

L'esonero contributivo triennale per le nuove assunzioni a tempo indeterminato: primi problemi applicativi¹

Premetto che non tratterò in modo esaustivo l'argomento dell'esonero triennale previsto dai comma 118 ss. della legge Finanziaria 2015 e neanche tutti i suoi aspetti problematici. Ho preferito concentrarmi, infatti, solo su alcune questioni interpretative che mi sembrano particolarmente interessanti anche perchè potrebbero derivarne implicazioni pratiche anche di una certa rilevanza

Per avviare un corretto processo ermeneutico, è opportuno partire sempre dalla individuazione della **ratio della normativa** da esaminare. Nel caso in esame, questa indagine appare segnatamente opportuna perchè nei primi commenti apparsi sulla pubblicistica – purtroppo in questa fase non disponiamo, che io sappia, di contributi né dottrinali né, tantomeno, giurisprudenziali - sono state proposte letture insoddisfacenti o addirittura fuorvianti. La finalità perseguita dal legislatore con questa normativa non pare quella di ottenere significativi incrementi occupazionali o addirittura la riduzione del tasso di disoccupazione. Un obiettivo del genere pare difficilmente perseguibile con meri strumenti di tipo legislativo e comunque non traspare in alcun modo dal testo normativo. Più convincente appare la lettura di chi ritiene che scopo dell'esonero sia, più semplicemente, quello di ridurre sensibilmente, quasi azzerare, il costo sociale del rapporto di lavoro subordinato a tempo indeterminato per contribuire a una “bonifica” del mercato del lavoro italiano da tutta una serie di forme ibride e precarie di occupazione che da tempo lo avevano, come dire, “inquinato” creando notevoli problemi ai lavoratori più giovani ma anche alle stesse aziende (in tal senso v. espressamente la circolare INPS del 29/1/2015). Specie chi opera professionalmente nel mercato del lavoro italiano sa bene che queste forme ibride, di lavoro cd. parasubordinato, vi hanno avuto una diffusione davvero abnorme. Le aziende, infatti, e i loro consulenti, sono stati indotti ad utilizzarle diffusamente anche perchè la legge le aveva in qualche modo “codificate” fissando adempimenti amministrativi *interni* (buste paga, libro unico ecc.) ed *esterni* (comunicazioni al centro per l'impiego) nonché previdenziali, che li facevano assomigliare sin troppo al lavoro subordinato. Molti operatori hanno, pertanto, trascurato il problema della natura effettiva del rapporto che, ovviamente, poteva essere qualificato come parasubordinato solo se era di lavoro autonomo. In realtà, co.co.co., co.co.pro. o associazioni in partecipazione, se non addirittura le cd.“partite IVA”, sono state utilizzate al solo scopo di ridurre o flessibilizzare il costo del lavoro, specie nei periodi iniziali, di rapporti che avevano spesso palese natura subordinata. A tutto ciò si aggiunga l'uso eccessivo e distorto dei contratti a termine e di quello di apprendistato, quest'ultimo visto – solo nelle intenzioni

¹ L'articolo riprende un intervento svolto dall'autore nell'ambito del Convegno organizzato a Bari il 17 aprile 2015 dal Centro Studi “D. Napoletano” dal titolo “Le nuove regole del lavoro. Linee generali della riforma e primi decreti attuativi”.

del legislatore del t.u. 167/2011 – addirittura, il canale principale di accesso al mondo del lavoro.

Queste forme atipiche di occupazione, oltre ad elevare fuori misura il tasso di precariato nel nostro mercato del lavoro, si sono spesso rivelate vere e proprie *trappole* micidiali per le stesse aziende in quanto l'attività ispettiva del Ministero del Lavoro o degli enti previdenziali non è mai stata tenera con esse.

