

Principi generali per la fruizione degli incentivi all'occupazione

PREMESSA

L'attuale normativa relativa alla fruizione degli incentivi all'occupazione consiste in un percorso ad ostacoli colmo d'insidie a causa del necessario rispetto di una pluralità di principi generali e della stratificazione degli atti di prassi che, sovente, derogano agli stessi principi generali di fonte legale, in base alle peculiarità soggettive dei singoli incentivi e che rendono altresì difficile l'identificazione delle modalità e dei tempi di applicazione. Oltre ai principi generali, nei casi previsti, è necessario altresì rispettare la normativa comunitaria. Tutto questo costringe le imprese e gli operatori a calcoli farraginosi e a munirsi di *check list* allo scopo predisposte al fine di evitare fastidiosi e gravosi recuperi da parte degli enti preposti.

È fondamentale quindi individuare i precetti generali rinvenibili come segue:

- La regolarità contributiva;
- La tutela delle condizioni di lavoro;
- Il rispetto della contrattazione collettiva;
- Il rispetto dei diritti di precedenza all'assunzione derivanti da legge e contratto collettivo;
- La tutela della situazione di crisi aziendale e il rispetto della riduzione dell'organico;
- Benefici e somministrazione;

- La cumulabilità degli sgravi (ai fini della determinazione del diritto agli incentivi e della loro durata).
- Rispetto degli adempimenti burocratici;
- Rispetto del “*de-minimis*” (ove richiesto);
- Rispetto dell’incremento occupazionale netto (ove richiesto).

Prima di analizzare nel dettaglio i singoli principi è opportuno comprendere cosa si intende per incentivi all’occupazione. Ai sensi dell’art. 30, comma 2, D.Lgs. 14 settembre 2015, n. 150, costituiscono incentivi all’occupazione i benefici normativi o economici (quest’ultimi intesi anche come contributivi¹) riconosciuti ai datori di lavoro in relazione all’assunzione di specifiche categorie di lavoratori.

Come specificato dalla prassi², i benefici contributivi sono costituiti dagli sgravi che rappresentano una deroga all’ordinario regime contributivo, collegati alla costituzione e/o gestione del rapporto di lavoro. Tuttavia, tale deroga non è configurabile come misura agevolativa, nel caso in cui lo sgravio non sia istituito come una riduzione di una aliquota contributiva più onerosa ma rappresenti il canone ordinario per un determinato settore o categoria di lavoratori. Non rientrano pertanto nella nozione di benefici contributivi i regimi di “sotto contribuzione” che caratterizzano interi settori e territori (a titolo esemplificativo settore agricolo, zone montane ecc.) ovvero specifiche tipologie contrattuali come l’apprendistato caratterizzate da un’aliquota contributiva *ad hoc* prevista dalla legge.

In riferimento al regime di “sotto contribuzione” relativo agli apprendisti anche la giurisprudenza ha confermato il suddetto orientamento ministeriale³. *“Costituiscono invece benefici normativi, tutte le tipologie di agevolazioni che operano su un piano diverso da quello della contribuzione previdenziale, ma sempre nell’ambito patrimoniale e comunque in materia di lavoro e di legislazione sociale. “In tale nozione, pertanto, sembrano rientrare quelle agevolazioni di carattere fiscale nonché i contributi e le sovvenzioni previste dalla normativa statale, regionale o da atti a valenza comunque normativa connesse alla costituzione e gestione dei rapporti di lavoro (ad es. cuneo fiscale, credito di imposta per nuove assunzioni effettuate in ambiti territoriali o settoriali determinati).”*⁴

1. LA REGOLARITÀ CONTRIBUTIVA

Per usufruire di benefici normativi e contributivi il datore di lavoro deve essere in regola nei confronti di Inps, Inail e Casse Edili con il pagamento dei premi e contributi e possedere quindi il documento unico di regolarità contributiva (cd. *Durc*) in conformità all’art. 1, comma 1175, Legge 27 dicembre 2006 n. 296. Il decreto ministeriale 30 gennaio 2015, che disciplina tutte le peculiarità del *Durc*, stabilisce che la verifica della regolarità riguarda i pagamenti dovuti dall’impresa in relazione ai lavoratori subordinati e a quelli

¹ Cfr. il combinato disposto art. 1, comma 1175, L. n. 296/2006 e art 30, D.Lgs. 14 settembre 2015, n. 150

² Circolare Ministero Lavoro e Politiche Sociali 30 gennaio 2008, n. 5; circolare Inps 18 aprile 2008, n.51

³ Cass. n. 6428/2018 e Corte d’Appello di Milano, sentenza 9 settembre 2019, n. 1075

⁴ Circolare Ministero Lavoro e Politiche Sociali 30 gennaio 2008, n. 5

impiegati con contratto di collaborazione coordinata e continuativa che operano nell'impresa stessa nonché i pagamenti dovuti dai lavoratori autonomi scaduti sino all'ultimo giorno del secondo mese antecedente a quello in cui la verifica è effettuata, a condizione che sia scaduto anche il termine di presentazione delle relative denunce retributive.

La regolarità sussiste comunque in caso di:

- rateizzazioni concesse dall'Inps, dall'Inail o dalle Casse edili ovvero dagli agenti della riscossione;
- sospensione dei pagamenti in forza di disposizioni legislative;
- crediti in fase amministrativa oggetto di compensazione per la quale sia stato verificato il credito nelle forme previste dalla legge o dalle disposizioni emanate dagli enti preposti alla verifica e che sia stata accettata dai medesimi enti;
- crediti in fase amministrativa in pendenza di contenzioso amministrativo sino alla decisione che respinge il ricorso;
- crediti in fase amministrativa in pendenza di contenzioso giudiziario sino al passaggio in giudicato della sentenza, salva l'ipotesi cui all'art. 24, comma 3, del decreto legislativo 26 febbraio 1999, n. 46;
- crediti affidati per il recupero agli agenti della riscossione per i quali sia stata disposta la sospensione della cartella di pagamento o dell'avviso di addebito a seguito di ricorso giudiziario.

