

# Il cd. esonero giovani nella legge di bilancio 2018: natura giuridica, condizioni di godimento e sanzioni\*

di Francesco Stolfa

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. La natura giuridica dell'«esonero giovani». – 3. Le condizioni per la fruizione dell'esonero. – 3.1. Applicabilità delle condizioni generali degli incentivi (art. 31, d.lgs. n. 150/2018). – 3.2. Il rispetto del CCNL e il possesso del DURC. – 3.3. La cd. norma calmieratrice.

## 1. Premessa

Il legislatore, negli ultimi anni, al fine di incentivare l'occupazione, specie quella giovanile, ha introdotto una serie di misure<sup>1</sup> che incidono sugli oneri sociali delle imprese e, in particolare sull'obbligazione contributiva previdenziale<sup>2</sup>; tali misure – volte a introdurre regimi contributivi più fa-

\* *Il presente saggio riprende, rielaborandolo, uno studio svolto dall'A. nell'ambito del Centro studi dell'associazione nazionale consulenti del lavoro.*

<sup>1</sup> Sugli incentivi alle assunzioni intervenuti negli ultimi anni, v., *ex plurimis*, C. GAROFALO, *Il riordino degli incentivi all'occupazione*, in E. Ghera - D. Garofalo (a cura di), *Organizzazione e disciplina del mercato del lavoro nel Job Act 2*, Bari, 2015, pp. 295-324; D. GAROFALO, *Gli incentivi alle assunzioni*, in F. Carinci - M. Miscione (a cura di), *Commentario alla riforma Fornero*, in *Dir. prat. lav.*, 2012, suppl. n. 33, pp. 186 ss.; ID., *Il nuovo sgravio totale triennale*, in E. Ghera - D. Garofalo (a cura di), *Le tutele per i licenziamenti e per la disoccupazione involontaria nel Jobs Act 2*, Bari, 2015, pp. 251 ss.; E. MASSI, *Assunzioni di personale: agevolazioni*, in *Dir. prat. lav.*, 2013, inserto al n. 45; A. OLIVIERI, *Principi generali concernenti gli incentivi alle assunzioni*, in P. Chieco (a cura di), *Flessibilità e tutele nel lavoro*, Bari, 2013, pp. 717 ss.; D. LUCINI PAIONI - L. NANNI, *Esonero contributivo per le assunzioni con contratto di lavoro a tempo indeterminato nel corso del 2015*, in *Bollettino Adapt*, 2 febbraio 2015; M. PERONE, *Sgravi assunzioni giovani (art. 1, commi 100-108, della legge 27 Dicembre 2017, n. 205)*, in Centro studi ANCL «Cesare Orsini» (a cura di), *Agevolazioni e incentivi nella legge di bilancio 2018 – Il tema del mese Marzo 2018*, [www.anclsu.com](http://www.anclsu.com); F. STOLFA, *L'esonero contributivo triennale per le nuove assunzioni a tempo indeterminato*, in *Mass. giur. lav.*, 2015, n. 10; S. VERGARI, *Promuovere forme di occupazione stabile. I nuovi incentivi universali*, in *WP C.S. D.L.E. «Massimo D'Antona».IT* - n. 292/2016.

<sup>2</sup> In generale, sul rapporto contributivo previdenziale, v., fra i contributi più recenti,

vorevoli rispetto a quello standard – sono gravate di una serie di condizioni volte ad assicurare il conseguimento degli obiettivi perseguiti, condizioni che, poi, si intrecciano e si sovrappongono a quelle di carattere generale da tempo fissate dall'ordinamento previdenziale per ogni tipo di incentivo. La prassi sta, tuttavia, dimostrando che, se questo intreccio di limiti e di condizioni diventa eccessivamente intricato, presenta qualche rischio per il sistema economico e soprattutto per la fascia di imprese medio-piccole che magari riescono solo a fatica a rispettare quelle condizioni e che, in caso di violazione, si trovano esposte non solo alla perdita del diritto al trattamento contributivo più favorevole ma anche al severo sistema sanzionatorio predisposto dal nostro ordinamento per gli inadempimenti contributivi e quindi, talvolta, al rischio di uscire dal mercato.

Si impone, pertanto, un'accurata analisi delle condizioni previste dalla legge al fine di individuare quelle effettivamente applicabili ma anche un'attenta disamina delle modalità di applicazione del sistema sanzionatorio al fine di evitare che gli effetti concreti di tali misure possano risultare aberranti o addirittura opposti rispetto ai fini perseguiti.

L'analisi che segue sarà dedicata, in particolare, all'ultimo di questi incentivi, quello forse più importante, non tanto dal punto di vista quantitativo (gli incentivi immediatamente precedenti erano certamente più «ricchi») quanto per il suo carattere *definitivo* e quindi tale da incidere anche nei prossimi anni nel nostro sistema contributivo.

## 2. La natura giuridica dell'«esonero giovani»

L'esonero giovani è stato introdotto, dai commi 100-108 e 113-114, art. 1, l. 27 dicembre 2017 n. 205 (cd. legge di bilancio 2018), con il fine dichiarato di incentivare la creazione di occupazione giovanile a tempo indeterminato. A differenza di quanto si era fatto nel passato prossimo del nostro sistema di incentivazioni occupazionali<sup>3</sup>, il legislatore ha così introdotto, una misura di carattere stabile, consistente in una decurtazio-

G. LEONE, *Rapporto previdenziale e rapporto contributivo*, in AA.VV., *Previdenza ed assistenza, lavoro*, diretto da P. Curzio, L. Di Paola, R. Romei, Milano, 2017, pp. 45 ss.

