷ Circ. Inps 29.01.2015, n. 17.

Siffatte nette affermazioni assumono una portata fondamentale rispetto al giudizio di piena compatibilità dell'esonero contributivo con il mercato interno. Rimangono sul campo, tuttavia, taluni elementi costitutivi del beneficio che, seppur poco valorizzati dalla circolare anzidetta, appaiono nient'affatto influenti sulla questione qualificatoria in esame. Ci si riferisce, in primo luogo, all'espressa esclusione dei datori di lavoro del settore agricolo, di quelli del settore domestico, di quelli appartenenti a società controllate o collegate, ai sensi dell'art. 2359 c.c., aventi già in essere un contratto a tempo indeterminato nei tre mesi antecedenti l'entrata in vigore del beneficio. Per quanto il raggio d'incidenza di tali categorie possa dirsi ristretto, la loro enucleazione normativa appare formalmente incompatibile con l'affermazione circa la destinazione del beneficio contributivo a "tutti" i datori di lavoro operanti in ogni settore economico.

Va considerata, in secondo luogo, la previsione di una soglia massima di esonero. Essa non elimina, di per sé, gli obblighi contributivi a carico del datore di lavoro, ma concorre a ridurne il carico, che è destinato, nella maggior parte dei casi, a superare la soglia indicata. Ove, dunque, permanga una quota residua di contribuzione, l'esonero può essere inteso come tale solo in senso relativo, costituendo invece, sotto il profilo tecnico, uno sgravio.

Anche il descritto regime delle condizioni di accesso concorre a depotenziarne l'ambito di applicazione. Seppur riferito a comportamenti concreti assunti dai singoli datori di lavoro, più che alle loro caratteristiche generali, la violazione dei vincoli prescritti costituisce fattore di non ammissione al beneficio. Ciò comprova l'operatività limitata di quest'ultimo e il chiaro proposito del legislatore di non destinarlo a tutti i datori di lavoro, come sottointeso dall'Inps, bensì a tutti quelli direttamente o indirettamente non esclusi³⁶⁸.

Qual è, dunque, la corretta qualificazione da conferire al beneficio? Si tratta di un esonero o di uno sgravio? A favore della seconda categoria militano le considerazioni svolte, cui si aggiunge un argomento testuale utilizzato nella circolare dell'Inps. Vi si prevede che il contributo dovuto ai fondi di solidarietà non ricade nell'esonero, stante la loro generale emarginazione dall'applicazione degli sgravi contributivi (art. 3, c. 25, della legge n. 92/2012). Ove l'Istituto avesse voluto valorizzare l'efficacia liberatoria propria dell'esonero contributivo, non avrebbe richiamato la normativa sugli sgravi e la sua inapplicabilità al contributo dovuto ai fondi. Invece, proprio quel richiamo finisce per corroborare il dubbio sulla vera natura del beneficio e sulla sua compatibilità con il mercato interno.

Volendo prescindere da ogni possibile argomento testuale, che rischia di non poter condurre ad una risposta davvero persuasiva, la distinzione tra esonero e sgravio dev'essere ricercata, in termini tecnici, proprio sul piano della coerenza col diritto comunitario. Di regola, come ribadito dall'Inps, la nozione di esonero, per essere qualificata compatibile con il Trattato europeo, deve assicurare la destinazione generalizzata del beneficio a tutti i datori di lavoro privati operanti in ogni settore economico del Paese e in qualsiasi area del territorio nazionale. A tale condizione, infatti, è reso precluso ogni possibile vantaggio competitivo a favore solo di taluno di essi.

³⁶⁸ Su questo punto, cfr., ancora una volta, i chiarimenti forniti dall'Inps con circolare n. 178/2015, con riferimento, in particolare, al computo del lavoro prestato all'estero, alla spettanza dell'incentivo nel caso di attivazione di rapporti di lavoro part time, alla valutazione dei precedenti rapporti di lavoro risolti per mancato superamento del periodo di prova o per dimissioni del lavoratore, ai casi di transito dei rapporti di lavoro a tempo indeterminato dal cedente al subentrante per cambio d'appalto o di servizio, alla cessione del contratto a tempo indeterminato ex art. 1406 c.c., ai trasferimenti d'impresa.