La regolarità sussiste, altresì, in presenza di uno scostamento non grave tra le somme dovute e quelle versate, con riferimento a ciascun istituto previdenziale e a ciascuna Cassa edile. Non è considerato grave lo scostamento tra le somme dovute e quelle versate, con riferimento a ciascuna gestione nella quale l'omissione si è determinata, che risulti pari o inferiore a 150,00 euro, comprensivi di eventuali accessori di legge.⁵

2. LA TUTELA DELLE CONDIZIONI DI LAVORO

Il principio generale *de quo* è di fondamentale importanza poiché il datore di lavoro, ancorché adempiente nei confronti di tutti gli obblighi contributivi e contrattuali, può non avere diritto agli incentivi nel caso in cui subisca provvedimenti amministrativi o giurisdizionali definitivi, inclusa l'ipotesi del cd. "patteggiamento" di cui all'art. 444 del codice di procedura penale, in riferimento a violazioni di natura previdenziale e in materia di tutela delle condizioni di lavoro individuate nell'allegato A) del D.M. 30 gennaio 2015, commesse da parte del datore di lavoro o del dirigente responsabile.⁶ Il godimento

⁵ Circa lo "scostamento non grave" si veda [l'approfondimento della Fondazione Studi Consulenti del Lavoro del 19 aprile 2021](#).

⁶ Non rileva l'eventuale successiva sostituzione dell'autore dell'illecito poiché la sanzione interdittiva esplica la sua efficacia non sul piano soggettivo, ma su quello oggettivo della persona giuridica coinvolta nella violazione.

di benefici normativi e contributivi è quindi definitivamente precluso per i periodi temporali indicati nell'allegato A).

È opportuno precisare che tali periodi decorrono dal momento in cui gli illeciti che ne costituiscono il presupposto sono definitivamente accertati con sentenza passata in giudicato ovvero con ordinanza ingiunzione non impugnata.⁷ Di converso, l'estinzione delle violazioni a seguito di prescrizione obbligatoria⁸ o di oblazione⁹ non integra il presupposto della causa ostativa. Ad ogni modo, una volta esaurito il periodo di mancato rilascio del Durc l'impresa potrà tornare a godere di benefici normativi e contributivi.

Allegato A) - Elenco delle disposizioni in materia di tutela delle condizioni di lavoro di cui all'articolo 8 del D.M. 30 gennaio 2015, la cui violazione è causa ostativa alla regolarità:

Violazione	Periodo di non regolarità	Descrizione violazione
Art. 437 codice penale	24 mesi	Rimozione od omissione dolosa di cautele contro gli infortuni sul lavoro
Art. 589 codice penale	24 mesi	Omicidio colposo con violazione delle norme per la prevenzione degli infortuni sul lavoro
Art. 590, comma 3, codice penale	18 mesi	Lesioni personali colpose gravi con violazione delle norme per la prevenzione degli infortuni sul lavoro
Violazione di disposizioni la cui sanzione è prevista dagli articoli 55, commi 1, 2 e 5, lett. a), b), c), d); 68, comma 1, lett. a), b); 87, commi 1, 2 e 3; 159, commi 1 e 2, lett. a), b); 165; 170; 178; 219; 262, commi 1 e 2 lett. a), b); 282, commi 1 e 2 lett. a); del decreto legislativo 9 aprile 2008, n. 81	12 mesi	Violazioni Testo Unico "Sicurezza sul Lavoro"
Art. 105, comma 1 lett. a) e b), D.P.R. n. 320/1956	12 mesi	Violazioni delle norme di prevenzione degli infortuni e igiene del lavoro in sotterraneo
Articolo 22, comma 12, D.Lgs. n. 286/1998	8 mesi	Occupazione di lavoratori stranieri privi di regolare permesso di soggiorno
Articolo 3, commi da 3 a 5, del decreto legge 22 febbraio 2002, n. 12, convertito, con modificazioni, dalla legge 23 aprile 2002, n. 73	6 mesi	Impiego di lavoratori subordinati senza preventiva comunicazione di instaurazione del rapporto di lavoro
Articoli 7 e 9 D.Lgs. n. 66/2003 (Solo se inerente ad un numero di lavoratori almeno pari al 20% del totale della manodopera regolarmente impiegata).	3 mesi	Violazioni in materia di orario di lavoro, in particolare "riposo giornaliero e settimanale"

⁷ Ministero Lavoro e Politiche Sociali, risposta a interpello 11 dicembre 2013 n. 33 (prot. n. 37/0021640) – circolare MLPS 30 gennaio 2008, n. 5

⁸ Artt. 20 e seguenti D.Lgs. n. 758/1994 e art. 15 D.Lgs. n. 124/2004

⁹ Artt. 162 e 162-bis del codice penale

È bene constatare che i delitti di cui agli artt. 589 e 590, comma 3 del codice penale, commessi in violazione in materia di salute e sicurezza sul lavoro, sono considerati “reati presupposto” in riferimento al D.Lgs. 8 giugno 2001, n. 231, circa la disciplina della responsabilità amministrativa degli Enti.

Sussiste altresì un ulteriore onere da parte delle imprese regolamentato dall'art. 8, comma 4, D.M. 30 gennaio 2015, ossia ai fini della regolarità contributiva il soggetto interessato è tenuto ad autocertificare al competente Ispettorato Territoriale del Lavoro, con apposito modello “*Dichiarazione per benefici contributivi*” (rinvenibile nella sezione *online* della modulistica dell'Ispettorato Nazionale e/o Territoriale del Lavoro), l'inesistenza a suo carico di provvedimenti, amministrativi o giurisdizionali definitivi in ordine alla commissione delle violazioni di cui all'allegato A), D.M. 30 gennaio 2015 ovvero il decorso del periodo indicato dallo stesso allegato relativo a ciascun illecito. L'ITL di riferimento provvede a verificarne a campione la veridicità delle stesse dichiarazioni. L'autocertificazione sottoscritta ed inviata è da intendersi efficace in riferimento alla totalità dei benefici normativi e contributivi, non essendo tenuto, il soggetto interessato, all'invio di tante dichiarazioni per ogni singolo beneficio cui volesse fruire. Sussiste comunque l'onere da parte del soggetto interessato di comunicare all'ITL di riferimento qualsiasi variazione, riferita alle violazioni di cui all'allegato A), dovesse intervenire entro trenta giorni all'avvenuta modifica. L'eventuale mancata o incompleta presentazione della dichiarazione è da intendersi non ostativa alla fruizione dei benefici poiché la presentazione tardiva o la sua integrazione configurano un inadempimento meramente formale, sempreché le condizioni legittimanti sussistano alla data di fruizione del beneficio stesso.¹⁰

