

LE NUOVE LEGGI

Una collana concepita per coniugare tradizione di divulgazione giuridica ed esigenze pratiche dell'avvocato. Ogni volume è un utile strumento di lavoro finalizzato a coordinare le novità legislative all'assetto normativo vigente, mediante un sistema di domande e risposte che chiariscono i dubbi interpretativi derivanti dall'applicazione delle riforme e di schede riepilogative che mettono in evidenza le innovazioni del precetto normativo. La collana si articola in tre sezioni dedicate al diritto civile, penale e amministrativo, sia sostanziale che procedurale.

Il decreto-legge 28 giugno 2013, n. 76, convertito dalla legge 9 agosto 2013, n. 99, è uno dei primi atti del Governo Letta, a sostegno dell'occupazione. A questo e agli altri provvedimenti correlati, che intervengono a modificare interi capitoli del diritto del lavoro, è dedicato il volume. Le misure sono diverse e interessano le disposizioni in tema di flessibilità in entrata, gli incentivi per l'assunzione dei giovani, un piano per il rilancio del Mezzogiorno, la modifica di buona parte delle tipologie contrattuali, con la previsione anche di correttivi alla legge Fornero. Gli interventi riguardano anche l'istruzione, la formazione, l'università, il quadro legislativo in materia di apprendistato e tirocini, insieme alla previsione di misure per la "Garanzia per i Giovani", senza trascurare il tema della previdenza e le novità lavoristiche in materia di lavoro carcerario. Una parte finale è dedicata ad una prima analisi del decreto-legge 31 agosto 2013, n. 101, che interviene con una serie di disposizioni urgenti per il perseguimento di obiettivi di razionalizzazione nelle pubbliche amministrazioni e con norme sulla stabilizzazione dei precari. I contributi raccolti nel presente commentario, agile nella lettura, intendono accompagnare il lettore nella conoscenza e prima interpretazione sistematica delle norme per fornire le coordinate concettuali e le linee guida di indirizzo operativo per una gestione organica e completa del vecchio al nuovo quadro giuridico-istituzionale.

MICHELE TIRABOSCHI, Professore ordinario di Diritto del lavoro presso l'Università di Modena e Reggio Emilia e *visiting professor* presso l'Università Panthéon-Assas (Parigi), l'Universidad de Trèss Febrero (Buenos Aires) e la Middlesex University Business School (Londra). È Coordinatore del Comitato Scientifico di ADAPT (www.adapt.it) e Direttore del Centro studi internazionali e comparati "Marco Biagi". Direttore responsabile di www.bollettinoadapt.it, sito internet dedicato alla promozione di una nuova cultura del lavoro. È Direttore dell'*E-Journal of International and Comparative LABOUR STUDIES* e condirettore di *Diritto delle Relazioni Industriali*.

ROBERTA CARAGNANO, Direttore di ADAPT University Press, assegnista di ricerca presso la cattedra di Diritto del lavoro dell'Università degli Studi di Modena e Reggio Emilia. È dottore di ricerca in Diritto delle Risorse Umane nell'ambito della Scuola di dottorato in Diritto delle relazioni di lavoro ADAPT - Università degli Studi di Modena e Reggio Emilia.

MARIA GIOVANNONE, ADAPT Senior Research Fellow e assegnista di ricerca presso la cattedra di Diritto del lavoro dell'Università degli Studi di Modena e Reggio Emilia. È dottore di ricerca in Diritto delle relazioni di lavoro ADAPT - Università degli Studi di Modena e Reggio Emilia.

FLAVIA PASQUINI, Vice Presidente della Commissione di Certificazione del Centro Studi Marco Biagi dell'Università di Modena e Reggio Emilia e ADAPT Senior Research Fellow. È dottore di ricerca in Diritto del lavoro e delle relazioni industriali presso l'Università degli Studi di Bologna.



Scopri all'interno come attivare la versione digitale del volume.

Per saperne di più consulta il sito www.bibliotecavolumi.giuffre.it

ISBN 88-14-18720-7



9 788814 187209

EURO 00,00
5555-40

LE NUOVE LEGGI CIVILI IL LAVORO RIFORMATO

a cura di MICHELE TIRABOSCHI



LE NUOVE LEGGI CIVILI

IL LAVORO RIFORMATO

Commento alla l. 9 agosto 2013, n. 99 (Legge Giovannini); alla l. 9 agosto 2013, n. 98 (decreto del fare); alla l. 9 agosto 2013, n. 94 (decreto svuota carceri); alla l. 6 agosto 2013, n. 97 (legge comunitaria) e al d.l. 31 agosto 2013, n. 101 (razionalizzazione P.A.)

a cura di

MICHELE TIRABOSCHI

in collaborazione con

**ROBERTA CARAGNANO
MARIA GIOVANNONE
FLAVIA PASQUINI**



GIUFFRÈ EDITORE

in+
CLICCA E SFOGLIA

SEZIONE A
MISURE STRAORDINARIE PER LA PROMOZIONE
DELLA OCCUPAZIONE, IN PARTICOLARE GIOVANILE,
E DELLA COESIONE SOCIALE (TITOLO I, ARTT. 1-6)

1.
**INCENTIVI PER NUOVE ASSUNZIONI
A TEMPO INDETERMINATO DI GIOVANI LAVORATORI**
NICOLA D'ERARIO, MICHELE TIRABOSCHI (*)

SOMMARIO: 1. Osservazioni preliminari. – 2. I requisiti soggettivi. – 3. I requisiti oggettivi. – 3.1. Il principio dell'incremento occupazionale. – 3.2. Le regole comuni per l'applicazione degli incentivi. – 4. Misura, durata e finanziamento degli incentivi. – 5. Profili procedurali. – 6. Ulteriori incentivi disposti dalle Regioni. – 7. Nota bibliografica.

Decreto-legge 28 giugno 2013, n. 76
convertito, con modificazioni, dalla legge 9 agosto 2013, n. 99

Articolo 1

(Incentivi per nuove assunzioni a tempo indeterminato di lavoratori giovani)

1. Al fine di promuovere forme di occupazione stabile di giovani fino a 29 anni di età e in attesa dell'adozione di ulteriori misure da realizzare anche attraverso il ricorso alle risorse della nuova programmazione comunitaria 2014-2020, è istituito in via sperimentale, nel limite delle risorse di cui ai commi 12 e 16, un incentivo per i datori di lavoro che assumano, con contratto di lavoro a tempo indeterminato, lavoratori aventi i requisiti di cui al comma 2, nel rispetto dell'articolo 40 del Regolamento (CE) n. 800/2008.

1-bis. L'incentivo di cui al comma 1 non spetta per le assunzioni con contratti di lavoro domestico»;

2. L'assunzione di cui al comma 1 deve riguardare lavoratori, di età compresa tra i 18 ed i 29 anni, che rientrino in una delle seguenti condizioni: a) siano privi di impiego regolarmente retribuito da almeno sei mesi; b) siano privi di un diploma di scuola media superiore o professionale;

e) vivano soli con una o più persone a carico.