Nei casi diversi, tuttavia, non è scontato che l'aiuto sia vietato. L'eventuale emarginazione di determinati datori di lavoro o settori produttivi non abilita a tracciare immediatamente tale conclusione, poiché il giudizio va fatto dipendere, caso per caso, dalla concreta valutazione d'incidenza delle eccezioni previste sulla dinamica della libera concorrenza.

Orbene, il settore domestico non può ritenersi influenzabile dalle condizioni praticate negli altri. Lo stesso settore agricolo vive di condizionamenti esterni legati più al clima e all'ambiente che agli altri settori e gode per tale motivo di una disciplina, anche europea, in larga parte a sé stante³⁶⁹, confermata, nel campo qui esaminato, dall'introduzione di regole d'incentivazione autonome. Per altro verso, le condizioni di accesso al beneficio, legate ai comportamenti virtuosi richiesti al datore di lavoro, sono tutte rivolte a favorire la corretta concorrenza tra imprese e settori produttivi, sicché la loro previsione sembra rafforzare, anziché indebolire, i presupposti del libero scambio.

Con queste premesse, la questione definitoria menzionata sembra perdere di rilievo. La sostanziale compatibilità del beneficio contributivo con il diritto comunitario autorizza fondatamente ad allontanare qualsiasi prospettiva di riconduzione dello strumento nell'alveo degli interventi sottoposti ai limiti d'importo massimo di aiuto dichiarati fruibili³⁷⁰.

4. Il nuovo esonero previsto dalla legge di stabilità 2016.

L'esigenza di assicurare continuità all'azione culturale di sostegno del lavoro a tempo indeterminato motiva la scelta di confermare l'apposito incentivo anche per le assunzioni effettuate nel corso del 2016 (art. 1, commi 178 e 179, l. 28.12.2015, n. 208). Vista come «una delle chiavi della ripresa occupazionale»³⁷¹, la nuova azione di sostegno presenta connotati molto simili a quelli inaugurati nel 2015, benché la soglia massima e la durata dell'intervento siano ora significativamente ridotti.

La discussione avviata per la redazione della legge di stabilità aveva stimolato il ragionamento su una doppia opportunità: da un lato, quella di confermare l'impianto dell'incentivo già introdotto per il 2015; dall'altro, quella di virare da un dispositivo universale ad altro di nuovo selettivo, per favorire solo le aree (il Sud) e le categorie (le donne) più deboli sotto il profilo occupazionale.

L'esito del percorso legislativo propone una sorta di via di mezzo, con la conferma per tutti dell'esonero contributivo, unito, però, alla drastica riduzione, rispetto all'anno precedente, del beneficio.

³⁶⁹ L'art. 42 del Trattato Ue dispone che le norme in materia di concorrenza siano applicabili alla produzione e al commercio dei prodotti agricoli solo nella misura determinata dal Parlamento europeo e dal Consiglio. In virtù dell'articolo 211, paragrafo 1, del regolamento (UE) n. 1308/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, le norme in materia di aiuti di Stato si applicano agli aiuti alla produzione e al commercio di prodotti agricoli, fatte salve talune deroghe. Per tali deroghe cfr. reg. Commissione (CE) 25.06.2014, n. 702, in materia di alcune categorie di aiuti nei settori agricolo e forestale.

³⁷⁰ Ci si riferisce ai limiti, previsti dai regolamenti (UE) n. 1407/2014 e n. 1408/2013, descrittivi del c.d. regime *de minimis*. Sul tema degli aiuti di Stato cfr. M. Tiraboschi, *Incentivi all'occupazione, aiuti di Stato, diritto comunitario della concorrenza*, Giappichelli, Torino, 2002; L. Tabano, *Sostegni all'occupazione e aiuti di Stato "compatibili"*, Cedam, Padova, 2012.

³⁷¹ M. Leonardi, *La decontribuzione che verrà*, in *lavoce.info*.