<sup>3</sup> In generale, sul vastissimo tema delle agevolazioni contributive v. C.A. NICOLINI, *La modulazione dell'obbligo contributivo. La contribuzione agevolata e gli sgravi contributivi*, in F.D. Mastrangeli, C.A. Nicolini, *La contribuzione previdenziale*, in *Dottrina sistematica di diritto della previdenza sociale*, diretta da M. Cinelli, Torino, 1997, pp. 353 ss.

ne dell'onere contributivo INPS del 50 per cento per i primi 36 mesi di lavoro, da applicarsi, a tutte le assunzioni di lavoratori effettuate, a tempo indeterminato, a far data dal 1° gennaio 2018, con il cd. contratto di lavoro «a tutele crescenti» di cui al d.lgs. n. 23/2015, senza alcuna penalizzazione delle corrispondenti prestazioni pensionistiche. La normativa fissa un tetto massimo di euro 3.000 annui (riparametrabili su base mensile) e una serie di condizioni: non aver superato il 30° anno di età (elevato al 35° per le assunzioni effettuate solo nel primo anno)<sup>4</sup> e non aver mai lavorato con contratto a tempo indeterminato, neanche di apprendistato. Non sono ostativi i periodi di apprendistato, svolti presso altri datori di lavoro, non proseguiti in normale rapporto di lavoro subordinato. Sono ostativi, invece, del diritto all'esonero, i licenziamenti per giustificato motivo oggettivo o collettivi effettuati nella medesima unità produttiva nei sei mesi precedenti e ne determina la revoca il licenziamento per g.m.o. del medesimo lavoratore o di altri avente la medesima qualifica, effettuato da quel datore di lavoro, nei sei mesi successivi. Esso si applica anche nei casi di conversione di un contratto a termine e, in alcuni casi particolari fissati dal comma 108, viene elevato al 100 per cento dei contributi INPS (fermo però il limite dei 3000 euro). Può anche essere fruito «a pezzi» presso diversi datori di lavoro restando, in tal caso, irrilevanti i loro rapporti di collegamento e/o controllo come anche l'età anagrafica del lavoratore. L'esonero, infine, si può aggiungere, per 12 mesi, al periodo di contribuzione ridotta previsto per gli apprendisti dopo la trasformazione del rapporto, purché il lavoratore non abbia superato il 30° anno di età.

Questi, dunque, i tratti essenziali del nuovo istituto così come disegnati dal legislatore.

L'INPS, con la circ. n. 40 del 2 marzo 2018, è intervenuto a definire gli orientamenti operativi di tale incentivo ma, al punto 2, ha inteso ap-

<sup>4</sup> Con la legge di conversione (l. n. 96/2018) del cd. decreto dignità (d.l. 12 luglio 2018, n. 87), il legislatore ha inopinatamente «duplicato» questo incentivo riproducendolo in modo pressoché identico con due uniche varianti: la limitazione al biennio 2019-2020 e l'innalzamento del limite di età a 35 anni per tutto il biennio. Nulla ha disposto l'improvvido legislatore del 2018 per coordinare le due disposizioni che quindi devono ritenersi entrambe, contestualmente, in vigore. Né si potrà ritenere che i due incentivi possano sommarsi fra loro, in ragione dell'esplicito divieto di cumulo «con altri esoneri o riduzioni delle aliquote di finanziamento previsti dalla normativa vigente» sancito dal comma 114, art. 1, l. n. 205/2017. Il testo del 2018, infine, rinvia a un successivo decreto ministeriale per la definizione delle «modalità di fruizione» dell'esonero, decreto che, si auspica, possa coordinare meglio i due incentivi.

profondirne anche la natura giuridica definendolo come «misura strutturale volta a creare uno speciale regime contributivo relativo ai contratti di lavoro subordinato a tempo indeterminato a tutele crescenti». L'istituto attribuisce specifica rilevanza alla finalità perseguita dal legislatore individuandola, correttamente, nella «creazione di forme di occupazione giovanile stabile». Evidenza, inoltre, che l'esonero «si caratterizza come intervento non solo strutturale ma anche 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 nuova misura riguarda, come si è detto, solo le assunzioni effettuate con contratto di lavoro «a tutele crescenti», una tipologia contrattuale che copre, però, quasi l'intera gamma dei rapporti di lavoro esistenti nel nostro mercato del lavoro, restandone esclusi solo i contratti a termine, il lavoro intermittente, l'apprendistato, il lavoro dirigenziale e le varie tipologie di lavoro autonomo sopravvissute al *Jobs Act*, quali, il lavoro autonomo occasionale ma anche quello parasubordinato (etero-organizzato o meno, professionale ecc.). Le tipologie escluse sono, dunque, evidentemente marginali nell'ambito del mercato del lavoro nazionale.

Queste considerazioni sulla natura della misura, la circolare le svolge al dichiarato scopo di sostenere che essa non costituisca «aiuto di stato» in violazione dell'art. 107 TFUE. In buona sostanza, l'INPS evidenzia come quella introdotta dalla nuova legge di bilancio non sia una misura eccezionale ma integri il normale regime contributivo (speciale) previsto, da ora in poi, per i rapporti di lavoro subordinato a tempo indeterminato di giovani in possesso del previsto requisito di età.

Evidenti sono le analogie con il sistema previsto per gli apprendisti (ai quali, non a caso, questo esonero non si applica) che, da sempre, prevede aliquote contributive ordinariamente ridotte. Sul punto, la circolare appare particolarmente chiara, direi persino inusualmente precisa, non essendo frequente che gli enti previdenziali approfondiscano nelle loro circolari, di solito dedicate agli aspetti operativi, la natura giuridica degli istituti esaminati.