[omissis]

(*) Il presente lavoro è frutto di una riflessione comune tra gli Autori, tuttavia a Nicola D'Erario sono da attribuire i §§ 2, 3.1, 3.2, 4, 5, 6 e 7 e a Michele Tiraboschi i §§ 1 e 3.

3. Le assunzioni di cui al comma 1 devono comportare un incremento occupazionale netto e devono essere effettuate a decorrere dal giorno successivo alla data di cui al comma 10 e non oltre il 30 giugno 2015.

4. L'incentivo è pari a un terzo della retribuzione mensile lorda imponibile ai fini previdenziali, per un periodo di 18 mesi, ed è corrisposto al datore di lavoro unicamente mediante conguaglio nelle denunce contributive mensili del periodo di riferimento, fatte salve le diverse regole vigenti per il versamento dei contributi in agricoltura. Il valore mensile dell'incentivo non può comunque superare l'importo di seicentocinquanta euro per lavoratore assunto ai sensi del presente articolo.

5. L'incentivo di cui al comma 1 è corrisposto, per un periodo di 12 mesi, ed entro i limiti di seicentocinquanta euro mensili per lavoratore, nel caso di trasformazione con contratto a tempo indeterminato, sempre che ricorrano le condizioni di cui ai commi 2 e 3, con esclusione dei lavoratori in riferimento ai quali i datori di lavoro hanno comunque già beneficiato dell'incentivo di cui al comma 4. Alla trasformazione di cui al presente comma deve comunque corrispondere ~~un'ulteriore assunzione di lavoratore~~ **entro un mese un'ulteriore assunzione di lavoratore con contratto di lavoro dipendente**, prescindendo in tal caso, per la sola assunzione ulteriore, dalle condizioni soggettive di cui al comma 2, ai fini del rispetto della condizione di cui al comma 3.

6. L'incremento occupazionale di cui al comma 3 è calcolato sulla base della differenza tra il numero dei lavoratori rilevato in ciascun mese e il numero dei lavoratori mediamente occupati nei dodici mesi precedenti all'assunzione. I dipendenti con contratto di lavoro a tempo parziale sono ponderati in base al rapporto tra le ore pattuite e l'orario normale di lavoro **dei lavoratori a tempo pieno**.

7. L'incremento della base occupazionale va considerato al netto delle diminuzioni occupazionali verificatesi in società controllate o collegate ai sensi dell'articolo 2359 del codice civile o facenti capo, anche per interposta persona, allo stesso soggetto.

8. All'incentivo di cui al presente articolo si applicano le disposizioni di cui all'articolo 4, commi 12, 13 e 15, della legge 28 giugno 2012, n. 92.

9. Entro 60 giorni dalla data di entrata in vigore della presente disposizione, l'Inps adegua, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, le proprie procedure informatizzate allo scopo di ricevere le dichiarazioni telematiche di ammissione all'incentivo e di consentire la fruizione dell'incentivo stesso; entro il medesimo termine l'Inps, con propria circolare, disciplina le modalità attuative del presente incentivo.

10. L'incentivo si applica alle assunzioni intervenute a decorrere dalla data di approvazione degli atti di riprogrammazione di cui al comma 12. **Tali assunzioni devono essere effettuate non oltre il 30 giugno 2015. Il Ministero del lavoro e delle politiche sociali fornisce comunicazione della data di decorrenza dell'incentivo mediante avviso pubblicato nel sito internet istituzionale.**

11. Il Ministero del lavoro e delle politiche sociali e l'Inps provvedono a dare diffusione dell'avvenuta approvazione degli atti di cui al comma 10.

12. Le risorse di cui al comma 1, destinate al finanziamento dell'incentivo straordinario di cui al medesimo comma, sono determinate:

a) nella misura di 100 milioni di euro per l'anno 2013, 150 milioni di euro per l'anno 2014, 150 milioni di euro per l'anno 2015 e 100 milioni di euro per l'anno 2016, ~~per le regioni del Mezzogiorno~~ **per le regioni Abruzzo, Molise, Campania, Puglia, Basilicata, Calabria, Sardegna e Sicilia**, a valere sulla corrispondente riprogrammazione delle risorse del Fondo di rotazione di cui alla legge 16 aprile 1987, n. 183 già destinate ai Programmi operativi 2007/2013, nonché, per garan-

tirme il tempestivo avvio, alla rimodulazione delle risorse del medesimo Fondo di rotazione già destinate agli interventi del Piano di Azione Coesione, ai sensi dell'articolo 23, comma 4, della legge 12 novembre 2011, n. 183, previo consenso, per quanto occorra, della Commissione europea. Le predette risorse sono versate all'entrata del bilancio dello Stato per essere riassegnate alle finalità di cui al presente articolo ai sensi del comma 13;

b) nella misura di 48 milioni di euro per l'anno 2013, 98 milioni di euro per l'anno 2014, 98 milioni di euro per l'anno 2015 e 50 milioni di euro per l'anno 2016, per le restanti regioni, ripartiti tra le Regioni sulla base dei criteri di riparto dei Fondi strutturali. ~~La regione interessata all'attivazione dell'incentivo finanziato dalle risorse di cui alla presente lettera è tenuta a farne espressa dichiarazione entro il 30 novembre 2013 al Ministero del lavoro e delle politiche sociali e alla Presidenza del Consiglio dei Ministri - Ministro per la coesione territoriale.~~

13. Le predette risorse sono destinate al Fondo sociale per l'occupazione e la formazione di cui all'articolo 18, comma 1, lettera a), del decreto-legge 29 novembre 2008, n. 185, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 gennaio 2009, n. 2 con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze con indicazione degli importi destinati per singola Regione.

14. L'incentivo di cui al presente articolo è riconosciuto dall'INPS con le modalità di cui al presente comma. L'Istituto provvede, entro tre giorni dalla presentazione della domanda di ammissione al beneficio da parte del soggetto interessato, a fornire una specifica comunicazione in ordine alla sussistenza di una effettiva disponibilità di risorse per l'accesso al beneficio medesimo. A seguito della comunicazione di cui al precedente periodo, in favore del richiedente opera una riserva di somme pari all'ammontare previsto del beneficio spettante sulla base della documentazione allegata alla domanda e allo stesso richiedente è assegnato un termine perentorio di sette giorni lavorativi per provvedere alla stipula del contratto di lavoro che dà titolo all'agevolazione. Entro il termine perentorio dei successivi sette giorni lavorativi, lo stesso richiedente ha l'onere di comunicare al competente ufficio dell'INPS l'avvenuta stipula del contratto che dà titolo all'agevolazione. In caso di mancato rispetto dei termini perentori di cui ai periodi che precedono, il richiedente decade dalla riserva di somme operata in suo favore, che vengono conseguentemente rimesse a disposizione di ulteriori potenziali beneficiari. L'incentivo di cui al presente articolo è riconosciuto dall'INPS in base all'ordine cronologico di presentazione delle domande cui abbia fatto seguito l'effettiva stipula del contratto che dà titolo all'agevolazione e, in caso di insufficienza delle risorse indicate, valutata anche su base pluriennale con riferimento alla durata dell'incentivo, l'INPS non prende più in considerazione ulteriori domande con riferimento alla regione per la quale è stata verificata tale insufficienza di risorse, fornendo immediata comunicazione anche attraverso il proprio sito internet istituzionale. L'INPS provvede al monitoraggio delle minori entrate valutate con riferimento alla durata dell'incentivo, inviando relazioni mensili al Ministero del lavoro e delle politiche sociali e al Ministero dell'economia e delle finanze.