È questa palude di instabilità, di incertezze e di conflitti che il comma 118 ss. della L. 190/2014 mirano a disboscare: più che creare nuova occupazione lo scopo del legislatore pare essere, quindi, quello di migliorare la qualità e soprattutto la stabilità di quella esistente. Questo obiettivo appare evidente già dalla esclusione del beneficio per l'apprendistato e per i contratti a termine ma si coglie ancor meglio se si considera l'intervento complessivo e quindi anche gli altri strumenti normativi messi in campo con il cd. Jobs Act: riduzione delle tutele contro i licenziamenti (solo per i nuovi assunti, allo scopo di rendere ulteriormente più conveniente il lavoro a tempo determinato); drastica stretta su tutte le forme atipiche di occupazione, a gran parte delle quali viene addirittura esteso l'intero corpus normativo del lavoro dipendente (v. art. 47 della bozza di decreto legislativo sul riordino delle tipologie contrattuali). A fronte della riduzione della tutela della stabilità del rapporto di lavoro, il legislatore ha poi notevolmente aumentato la tutela assicurata nell'ambito del mercato del lavoro, incrementando le forme di intervento a sostegno del reddito dei lavoratori disoccupati e contro il rischio di disoccupazione involontaria (v. la cd. Napsi nel D. Lgs. 22/2015).

La ratio dell'esonero contributivo che stiamo esaminando, così delineata e inserita in quella complessiva del Jobs Act, trova piena conferma nel testo della norma (il cui incipit recita testualmente: “*Al fine di promuovere forme di occupazione stabile...*”). Ne ha preso espressamente atto la prima circolare emanata dall'INPS sull'argomento, la n. 17 del 2015, che ne ha fatto l'asse portante della sua impostazione interpretativa.

E, infatti, l'individuazione di tale ratio legis, in effetti, risulta particolarmente utile al fine di sciogliere alcuni nodi esegetici manifestatisi già nella prima fase di applicazione della disciplina.

Essa, innanzitutto, ci induce a individuare il soggetto beneficiario dell'esonero non nel lavoratore bensì nell'azienda che procede all'assunzione. L'esonero, infatti, non pare porsi come una sorta di “dote” assegnata al singolo lavoratore. Al contrario, il destinatario dell'intervento legislativo pare essere proprio il *datore di lavoro*, come emerge abbastanza chiaramente anche dal testo della norma che, all'inizio del secondo periodo del comma 118, recita: “*L'esonero di cui al presente comma spetta ai datori di lavoro ...*”.

Ciò assume rilevanza in ordine a un primo rilevante problema esegetico, quello concernente la **riutilizzabilità del beneficio con il medesimo lavoratore** in caso di sua assunzione da parte di altro datore di lavoro, una volta trascorso il periodo di sei mesi dalla precedente assunzione. Il caso è quello del lavoratore assunto con l'esonero ma licenziato prima dello scadere dell'anno di riferimento, il quale venga poi assunto, sempre nel corso del 2015, da un datore di lavoro diverso dal precedente.

Durante il travagliato iter legislativo della legge di stabilità, da più parti, era stato segnalato il rischio che la norma in esame potesse essere interpretata nel senso di non

consentire tale possibilità. La norma recita infatti: “*L'esonero ... non spetta con riferimento a lavoratori per i quali il beneficio di cui al presente comma sia già stato usufruito in relazione a precedente assunzione a tempo indeterminato*”. Erano stati quindi presentati anche diversi emendamenti volti ad aggiungere a questo periodo la frase “*con lo stesso datore di lavoro*” (v. emendamento n. 1.638 del sen. Saggese del PD), in modo da chiarire inequivocabilmente la possibilità di riutilizzo del medesimo esonero in caso di successiva assunzione presso *altro* datore di lavoro. Purtroppo tali emendamenti, insieme a tutti gli altri di origine parlamentare sono sistematicamente decaduti a causa della reiterata presentazione della questione di fiducia da parte del Governo; per cui il problema ora è rimesso all'interprete.

Si tratta di un tema particolarmente delicato in quanto ne potrebbero derivare conseguenze rilevanti in termini di segmentazione del mercato del lavoro o addirittura di discriminazione fra lavoratori.