E le considerazioni così svolte appaiono pienamente condivisibili in quanto il nuovo istituto ha tutte le caratteristiche tipiche degli esoneri contributivi: in particolare, stabilità nel tempo ed estensione a tutti i rapporti di lavoro senza limitazioni settoriali o territoriali. L'esonero giovani non introduce, quindi, un nuovo beneficio contributivo, non concede

cioè sconti sugli oneri previdenziali in funzione di specifici obiettivi di politica economica o del lavoro ma disegna un sistema contributivo speciale per tutti gli assunti con contratto a tutele crescenti in possesso dei prescritti limiti di età, destinato, salvo modifiche legislative allo stato non ipotizzabili (visto che lo ha sostanzialmente confermato anche il nuovo Esecutivo «giallo-verde» appena insediatosi), a regolare il *quantum* dell'obbligazione contributiva dei primi 36 mesi di lavoro.

### 3. Le condizioni per la fruizione dell'esonero

Questa condivisibile analisi, condotta dall'INPS nella circ. n. 40, assume specifica rilevanza anche al fine di valutare l'applicabilità o meno all'esonero de quo anche delle altre condizioni di carattere generale, rispettivamente fissate dalla legge per la fruizione delle varie riduzioni contributive previste dall'ordinamento.

#### 3.1. Applicabilità delle condizioni generali degli incentivi (art. 31, d.lgs. n. 150/2018)

È il caso di verificare, innanzitutto, l'applicabilità all'esonero giovani delle condizioni fissate, in generale, dall'art. 31, d.lgs. 14 settembre 2015, n. 150 per la fruizione degli *incentivi* occupazionali<sup>5</sup>.

Deve preliminarmente considerarsi che tale art. 31 è inserito nel capo III di un decreto legislativo, intitolato appunto «Riordino degli incentivi all'occupazione». Orbene, non pare possa dubitarsi che la finalità principale dell'esonero giovani qui esaminato, peraltro direttamente ricavabile dal testo legislativo, sia proprio quella di incentivare l'occupazione giovanile stabile. A ciò si aggiunga che l'art. 31 in questione è espressamente richiamato dall'art. 1, c. 104, l. n. 205/2017. Non dovrebbe, quindi, potersi dubitare della sua applicazione integrale all'esonero qui esaminato.

Eppure la circ. INPS n. 40/2018, con specifico riferimento a una di tali condizioni, quella posta dall'art. 31, c. 1, lett. a), d.lgs. n. 150/2015

<sup>5</sup> Sui principi generali in materia di incentivi alle assunzioni v. anche D. GAROFALO, *Riforma Fornero. Gli incentivi alle assunzioni*, in *Lav. giur.*, 2012, pp. 998 ss.

(in base al quale gli incentivi all'occupazione non spettano se l'assunzione costituisce attuazione di un obbligo preesistente, stabilito da norme di legge o della contrattazione collettiva), opera un sottile distinguo tutto fondato sulla *ratio* della nuova normativa; a parere dell'Istituto, infatti, la finalità perseguita da quest'ultima («incentivare l'occupazione giovanile stabile») «è, senz'altro, più articolata» rispetto a quella più generica perseguita dall'art. 31 («incentivare nuova occupazione») ed è, in ultima analisi, «quella di promuovere la massima espansione dell'occupazione giovanile stabile tramite l'instaurazione di rapporti di lavoro a tempo indeterminato». Da ciò deriverebbe «che, nonostante l'espreso richiamo effettuato nell'articolo 1, comma 104, della medesima legge al rispetto dei principi generali di fruizione degli incentivi, la sua portata abbia una natura speciale e, in quanto tale, prevalga sulle previsioni dell'articolo 31, comma 1, lett. a), del d.lgs. n. 150/2015 (...) Pertanto – prosegue più oltre la medesima circolare – per le assunzioni e trasformazioni con contratto di lavoro a tempo indeterminato, operate nel rispetto delle complessive condizioni legittimanti illustrate nell'ambito della presente circolare, si può fruire dell'esonero contributivo di cui all'articolo 1, commi 100 e seguenti, della legge di bilancio 2018, a prescindere dalla circostanza che le medesime assunzioni costituiscano attuazione di un obbligo stabilito da norme di legge o di contratto collettivo di lavoro».

Poco oltre la medesima circolare cita espressamente, fra gli esempi di obblighi di assunzione che non impedirebbero la fruizione dell'esonero, i seguenti:

- quello previsto dall'art. 24, d.lgs. n. 81/2015 a carico di chi assuma a tempo indeterminato e con le medesime mansioni, entro i successivi dodici mesi, il lavoratore che, nell'esecuzione di uno o più contratti a tempo determinato presso la stessa azienda, abbia prestato attività lavorativa per un periodo superiore a sei mesi ovvero trasformi un rapporto di lavoro a termine in un rapporto a tempo indeterminato;

- quello previsto dall'art. 47, c. 6, l. n. 428/1990, a carico del datore di lavoro privato che, nella sua qualità di acquirente o affittuario di azienda o di ramo aziendale, entro un anno dalla data del trasferimento aziendale (o nel periodo più lungo previsto dall'accordo collettivo, stipulato ai sensi del comma 5 dello stesso articolo), assuma a tempo indeterminato lavoratori che non siano passati immediatamente alle sue dipendenze;

- le assunzioni obbligatorie effettuate ai sensi dell'art. 3, l. n. 68/1999, di lavoratori disabili;

- quelle effettuate in attuazione di altri obblighi di assunzione previsti dalla contrattazione collettiva, tra i quali le cd. clausole sociali, applicabili in caso di subentro d'appalto.