3. IL RISPETTO DELLA CONTRATTAZIONE COLLETTIVA

Il datore di lavoro per poter fruire dei benefici normativi e contributivi, in ossequio all'art. 1, comma 1175 della Legge n. 296/2006, è tenuto al rispetto degli altri obblighi di legge e dei contratti collettivi di tutti i livelli (nazionali, regionali, territoriali e aziendali), sottoscritti dalle organizzazioni sindacali dei datori di lavoro e dei lavoratori comparativamente più rappresentative sul piano nazionale (cd. *leader*). Il rispetto della predetta contrattazione collettiva, preso atto della giurisprudenza¹¹ formatasi negli ultimi anni e dei chiarimenti ministeriali, deve essere intesa in riferimento alla sola parte economica (trattamento economico complessivo) e normativa (istituti contrattuali quali lavoro supplementare, straordinario, periodo di prova, preavviso ecc.)¹² e non anche della parte cd. obbligatoria (istituzione enti bilaterali, commissioni paritetiche, contributi assistenza contrattuale ecc.) poiché quest'ultima impegna esclusivamente le parti contraenti in coerenza con i precetti costituzionali in materia di libertà sindacale¹³. L'obiettivo del legislatore nell'individuare le organizzazioni sindacali comparativamente

¹⁰ MLPS, lettera circolare 12 maggio 2010, n. 8667

¹¹ Corte di Cassazione, sentenze nn. 5625/2000, 530/2003, n. 6530/2001

¹² Circa il requisito della maggiore rappresentatività e il rispetto della parte economica e normativa del contratto, si veda INL, circolare 28 luglio 2020, n. 2

¹³ Art. 39 Cost.

più rappresentative sul piano nazionale è quello di evitare l'applicazione dei cd. "contratti pirata", ossia quei contratti collettivi sottoscritti da organizzazioni sindacali prive di rappresentatività che comportano il fenomeno del cd. "*dumping contrattuale*" ossia previsioni economiche e normative dei contratti collettivi al ribasso e comunque peggiorative. Come da prassi e come da costante orientamento giurisprudenziale, il grado di rappresentatività delle organizzazioni sindacali viene individuato attraverso la valutazione complessiva dei seguenti elementi:

- consistenza numerica degli associati delle singole organizzazioni sindacali;
- ampiezza e diffusione delle strutture organizzative;
- partecipazione alla formazione e stipulazione dei contratti nazionali collettivi di lavoro;
- partecipazione alla trattazione delle controversie di lavoro, individuali, plurime e collettive.

Inoltre, l'Ispettorato Nazionale del Lavoro ha puntualizzato che mentre l'eventuale assenza del Durc incide sulla intera compagine aziendale e quindi sulla fruizione, per tutto il periodo di scopertura, dei benefici, le violazioni di legge e/o di contratto (che non abbiano riflessi sulla posizione contributiva) assumono rilevanza limitatamente al lavoratore cui gli stessi benefici si riferiscono ed esclusivamente per una durata pari al periodo in cui si sia protratta la violazione¹⁴.

Per completezza, sussiste altresì un caso *sui generis* di elencazione di organizzazioni sindacali comparativamente più rappresentative sul piano nazionale di fonte legale ossia il D.M. 15 luglio 2014 n. 14280 istitutivo della Commissione consultiva permanente per la salute e sicurezza sul lavoro¹⁵. Infatti la suddetta norma elenca pedissequamente le organizzazioni sindacali dei datori di lavoro e lavoratori considerate, in base ai criteri giurisprudenziali ormai noti, comparativamente più rappresentative a livello nazionale. L'applicazione del contratto collettivo *leader* è di primaria importanza anche per quanto riguarda l'individuazione dell'imponibile contributivo da assoggettare a contribuzione previdenziale. È opportuno infatti rammentare che ai sensi dell'art. 1, comma 1, D.L. n. 338/1989, convertito dalla Legge n. 389/1989, "*la retribuzione da assumere come base per il calcolo dei contributi di previdenza e di assistenza sociale non può essere inferiore all'importo delle retribuzioni stabilito da leggi, regolamenti, contratti collettivi, stipulati dalle organizzazioni sindacali più rappresentative su base nazionale, ovvero da accordi collettivi o contratti individuali, qualora ne derivi una retribuzione di importo superiore a quello previsto dal contratto collettivo*". Inoltre, ai sensi dell'art. 2, comma 25, Legge n. 549/1995, *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 è quella stabilita dai contratti collettivi stipulati dalle organizzazioni sindacali dei lavoratori e dei datori di lavoro comparativamente più rappresentative nella categoria*".

¹⁴ INL, circolare 18 luglio 2017, n.3

¹⁵ Art. 6, D. Lgs. n. 81/2008

Pertanto, il contratto collettivo *leader* rappresenta il parametro ufficiale ai fini del calcolo della contribuzione dovuta nei confronti degli enti.