Il testo legislativo, anche nella formulazione definitivamente approvata dal Parlamento, pare fornire a questa tesi elementi di conforto poiché l'esclusione di cui alla seconda parte del secondo periodo del comma 118, può ben essere riferita ad assunzioni effettuate *presso il medesimo datore di lavoro* visto che solo nella prima parte di quel periodo si fa riferimento alle assunzioni effettuate presso “*qualsiasi datore di lavoro*”, specificazione questa che non ricorre, invece, nella seconda parte del medesimo periodo con riferimento alla fruizione ripetuta del beneficio. Ma è soprattutto, appunto, la ratio legis a confortare l'esegesi proposta poiché, se l'esonero è riconosciuto non al lavoratore bensì all'azienda, al fine di spronarla alla costituzione di rapporti stabili, quest'ultima non può minimamente essere penalizzata da precedenti rapporti di lavoro “agevolati” di cui quel medesimo prestatore possa essere stato parte e di cui essa potrebbe anche non essere a conoscenza.

Del resto, accumulando gli altri sei mesi di disoccupazione, quel lavoratore si troverebbe nuovamente in quella condizione di difficile collocabilità che costituisce il presupposto fondamentale per la fruizione integrale dell'incentivo in questione. Nell'ambito della finalità principale che, come si è detto, è quella di incentivare la stabilizzazione dei rapporti di lavoro, infatti, l'esonero di cui all'art. 1, comma 118 ss., della L. 190/2015, persegue anche chiaramente una finalità secondaria (non in ordine di importanza) che è quella di privilegiare l'occupazione di quei lavoratori che trovino difficoltà nella collocazione o ricollocazione lavorativa (e che per questo siano rimasti senza stabile occupazione da oltre sei mesi). Ebbene, non si vede per quale ragione, quel medesimo lavoratore, non dovrebbe essere aiutato più di una volta se dopo un primo periodo incentivato venga nuovamente a trovarsi nella situazione di difficoltà occupazionale considerata dalla legge.

Può quindi ritenersi che, quel lavoratore possa essere assunto da qualsiasi altro datore di lavoro purchè nell'intervallo fra il primo e il secondo rapporto abbia riacquisito l'anzianità di disoccupazione di sei mesi con diritto – del secondo datore di lavoro - ad usufruire del periodo completo (36 mesi) di esonero contributivo.

Questa tesi ha trovato pieno conferma persino nella menzionata circolare n. 17/2015 dell'INPS.

Il ragionamento può essere spinto, però, probabilmente, anche oltre arrivando a domandarsi se l'esonero possa essere concesso, almeno in parte, anche al medesimo

datore di lavoro che abbia già occupato in precedenza, con l'esonero, quel lavoratore per un periodo inferiore ai trentasei mesi al fine di consentirgli di “completare” il periodo di esonero contributivo previsto dalla legge.

Sul punto, il testo legislativo non pare porre ostacoli insuperabili in quanto dispone che l'esonero “*non spetta con riferimento a lavoratori per i quali il beneficio di cui al presente comma sia già stato usufruito*”, laddove appare ragionevole e conforme a giustizia intendere tale participio passato come riferito al beneficio *integrale* (che può ritenersi, appunto, “usufruito” solo se goduto integralmente) consentendo quindi di ritenere che l'impedimento alla seconda fruizione sorga solo quando il beneficio sia stato in precedenza goduto in modo *completo*. È allora possibile riconoscere, al datore di lavoro che riassuma quel lavoratore, il diritto di usufruire dell'esonero anche se solo per la parte residua non goduta nel precedente rapporto di lavoro. In questo caso, trattandosi di un completamento del beneficio, pare giusto prescindere anche dal requisito dei sei mesi di “disoccupazione”.

Le considerazioni che precedono, in ordine alla possibilità di riutilizzo del beneficio, assumerebbero ovviamente rilevanza pratica molto maggiore se il beneficio venisse, come è auspicabile, prorogato oltre il termine, attualmente fissato, del 31/12/2015.