Il ragionamento dell'Istituto, non pare privo di forzature per la debolezza del presupposto su cui si fonda. La lieve differenza di ratio fra le due discipline non sembra tale da giustificare la disapplicazione di quella specifica condizione (che poi è la più importante fra quelle fissate dalla disciplina generale), soprattutto per la mancanza di collegamenti fra tale presunta diversità di ratio e la specifica limitazione afferente l'obbligatorietà dell'assunzione. A voler portare alle estreme conseguenze la tesi INPS, infatti (se cioè la ratio differente legittimasse la disapplicazione della disciplina), non si vede perché dovrebbe applicarsi all'esonero giovani solo la lettera a) e non invece l'intera regolamentazione generale contenuta nell'art. 31; con la conseguenza che resterebbe irrilevante anche il fatto che l'assunzione violi il diritto di precedenza di altro lavoratore o che il datore di lavoro abbia in atto sospensioni dal lavoro connesse ad una crisi o riorganizzazione aziendale. In realtà, il richiamo espresso contenuto nell'art. 1, c. 104, l. n. 205/2017, come innanzi si rilevava, essendo rivolto all'intera disciplina dell'art. 31 non solo non consente simili distinguo ma non lascia alcun dubbio sull'applicabilità integrale, anche all'esonero giovani, di tale disciplina generale.

In realtà, come emerge chiaramente dal testo dell'art. 31 (e come la stessa circ. n. 40 sostanzialmente riconosce), tale normativa fissa condizioni connesse esclusivamente alla finalità perseguita dalla misura considerata e si applica a tutti i tipi di incentivi occupazionali, senza alcuna distinzione. È quindi destinata a trovare applicazione tutte le volte che la misura prevista dal legislatore sia orientata teleologicamente ad incentivare l'occupazione, indipendentemente dal tipo di occupazione considerata nonché della natura giuridica e della struttura dello strumento utilizzato, quindi indipendentemente anche dal fatto che si tratti di beneficio, esonero, sgravio o fiscalizzazione. Esso si sarebbe applicato, quindi, all'esonero de quo anche in mancanza dell'espresso richiamo operato dal testo legislativo.

Eppure, nonostante la sua debolezza, la tesi sostenuta dall'INPS è destinata comunque ad affermarsi nella prassi e a divenire, quindi, «diritto vivente» per la semplice ragione che nessuna delle due parti coinvolte ne contesterà mai la fondatezza (l'INPS per esserne l'autore, i datori di lavoro contribuenti per non averne interesse).

Diverso naturalmente è il caso dell'esclusione di cui alla lettera d) dell'art. 31 (lavoratori licenziati nei sei mesi precedenti da parte di un datore di lavoro che, al momento del licenziamento, presenti assetti proprietari sostanzialmente coincidenti con quelli del datore di lavoro che assume o utilizza in somministrazione, ovvero risulta con quest'ultimo in rapporto di collegamento o controllo) che effettivamente non si applica nella misura in cui è espressamente derogata tale dall'art. 1, c. 103, l. n. 205/2017. Quest'ultima norma, infatti, consente l'utilizzazione «a pezzi» dell'esonero anche presso diversi datori di lavoro. Naturalmente «nelle ipotesi di licenziamenti e successive assunzioni dello stesso lavoratore in capo a datori di lavoro collegati, il beneficio riconoscibile è solo quello eventualmente residuo»<sup>6</sup>.

### 3.2. Il rispetto del CCNL e il possesso del DURC

La stessa circ. n. 40, poi, in maniera piuttosto acritica, dà invece per scontato che al cd. *esonero* giovani di cui alla legge di bilancio 2018 si applichino anche le condizioni di carattere generale previste, in particolare dall'art. 1, c. 1175, l. 27 dicembre 2016, n. 296, per i cd. *benefici* contributivi, evidentemente assimilando ad questi ultimi l'esonero in questione<sup>7</sup>. La conclusione appare, tuttavia, affrettata e, persino, per certi versi, come meglio vedremo più oltre, in contrasto con chiare posizioni assunte in passato dal medesimo istituto, su temi analoghi; l'INPS, in realtà, non si pone né il problema dell'esatta portata precettiva di tale normativa né, soprattutto, quello della sua effettiva applicabilità all'esonero giovani.

Tale conclusione pare porsi, infine, in netta contraddizione anche con l'analisi della natura giuridica dell'esonero effettuata al punto 2 della medesima circolare. Se, infatti, quello introdotto dalla legge di bilancio

<sup>6</sup> Così ancora circ. INPS n. 40/2018.

<sup>7</sup> Circ. INPS n. 40/2018: «Con riferimento al rispetto delle norme fondamentali in materia di condizione di lavoro e di assicurazione sociale obbligatoria, la fruizione dell'esonero contributivo è subordinata al rispetto, da parte del datore di lavoro che assume, delle condizioni fissate dall'articolo 1, commi 1175 e 1176, della legge n. 296/2006 di seguito elencate: regolarità nell'assolvimento degli obblighi di contribuzione previdenziale; assenza di violazioni delle norme fondamentali a tutela delle condizioni di lavoro; rispetto, fermi restando gli altri obblighi di legge, degli accordi e contratti collettivi nazionali nonché di quelli regionali, territoriali o aziendali, laddove sottoscritti dalle organizzazioni sindacali dei datori di lavoro e dei lavoratori comparativamente più rappresentative sul piano nazionale».

2018 ai commi 100-114 costituisce un vero e proprio «esonero», ovvero una riduzione «strutturale»<sup>8</sup> che quindi individua lo speciale regime contributivo dei contratti a tutele crescenti stipulati con giovani *under 30* (o 35), se ne dovrebbe dedurre che ad esso siano, invece, inapplicabili le condizioni specificamente previste, in linea generale, per quelle riduzioni contributive aventi carattere eccezionale, settoriale o temporaneo, essendo finalizzate alla realizzazione di specifici e limitati obiettivi, che la legge, del resto, via via, definisce *benefici* o *sgravi* o *fiscalizzazione*.