Al confronto con lo strumento universale, ne rimangono destinatari tutti i datori di lavoro privati, con la sola esclusione, come già previsto per l'anno cessato, del settore agricolo³⁷². Per quest'ultimo, si conferma la disciplina speciale già introdotta nel 2015, che richiama un regime di esonero connotato da limiti di accesso e di utilizzo più stringenti.

Nei settori diversi da quello agricolo, sono due le novità fondamentali. La prima prevede che gli sgravi siano ammessi per un periodo massimo, non più di 36 mesi, ma di 24 dal momento dell'assunzione. La seconda attiene alla riduzione dell'importo di esonero entro il limite di 3.250 euro su base annua.

Rispetto alla soglia di 8.060 euro, prevista dalla legge n. 190/2014, la misura del nuovo dispositivo corrisponde al 40 per cento di quello precedente. Ciò indica la drastica riduzione della linea distintiva tra la nozione di esonero e quella di sgravio, che svela anche un possibile allentamento della spinta occupazionale avviata con la legge di stabilità per il 2015.

Sulle ragioni del cambiamento non vi sono evidenze esplicite. I motivi sono però intuibili: non tanto il giudizio d'inefficacia dell'esonero. Se così fosse, l'intervento non sarebbe stato rilanciato. Il pensiero è rivolto, piuttosto, alla pesantezza dello sforzo finanziario altrimenti richiesto e alla probabile convinzione della capacità del mercato d'introdurre spontaneamente una domanda prioritaria di lavoro a tempo indeterminato.

Può aver contribuito, in altra direzione, la preoccupazione della perdita d'incisività del beneficio, se applicato con la medesima intensità per un periodo troppo lungo. La linea seguita nel 2015 aveva in qualche modo snaturato le logiche ordinarie di sviluppo economico, finendo per anteporre la crescita occupazionale a quella della produzione. Le aziende, infatti, erano state indotte ad aumentare gli organici anche oltre i presumibili fabbisogni. La reclamata fiducia, emersa alla fine dell'anno, nella ripresa del ciclo economico e nella crescita dei consumi e della domanda aggregata ha preconstituito un probabile motivo aggiuntivo per non replicare l'intensità dei sacrifici imposti al bilancio pubblico.

L'ambito di applicazione della nuova misura replica pressoché interamente quello vigente nel 2015³⁷³. Sono confermate tutte le esclusioni già previste³⁷⁴ e rilanciato il regime di non cumulabilità. Anche le condizioni d'accesso rimangono le stesse, rendendo replicabili le considerazioni svolte in precedenza.

³⁷² L'art. 1, comma 178, della l. 28.12.2015, n. 208 parla espressamente di «esclusione del settore agricolo». Il successivo comma 179 dichiara, invece, che a quel settore si applicano le nuove norme sugli sgravi, previste al comma 178, nei limiti ivi previsti.

³⁷³ Per il caso di trasferimento d'azienda, a prescindere dall'operazione compiuta (trasferimento totale, trasferimento di ramo di azienda, fusione, usufrutto o affitto di azienda), l'Inps, ai sensi di quanto disposto dall'art. 2112 c.c., ha dichiarato ammissibile il trasferimento dell'agevolazione dal cedente al cessionario per il periodo ancora non usufruito (circ. n. 178 del 03.11.2015).

³⁷⁴ Tra queste va annoverata quella dei lavoratori, già coinvolti in rapporti di lavoro autonomo o parasubordinato con il datore di lavoro richiedente l'incentivo, la cui assunzione con contratto di lavoro a tempo indeterminato costituisca l'effetto della riqualificazione del rapporto disposta dall'organo ispettivo mediante proprio accertamento (cfr. Interpello del Ministero del lavoro n. 2 del 20.01.2016). Sulle ragioni di tale esclusione pesa, tra gli altri, il motivo della non spontaneità dell'assunzione, posta dalle norme sull'esonero quale elemento immanente alla loro finalità. Sono da ritenere ugualmente escluse dal beneficio le assunzioni di lavoratori precedentemente occupati "in nero". Per tali casi, le indicazioni espresse dal Ministero del lavoro con propria circolare del n. 26 del 12.10.2015 conducono al versamento dei contributi pieni.