In ordine alla individuazione del **soggetto beneficiario** non sorgono, invero, particolari problemi poiché la norma si riferisce indifferentemente a *tutti* i datori di lavoro, non assumendo rilevanza la natura imprenditoriale o meno dell'attività svolta, come invece accadeva, secondo l'interpretazione corrente, con la vecchia e ora abrogata, L. 407/1990 (sul tema cfr. però l'isolata Trib. Foggia, 26/3/2003 n. 436, RG. 13159/98, inedita, secondo cui il beneficio della L. 407/90 compete per intero anche ai datori di lavoro non imprenditori). Ne restano escluse le pubbliche amministrazioni ma la circolare INPS opera a questo riguardo una condivisibile *apertura* esegetica in favore degli enti pubblici economici che, del resto erano pacificamente destinatari anche del beneficio pieno di cui alla L. 407/90.

Qualche discussione è sorta in ordine alle **condizioni** da rispettare per ottenere il beneficio. In particolare, si è dubitato se all'esonero si applichino solo quelle espressamente sancite dal comma 118 (oltre alle già menzionate anzianità di “disoccupazione” e non fruizione in precedenza del beneficio, la norma sancisce espressamente la incumulabilità con altri benefici, e richiede l'inesistenza di precedente assunzione a tempo indeterminato nei tre mesi precedenti l'entrata in vigore della legge anche presso aziende del medesimo gruppo societario) o vi si applichino anche le ulteriori condizioni di carattere generale sancite dalla legge Fornero (L. 92/2012) per tutti gli incentivi (inesistenza di un preesistente obbligo legale o contrattuale di effettuare l'assunzione incentivata; non violazione del diritto di precedenza, stabilito dalla legge o dal contratto collettivo, alla riassunzione di un altro lavoratore; inesistenza di sospensioni dal lavoro connesse ad una crisi o riorganizzazione aziendale; inesistenza di un precedente rapporto di lavoro da parte di altra azienda appartenente al medesimo gruppo societario) nonchè quelle sancite dal comma 1175 dell'art. 1, L. 296/2006 per ogni tipo di beneficio (diritto al DURC e rispetto del contratto collettivo di categoria).

A questo proposito, in alcuni interventi nella pubblicistica (v. la circolare della Fondazione Studi del Consiglio Nazionale dei Consulenti del Lavoro del 26 novembre 2014 n. 19) si era dubitato dell'applicabilità di tali ulteriori condizioni, fissate da altre fonti normative, in ragione della particolare natura dell'istituto previsto dalla legge 190/2014 che dalla medesima legge viene qualificato come esonero e non come beneficio contributivo. Ora, a parte la difficoltà oggettiva di fondare una netta linea di demarcazione fra beneficio ed esonero contributivo nella nostra farraginoso legislazione previdenziale, ciò che appare decisivo è che la l'art. 4, co. 12 della L. 92/2012 non parla né di benefici né di esoneri bensì di “*incentivi all'assunzione*” definizione che si sposa pienamente con l'incipit del comma 118 che, come già rilevato, recita testualmente: “*Al fine di promuovere forme di occupazione stabile*”. Ne deriva l'inevitabile applicazione al nuovo esonero anche delle condizioni fissate dalla Fornero. Qualche problema in più si pone in relazione al comma 1175 che invece si riferisce espressamente ai *benefici*; ma, francamente, dubitare che un'agevolazione così rilevante come quella sancita dal comma 118 in esame debba essere condizionata alla correttezza contributiva dell'azienda e al rigoroso rispetto del trattamento previsto dalla contrattazione collettiva mi pare cozzi con la coerenza sistematica dell'istituto; del resto tali obblighi sono sanciti da numerose altre norme dell'ordinamento vigente.

Al riguardo la circolare n. 17 dell'INPS si esprime con nettezza precisando, tuttavia, opportunamente, che ai criteri fissati direttamente dalla L. 190 deve riconoscersi il carattere della *specialità* con conseguente loro prevalenza rispetto a quelli di carattere generale fissati dalle altre leggi. Da tale principio ineccepibile, però, l'Istituto trae una conclusione discutibile quando non applica al nuovo esonero l'esclusione derivante da preesistente obbligo legale o contrattuale di assumere quel determinato lavoratore. Se la ratio della legge è quella di incentivare la decisione del datore di lavoro di assumere a tempo indeterminato, mi pare in netta contraddizione con essa il riconoscere l'incentivo anche quando il datore di lavoro sia comunque obbligato, per legge o per contratto, ad effettuare quella medesima assunzione. Nè mi pare che tale interpretazione trovi alcun ostacolo nel testo del comma 118 che non contiene alcuna disposizione volta ad estendere l'esonero anche alle assunzioni “obbligate”; tantomeno una conclusione così impegnativa pare possa ricavarsi - come fa l'INPS - sulla base del semplice richiamo alla ratio della nuova disciplina dalla quale, anzi, come si è detto, si potrebbero ricavare indicazioni di segno opposto.