15. A valere sulle risorse programmate nell'ambito dei Programmi operativi regionali 2007-2013, le Regioni e Province autonome ~~anche non rientranti nel Mezzogiorno~~, possono prevedere l'ulteriore finanziamento dell'incentivo di cui al presente articolo. ~~In tal caso l'incentivo si applica alle assunzioni intervenute a decorrere dal giorno successivo alla data di pubblicazione del provvedimento con il quale si dispone l'attivazione dell'incentivo medesimo, e comunque intervenute non oltre il 30 giugno 2014.~~

16. La decisione regionale di attivare l'incentivo di cui al presente articolo deve indicare l'ammontare massimo di risorse dedicate all'incentivo stesso ed essere prontamente comunicata al Ministero del lavoro e delle politiche sociali, al Ministero dell'economia e delle finanze e all'Inps. Sulla base delle predette comunicazioni, il Ministero dell'economia e delle finanze provvede a versare all'entrata del bilancio dello Stato le risorse individuate nell'ambito dei programmi regionali imputandole, nelle more della rendicontazione comunitaria, alle disponibilità di tesoreria del Fondo di rotazione di cui alla legge 16 aprile 1987, n. 183. Le predette risorse sono riassegnate per le suddette finalità di spesa al pertinente capitolo dello stato di previsione della spesa del Ministero del lavoro e delle politiche sociali con indicazione degli importi destinati per singola Regione anche ai fini dell'attuazione della procedura e del monitoraggio di cui al comma 14.

[omissis]

18. Il Ministero del lavoro e delle politiche sociali e l'Inps provvedono a dare diffusione dell'avvenuta approvazione degli atti di cui al comma 15.

19. Entro un giorno dalla ricezione della comunicazione di cui al comma 16, relativa alla decisione regionale di attivare l'incentivo, l'Inps ne dà apposita diffusione.

20. L'Inps fornisce alle Regioni le informazioni dettagliate necessarie alla certificazione alla Commissione europea delle spese connesse all'attuazione dell'incentivo.

21. Entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore del presente decreto, il Ministero del lavoro e delle politiche sociali provvederà ad effettuare la comunicazione di cui all'art. 9 del Regolamento (CE) n. 800/2008.

22. In relazione alla prossima scadenza del Regolamento (CE) n. 800/2008, il Ministero del lavoro e delle politiche sociali verifica la compatibilità delle disposizioni di cui al presente articolo alle nuove norme europee di esenzione della notifica in corso di adozione e propone le misure necessarie all'eventuale adeguamento.

22-bis. Gli interventi di cui al presente articolo costituiscono oggetto di monitoraggio ai sensi dell'articolo 1, comma 2, della legge 28 giugno 2012, n. 92. A tal fine, entro il 31 dicembre 2015, si provvede ad effettuare una specifica valutazione ai sensi di cui al comma 3, terzo periodo, del medesimo articolo 1 della legge n. 92 del 2012

1. Osservazioni preliminari

All'articolo 1 del decreto-legge in commento è disposto un incentivo, applicabile sull'intero territorio nazionale, per favorire nuove assunzioni stabili di giovani under trenta. Si tratta, sostanzialmente, di uno sgravio contributivo di massimo 650 euro mensili, per le assunzioni a tempo indeterminato e per le trasformazioni contrattuali da tempo determinato a tempo indeterminato di lavoratori aventi i requisiti di cui al comma 2, dell'articolo 40, del regolamento (CE) n. 800/2008, effettuate entro e non oltre il 30 giugno 2015. La misura ha dunque carattere temporaneo e sperimentale in attesa di futuri provvedimenti relativi all'impiego delle risorse dei Fondi strutturali, non appena sarà approvata la riprogrammazione per gli anni 2014-2020 (che ad oggi in via ufficiosa

assegnerebbe all'Italia 29,24 miliardi), e le risorse pari a 1,5 miliardi che arriveranno in dote all'Italia dalla *Youth Guarantee* ⁽¹⁾. Tutto ciò senza dimenticare la possibilità per ogni singola Regione (*infra*, § 6) di finanziare la promozione della occupazione giovanile con i fondi dei Programmi operativi regionali 2007-2013.

Anche a prescindere dal mancato coordinamento con altri provvedimenti in materia di occupazione giovanile contenuti nel decreto-legge in commento e in precedenti disposizioni, come nel caso dell'apprendistato, va subito evidenziato come la misura in esame non appaia pienamente adeguata alle finalità dichiarate. Ciò, in particolare, con specifico riferimento al *quantum* stanziato ⁽²⁾ e riguardo ai possibili destinatari, senza peraltro trascurare la complessità delle procedure amministrative su cui ci soffermeremo nei paragrafi che seguono. Rispetto ai tassi di disoccupazione e occupazione regolare, che fanno dell'Italia uno dei Paesi con le peggiori performance occupazionali per i giovani, il budget complessivo stanziato è infatti di soli 794 milioni di euro per il periodo dal 2013 al 2016. Le risorse sono peraltro suddivise in maniera proporzionalmente diversa tra le Regioni del Mezzogiorno ⁽³⁾ (500 milioni) e le Regioni settentrionali (294 milioni).

Se l'obiettivo del Governo è quello di ridurre drasticamente il tasso di disoccupazione giovanile (che si avvicina al 40%) e il fenomeno della inattività (che riguarda quasi due milioni di giovani), le nuove previsioni possono considerarsi poco più di un debole palliativo. Del tutto ottimistiche, se non improvvisate, appaiono in effetti le stime fornite dal Ministro del lavoro, secondo cui i soli incentivi economici di cui all'articolo in esame dovrebbero contribuire a creare circa 100 mila nuovi posti di lavoro (200 mila considerando l'intero pacchetto lavoro).

Anche a prescindere dal numero complessivo di giovani disoccupati e inoccupati, che supera di gran lunga le 100 mila unità stimate dal Ministro, possiamo in realtà valutare in poco più di 17 mila le assunzioni per ognuno dei 4 anni coperti dal finanziamento. Ciò considerando un finanziamento massimo di 11.700 euro per giovane determinato dall'ammontare complessivo delle risorse disponibili, nonché dal limite massimo dell'incentivo (650 euro) e dalla durata dello stesso (18 mesi).