A conclusioni del tutto analoghe sono pervenute, sia pure con riferimento all'analogia fattispecie dell'apprendistato, sia la dottrina<sup>9</sup> che, più recentemente, la giurisprudenza<sup>10</sup>. La Corte di cassazione, nella recente pronuncia n. 6428/2018, parte dall'analisi dell'art. 3, d.l. 22 marzo 1993, n. 71, come modificato dall'art. 10, l. 14 febbraio 2003, n. 30, intitolato «Benefici alle imprese artigiane, commerciali e del turismo» che così dispone: «Per le imprese artigiane, commerciali e del turismo rientranti nella sfera di applicazione degli accordi e contratti collettivi nazionali, regionali e territoriali o aziendali, laddove sottoscritti, il rico-

<sup>8</sup> Così lo definisce, del resto, testualmente, anche l'art. 8, c. 1, decreto Direttore ANPAL 30 dicembre 2017 che regola il cd. incentivo per il Mezzogiorno su rinvio all'art. 1, c. 893, legge di bilancio 2018. Sulla distinzione fra *benefici* contributivi e *riduzioni strutturali* dell'obbligo contributivo v. C.A. NICOLINI, *La modulazione dell'obbligo contributivo*, cit., pp. 353 ss., spec. pp. 364-375.

<sup>9</sup> In dottrina, sulla natura *strutturale* delle riduzioni contributive previste per gli apprendisti, v. C.A. NICOLINI, *La modulazione dell'obbligo contributivo*, cit., p. 463. Più recentemente v. D. GAROFALO, *L'ennesima riforma dell'apprendistato*, in E. Ghera - D. Garofalo (a cura di), *Contratti di lavoro, mansioni e misure di conciliazione vita-lavoro nel Jobs Act 2*, Bari, 2015, pp. 341 ss., spec. p. 358; l'A. stigmatizza l'uso improprio fatto dal d.lgs. n. 81/2015 del termine «benefici contributivi» con riferimento a quello che egli, invece, correttamente definisce «regime speciale degli apprendisti» escludendo dunque che costituisca una eccezione al regime contributivo ordinario bensì la regola applicabile, appunto, allo speciale rapporto di apprendistato. M. PERSIANI - M. D'ONGHIA, *Fondamenti di diritto della previdenza sociale*, Torino, 2016, p. 56, evidenziano invece come gli interventi dello Stato volti al finanziamento delle forme previdenziali, specie quando riguardino fasce deboli della popolazione (nel caso di specie, i lavoratori più giovani, privi di qualificazione professionale), rappresentino una rilevante manifestazione di solidarietà sociale.

<sup>10</sup> Cass., sez. lav., 15 marzo 2018, n. 6428, in *Pluris Wolter Kluwer*. In precedenza, sulla distinzione fra esonero e beneficio (termini spesso impropriamente utilizzati come sinonimi) v. Cass. 13 gennaio 2009, n. 499, *ivi*, secondo cui «Entrambi (sgravi e fiscalizzazione, n.d.r.) si configurano, sul piano concettuale e su quello probatorio come eccezione (in senso riduttivo) all'obbligo contributivo».

noscimento di benefici normativi e contributivi è subordinato all'integrale rispetto degli accordi e contratti citati, stipulati dalle organizzazioni sindacali dei datori di lavoro e dei lavoratori comparativamente più rappresentative sul piano nazionale». Nell'occasione, la Corte di legittimità ha inteso evidenziato, in linea generale, la differenza fra «esonero» e «beneficio» contributivo, rilevando che solo per quest'ultimo il legislatore ha inteso fissare la condizione del rispetto della contrattazione collettiva. Rileva, quindi, che il regime contributivo previsto per gli apprendisti è sempre stato, storicamente, molto ridotto rispetto a quello ordinario applicabile ai lavoratori già qualificati e che esso, proprio per il suo carattere «strutturale», non giustifica l'apposizione della condizione del rispetto della contrattazione collettiva che, del resto, la legge espressamente limita, nel caso esaminato, ai *benefici*, così come emerge inequivocabilmente dal dato testuale e che, in altri casi, riserva a *sgravi* o *fiscalizzazioni*. Il medesimo ragionamento la sentenza lo estende anche all'obbligo del possesso del DURC (documento unico di regolarità contributiva) disciplinato dall'art. 1, cc. 1175 e 1176, l. n. 296/2006: «Tale ricostruzione trova conferma anche nella l. n. 296 del 2006, art. 1, comma 1175, che, in riferimento al DURC (documento unico di regolarità contributiva) finalizzato alla fruizione dei benefici normativi e contributivi, subordina al possesso del medesimo “i benefici normativi e contributivi previsti dalla normativa in materia di lavoro e legislazione sociale”».

Come si può ben notare l'*iter* argomentativo seguito dalla Corte di cassazione coincide pressoché integralmente con quello esposto dall'INPS al punto 2, circ. n. 40/2018, solo che, come già detto, l'Istituto non ne trae le inevitabili conseguenze logiche, come invece fa, coerentemente, l'assise di legittimità. In realtà, a conclusioni analoghe, con specifico riferimento al diritto al rilascio del DURC, erano giunti da tempo anche

il Ministero<sup>11</sup> e persino lo stesso Istituto previdenziale<sup>12</sup>. Quest'ultimo, però, inspiegabilmente, nel commentare l'esonero giovani, nella menzionata circ. n. 40/2018, ha assunto, come si è detto, una posizione opposta.