Un parziale allargamento si registra, invero, a favore dei datori di lavoro subentranti nella fornitura di servizi di appalto. Ad essi l'Inps aveva inizialmente opposto una parziale chiusura³⁷⁵. Ora, invece, è espressamente riconosciuto il diritto al beneficio contributivo per la parte residua non ancora fruita dal datore di lavoro cessante. Nella stessa direzione si collocano i recenti chiarimenti sull'applicabilità dell'esonero anche ai casi di cessione del contratto a tempo indeterminato ex art. 1406 c.c.³⁷⁶ e alle assunzioni di lavoratori pensionati³⁷⁷.

Quanto all'apprendistato, di cui è confermata l'esclusione, il suo trattamento separato, che nel 2015 non riusciva a pareggiare quello più favorevole riservato al contratto ordinario a tempo indeterminato, sollecita ora nuove valutazioni, da riferire ai trattamenti previsti nel 2016.

A fronte del nuovo limite d'importo introdotto in via generale, continua a valere, per l'apprendistato attivato dai datori di lavoro con organico pari o inferiore a 9 dipendenti, il regime di esonero totale, comprensivo dei premi Inail, già previsto all'art. 22, l. 183/2011. Ad esso rimane affiancato l'altro trattamento contributivo riservato ai rapporti attivati dai datori di lavoro maggiormente dimensionati³⁷⁸.

La conferma di tale regime speciale fa sì che, diversamente dalle nuove assunzioni realizzate nel 2015, quelle in apprendistato nelle piccole aziende siano ora più convenienti in termini di costo del lavoro, dovendosi confrontare l'esonero totale ad esse applicabile con quello limitato valevole per le altre assunzioni. Si può dunque affermare, quale effetto indiretto, l'avvenuto ripristino delle condizioni affinché, all'interno della famiglia dei contratti a tempo indeterminato, sia privilegiato proprio il contratto dedicato ai giovani, secondo il ruolo primario ad esso riservato dal legislatore nelle recenti riforme³⁷⁹.

Rispetto al settore agricolo, cui la legge, come segnalato, dedica un trattamento separato, l'incentivo per il 2016 è ora ripartito, in forma disgiunta, tra due distinte categorie di soggetti: da un lato, i lavoratori con qualifica di impiegati e dirigenti, dall'altro, gli operai, con riferimento a contratti di lavoro a tempo indeterminato stipulati non oltre il 31 dicembre 2016. La divisione in due gruppi non è motivata esplicitamente, ma è riconducibile, con buona approssimazione, alla doppia esigenza di ricondurre il primo gruppo all'interno delle disposizioni specifiche dedicate al settore agricolo e di garantire allo stesso un finanziamento certo, posta la maggiore numerosità degli appartenenti al secondo³⁸⁰. Inoltre, benché la norma non legghi esplicitamente le risorse riservate

³⁷⁵ Nella circolare Inps n. 178/2015 è previsto che «l'incentivo non spetta qualora i lavoratori già titolari di un rapporto a tempo indeterminato transitino dal cedente al subentrante nei casi di cambi di appalto di servizi, nell'ipotesi in cui la contrattazione collettiva che disciplina tali rapporti, preveda, per i casi di cessazione dell'appalto cui sono adibiti i dipendenti, una procedura idonea a consentire l'assunzione degli stessi alle dipendenze dell'impresa subentrante, mediante la costituzione *ex novo* di un rapporto di lavoro con un diverso soggetto».

³⁷⁶ Cfr. circ. Inps n. 178/2015.

³⁷⁷ Cfr. Interpello del Ministero del lavoro n. 4 del 20.01.2016. Nello stesso, si era pronunciato, in precedenza, Massi, per il quale l'inclusione dei pensionati costituiva la necessaria conseguenza interpretativa del silenzio dell'Inps e dell'assenza di divieti a lavorare per i soggetti pensionati.