4. IL DIRITTO DI PRECEDENZA ALL'ASSUNZIONE DERIVANTE DA LEGGE E CONTRATTO COLLETTIVO

L'art. 31, D.Lgs. 14 settembre 2015 |, n. 150, rubricato "*Principi generali di fruizione degli incentivi*", sancisce al comma 1, lettera a), che "*gli incentivi non spettano se l'assunzione costituisce attuazione di un obbligo preesistente, stabilito da norme di legge o della contrattazione collettiva, anche nel caso in cui il lavoratore avente diritto all'assunzione viene utilizzato mediante contratto di somministrazione*". Nella sostanza il datore di lavoro è impossibilitato a fruire degli incentivi nel caso in cui sia "obbligato", da fonte legale o contrattuale collettiva, ad assumere il lavoratore, anche nel caso in cui il lavoratore in questione sia utilizzato tramite contratto di somministrazione. A titolo esemplificativo, rientrano nelle suddette fattispecie il lavoratore licenziato per giustificato motivo oggettivo ovvero a seguito di licenziamento collettivo il quale vanta, nei successivi sei mesi dal licenziamento, il diritto di precedenza per eventuali assunzioni sia a tempo determinato che indeterminato¹⁶. Un ulteriore esempio riguarda i lavoratori oggetto di passaggio societario che non vengono trasferiti immediatamente alle dipendenze del cessionario. Infatti tali lavoratori vantano il diritto di precedenza nelle eventuali assunzioni del cessionario nei successivi dodici mesi dalla data del trasferimento, ovvero entro il periodo maggiore stabilito dagli accordi collettivi. Peraltro nei confronti di questi lavoratori, nel caso in cui venissero assunti dal cessionario in un momento successivo al trasferimento d'azienda e comunque durante l'arco temporale predetto, non troverebbe applicazione l'articolo 2112 del codice civile¹⁷.

Sovente l'Inps con gli atti di prassi deroga al principio generale in commento (ed anche ad altri principi, pertanto è sempre opportuno analizzare nel dettaglio le varie circolari). A titolo esemplificativo, in riferimento alle agevolazioni previste in caso di assunzione di lavoratore disabile ex art. 3, Legge n. 68/1999, nonostante sussista l'obbligo legale ad assumere da parte del datore di lavoro, quest'ultimo può comunque legittimamente fruire della dote contributiva ex art. 13, L. n. 68/1999 poiché il legislatore intende rendere meno gravoso l'adempimento di un obbligo legale di assunzione considerando la speciale condizione di svantaggio costituita dalla disabilità del lavoratore¹⁸. Di converso, nel caso in cui il datore di lavoro non sia obbligato ad assumere il lavoratore disabile, ma proceda all'assunzione oltre la cd. "quota di riserva", si applicano a tutti gli effetti tutti i principi generali.

Ulteriori peculiarità sono riscontrabili nella violazione del diritto di precedenza relative a lavoratori assunti con contratto a tempo determinato. Tali lavoratori in presenza dei requisiti di legge vantano il diritto di precedenza verso assunzioni a tempo indeterminato ovvero verso assunzioni a tempo determinato di tipo "stagionale". Nel dettaglio, l'art. 24,

¹⁶ Art. 15, Legge 29 aprile 1949, n. 264

¹⁷ Art. 47, comma 6, Legge 29 dicembre 1990, n. 428

¹⁸ Inps, circolare 13 giugno 2016, n.99

comma 1, D.Lgs. 15 giugno 2015, n. 81, stabilisce che *“salvo diversa disposizione dei contratti collettivi¹⁹, il lavoratore che, nell'esecuzione di uno o più contratti a tempo determinato presso la stessa azienda, ha prestato attività lavorativa per un periodo superiore a sei mesi ha diritto di precedenza nelle assunzioni a tempo indeterminato effettuate dal datore di lavoro entro i successivi dodici mesi con riferimento alle mansioni già espletate in esecuzione dei rapporti a termine.”* Il medesimo articolo 24, al comma 3, dispone *“Il lavoratore assunto a tempo determinato per lo svolgimento di attività stagionali ha diritto di precedenza rispetto a nuove assunzioni a tempo determinato da parte dello stesso datore di lavoro per le medesime attività stagionali.”*

Il diritto di precedenza relativo ai contratti a tempo determinato prevede una condizione formale e una temporale²⁰; infatti per quanto concerne la prima condizione il diritto di precedenza deve essere espressamente richiamato nell'atto scritto (assunzione, proroga, rinnovo), mentre per la seconda, il diritto di precedenza deve essere esercitato per iscritto da parte del lavoratore entro sei mesi dalla data di cessazione del rapporto a termine ed entro tre mesi nel caso di lavoro stagionale. Il diritto di precedenza si estingue una volta trascorso un anno dalla data di cessazione del rapporto a termine. Come confermato dal Ministero del Lavoro²¹ e dall'Inps²², fermo restando l'obbligo da parte del datore di lavoro di informare nell'atto scritto dei termini e delle modalità di esercizio del diritto di precedenza, il lavoratore ha l'onere di manifestare la propria volontà per iscritto entro i termini di legge. Sostanzialmente in mancanza o nelle more della manifestazione scritta di volontà, il datore di lavoro è legittimato a procedere all'assunzione di altri lavoratori o alla trasformazione di altri rapporti di lavoro a termine in essere e a godere degli eventuali benefici normativi e contributivi.

È importante altresì prestare attenzione al secondo comma dell'art. 24, D.Lgs. n. 81/2015: questa norma, infatti, ha lo scopo di tutelare le lavoratrici che, in esecuzione di un rapporto a tempo determinato, abbiano fruito del congedo di maternità di cui al capo II, D.Lgs. n. 151/2001 (cd. Testo Unico Maternità Paternità). In tal caso il periodo di maternità fruito è computabile nei sei mesi utili alla maturazione del diritto di precedenza per assunzioni a tempo indeterminato effettuate nei successivi dodici mesi dalla cessazione del rapporto in riferimento alle medesime mansioni già espletate durante i rapporti a termine presso la medesima azienda. Oltre a quanto sopra, alle medesime condizioni, le lavoratrici possono altresì esercitare il diritto di precedenza per le assunzioni effettuate a tempo determinato dal datore di lavoro nei successivi dodici mesi anche in questo caso per le medesime mansioni già espletate nei precedenti rapporti a termine. Resta l'onere da parte della lavoratrice di esercitare per iscritto il proprio diritto entro sei mesi dalla cessazione del rapporto di lavoro.