Se a tutto ciò si aggiunge la complessa procedura amministrativa da attivare per ottenere il finanziamento, frutto dei 22 farraginosi commi di cui si compone l'articolo 1 e delle imprescindibili future note ministeriali e dell'Inps, pare confermato quanto autorevoli studi economici hanno da tempo sostenuto, e

⁽¹⁾ Cfr., in questa sezione, il contributo di G. ROSOLEN, M. TIRABOSCHI, *Prime misure per l'attuazione della cosiddetta "Garanzia per i Giovani"*.

⁽²⁾ Cfr. N. D'ERARIO, M. TIRABOSCHI, *I (lunghi) tempi di entrata a regime e le (scarse) risorse finanziarie del pacchetto lavoro*, nella parte I di questo volume.

⁽³⁾ Con un emendamento introdotto in sede di conversione in legge, la parola "Mezzogiorno" contenuta nel testo originario del d.l. n. 76/2013 è stata sostituita da una elencazione tassativa delle Regioni interessate e cioè: Abruzzo, Molise, Campania, Puglia, Basilicata, Calabria, Sardegna e Sicilia.

ciò che le assunzioni incentivate saranno ad appannaggio quasi esclusivo di imprese di medio-grandi dimensioni che in ogni caso avrebbero assunto nei prossimi anni. Di complessa gestione è, in effetti, l'attivazione del beneficio da parte di quelle piccole imprese che, secondo una indagine sperimentale del sistema informativo Excelsior di Unioncamere (richiesta dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali), sarebbero pure potenzialmente interessate all'incentivo. Per tutte queste imprese i persistenti disincentivi normativi e burocratici alla assunzione di personale stabile, in uno con l'assoluta incertezza dell'attuale ciclo economico, potrebbero invero indurre a non approfittare del beneficio economico in esame, la cui efficacia è peraltro messa fortemente in dubbio non solo dalla concorrenza dell'apprendistato⁽⁴⁾, ma anche dal contestuale Piano straordinario di tirocini formativi, avviato dal decreto-legge 28 giugno 2013, n. 76, per la stessa fascia di soggetti, a cui vanno poi sommate le ingenti risorse offerte alle imprese dalle Regioni, specie del Mezzogiorno, per l'attivazione di tirocini di inserimento nel mercato del lavoro di durata annuale che non comportano alcun onere burocratico e/o gestionale e tanto meno l'obbligo di assunzione al termine del tirocinio.

2. I requisiti soggettivi

I giovani che potranno beneficiare dell'incentivo in questione, sono individuabili dalla lettura in combinato disposto dei commi 1 e 2 dell'articolo 1 del decreto-legge in commento. Il comma 1 prevede in termini generali che la *ratio* incentivante è quella di promuovere forme di occupazione stabile di giovani fino a 29 anni di età. Il comma 2 precisa meglio il range d'età dei soggetti interessati stabilito tra i 18 e 29 anni da intendersi, questi ultimi, in analogia con quanto previsto dal decreto legislativo 14 settembre 2011, n. 167, in materia di apprendistato e cioè con età massima di 29 anni e 364 giorni.

In aggiunta al requisito anagrafico, il legislatore ne associa un altro, di tipo restrittivo e imposto dalla normativa europea in materia di aiuti di Stato alle imprese, relativo alla condizione in cui versano i soggetti interessati. L'incentivo è infatti riconosciuto ai soli giovani: a) privi di impiego regolarmente retribuito da almeno 6 mesi; b) privi di un diploma di scuola media superiore o professionale⁽⁵⁾. Entrambe le condizioni, alternative tra di loro, come da espressa previsione normativa (invero equivocata dai primi commenti a caldo del decreto), richiamano puntualmente i requisiti comunitari della defi-

⁽⁴⁾ Cfr. N. D'ERARIO, M. TIRABOSCHI, *I (lunghi) tempi di entrata a regime e le (scarse) risorse finanziarie del pacchetto lavoro*, cit., § 4.

⁽⁵⁾ Con un emendamento approvato dal Parlamento in sede di conversione in legge del decreto in commento è stata inspiegabilmente stralciata l'ulteriore ipotesi, non cumulativa alle altre, prevista al comma 2, lett. c, dell'art. 1 del d.l. n. 76/2013, che estendeva il beneficio anche in favore dei giovani con una o più persone a carico.

nizione dei c.d. lavoratori svantaggiati ⁽⁶⁾ tant'è che non a caso, al comma 1, è fatto riferimento al rispetto del comma 2, dell'articolo 40 del regolamento (CE) n. 800/2008 il quale offre un inquadramento unitario sulla ammissibilità delle misure incentivanti a favore di tali soggetti. Sul punto, con il superamento del precedente regolamento (CE) n. 2204/2003, è stato recentemente emanato un apposito decreto regolamentare ⁽⁷⁾ con il quale sono delineate con precisione le fattispecie integranti la condizione di lavoratore svantaggiato, partendo dall'interpretazione delle regole convenzionali di matrice comunitaria ⁽⁸⁾.

Specificatamente alle due condizioni che interessano alla presente analisi, il decreto ministeriale di cui sopra, nel primo caso, inquadra coloro che negli ultimi 6 mesi non hanno prestato attività lavorativa riconducibile ad un rapporto di lavoro subordinato della durata di almeno 6 mesi ovvero coloro che negli ultimi 6 mesi hanno svolto attività lavorativa in forma autonoma o parasubordinata dalla quale derivi un reddito inferiore al reddito annuale minimo personale escluso da imposizione. In sostanza, in tale precetto rientrano essenzialmente: 1) inoccupati e disoccupati; 2) occupati che indipendentemente dal tipo di contratto abbiano percepito un reddito annuo ad oggi fissato in una somma pari a 8 mila euro lordi/anno per i redditi di lavoro dipendente e assimilato (ad esempio co.co.pro.) e a 4.800 euro per i lavoratori autonomi; 3) occupati che, indipendentemente dal tipo di contratto, non abbiano percepito regolare retribuzione (perché nei confronti del datore di lavoro è stata pronunciata sentenza di stato di insolvenza o di fallimento o è stato emesso decreto di apertura di concordato preventivo). Nel secondo caso, invece, la condizione richiesta tende ad agevolare i soggetti giovani privi di un diploma di scuola superiore o professionale, ossia quella categoria di lavoratori che abbiano conseguito eventualmente solo il diploma di scuola secondaria di I livello (ex scuola media inferiore).

Quanto ai profili soggettivi dei datori di lavoro, nella norma non sono rinvenibili disposizioni di dettaglio che ridimensionano l'accesso. Di fatto potranno beneficiare degli incentivi tutti i datori di lavoro, escluse le amministrazioni pubbliche e i datori di lavoro che assumano i lavoratori per operare in Paesi extracomunitari, a prescindere dai livelli dimensionali e della area geografica in cui operano. Al riguardo, sembra che il concetto giuridico di datore di lavoro deve essere interpretato in analogia con quanto previsto relativamen-

⁽⁶⁾ Giova ricordare che le definizioni di lavoratore svantaggiato e di lavoratore molto svantaggiato, di cui alla normativa comunitaria in materia di aiuti di Stato alla occupazione, sono state recepite per la prima volta nel nostro ordinamento con l'art. 2 del d.lgs. n. 276/2003.