Per quanto riguarda le assunzioni che violano il diritto di precedenza di altri lavoratori, deve ritenersi che nessun impedimento alla concessione dell'esonero residui ove il lavoratore con precedenza vi abbia rinunciato in modo espresso o tacito, anche prima del decorso del termine all'uopo fissato, e ciò anche senza le particolari formalità proprie delle procedure conciliative in sede amministrativa, sindacale o giudiziaria.

Abbastanza pacifica appare, inoltre, la tesi secondo cui un precedente rapporto di lavoro a **tempo determinato** o in somministrazione o altre forme di lavoro non subordinato intercorse nei sei mesi precedenti, non impediscano la fruizione dell'esonero; tanto in ragione del chiaro dettato testuale che esclude solo i “*lavoratori che nei sei mesi precedenti siano risultati occupati a tempo indeterminato*” (in senso contrario v. però LUCINI PAIONI – NANNI, Esonero contributivo per le assunzioni

con contratto di lavoro a tempo indeterminato nel corso del 2015, in *Bollettino Adapt* 2 febbraio 2015).

Per quanto riguarda il **lavoro intermittente** la circolare INPS esclude correttamente che quel tipo di assunzione possa dare diritto all'esonero, attesa la sua sostanziale precarietà che appare incompatibile con le finalità della norma. Per la medesima ragione, a contrariis, la stessa circolare esclude che tale rapporto di lavoro, ove sia intercorso nei tre mesi precedenti l'entrata in vigore della legge di stabilità 2015, possa impedire l'insorgenza del diritto all'esonero. Aggiungerei, con relativa tranquillità, che, per le stesse ragioni, ove tale rapporto di lavoro intermittente intercorra nel periodo di sei mesi precedente l'assunzione, non interrompa l'anzianità di "disoccupazione" e non sia quindi di ostacolo alcuno all'esonero.

Problemi di non poco conto potrà comportare, infine, la norma (comma 120) che, nel **settore agricolo**, fissa un limite quantitativo alle risorse disponibili per questo esonero e stabilisce anche che le domande saranno esaminate in ordine cronologico di presentazione. Potrà quindi accadere che alcune aziende agricole effettuino le assunzioni nella convinzione di poter fruire dell'esonero e si trovino poi, invece, escluse dal beneficio totalmente (in caso di fondi insufficienti) o parzialmente (in caso di superamento della soglia limite). Che potrà accadere di quei rapporti di lavoro? Esclusa, per ragioni che qui non è il caso di approfondire, l'annullabilità del contratto o la sua risoluzione per eccessiva onerosità sopravvenuta (a mio avviso, comunque, non ne ricorrono le condizioni), è il caso di rilevare che, ai fini della configurabilità del giustificato motivo oggettivo di licenziamento, non credo potrà ritenersi sufficiente la semplice constatazione del mancato riconoscimento dell'esonero sperato, dovendo invece il datore di lavoro provare anche che tale circostanza sopravvenuta renda economicamente insostenibile il rapporto per la sua azienda, ferma restando ovviamente anche l'applicazione delle norme in tema di *repechage* e criteri di scelta. Il tutto, ovviamente, fortemente mitigato dal fatto che, nella gran parte, saranno stati stipulati dopo l'entrata in vigore del D. Lgs. 25/2015, il quale, come è noto, prevede per tali licenziamenti una tutela meramente risarcitoria per importi particolarmente esigui nel primo periodo di lavoro.

Francesco Stolfa