Altra ipotesi di violazione del diritto di precedenza concerne l'assunzione di un lavoratore a scapito di un altro che vanta il diritto di precedenza stabilito dalla legge o dal contratto

¹⁹ Art. 51, D.Lgs. 15 giugno 2015, n. 81

²⁰ Art. 24, comma 4, D.Lgs. 15 giugno 2015, n. 81

²¹ MLPS, risposta all'interpello 12 febbraio 2016, n. 7 (prot. n. 37/0002853)

²² Inps, circolare 19 marzo 2018, n. 48

collettivo²³. In termini pratici, fermo restando il principio dell'effettiva manifestazione di volontà per iscritto da parte del lavoratore, nel caso in cui il lavoratore "Tizio" vanti un diritto di precedenza per una determinata mansione, ma il datore di lavoro, negando tale diritto di precedenza, assuma il lavoratore "Caio", quest'ultima assunzione non potrà consentire la fruizione del beneficio normativo contributivo. La violazione sussiste anche se *"l'utilizzatore non abbia preventivamente offerto la riassunzione al lavoratore titolare di un diritto di precedenza per essere stato precedentemente licenziato da un rapporto a tempo indeterminato o cessato da un rapporto a termine."* Su tale principio è importante segnalare l'orientamento del Dicastero del Lavoro in merito alla potenziale violazione del diritto di precedenza "altrui" a seguito di conferma in servizio del lavoratore al termine dell'apprendistato professionalizzante oppure di nuova assunzione di apprendista²⁴. Ferma restando la disciplina dei contratti collettivi, il Ministero ritiene che non possa sussistere la violazione del diritto di precedenza sia nel caso in cui venga confermato in servizio l'apprendista al termine del periodo formativo (non trattandosi di una nuova assunzione), sia in caso di nuova assunzione di apprendista nella misura in cui il lavoratore a termine risulti già formato per la qualifica finale relativa al contratto di apprendistato.

5. LA TUTELA DELLA CRISI AZIENDALE E IL RISPETTO DELLA RIDUZIONE DELL'ORGANICO

Il datore di lavoro o l'utilizzatore con contratto di somministrazione sono impossibilitati a fruire degli incentivi se hanno in atto ammortizzatori sociali per crisi o riorganizzazione aziendale, salvo la possibilità di assumere, trasformare o utilizzare in somministrazione un lavoratore inquadrato a un livello diverso rispetto ai lavoratori già sospesi ovvero da impiegare presso una diversa unità produttiva²⁵ presso cui non sono attivi ammortizzatori sociali²⁶.

Il legislatore, oltre a tutelare lo stato di crisi aziendale, impone il rispetto della riduzione di organico applicata con licenziamenti per giustificato motivo oggettivo ovvero collettivi. Infatti, *"gli incentivi non spettano con riferimento a quei lavoratori che sono stati licenziati nei sei mesi precedenti da parte di un datore di lavoro che, al momento del licenziamento, presenta 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"*²⁷. La norma garantisce che le agevolazioni contributive siano riconosciute esclusivamente per assunzioni dettate da effettive esigenze economiche e non perché finalizzate all'esclusiva fruizione degli incentivi tramite fittizie interruzioni di rapporti di lavoro che nella realtà dei fatti sono già state precedentemente decise. Secondo la giurisprudenza²⁸ il concetto di "coincidenza degli assetti proprietari" non deve

²³ Art. 31, comma 1, lettera b), D.Lgs. 14 settembre 2015, n. 150

²⁴ MLPS, risposta all'interpello 8 agosto 2017, n. 2

²⁵ Circa la definizione di "unità produttiva" si veda Inps, circolare 19 gennaio 2017, n. 9

²⁶ Art. 31, comma 1, lettera c), D.Lgs. 14 settembre 2015, n. 150

²⁷ Art. 31, comma 1, lettera d), D.Lgs. 14 settembre 2015, n. 150

²⁸ Cass., sentenze n. 13583/2015, n. 16288/2011, n. 9532/2002

essere analizzato sotto l'aspetto meramente formale ma in senso lato, ossia tramite elementi oggettivi e di fatto, ancorché in presenza di distinte composizioni del capitale sociale o ripartizioni di quote, che facciano presumere la presenza di un comune nucleo proprietario, in grado di programmare una operazione coordinata di ristrutturazione che comporti il licenziamento di alcuni dipendenti da un'azienda e la loro assunzione presso l'altra²⁹. Inoltre, in riferimento all'aspetto formale, ai sensi dell'art. 2359 del codice civile, sono considerate società controllate o collegate:

- 1 le società in cui un'altra società dispone della maggioranza dei voti esercitabili nell'assemblea ordinaria;
- 2 le società in cui un'altra società dispone di voti sufficienti per esercitare un'influenza dominante nell'assemblea ordinaria;
- 3 le società che sono sotto influenza dominante di un'altra società in virtù di particolari vincoli contrattuali con essa.

Ai fini dell'applicazione dei punti 1) e 2) si computano anche i voti spettanti a società controllate, a società fiduciarie e a persona interposta: non si computano i voti spettanti per conto di terzi. Sono altresì considerate collegate le società sulle quali un'altra società esercita un'influenza notevole. L'influenza si presume quando nell'assemblea ordinaria può essere esercitato almeno un quinto dei voti ovvero un decimo se la società ha azioni quotate in mercati regolamentati.

6. BENEFICI E SOMMINISTRAZIONE

Particolare attenzione deve essere posta in caso di utilizzo della somministrazione da parte dell'impresa poiché l'art. 31, comma 1, lettera e), D.Lgs. n. 150/2015, recita *"con riferimento al contratto di somministrazione i benefici economici legati all'assunzione o alla trasformazione di un contratto di lavoro sono trasferiti in capo all'utilizzatore e, in caso di incentivo soggetto al regime de minimis, il beneficio viene computato in capo all'utilizzatore"*. Dalla definizione letterale della norma e come confermato dal Dicastero del Lavoro e più volte dall'Inps, in caso di somministrazione che comporti un'assunzione ovvero trasformazione di un rapporto di lavoro agevolato, l'incentivo è traslato direttamente all'impresa utilizzatrice (e non applicabile all'agenzia di somministrazione) e nell'eventualità in cui l'incentivo fosse soggetto al regime *de minimis*, l'aiuto è computato in capo all'utilizzatore in quanto effettivo fruitore dell'agevolazione. In tal caso, ove richiesto in base alle caratteristiche soggettive della "dote", anche il calcolo dell'incremento occupazionale netto delle Unità di Lavoro Annuo (cd. ULA) deve essere computato in capo all'utilizzatore³⁰.