⁽⁷⁾ D.m. 20 marzo 2013, in *GU*, 2 luglio 2013, n. 153.

⁽⁸⁾ In ossequio al regolamento (CE) n. 800/2008, il d.m. 20 marzo 2013 individua tra le categorie di lavoratori svantaggiati: a) chi non ha un impiego regolarmente retribuito da almeno 6 mesi; b) chi non possiede un diploma di scuola media superiore o professionale; c) chi è occupato in uno dei settori economici dove c'è un tasso di disparità uomo/donna che supera di almeno il 25% la disparità media uomo/donna in tutti i settori economici italiani.

te a precedenti agevolazioni ⁽⁹⁾. Di fatti, su questa falsariga, l'espressione usata dal legislatore porterebbe a ritenere che destinatari delle agevolazioni siano tutti i soggetti che, sulla scorta della vigente normativa lavoristica, rivestano tale qualifica. Pertanto il concetto di datore di lavoro, a questi fini, abbraccerebbe: esercenti arti e professioni; imprenditori agricoli; imprenditori commerciali; società di persone e soggetti ad esse equiparati; società di capitali, società cooperative e società di mutua associazione; enti pubblici o privati commerciali; enti pubblici o privati non commerciali; società ed enti di ogni tipo, con o senza personalità giuridica, non residenti nel territorio dello Stato, nonché soggetti residenti, per le stabili organizzazioni nel territorio dello Stato italiano.

3. I requisiti oggettivi

Due sono le ipotesi previste dal legislatore. Ad essere incentivate sono, in primo luogo, le assunzioni a tempo indeterminato e, in secondo luogo, i casi di trasformazione contrattuale da tempo determinato a tempo indeterminato ⁽¹⁰⁾. Almeno inizialmente, prima degli emendamenti apportati in sede di conversione in legge del decreto e dei chiarimenti conseguenti, sembrava che la disposizione si applicasse a tutte le tipologie di assunzione. In seguito, per via normativa, sono state escluse le assunzioni aventi ad oggetto il lavoro domestico ⁽¹¹⁾ e, da una riflessione più accorta sorretta anche dalla prassi amministrativa ⁽¹²⁾, si è definitivamente giunti a dover escludere anche il contratto di apprendistato, il quale pur essendo per natura giuridica una tipologia a tempo indeterminato non garantisce, a sua volta, il rispetto del requisito del lavoro stabile, giacché consente al datore di interrompere il vincolo appena terminato il periodo di formazione. Il mancato raccordo tra gli incentivi in esame e il contratto di apprendistato ingenera una concreta e deleteria concorrenza tra le misure di sostegno alla occupazione giovanile previste dall'ordinamento, tale da indicare una certa dose di improvvisazione da parte del legislatore e, comunque,

⁽⁹⁾ In tal senso si segnala la circ. Inps 30 luglio 1994, n. 236, nella quale si esclude l'applicazione degli incentivi alle sole amministrazioni pubbliche di cui all'art. 1, comma 2, del d.lgs. n. 165/2001.

⁽¹⁰⁾ Con esclusione, però, di quei lavoratori rispetto ai quali il datore di lavoro ha già beneficiato dell'incentivo di cui al comma 4 del decreto-legge in commento.

⁽¹¹⁾ Il quale non comprende solo il lavoro delle colf e badanti ma anche altre tipologie di lavoratori rientranti nella definizione di cui all'art. 1 della l. n. 339/1958 (*Per la tutela del rapporto di lavoro domestico*), che definisce tali gli «addetti ai servizi domestici che prestano la loro opera, continuativa e prevalente, di almeno 4 ore giornaliere presso lo stesso datore di lavoro, con retribuzione in denaro o in natura. S'intendono per addetti ai servizi personali domestici i lavoratori di ambo i sessi che prestano a qualsiasi titolo la loro opera per il funzionamento della vita familiare sia che si tratti di personale con qualifica specifica, sia che si tratti di personale adibito a mansioni generiche».

⁽¹²⁾ Consultabile su *FAQ Incentivi all'assunzione – aggiornamento continuo*, pubblicato on-line dall'Inps il 2 agosto 2013, 8.

l'assenza di un piano razionale di sostegno di questa particolare fascia di lavoratori, come bene dimostra del resto il mancato raccordo anche con la c.d. "Garanzia per i Giovani" ⁽¹³⁾. Con il rischio, già ricordato, che tra assunzione stabile e assunzione a tempo indeterminato in apprendistato, il datore di lavoro finisca con il preferire il ben più comodo pacchetto di incentivi economici (statali e regionali) e normativi previsti a favore della attivazione di semplici tirocini formativi e di orientamento ovvero di tirocini di inserimento.

3.1. Il principio dell'incremento occupazionale

Nel caso trasformazione contrattuale il beneficio può essere concesso unicamente in caso di incremento dell'occupazione. A fronte di tale ulteriore requisito, previsto al comma 5, è richiesto che il datore di lavoro effettui, entro un mese, una ulteriore assunzione con contratto di lavoro dipendente, prescindendo in tal caso delle condizioni richieste al comma 1 per i soggetti incentivati, ammettendosi inoltre la possibilità di incrementare l'organico anche con un semplice contratto a tempo parziale.

Nel successivo comma 6, sono indicate le modalità attraverso le quali deve essere calcolato l'incremento occupazionale. Specificatamente l'incremento in oggetto, raggiunto tramite l'unità aggiuntiva seguita alla precedente trasformazione contrattuale, dovrà costituire un incremento del numero di lavoratori dipendenti a tempo indeterminato rispetto alla media dei 12 mesi precedenti alla data dell'assunzione. Il calcolo è il medesimo di quello previsto all'articolo 2 del c.d. "decreto sviluppo" ⁽¹⁴⁾ per il credito d'imposta a favore dei lavoratori svantaggiati del Mezzogiorno. L'incremento della base occupazionale dovrà pertanto essere calcolato sul differenziale tra il numero dei lavoratori rilevato in ciascun mese e il numero dei lavoratori mediamente occupati nei 12 mesi precedenti alla assunzione.

Diversamente nel caso di lavoratori assunti con contratto di lavoro a tempo parziale (sempre a tempo indeterminato, per garantire la stabile occupazione), il calcolo dovrà essere effettuato in misura ridotta, proporzionale al rapporto tra le ore prestate dal lavoratore a tempo parziale e le ore ordinarie previste dal relativo contratto nazionale di lavoro ⁽¹⁵⁾.

Inoltre, nel comma 7, si dispone ulteriormente che l'incremento occupazionale, oltre ad essere verificato per tutti i mesi, dovrà essere valutato al netto delle diminuzioni occupazionali verificatesi in società controllate o collegate,

⁽¹³⁾ Cfr., in questa sezione, il contributo di G. ROSOLEN, M. TIRABOSCHI, *Prime misure per l'attuazione della cosiddetta "Garanzia per i Giovani"*, cit.