Le considerazioni che in tempi diversi la giurisprudenza, la dottrina e la stessa prassi amministrativa hanno svolto con riferimento al trattamento contributivo degli apprendisti non possono non essere estese anche al cd. esonero giovani introdotto dall'art. 1, cc. 100-114, legge di bilancio 2018 che, come più volte rilevato, non può certo qualificarsi come «beneficio» contributivo avendo tutte le caratteristiche di una riduzione strutturale dell'onere contributivo. A ben vedere, infatti, il bonus giovani (forse persino ancor più chiaramente dell'apprendistato) non si presenta come un'eccezione alla regola ma è la regola stessa da seguire nella determinazione dell'onere contributivo per l'assunzione di giovani con contratto a tutele crescenti. La conseguenza è, quindi, che esso resta condizionato esclusivamente dalle prescrizioni contenute nella medesima legge istitutiva nonché da quella delle altre norme in essa espressamente richiamate (art. 31, d.lgs. n. 150/2015). Resta invece esclusa l'applicazione di tutte quelle altre condizioni che la legge ha espressamente riservato

<sup>11</sup> V. circ. Min. lav. 30 gennaio 2008 n. 5: «In linea generale va rilevato che il concetto di beneficio richiama inevitabilmente il rapporto fra “regola ed eccezione” in quanto, a fronte di una disciplina generale che impone oneri di carattere economico patrimoniale ad una generalità di soggetti, il beneficio si configura come una “eccezione” nei confronti di coloro che in presenza di specifici presupposti soggettivi sono ammessi ad un trattamento agevolato che riduce o elimina totalmente tali oneri. Per quanto attiene ai benefici contributivi, pertanto, gli stessi sembrano potersi individuare in quegli sgravi collegati alla costituzione e gestione del rapporto di lavoro che rappresentano una deroga all'ordinario regime contributivo, deroga che però non configura una ipotesi agevolativa nel caso in cui lo sgravio non sia costruito come “abbattimento” di una aliquota più onerosa, calcolata secondo i normali parametri statistico-attuariali, ma rappresenti la regola per un determinato settore o categoria di lavoratori». Sulla base di tali osservazioni il Ministero precisa che la condizione del rispetto del c.c.n.l. è prevista solo a fronte della fruizione di “benefici”».

<sup>12</sup> La circ. INPS 18 aprile 2008, n. 51 ricalca pedissequamente le osservazioni del Ministero: «I benefici contributivi, dunque, sono costituiti dagli sgravi collegati alla costituzione e/o gestione del rapporto di lavoro che rappresentano una deroga all'ordinario regime contributivo. Detta deroga deve di fatto operare – affinché possa propriamente parlarsi di agevolazione contributiva – come abbattimento di una aliquota ordinariamente più onerosa, e non può essere a sua volta regola per un determinato settore o categoria di lavoratori. Discende da tale argomentazione l'esclusione dal novero dei benefici contributivi subordinati al possesso dei requisiti di cui all'art. 1, comma 1175, della legge n. 296 del 2006 - del regime contributivo previsto per il rapporto di apprendistato».

ai *benefici* ovvero a *sgravi* o *fiscalizzazione*, attesa la diversa natura delle misure in questione.

In particolare, deve ritenersi che il legislatore abbia inteso limitare l'applicazione dell'onerosa condizione del rispetto del contratto collettivo e del possesso del DURC ai soli casi in cui il datore di lavoro ottenga in cambio specifici «benefici» escludendola, invece, nei casi in cui il trattamento contributivo ridotto abbia carattere strutturale e corrisponda a quello ordinario previsto per quel tipo di rapporto<sup>13</sup>.

Le considerazioni che precedono non vogliono naturalmente rappresentare un disincentivo al rispetto del c.c.n.l. di categoria nei rapporti di lavoro a tutele crescenti, che resta naturalmente auspicabile e comunque consigliabile sia per ragioni di etica del lavoro ma anche, sul piano pratico, per evitare contestazioni e contenziosi, attese le chiare (anche se discutibili) posizioni espresse dall'INPS nelle sue circolari che, come noto sono assistite da un severo apparato sanzionatorio. Non si può, però, ignorare neanche che la verifica del rispetto del c.c.n.l. è una condizione particolarmente onerosa perché implica l'interpretazione e l'applicazione di numerosissime norme spesso – per la loro natura contrattuale – poco chiare se non addirittura volutamente ambigue, peraltro contenute in testi, talvolta, di non agevole reperimento anche perché privi di pubblicazione ufficiale. Anche in ragione, quindi, delle pesanti conseguente sanzionatorie che nelle prassi ispettive ne derivano, è doveroso applicare tali rilevanti e onerose condizioni ai soli casi per i quali il legislatore le abbia espressamente previste.

### 3.3. La cd. norma calmieratrice

In ordine alle conseguenze sanzionatorie applicabili alle aziende in caso di violazione delle condizioni fissate dalla legge per la fruizione (anche)

<sup>13</sup> In senso conforme, con riferimento, in generale, alle riduzioni contributive strutturali, v. C.A. NICOLINI, *La modulazione dell'obbligo contributivo*, cit., p. 418. Il medesimo A. in uno scritto di qualche anno prima aveva opportunamente evidenziato la particolarità del regime contributivo previsto per l'apprendistato in relazione al quale preferiva parlare di «regime contributivo agevolato», piuttosto che di «sgravi» o «fiscalizzazione»: ID., *La fiscalizzazione e gli sgravi contributivi*, in AA.VV., *La contribuzione previdenziale*, in *Quad. dir. lav. rel. ind.*, Torino, 1992, n. 11, pp. 193 ss., spec. p. 195. Sul tema generale v. anche A. LUCIANI, *La contribuzione previdenziale nella giurisprudenza e nella prassi amministrativa*, Padova, 1992, pp. 101 ss.

dell'esonero giovani, è opportuno aggiungere alcune considerazioni valide per l'ipotesi che si accolga, invece, la tesi sostenuta nella circ. INPS n. 40/18, secondo cui agli esoneri di cui innanzi debbano applicarsi anche le condizioni previste per i «benefici» e in particolare quelle di cui all'art. 1, c. 1175, l. n. 296/2006. Anche in tal caso, infatti, la conseguenza sanzionatoria applicabile non può essere quella della perdita integrale del beneficio.