²⁹ Cass., sentenza n. 13583/2015

³⁰ Si veda Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, risposta all'interpello 30 dicembre 2016, n. 23

7. LA CUMULABILITÀ DEGLI SGRAVI

In primo luogo, è opportuno specificare che tale principio generale non è da confondere con la possibilità di cumulare diversi incentivi tra loro in riferimento ad un unico rapporto incentivato. Potenzialmente può accadere che un lavoratore sia portatore di più “doti” contemporaneamente, in tal caso è possibile cumulare i vari incentivi solo esclusivamente nel caso in cui non sia previsto espressamente dalle relative norme incentivanti il divieto di cumulo; inoltre, sovente è la stessa prassi ad avvalorare le compatibilità o meno tra i vari incentivi.

Invece il principio generale in commento normato dall’art. 31, comma 2, D.Lgs. n. 150/2015, sancisce che, al fine di determinare il diritto all’incentivo e la sua durata, lo stesso deve essere cumulato nel caso in cui il lavoratore abbia prestato l’attività in favore dello stesso soggetto, direttamente a titolo di lavoro subordinato oppure indirettamente come lavoratore somministrato. In sostanza la norma stabilisce un’equiparazione tra l’utilizzazione diretta e indiretta di uno stesso lavoratore per cui la durata massima prevista dalle varie norme incentivanti deve essere valutata complessivamente considerando sia gli incentivi goduti quando il lavoratore era alle dirette dipendenze di un determinato soggetto, sia gli incentivi goduti durante eventuali periodi di utilizzazione indiretta (somministrazione) da parte dello stesso soggetto. Di converso, non sono soggetti al cumulo le prestazioni in somministrazione effettuate dallo stesso lavoratore nei confronti di diversi utilizzatori, anche se fornite dalla medesima agenzia di somministrazione di lavoro, salvo che tra gli utilizzatori ricorrano assetti proprietari sostanzialmente coincidenti ovvero intercorrano rapporti di collegamento o controllo.

8. RISPETTO DEGLI ADEMPIMENTI BUROCRATICI

Per usufruire degli incentivi, il datore di lavoro è tenuto a comunicare agli enti competenti l’instaurazione o la modifica del rapporto di lavoro o somministrazione. In caso contrario, l’inoltro tardivo delle comunicazioni telematiche obbligatorie produce la perdita di quota parte dell’incentivo relativa al periodo compreso tra la decorrenza del rapporto agevolato e la data della tardiva comunicazione³¹.

L’Inps, con la circolare n. 137/2012, ha altresì specificato che la compilazione del campo “agevolazione” dei moduli telematici (*Unilav*, *Unisomm*) è facoltativa. L’omessa o erronea compilazione non incide sul diritto ai benefici e, quindi, non richiede la rettifica del modulo inviato.

9. GLI AIUTI DI STATO

La normativa comunitaria, in particolare l’art. 107, paragrafo 1, del Trattato sul funzionamento dell’Unione Europea (TFUE), non stabilisce una definizione di “aiuti di stato” di significato ampio, (potendo essa comprendere teoricamente qualsiasi intervento pubblico riconosciuto a qualsiasi soggetto ed a prescindere dai suoi effetti),

³¹ Art. 31, comma 3, D.Lgs. 14 settembre 2015, n. 150

ma individua, invece, come “aiuti di stato” gli interventi che sono vietati per taluni effetti che potrebbero produrre nel mercato interno comunitario. La predetta norma sancisce dunque: *“Salvo deroghe contemplate dai trattati, 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”*.

Gli aiuti di stato sono quindi vietati quando sussistono tutte le circostanze indicate dalla norma, ossia quando la fonte delle risorse è di origine pubblica, quando l'intervento pubblico comporta un vantaggio nei confronti di alcune imprese o comunque a soggetti che svolgono attività d'impresa, quando l'aiuto falsi la concorrenza in particolare incidendo sugli scambi tra Stati membri. Nel caso in cui anche una sola delle suddette condizioni non sussista, non si configurerà un aiuto di stato ai sensi e per gli effetti dell'art. 107, par. 1, TFUE, pertanto in tal caso l'intervento pubblico non sarà soggetto alla sopracitata disciplina comunitaria.

Al secondo e terzo paragrafo dell'art. 107 del TFUE sono individuati rispettivamente gli aiuti compatibili e quelli che, su discrezione della Commissione Europea, possono considerarsi compatibili con il mercato interno. Nel secondo paragrafo sono individuate le specifiche fattispecie in merito alle quali la Commissione non avrebbe alcuna discrezionalità (poiché sono individuate precisamente le tipologie di aiuti compatibili *cd. de jure*). Tuttavia, di fatto, anche gli aiuti compatibili *de jure* sono soggetti al controllo della Commissione poiché questa ha in ultima analisi:

- il compito di valutare se l'aiuto rientri o meno in una delle categorie elencate al secondo paragrafo della normativa;
- la valutazione del rispetto di tutte le condizioni cui la norma in questione subordina la compatibilità dell'intervento pubblico con la regolamentazione del mercato interno.

Il terzo paragrafo assegna, invece, un più ampio potere di valutazione alla Commissione; infatti la norma indica una serie di situazioni generiche che possono giustificare e quindi rendere compatibile un aiuto di stato con il mercato interno.