³⁷⁸ Il richiamo è, ancora una volta, all'aliquota del 10%, incrementata del contributo ASpl/Naspi pari a 1,61%.

³⁷⁹ Si allude alla riforma dell'apprendistato avviata all'art. 1 della l. n. 92/2012, proseguita con il d.lgs. n. 81/2015 e l'accordo Stato-Regioni del 24.09.2015, sulla sperimentazione del sistema di formazione duale, e alimentata, da ultimo, con la sottoscrizione di protocolli d'intesa bilaterali tra il Ministero del lavoro e le Regioni per l'avvio dell'apprendistato di primo livello quale asse portante dell'alternanza scuola-lavoro. Su tali ultimi passaggi, cfr. D. Garofalo, *Riforma del mercato del lavoro e apprendistato: un intervento inevitabile*, LG, 2015, 12, 1157 ss.

³⁸⁰ Per le assunzioni di impiegati e dirigenti è previsto il limite di 1,1 milioni di euro per l'anno 2016, 2,8 milioni di euro per l'anno 2017,

ad impiegati e dirigenti alle sole assunzioni con contratto di lavoro a tempo indeterminato, va escluso che possano ritenersi incentivati anche i contratti diversi. Lo attesta il richiamo, valevole anche per tale categoria, delle disposizioni generali d'incentivazione, nelle quali il legame tra esonero e assunzioni con contratto a tempo indeterminato è reso esclusivo ed indissolubile (art. 1, comma 179, l. n. 208/2015).

Tra i limiti normativi introdotti nel medesimo settore, è confermata, con riguardo alle assunzioni di qualifiche diverse da quella degli impiegati e dei dirigenti, l'esclusione degli apprendisti³⁸¹ e dei lavoratori che nell'anno 2015 siano risultati occupati a tempo indeterminato o, se occupati nel medesimo anno a tempo determinato, che siano stati iscritti negli elenchi nominativi del 2015 per un numero di giornate di lavoro non inferiore a 250 giornate. È replicato, altresì, il meccanismo di accesso selettivo, con l'abilitazione dell'Inps ad accogliere le istanze nei limiti delle risorse disponibili e secondo l'ordine cronologico della loro presentazione (art. 1, comma 180, l. n. 208/2015)³⁸².

5. Prime evidenze di efficacia e prospettive future.

La forza e la portata dell'esonero contributivo, totalmente sconosciute alle misure introdotte in precedenza, conducono velocemente a focalizzare la questione centrale, che attiene al giudizio sulla sua efficacia. Mai come oggi, appare doveroso porsi la domanda fondamentale sulla capacità di tale strumento di incidere in forma significativa sulla realizzazione degli obiettivi prefissati.

Con riguardo agli interventi classici, quelli connotati da selettività e focalizzati su obiettivi di riequilibrio nelle assunzioni di determinati soggetti svantaggiati o nell'attivazione di determinati schemi contrattuali, il giudizio di efficacia è tradizionalmente ostacolato da due importanti criticità³⁸³: in base alla prima, se l'incentivo coincide con l'erogazione di un premio, è possibile che esso non sposti le scelte che ne sono l'oggetto, poiché i datori di lavoro avrebbero comunque effettuato l'assunzione incentivata anche in assenza di quel premio. In questo caso, il congegno di sostegno non modifica sostanzialmente le spontanee dinamiche occupazionali, finendo per assurgere al rango di mero costo per l'ente erogatore.

Il secondo effetto critico coincide con i fenomeni di spiazzamento, che si realizzano quando l'incentivo introdotto produce effetti diversi da quelli desiderati, nei casi in cui lo stesso sia utilizzato da fasce di popolazione o categorie di soggetti parzialmente diverse da quelle immaginate o nei casi in cui esso non generi né occupazione aggiuntiva né crescita della quota di occupazione stabile.