⁽¹⁴⁾ D.l. n. 70/2011, convertito con modificazioni dalla l. n. 106/2011.

⁽¹⁵⁾ Nel rispetto della regola prevista all'art. 6 del d.lgs. n. 61/2000.

ai sensi dell'articolo 2359 del codice civile ⁽¹⁶⁾, o facenti capo (anche per interposta persona) allo stesso soggetto.

Pare evidente, come all'incentivo economico in esame venga affidata una funzione che, per quanto nobile, probabilmente si tradurrà in un potente disincentivo alla presentazione della domanda di accesso al beneficio. Sarà il monitoraggio della misura, ai sensi del comma 22-*bis* dell'articolo 1 del decreto in commento, a confermare o smentire questa (a nostro avviso sin troppo facile) previsione ⁽¹⁷⁾.

3.2. Le regole comuni per l'applicazione degli incentivi

Entrambe le ipotesi di incentivo, contemplate all'articolo del decreto, sono subordinate, in linea con il rispetto delle normative in vigore, alle condizioni generali per la corretta e omogenea applicazione degli incentivi alle assunzioni definite dall'articolo 4, commi 12, 13, e 15, della legge 28 giugno 2012, n. 92. Condizioni che, nonostante la peculiare complessità di cui si contraddistinguono, garantiscono una equilibrata gestione delle risorse pubbliche, convogliate, appunto, da precisi indirizzi regolamentari.

Il riferimento è relativo a una serie di divieti e ad altre previsioni di carattere generale. Tra i primi si stabilisce che gli incentivi non spettino: a) quando l'assunzione costituisca un obbligo preesistente, stabilito da norma o contratto collettivo, e comunque sono esclusi anche nel caso in cui il lavoratore avente diritto all'assunzione venga utilizzato mediante contratto di somministrazione; b) quando l'assunzione violi il diritto di precedenza, stabilito da legge o contratto collettivo, alla riassunzione di un altro lavoratore licenziato da un rapporto di lavoro a tempo indeterminato o cessato da un rapporto a termine; stesso discorso vale nel caso in cui, prima dell'utilizzo di un lavoratore mediante contratto di somministrazione, 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 altro rapporto a termine; c) quando il datore di lavoro o l'utilizzatore con contratto di somministrazione abbiano in atto sospensioni dal lavoro connesse ad una crisi o riorganizzazione aziendale, salvi i casi in cui l'assunzione, la trasformazione o la somministrazione siano finalizzate all'acquisizione di professionalità sostanzialmente diverse da quelle dei lavoratori sospesi oppure siano effettuate presso una diversa unità produttiva; d) e, infine, riguardo a quei la-

⁽¹⁶⁾ Proprio l'art. 2359 c.c. considera come società controllate: a) le società in cui un'altra società dispone della maggioranza dei voti esercitabili nell'assemblea ordinaria; b) le società in cui un'altra società dispone dei voti sufficienti per esercitare un'influenza dominante nell'assemblea ordinaria; c) le società che sono sotto influenza dominante di un'altra società in virtù di particolari vincoli contrattuali con essa.

⁽¹⁷⁾ Il monitoraggio si riferisce alla valutazione periodica del provvedimento sulla base di quanto previsto dall'art. 1, comma 2, della l. n. 92/2012.

voratori che siano stati licenziati, nei 6 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 ovvero risulti con quest'ultimo in rapporto di collegamento o controllo. Nel caso di somministrazione, invece, il divieto di cui sopra è esteso anche all'utilizzatore.

Riguardo alle disposizioni di carattere generale, ai fini della determinazione del diritto agli incentivi, le regole comuni stabiliscono il cumulo dei periodi in cui il lavoratore ha prestato l'attività a favore dello stesso soggetto, a titolo di lavoro subordinato o somministrato; diversamente non si cumulano, invece, 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.

Da ultimo, tra i principi per garantire una omogenea applicazione degli incentivi alla assunzione, vi è la previsione secondo cui l'invio tardivo delle comunicazioni telematiche obbligatorie inerenti all'instaurazione e alla modifica di un rapporto di lavoro o di somministrazione producono la perdita di quella parte dell'incentivo relativa al periodo compreso tra la decorrenza del rapporto agevolato e la data della tardiva comunicazione.

4. Misura, durata e finanziamento degli incentivi

Dalla lettura del comma 4 dell'articolo 1 del decreto in commento, l'incentivo previsto è pari ad un terzo della retribuzione lorda imponibile ai fini previdenziali e comunque mensilmente non può superare la soglia dei 650 euro. In concreto si tratta di uno sgravio contributivo. La relativa corresponsione avviene, unicamente, tramite conguaglio nelle denunce mensili del periodo di riferimento⁽¹⁸⁾. Così come previsto il beneficio dovrebbe garantire lo sgravio contributivo totale per tutte le retribuzioni fino a 1.950 euro lorde, quando l'un terzo della retribuzione raggiunge il limite dei 650 euro mensili. Per le retribuzioni più elevate, invece, il limite sarà sempre di 650 euro e pertanto non potrà esserci copertura totale del carico contributivo.

Rispetto alla durata dell'incentivo, vi sono sostanziali differenze a seconda che si tratti di una nuova assunzione o di una trasformazione contrattuale. Più precisamente, saranno concessi 18 mesi di sgravio contributivo in caso di assunzioni a tempo indeterminato, mentre alle trasformazioni contrattuali da tempo determinato a tempo indeterminato saranno riconosciuti 12 mesi.

Al riguardo però, la disposizione di legge non può considerarsi già applicabile in quanto dalla lettura in combinato disposto dei commi 3, 10 e 12 viene definito un iter, senza precisare un concreto arco temporale, a seguito del quale

⁽¹⁸⁾ Fanno eccezione le assunzioni in agricoltura per le quali il riconoscimento dello sgravio contributivo continuerà a seguire le differenti regole per il versamento contributivo.

sarà possibile richiedere l'ammissione al beneficio. In specie il comma 3, così come riformulato rispetto alla versione originaria ⁽¹⁹⁾, oltre a ribadire il concetto dell'incremento occupazionale, quale pilastro del provvedimento, dispone la concessione dell'incentivo alle assunzioni intervenute entro il 30 giugno 2015, decorrenti però da una data non specificata e demandata ad una migliore precisazione attraverso il comma 10. Quest'ultimo, a sua volta, contribuisce alla definizione del momento di accesso al beneficio, richiamando da un lato il comma 12, che ne collega l'operatività alla riprogrammazione e riorganizzazione dei fondi preposti a coprire le somme a questo scopo destinate, e dall'altro, invece, assicura che comunque questa data che ad oggi non può essere individuata – data la subordinazione diretta ai tempi tecnici dell'attività amministrativa – sarà tuttavia resa pubblica dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali mediante avviso sul sito internet istituzionale.