In conformità all'art. 108, paragrafo 3, del TFUE, ogni stato membro ha l'onere di notificare preventivamente alla Commissione Europea ogni progetto di aiuto che volesse istituire, con divieto assoluto di metterlo in atto prima di aver ottenuto l'autorizzazione dalla Commissione. Per molto tempo la Commissione ha effettuato le valutazioni caso per caso circa i vari progetti di aiuti degli stati membri. Successivamente il Consiglio, ai sensi dell'art. 109 del TFUE ha autorizzato, con apposito regolamento, la Commissione a introdurre una serie di regolamenti di esenzione per categoria in modo da poter autorizzare gli Stati membri ad istituire e concedere aiuti senza alcun obbligo di notifica preventiva, purché siano rispettate tutte le condizioni stabilite dai regolamenti. Tra i vari regolamenti introdotti dalla Commissione vi è il regolamento n. 1407/2013 che disciplina il *cd. regime de minimis*. Tale regolamento ha lo scopo di semplificare l'attività di controllo da parte della Commissione e la gestione degli aiuti di piccola entità da parte delle amministrazioni. La *ratio* è che i piccoli aiuti, a prescindere da chi ne possa beneficiare,

non sono tali da poter falsare gli scambi tra stati membri e conseguentemente non hanno tutti i requisiti per poter essere considerati aiuti di stato ai sensi dell'art. 107, paragrafo 1 del TFUE. Tali regolamenti prevedono infatti massimali di aiuti utilizzabili dall'impresa che non devono essere superati nel corso di tre esercizi finanziari.

10. GLI AIUTI DI STATO SOGGETTI AL “DE-MINIMIS”

Con il Regolamento UE n. 1407/2013³², la Commissione Europea ha regolamentato i c.d. “aiuti di Stato” soggetti al *de minimis*, ossia gli aiuti di piccola entità non soggetti alla notifica preventiva alla Commissione Europea ex articolo 108, paragrafo 3, del TFUE e che si inseriscono nel sistema di incentivi per le imprese. Alcune disposizioni agevolative infatti prevedono la possibilità di fruire degli incentivi solo nel rispetto dei limiti quantitativi previsti dal suddetto Regolamento.

I limiti quantitativi sono calcolati in riferimento a tre esercizi finanziari intesi come periodo utilizzato dall'impresa per scopi fiscali e considerando l'annualità finanziaria in corso e le due precedenti.

Il tetto massimo di aiuti utilizzabile nel predetto triennio è pari a:

- 200.000 euro per le generalità delle imprese;
- 100.000 euro per le imprese che si occupano di trasporto merci su strada per conto terzi, che comunque non possono utilizzare gli aiuti per l'acquisto dei mezzi adoperati per la propria attività d'impresa;
- 15.000 euro per le imprese che operano nel settore della produzione primaria di prodotti agricoli.

È importante precisare che i suddetti limiti devono essere calcolati secondo il principio di “impresa unica”, ossia l'insieme delle imprese fra le quali sussiste almeno una delle seguenti relazioni:

- un'impresa detiene la maggioranza dei diritti di voto degli azionisti o soci di un'altra impresa;
- un'impresa ha il diritto di nominare o revocare la maggioranza dei membri del consiglio di amministrazione, direzione o sorveglianza di un'altra impresa;
- un'impresa ha il diritto di esercitare un'influenza dominante su un'altra impresa in virtù di un contratto concluso con quest'ultima oppure in virtù di una clausola dello statuto di quest'ultima;
- un'impresa azionista o socia di un'altra impresa controlla da sola, in virtù di un accordo stipulato con altri azionisti o soci dell'altra impresa, la maggioranza dei diritti di voto degli azionisti o soci di quest'ultima.

³² Regolamento UE n. 1408/2013 per il settore agricolo.

11. TEMPORARY FRAMEWORK

Ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 3, lettera b) del TFUE, la Commissione Europea può dichiarare compatibili con il mercato interno gli aiuti destinati *"a porre rimedio a un grave turbamento dell'economia di uno Stato membro"*, pertanto considerando che l'epidemia di Covid-19 ha interessato tutti gli Stati membri e che le misure di contenimento adottate hanno avuto un impatto sulle imprese, la Commissione ha ritenuto che un aiuto di Stato sia giustificato e possa essere dichiarato compatibile con il mercato interno, ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 3, lettera b), del TFUE, per un periodo limitato, per ovviare alla carenza di liquidità delle imprese e garantire che le perturbazioni causate dall'epidemia non ne compromettano la redditività, in particolare per quanto riguarda le PMI. Tali misure devono essere notificate preventivamente alla Commissione da parte degli Stati membri in conformità al trattato per la relativa valutazione e autorizzazione.

La Commissione nel valutare l'impatto della crisi socio-economica provocata dalla pandemia da *covid-19*, ha introdotto nuovi e ulteriori limiti quantitativi degli aiuti emanando la comunicazione 19/03/2020 C (2020) 1863 *final* che contiene un rinnovato quadro di regole applicabili temporaneamente agli aiuti di Stato (*"Temporary Framework"*). La comunicazione dispone attualmente che sono considerati compatibili con il mercato interno gli aiuti di Stato che:

- non superino 1.800.000,00 euro per impresa sotto forma di sovvenzioni dirette, anticipi rimborsabili, agevolazioni fiscali o di pagamenti, ovvero a 225.000 euro per impresa operante nel settore della produzione primaria di prodotti agricoli o a 270.000 euro per impresa operante nel settore della pesca e dell'acquacoltura;
- siano concessi a imprese che non fossero già in difficoltà al 31 dicembre 2019;
- in deroga al punto precedente, siano concessi a microimprese o piccole imprese che risultavano già in difficoltà al 31 dicembre 2019, purché non siano soggette a procedure concorsuali per insolvenza ai sensi del diritto nazionale e non abbiano ricevuto aiuti per il salvataggio o aiuti per la ristrutturazione.

Il quadro temporaneo è applicabile entro e non oltre il 31.12.2021³³. È bene precisare che il *Temporary framework* non prevedeva inizialmente la predetta scadenza: ha subito una serie di variazioni in termini di tempo e di massimali. È stato integrato il 3 aprile 2020, con la comunicazione della Commissione C(2020) 2215 *final*, nonché ulteriormente modificato ed esteso con le comunicazioni C(2020) 3156 *final* (8 maggio 2020), C(2020) 4509 (29 giugno 2020), C(2020) 7127 *final* (13 ottobre 2020) e, infine, C 2021/C 34/06 (28 gennaio 2021). Inizialmente, la scadenza di applicabilità del *Temporary framework* era fissata al 31 dicembre 2020. Con una quarta modifica, la Commissione, il 13 ottobre 2020, ha prorogato tale scadenza al 30 giugno 2021. Con la quinta ed ultima modifica, è stata disposta un'ulteriore proroga di tutto il quadro temporaneo al 31 dicembre 2021 aumentando altresì i massimali degli aiuti come sopra indicato.