Guardando alla nuova misura, è ancora prematuro tracciare conclusioni, sebbene sia decorso l'intero primo anno di applicazione. Va pure considerato che i problemi segnalati per gli incentivi

1,8 milioni di euro per l'anno 2018, 0,1 milioni di euro per l'anno 2019. Per le altre assunzioni, riferibili ragionevolmente agli operai, il limite è di 1,6 milioni di euro per l'anno 2016, 8,8 milioni di euro per l'anno 2017, 7,2 milioni di euro per l'anno 2018, 0,8 milioni di euro per l'anno 2019.

³⁸¹ La formulazione del testo di legge alimenta il dubbio che le assunzioni di dirigenti e impiegati nel settore agricolo possano essere incentivate anche con riferimento agli apprendisti, dei quali non è prevista espressamente l'esclusione.

³⁸² La stessa norma prevede che, nel caso di insufficienza delle risorse, valutata anche su base pluriennale con riferimento alla durata dell'esonero, l'Inps non prenda in considerazione ulteriori domande, fornendo immediata comunicazione attraverso il proprio sito internet.

³⁸³ T. Boeri, J. Van Ours, *The Economics of Imperfect Labor Markets*. Princeton University Press, 2008.

di tipo selettivo non sono necessariamente pertinenti al caso di un intervento universale e senza precedenti in Italia.

L'elemento più negativo, nella fase attuale, è espresso dalla mancata fornitura di parametri oggettivi di successo del provvedimento³⁸⁴. L'elevato costo dello stesso avrebbe dovuto suggerire maggiore trasparenza nella visione degli indicatori di efficacia ed un impegno specifico sul piano della valutazione dei risultati. Invece, l'espressione del valore dell'iniziativa è rimessa, sul piano tecnico, ai dati di monitoraggio del saldo tra assunzioni e cessazioni in un dato periodo e, sul piano politico, al libero giudizio di chiunque, non vincolato a parametri comuni e condivisi. L'aggravante di questo stato di cose è costituita dall'implicita abilitazione dei commentatori alla formulazione *ex post* dei parametri di efficacia, con conseguente possibilità di valutazioni lusinghiere in corrispondenza di qualsiasi segno positivo nel differenziale tra assunti e cessati a tempo indeterminato.

Orbene, i recenti dati messi a disposizione del Ministero sulla dinamica dei contratti di lavoro consentono di ancorare ogni possibile commento ad alcuni fondamentali riscontri oggettivi³⁸⁵. Da tali dati si evince che alla crescita delle assunzioni a tempo indeterminato nei primi mesi del 2015 concorre la progressiva emarginazione di altre forme di lavoro: sia l'apprendistato, che le collaborazioni subiscono una flessione consistente. Mentre il primo sconta gli effetti del maggior beneficio sprigionato dalla nuova misura³⁸⁶, per le collaborazioni la variazione negativa sembra dipendere da altri fattori: più che dal costo del lavoro, ormai prossimo a quello del lavoro dipendente, dagli annunci operati nella fase di gestazione del d.lgs. n. 81/2015, quando il messaggio veicolato era legato al disegno di soppressione delle collaborazioni a progetto, di disboscamento di alcune tipologie contrattuali, di parziale riscrittura del confine tra lavoro autonomo e lavoro subordinato.

Ad ogni buon conto, l'aumento delle assunzioni a tempo indeterminato costituisce in sé, a prescindere dalle sue dimensioni, una novità sostanziale e importantissima nel panorama occupazionale degli ultimi anni.

La crescita occupazionale nel decennio successivo alla c.d. legge Biagi era stata determinata dall'aumento dell'occupazione temporanea, mentre i volumi di quella stabile si erano mantenuti sostanzialmente fermi. Ora, l'incremento dei rapporti di lavoro subordinato si deve, in buona parte, proprio allo sviluppo dei rapporti di lavoro a tempo indeterminato, il cui dato positivo costituisce un indubbio successo, a prescindere dai suoi costi, della tecnica d'incentivazione introdotta nel 2015. Tale strumento, per quanto possa dirsi fortunatamente accompagnato da tangibili indicatori d'inversione del *trend* di crisi e dall'aumento spontaneo della dinamicità del mercato del lavoro, non è affatto indifferente alla curvatura in atto del mercato del lavoro italiano verso la riduzione della precarietà e la realizzazione di nuovi equilibri sociali.