Per una corretta esegesi di quest'ultima norma, la prima domanda da porsi concerne l'individuazione della fonte normativa del presunto obbligo di rispettare il contratto collettivo cd. *leader*, cioè sottoscritto dalle organizzazioni comparativamente più rappresentative. Essa non pare possa individuarsi nello stesso comma 1175 che non sancisce alcun obbligo, se non quello di procurarsi il DURC, per poi aggiungere: «fermi restando gli altri obblighi di legge e il rispetto degli accordi e contratti collettivi» *leaders* di primo e secondo livello. È evidente, quindi, che il comma 1175 non introduce alcun obbligo o condizione inerente il rispetto dei contratti collettivi ma opera un rinvio ad altre fonti normative; altrimenti non si limiterebbe ad affermare che essi *restano fermi*: se *restano fermi* vuol dire che sono preesistenti rispetto alla l. n. 296/2006.

Il riferimento implicito operato dal comma 1175 deve ritenersi quindi riferito alle altre norme previgenti che da gran tempo sanciscono, in via generale, le condizioni per poter accedere a benefici e sgravi. In particolare, la normativa più articolata e completa sul tema, come è noto, è fissata dall'art. 6, d.l. 9 ottobre 1989, n. 338, conv. in l. n. 389/1989, nel testo modificato dal d.l. 22 marzo 1993, n. 71, conv. in l. n. 151/1993. Non si tratta dell'unica normativa che fissa il rispetto della contrattazione collettiva quale condizione per la fruizione di benefici contributivi ma è certamente quella più completa e articolata, frutto di una lunga elaborazione e stratificazione legislativa derivata dall'esperienza applicativa. Il comma 9 di tale norma, richiamando l'art. 1, fa riferimento ai contratti collettivi nazionali ovvero agli accordi collettivi o contratti individuali, qualora ne derivi una retribuzione di importo superiore, e precisa (a seguito di un successivo intervento di interpretazione autentica)<sup>14</sup> che deve

<sup>14</sup> Art. 2, c. 25, l. 28 dicembre 1995, n. 549: «L'articolo 1 del decreto-legge 9 ottobre 1989, n. 338, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 dicembre 1989, n. 389, si interpreta nel senso che, in caso di pluralità di contratti collettivi intervenuti per la medesima categoria, la retribuzione da assumere come base per il calcolo dei contributi previdenziali ed assistenziali,

trattarsi dei contratti stipulati dalle organizzazioni sindacali e datoriali comparativamente più rappresentative su base nazionale; aggiunge, poi, che le relative retribuzioni devono anche essere state denunciate, nei medesimi importi, quale base imponibile contributiva agli enti previdenziali e che le giornate e gli orari denunciati devono corrispondere a quelli effettivamente svolti.

Lo stesso rigore non si riscontra nelle altre norme che prevedono obblighi simili. Ad esempio, l'art. 20, d.lgs. 11 agosto 1993, n. 375, nel settore agricolo, richiama semplicemente l'obbligo di rispettare la contrattazione collettiva, senza far riferimento al contratto *leader*; il menzionato art. 3, d.l. n. 71/1993, riguardante i soli settori dell'artigianato, del commercio e del turismo, condiziona invece i benefici semplicemente all'integrale rispetto dei contratti. L'art. 6, d.l. n. 338/1989 svolge, quindi, un ruolo essenziale in questo contesto legislativo, ponendosi come norma generale, di chiusura e di completamento del sistema delle agevolazioni contributive, applicabile a tutti i settori produttivi e a tutti i benefici. Diversamente opinando, si dovrebbe giungere alla conclusione, ad esempio, che nel settore agricolo per godere dei benefici sia sufficiente il rispetto di un qualsiasi contratto collettivo (anche «pirata») e che nei settori dell'artigianato, commercio e turismo si possano ottenere i benefici anche denunciando i lavoratori con giornate o orari infedeli. Una conferma piena, recentissima e autorevole della perdurante vigenza dell'art. 6, d.l. n. 338/1989 e della sua peculiare funzione è venuta dalla circ. 18 luglio 2017, n. 3, emanata dall'Ispettorato nazionale del lavoro al cui interno, come noto, gli ispettori dell'INPS sono ora inquadrati in forza del d.lgs. 14 settembre 2015, n. 149 e sotto le direttive del quale devono quindi operare. Ebbene, la circ. n. 3/2017 dell'INL riconosce espressamente non solo la piena vigenza dell'art. 6, d.l. n. 338/1989 ma ne attesta la portata generale che ricava, peraltro, dal disposto dell'art. 1, d.l. 22 marzo 1993, n. 71 laddove, sia in relazione agli sgravi (art. 1, c. 1) che in relazione alla fiscalizzazione (art. 2, c. 5) prescrive che «Restano ferme le disposizioni di cui all'articolo 6, commi 9, 10, 11, 12 e 13, del decreto-legge 9 ottobre 1989, n. 338, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 dicembre 1989, n. 389, e successive modificazioni ed integrazioni».

è quella stabilita dai contratti collettivi stipulati dalle organizzazioni sindacali dei lavoratori e dei datori di lavoro comparativamente più rappresentative nella categoria».