³³ Proroga disposta con successiva comunicazione del 28.01.2021 rispetto alle scadenze originarie del 31.12.2020 e 30.06.2021

È da segnalare uno strumento pratico per il controllo e la pubblicità degli aiuti di Stato ossia il Registro Nazionale degli Aiuti³⁴. In pratica il registro permette di verificare che le agevolazioni pubbliche siano concesse nel rispetto delle disposizioni previste dalla normativa comunitaria, specie al fine di evitare il cumulo dei benefici e, nel caso degli aiuti *de minimis*, il superamento del massimale di aiuto concedibile imposto dall'Unione europea. Tuttavia, a titolo cautelativo è comunque opportuno conservare un archivio interno aziendale al fine di verificare con controlli incrociati il *plafond* effettivamente disponibile degli aiuti di stato.

12. IL RISPETTO DELL'INCREMENTO OCCUPAZIONALE NETTO

Alcune norme relative agli incentivi all'occupazione possono prevedere che il beneficio sia concesso solo ove la nuova assunzione determini un incremento netto dell'occupazione. Il principio è di derivazione comunitaria ed è normato dall'art. 31, comma 1, lettera f), D.Lgs. n. 150/2015. Per la determinazione dell'incremento occupazionale, il numero dei dipendenti è calcolato in Unità di Lavoro Annuo (U.L.A.), secondo il criterio sancito appunto dal diritto comunitario. Come chiarito dalla giurisprudenza comunitaria (Corte di giustizia UE, Sezione II, sentenza 2 aprile 2009, n. C 415/07) e dalla prassi, nell'operare la valutazione dell'incremento dell'occupazione è necessario porre a raffronto il numero medio di unità lavoro anno dell'anno precedente all'assunzione con il numero medio di unità lavoro anno dell'anno successivo all'assunzione. Nel dettaglio, ai fini del calcolo un lavoratore a tempo pieno e indeterminato, impiegato per tutto il periodo da considerare, vale 1 ULA, mentre gli altri lavoratori³⁵ valgono una frazione di ULA, in proporzione della durata del rapporto e della percentuale *part-time*. A titolo esemplificativo, un lavoratore a tempo pieno e determinato con durata del rapporto di lavoro pari a sei mesi, vale 0,5 di ULA (6 mesi/12 mesi=0,5 ULA). I lavoratori assunti in sostituzione non devono essere conteggiati poiché si considerano i lavoratori sostituiti.

Oltre alla complessità relativa al calcolo dell'incremento occupazionale netto, sussiste un'ulteriore criticità che concerne l'individuazione dell'arco temporale in cui è possibile fruire dell'incentivo proprio in virtù del fatto che è effettivamente possibile al consacrarsi dell'effettivo incremento occupazionale. Tuttavia secondo la prassi, in particolare nelle risposte a interpello n. 34/2014 del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali e nelle circolari Inps n. 40 e n. 41/2017, i benefici possono essere fruiti secondo due modalità applicative:

³⁴ Registro *Sian* per il settore agricolo e *Sipa* per la pesca e acquacoltura. Il registro nazionale aiuti di Stato è disponibile al seguente link:

<https://www.rna.gov.it/RegistroNazionaleTrasparenza/faces/pages/TrasparenzaAiuto.jspx>

³⁵ È necessario prestare attenzione:

- a) alla modalità di computo dei lavoratori a tempo determinato il cui rapporto è in corso alla data dell'assunzione;
- b) Alla modalità di computo dei lavoratori assunti durante i dodici mesi che precedono l'assunzione del lavoratore portatore dell'incentivo;
- c) Il lavoratore stagionale equivale al lavoratore a tempo determinato.

- sin dal momento dell'assunzione, qualora dal calcolo stimato della forza occupazionale dei 12 mesi successivi emerga un incremento, salvo verificare la legittimità del beneficio al termine del periodo stesso;
- al termine dei 12 mesi qualora il datore di lavoro verificasse, solo in quel momento, l'incremento occupazionale effettivo.

Pertanto, qualora al termine dell'anno successivo all'assunzione si riscontri un incremento occupazionale netto in termini di ULA, l'incentivo è riconosciuto per l'intero periodo previsto e le quote mensili eventualmente già godute si "consolidano"; di converso, nel caso in cui non si verifichi l'incremento occupazionale, l'incentivo non può essere riconosciuto e occorre procedere al recupero di tutte le quote di incentivo eventualmente già godute.

In via prudenziale l'impresa ha altresì la facoltà di attendere il termine dei 12 mesi al fine di verificare l'effettivo incremento occupazionale e in caso di esito positivo procedere con il recupero dei relativi arretrati. È importante evidenziare che l'incentivo è comunque applicabile, qualora l'incremento non sia realizzato o non venisse ovvero mantenuto per:

- dimissioni volontarie del lavoratore, diverse dalle dimissioni per giusta causa;
- invalidità sopravvenuta o decesso del lavoratore;
- pensionamento per raggiunti limiti di età;
- riduzione volontaria dell'orario di lavoro;
- licenziamento per giusta causa.

In conclusione è opportuno segnalare altresì il repertorio nazionale³⁶ degli incentivi all'occupazione istituito presso l'Anpal, consultabile *online* e contenente in riferimento a ciascuno schema incentivante almeno le seguenti informazioni:

- categorie di lavoratori interessati;
- categorie di datori di lavoro interessati;
- modalità di corresponsione dell'incentivo;
- importo e durata dell'incentivo;
- ambito territoriale interessato;
- conformità alla normativa in materia di aiuti di stato.

³⁶ Link al repertorio nazionale degli incentivi all'occupazione: <https://myanpal.anpal.gov.it/repertorio-incentivi/>