³⁸⁴ Sul rapporto tra valutazione e stile italiano di policy-making si veda A. Martini, U. Trivellato, *Sono soldi ben spesi? Perché valutare l'efficacia delle politiche pubbliche*, Marsilio, Venezia, 2011.

³⁸⁵ Cfr. Ministero del lavoro e delle politiche sociali, *La dinamica dei contratti di lavoro*, luglio 2015, pubblicato il 25 agosto 2015.

³⁸⁶ A tale fattore vanno associati i problemi di gestione applicativa di uno strumento considerato comunque poco semplice e conveniente (cfr. F. Carinci, *E tu lavorerai come apprendista (L'apprendistato da contratto "speciale" a contratto "quasi unico")*, in *Quaderni di ADL*, 2012; D. Garofalo, *L'apprendistato nel decreto legislativo n. 81/2015*, in F. Carinci (a cura di), *Commento al d.lgs. 15 giugno 2015, n. 81: le tipologie contrattuali e lo ius variandi*, in *Adapt Labour Studies, E-Book series*, n. 48, Modena, 2015, 241 ss.).

Come si diceva, però, è presto per tracciare bilanci e valutazioni di efficacia. Sino ad oggi, i risultati prodotti dallo shock arrecato al mercato del lavoro sono importanti, ma sembrano riguardare solo in parte l'auspicato passaggio dai rapporti di lavoro a tempo determinato o in apprendistato a quelli a tempo indeterminato³⁸⁷. Peraltro, la ricordata assenza di chiarezza sugli obiettivi quantitativi inizialmente perseguiti dal Governo impedisce di poter misurare compiutamente la portata dei dati.

Per il momento, si può solo congetturare, in via indiretta, il complessivo buon funzionamento dell'incentivo. Lo comprova, in particolare, l'analisi dei parametri finanziari stimati dal Governo. Rispetto alla cifra di 1,8 miliardi di euro annui stanziata nella legge di stabilità per l'anno 2015, corrispondente a circa un milione di nuove assunzioni stabili, la spesa sembra già essere superiore, con la prospettiva di attestarsi sopra i 4 miliardi³⁸⁸. Se il dato fosse confermato, il problema del maggior fabbisogno finanziario emergente avrebbe come contraltare l'attestazione del pieno conseguimento dell'obiettivo numerico fissato dal Governo.

Guardando ai numeri su occupati e disoccupati e al rapporto tra assunzioni a tempo determinato e il totale delle assunzioni, il quadro appare meno ottimistico. Mentre l'Istat comunica l'aumento degli occupati nel 2015, ma in dimensione contenuta³⁸⁹, i dati dell'Inps e del Ministero del lavoro indicano che la crescita delle assunzioni continua a subire la spinta maggiore dai contratti a tempo determinato, la cui incidenza percentuale, pur significativamente diminuita in vigenza dell'esonero contributivo, fatica a regredire su valori sensibilmente diversi rispetto a quelli registrati negli ultimi anni³⁹⁰. Ciò significa che il lavoro a termine rimane la forma contrattuale predominante e che il nuovo strumento non ha ancora sostanzialmente modificato le modalità di ingresso nel mercato del lavoro. Inoltre, non esiste alcuna evidenza dell'avvenuto incremento dei periodi di lavoro contrattualizzati, sicché il maggior numero di contratti stabili potrebbe non riflettere un aumento proporzionale delle prestazioni di lavoro e della produttività.