Pertanto, secondo la formulazione finale – come emendata in sede di conversione in legge del decreto – tutti i dubbi riguardo all'entrata in vigore del provvedimento sono demandati al momento in cui sarà data attuazione al contenuto di cui al comma 12.

Su questi aspetti, particolare menzione merita la fattispecie relativa al momento d'accesso dei casi di trasformazione contrattuale da tempo determinato a tempo indeterminato. Infatti, il tenore letterale della norma, sia al comma 3 che al comma 10, testualmente richiama la parola assunzione facendo sorgere qualche dubbio sulla certezza del momento iniziale per la fruizione dell'incentivo, anche perché in questo caso l'"assunzione" è richiesta come condizione ulteriore per l'ammissione al beneficio ⁽²⁰⁾, in quanto nella logica dell'articolato normativo lo stesso è concesso alla trasformazione contrattuale e non all'assunzione.

In questo senso e per dirimere le perplessità createsi a seguito dell'infelice dettato normativo, si deve ritenere che comunque anche alle trasformazioni contrattuali vada applicata la stessa disciplina delle assunzioni dirette a tempo indeterminato, almeno per due motivi tra loro collegati: uno giuridico e l'altro sostanzialmente amministrativo. Per il primo motivo, infatti, questa tesi è sorretta dal contenuto del comma 5, il quale nel rendere ammissibili all'incentivo le trasformazioni contrattuali le condiziona in primis al rispetto del comma 2

⁽¹⁹⁾ La nuova versione del comma 3 ha eliminato dal dettato normativo del d.l. n. 76/2013 la parte in cui si affermava che le assunzioni ammesse al beneficio sarebbero state quelle a partire dalla data successiva all'entrata in vigore del decreto stesso, e in ogni caso non antecedente a quella di cui al comma 10. Sebbene fosse abbastanza ovvio che l'incentivo comunque non sarebbe stato riconoscibile prima della data di cui al comma 10, le diffuse incertezze degli operatori hanno portato il legislatore ad eliminare la prima parte del comma 3, lasciando in vigore solamente quella successiva, in cui si riconosce come data di decorrenza esclusivamente quella di cui al comma 10.

⁽²⁰⁾ Si ricorda che, ai sensi del comma 5 dell'art. 1 della legge in commento, l'assunzione aggiuntiva che garantisce l'ammissione al beneficio economico per le trasformazioni contrattuali da tempo determinato a tempo indeterminato devono obbligatoriamente essere effettuate entro un mese dalla modifica contrattuale.

(requisiti soggettivi di accesso) e successivamente al rispetto del comma 3, ove c'è il rimando ulteriore al comma 10 che "fissa" la decorrenza a valere dall'approvazione degli atti di cui alle attività previste al comma 12. Per il secondo e conseguente motivo, invece, a livello procedurale (amministrativo) il concetto di "assunzione" deve essere inteso quale periodo temporale entro cui presentare la domanda di richiesta del beneficio, considerata l'uniformità della stessa. In aggiunta, sempre riguardo alle trasformazioni contrattuali, sono ravvisabili probabili prolungamenti dei termini entro i quali si otterrebbero gli incentivi poiché in questo caso tra la trasformazione contrattuale e la condizione obbligatoria dell'assunzione aggiuntiva (incremento occupazionale), anche qualora fossero contestuali, la procedura amministrativa (di cui si dirà nel prossimo paragrafo) e i suoi tempi necessari non permetterebbero di applicare il beneficio alla trasformazione fin della conclusione del relativo negozio giuridico ma solo in un momento successivo.

Dal lato del finanziamento delle risorse, il comma 12 integra non solo la disposizione fondamentale attorno alla quale girano le previsioni incentivanti dell'intero articolo, ma da esso sono estrapolabili almeno altri due elementi, quali la redistribuzione territoriale delle misure destinate all'incremento della occupazione giovanile e, ancora, la presumibile certezza del momento temporale entro cui l'intero articolo 1 potrà dirsi concretamente operativo.

Nel merito, vengono stanziati 794 milioni di euro, destinati nella misura di 500 milioni alle Regioni del Mezzogiorno (Abruzzo, Molise, Campania, Puglia, Basilicata, Calabria, Sardegna e Sicilia), distribuiti in 100 milioni per il 2013, 150 milioni per il 2014, 150 milioni per il 2015 e 100 milioni per l'anno 2016. Alle restanti Regioni invece sono assegnati 294 milioni di cui 48 milioni per l'anno 2013, 98 milioni rispettivamente per gli anni 2014 e 2015, e 50 milioni per l'anno 2016 ⁽²¹⁾. Sebbene la misura si rivolga a una platea generale di lavoratori a livello nazionale, pare tuttavia evidente come la gran parte delle risorse venga destinata a beneficio di coloro che statisticamente hanno maggiori difficoltà all'accesso al mercato del lavoro e precisamente i giovani del sud, anche se invero resta ancora da chiarire se il beneficio riguardi giovani residenti nel Mezzogiorno, anche se assunti da imprese del centro-nord, oppure unicamente imprese e unità operative ubicate nelle aree indicate dal legislatore.

Queste risorse, seppur esigue come affermato nelle premesse, sono in ogni caso le uniche attualmente ricavabili tramite la riprogrammazione e la conseguente rimodulazione da un lato dei Fondi di rotazione, le cui risorse sono state già destinate ai Programmi operativi 2007-2013 e dalla rimodulazione del medesimo Fondo di rotazione per le risorse destinate agli interventi del Piano

⁽²¹⁾ Sui fondi per le Regioni del centro-nord, nella versione originaria del d.l. n. 76/2013, prima che fosse emendato, la stessa misura era considerata fruibile su presentazione di apposita domanda di accesso, da inviare entro il 30 novembre 2013. La sua eliminazione ha evitato di creare un'ulteriore distanza tra il primo e il secondo stanziamento di fondi, oltre che una ennesima procedura burocratica.

di azione coesione, entrambi utilizzabili per il sostegno alle Regioni meridionali. Dall'altro lato, invece, gli incentivi all'incremento occupazionale nelle restanti Regioni sono riconosciuti sulla base dei relativi criteri di riparto a valere sui Fondi strutturali. Nella pratica finanziaria di redistribuzione centralizzata di tutte le risorse (secondo il comma 13) le stesse prima di essere assegnate Regione per Regione saranno riversate nel Fondo sociale per l'occupazione e la formazione.

In conclusione, il comma 12 riveste, come detto, una duplice importanza oltre al fatto di individuare nel *quantum* le misure di intervento, poiché su di esso si regge l'intero articolo 1. Più precisamente, ogni previsione, introdotta dall'articolo 1, resta sostanzialmente vincolata a quel lasso temporale rinvenibile dal comma 12 che al momento resta indefinito finché non verrà a palesarsi con l'approvazione degli atti di riprogrammazione, rimodulazione e riparto dei relativi fondi da cui si attingono le risorse stanziare. Pertanto, solo al soddisfarsi delle condizioni e degli adempimenti di cui al comma in analisi, quanto affermato nei paragrafi precedenti e quanto si dirà nel paragrafo successivo acquisirà un valore sostanziale di effettiva operatività giuridica.