All'esegesi qui proposta non si contrappongono posizioni espresse dall'Istituto Previdenziale in documenti ufficiali (per quanto consta non la si sostiene in nessuna circolare o messaggio); ciò non toglie tuttavia che una prassi ispettiva sempre più consolidata, espressa in numerosi verbali ispettivi e in atti difensivi depositati in giudizio dall'avvocatura dell'Istituto, sostiene, invece, che l'art. 6, d.l. n. 338/1989 avrebbe avuto una portata limitata ai soli sgravi previsti da quella medesima legge e non sarebbe, quindi, più in vigore.

Deve invece ritenersi – in sintonia, del resto con l'esegesi ministeriale cui l'INPS, quale ente strumentale, dovrebbe conformarsi – che l'art. 6 regolamenti tutt'ora ogni tipo di beneficio o agevolazione contributiva. E se – per pura ipotesi – tale natura dovesse attribuirsi, così come fa l'INPS nella circ. n. 40/2018, anche all'esonero giovani di cui all'art. 1, cc. 100 ss., l. n. 205/2017, che qui stiamo esaminando, non si potrebbe dubitare che tale norma si estenda anche ad essi.

A tale esonero si applicherebbe, quindi, anche il comma 10, art. 6 (nel testo introdotto dal d.l. n. 71/1993), in forza del quale il mancato rispetto delle tabelle contrattuali non determina la perdita integrale del beneficio ma solo per un importo pari alla maggior somma fra retribuzione o contribuzione omessa. In altre parole, se al lavoratore fosse stata erogata una retribuzione inferiore a quella contrattuale, poniamo, di 10 euro, il datore di lavoro perderebbe il diritto al beneficio non totalmente bensì nella stessa misura. Egli risulterebbe quindi inadempiente all'obbligo contributivo per una somma pari a 10 euro e su tali contributi omessi o evasi dovrebbe versare anche le sanzioni civili e gli interessi. Se, invece, il datore di lavoro avendo regolarmente retribuito il lavoratore avesse omesso parzialmente o totalmente il versamento dei relativi contributi, sarebbe l'importo di tale ultima inadempienza a fissare il limite della perdita del beneficio<sup>15</sup>.

Naturalmente l'evasione o omissione contribuiva di cui innanzi – sempre a voler accogliere la tesi di fondo dell'INPS – farebbe perdere al

<sup>15</sup> Si tratta di quella che nella prassi ha preso il nome di «norma calmieratrice». Essa, nonostante la sua enorme rilevanza pratica, non ha incontrato, forse per la sua chiarezza, particolare attenzione da parte della dottrina e della giurisprudenza. Per un fugace riferimento, v. C.A. NICOLINI, *La modulazione dell'obbligo contributivo*, cit., pp. 496-497. In giurisprudenza hanno fatto espresa, anche se poco argomentata, applicazione di tale norma nel settore agricolo Trib. Taranto, 25 settembre 2012, n. 6024 e Trib. Bari, 24 gennaio 2017, n. 344, entrambe inedite.

datore di lavoro anche il diritto al DURC. Ciò, tuttavia, secondo quanto dispone la disciplina specifica, non retroattivamente, con decorrenza cioè dal periodo di inadempimento contributivo o dal momento del suo accertamento bensì da quello della mancata ottemperanza alla diffida *ex* art. 4, d.m. 30 gennaio 2015. La perdita del DURC, infatti, deriva non dall'inadempimento dell'obbligazione contributiva bensì dalla mancata ottemperanza a tale diffida a regolarizzare. A ciò si aggiunga che, sempre il medesimo d.m. del 2015, esclude espressamente che si possa perdere il diritto al DURC per inadempienze di importo inferiore a 150 euro, comprensivi di accessori, importo questo che va, con tutta evidenza, riferito a ciascuna obbligazione contributiva e quindi a ciascun periodo di paga.

Così come precisato nella menzionata circ. n. 3/2017 dell'INL, la perdita del DURC (a seguito dell'inottemperanza alla diffida) ha degli effetti particolarmente gravi per il datore di lavoro in quanto incide sul suo generale diritto alle agevolazioni e quindi ne determina la perdita con riferimento a *tutti* i lavoratori occupati nel periodo di riferimento; mentre la semplice inadempienza retributiva o contributiva accertata in sede ispettiva incide – con decorrenza dal momento dell'inadempienza medesima e nei limiti suindicati – sul diritto al beneficio concernente i singoli lavoratori interessati.

La ricostruzione esegetica innanzi proposta oltre a rispondere a criteri di razionalità e coerenza con i testi legislativi, consente, quindi, di evitare il rischio della perdita improvvisa e totale degli esoneri o benefici a seguito di un accesso ispettivo, soprattutto in presenza di inadempienze di scarsa entità.

Sia consentito infine rilevare che, ove si ritenga, per converso, che la cd. norma calmieratrice non sia più in vigore, ne deriverebbe un evidente *vulnus* al sistema sanzionatorio previdenziale venendone minata anche la sua razionalità, tanto da far dubitare fortemente della sua stessa legittimità costituzionale. Quella norma venne introdotta nel 1993 non certo per agevolare imprese inadempienti ma perché la prassi precedente aveva ampiamente dimostrato quali effetti aberranti e irrazionali potessero derivare dall'applicazione indifferenziata della sanzione della perdita delle riduzioni contributive (con sanzioni civili sulle differenze non versate) e aveva quindi evidenziato la necessità che tale sanzione venisse resa proporzionale alla gravità dell'inadempienza. Se, quindi, avesse ragione chi sostiene la sua abrogazione, quelle stesse ragioni che la fecero introdurre nel 1993 ne imporrebbero un immediato ripristino per via legislativa.