Gli annunci sul proseguimento dell'esonero anche nei prossimi anni, seppur con progressiva riduzione della sua misura, sembrano indirizzare il Paese verso una prospettiva di abbattimento stabile dell'attuale costo del lavoro dei nuovi assunti e segnano anche la strada per la riduzione

³⁸⁷ I dati pubblicati dall'Osservatorio sul Precariato dell'Inps, riferiti al periodo gennaio-novembre 2015, indicano una crescita delle assunzioni a tempo indeterminato rispetto allo stesso periodo del 2014 pari a 442.906 unità, corrispondenti al 37,0 per cento dei nuovi rapporti di lavoro. Le stabilizzazioni dei lavoratori a termine, con passaggio da un rapporto di lavoro a tempo determinato o in apprendistato ad un rapporto a tempo indeterminato ha prodotto, nel medesimo periodo del 2015, una crescita di 95.918 unità rispetto allo stesso periodo del 2014, con una variazione percentuale positiva pari al 25,5 per cento. In termini di coerenza con il generico obiettivo di «promuovere forme di occupazione stabile» (art. 1, c. 118, l. n. 190/2014), la quota di assunzioni stabili sul totale dei rapporti di lavoro attivati o variati è passata dal 31,9 per cento dei primi undici mesi del 2014 (era al 34,6 nel medesimo periodo del 2013) al 38,6 per cento dello stesso periodo del 2015.

³⁸⁸ Secondo uno studio effettuato dall'Osservatorio della Fondazione Studi dei Consulenti del lavoro nell'autunno 2015 i contratti stipulati nel 2015 saranno almeno 1.150.000. Agli stessi corrisponderà un'agevolazione media di 4.130 euro, con un costo complessivo di 4 miliardi e 745 milioni di euro. A fronte dello stanziamento governativo pari a 1,8 miliardi per l'anno 2015, il finanziamento difetterebbe di 2,945 miliardi di euro.

³⁸⁹ Il rapporto pubblicato dall'Istituto il 2 febbraio 2016 su occupati e disoccupati attesta l'avvenuto incremento degli occupati nel 2015 rispetto al 2014 di 109 mila unità.

³⁹⁰ I dati dell'Osservatorio sul Precariato dell'Inps indicano che il rapporto tra le assunzioni a termine ed il totale delle assunzioni nei primi undici mesi del 2015 si attesta sul valore del 63,0 per cento. I dati del Ministero del lavoro (Rapporto annuale sulle comunicazioni obbligatorie anno 2015) segnalano che nel 2014 il 68,7 per cento delle assunzioni era a tempo determinato. Lo stesso rapporto nel 2012 esprimeva il valore del 63,50 per cento.

permanente del costo del lavoro a tempo indeterminato rispetto a quello a termine³⁹¹. In attesa di adeguate verifiche d'impatto, già affermare esplicitamente l'esistenza di tale obiettivo aiuterebbe una valutazione più generosa delle politiche perseguite dall'attuale Governo. Soprattutto, agevolerebbe il processo di crescita di un nuovo progetto sociale imperniato su lavori tendenzialmente stabili e su prospettive più nitide e solide per la nuova classe giovanile, nell'interesse anche di quelle adulte³⁹².

³⁹¹ Il proseguimento degli incentivi anche negli anni successivi al 2015 è la condizione indicata da M. Corti e A. Sartori (*Contratto a tutele crescenti e incentivi alle assunzioni: riparte l'Italia?*, in *Riv. it. dir. lav.*, 2015, III, 112) per scongiurare il rischio che ritornino a salire le assunzioni a termine. Si può aggiungere che occorrerà, comunque, una seria valutazione di tale strumento, onde valutarne i benefici anche sul versante della riduzione del lavoro nero, che non sembra essere calato.

³⁹² Si allude ai rischi di progressiva riduzione della base dei contribuenti stabili, la cui solidità è invece la condizione minima per continuare a supportare i gravosi trattamenti pensionistici richiesti da chi è già uscito o uscirà, nei prossimi anni, dal sistema produttivo. Secondo il Censis (Progetto «*Welfare, Italia. Laboratorio per le nuove politiche sociali*», avviato nel 2011), nel 2030 gli anziani over 64 anni saranno più del 26% della popolazione totale: ci saranno 4 milioni di persone non attive in più e 2 milioni di attivi in meno. Il sistema pensionistico dovrà confrontarsi con seri problemi di compatibilità ed equità. Il 42% dei lavoratori dipendenti 25-34enni di oggi andrà in pensione intorno al 2050 con meno di mille euro al mese.