5. Profili procedurali

Le informazioni relative ai profili procedurali di accesso al beneficio sono rinvenibili all'interno del comma 14 in una versione riformulata e molto più dettagliata rispetto alla originaria formulazione del decreto-legge 28 giugno 2013, n. 76.

Anzitutto, va precisato che, a monte, dell'intero iter amministrativo che porta alla costituzione del diritto in capo al datore di lavoro di poter beneficiare dell'incentivo in oggetto, deve comunque attendersi l'adeguamento – da parte dell'Inps – delle procedure informatizzate per la ricezione delle dichiarazioni di ammissione, in combinato con la definizione delle ulteriori procedure per la fruizione del beneficio stesso. L'esito di questa attività preliminare deve essere esperita entro 60 giorni, conteggiabili dalla entrata in vigore del decreto-legge e pertanto entro il 28 agosto 2013.

Quanto alla descrizione peculiare della procedura di ammissione, il principio informatore dell'accesso al beneficio è dato dal criterio cronologico dell'ordine di presentazione delle domande a cui abbia fatto seguito l'effettiva stipula del contratto di assunzione dante titolo all'incentivo. A questo principio deve aggiungersene un altro relativo alla possibilità di utilizzare le somme stanziare per ogni singola Regione in maniera flessibile. In particolare, le domande ammissibili, presentate in caso d'incapienza del fondo annuale, secondo il principio dell'utilizzo flessibile delle somme totali, potranno comunque essere accettate a valere sulle somme previste per gli anni successivi a condizione che venga effettuata una preventiva valutazione in ordine alla durata dell'incentivo determinandone la compatibilità.

Dal momento in cui i fondi disponibili possono dirsi esauriti, l'Inps provvederà a dare immediata informazione tramite il proprio sito online, e non prenderà più in considerazione le relative domande delle Regioni che avranno utilizzato l'intero bonus a disposizione. Sulla stessa attività di monitoraggio, è previsto che l'Istituto previdenziale sia tenuto a inviare monitoraggi mensili sulla attività in oggetto al Ministero del lavoro e delle politiche sociali e al Ministero dell'economia e delle finanze.

Ricostruiti i principi generali e le attività correlate è possibile passare alla ricostruzione dell'iter amministrativo sostanziale. In esso strutturalmente sono individuabili due momenti: uno di carattere accertativo e l'altro di carattere esecutivo. Quanto al primo momento, la disciplina di cui al comma 14 prevede che alla data di presentazione della richiesta di accesso all'incentivo, la stessa venga autorizzata da una specifica comunicazione inviata al destinatario entro 3 giorni dalla presentazione della domanda. L'arco temporale dei 3 giorni costituisce temporalmente la necessità tecnica dell'Inps a verificare la compatibilità tra i fondi ancora disponibili per tale tipologia di incentivo e la richiesta pervenuta. In caso positivo, l'Istituto assicuratore opererà una riserva di somme pari all'ammontare richiesto sulla base della documentazione allegata alla proposta. Ricevuta la comunicazione di ammissione, prende avvio la fase esecutiva, durante la quale al datore di lavoro sarà concesso un termine di 7 giorni entro cui procedere alla stipula del contratto di lavoro incentivato e alla relativa comunicazione unica (UNILAV) agli enti preposti tra cui anche l'Inps. Esperito il termine perentorio dei 7 giorni, senza che il datore di lavoro abbia provveduto all'assunzione, questi decade dal diritto e la riserva di somme a lui destinata verrà rimessa a beneficio di altri potenziali interessati.

In sintesi, l'incentivo sarà riconosciuto in ordine cronologico alle domande inoltrate in presenza di fondi disponibili (anche relativi ad anni successivi) e alle quali abbia fatto seguito la relativa assunzione nei 7 giorni di tempo dalla data di comunicazione in senso affermativo della procedibilità della domanda.

Considerata la complessità della procedura e rilevata la possibilità concreta di esaurimento dei fondi in via anticipata (rispetto ai periodi per i quali sono stati definiti), non è detto che saranno ammesse all'incentivo tutte le assunzioni effettuate entro il 30 giugno 2015. A sostegno di questa affermazione depone il fatto che, come già rilevato, le somme stanziare sono decisamente esigue (794 milioni), tanto da far emerge come l'elemento caratterizzante di tutta la politica incentivante di cui all'articolo 1 sia l'intenzione già considerata di procedere ad effettuare una assunzione. Infatti, tra le varie possibili ipotesi di soggetti che ipoteticamente si potrebbero definire interessati a fruire l'incentivo in oggetto, la più accreditata ricomprende coloro i quali abbiano già ipotizzato di incrementare l'organico (imprese esportatrici e innovatrici come ipotizzato dal già citato rapporto Excelisor Unioncamere), mentre riguardo agli altri datori di lavoro è probabile che non avranno il tempo necessario per accedere al beneficio.

A livello valutativo, la misura costituisce soltanto una forma di piccolo sostegno, in attesa di altre risorse da destinare allo scopo. Tuttavia, nel complesso del decreto-legge in commento, a partire dagli incentivi alla occupazione, si risente fortemente la mancanza di interventi più strutturali. Tra i quali, al di là di una chiara politica industriale che probabilmente abbisogna di più tempo per essere riscritta, si sarebbe potuto immaginare qualcosa di più concreto e con una prospettiva evolutiva forte come, il sostegno alla ricerca industriale; riforma degli ammortizzatori sociali; riforma fiscale con annessa riscrittura della composizione del cuneo fiscale sul lavoro, ma anche solo uno snellimento semplificativo di molte norme che appesantiscono il mercato del lavoro introducendo disincentivi normativi che molto difficilmente possono essere poi bilanciati da misure di mera incentivazione economica. Invece, si è deciso di ripiegare sulla strada più semplice dello sgravio contributivo, senza tener presente che in molte situazioni e specie nel Mezzogiorno queste politiche incentivanti già esistono ed anzi più passano le riforme più tendono a duplicarsi con l'effetto che il fruitore si troverà un ventaglio di possibilità tra cui scegliere l'incentivo della stessa tipologia ma con utilità marginale nel tempo di limitato successo.

6. Ulteriori incentivi disposti dalle Regioni

In aggiunta alle risorse stanziare a livello centrale, l'articolo 1 dispone nei commi da 16 a 20 l'ulteriore possibilità di finanziare l'incentivo in oggetto tramite assegnazione da parte delle singole Regioni di parte delle risorse programmate nei rispettivi Programmi operativi regionali 2007-2013.

In questo caso, le Regioni interessate, oltre ad adottare un provvedimento regionale, indicante l'ammontare massimo delle risorse destinate allo scopo, dovranno comunicare lo stesso al Ministero del lavoro e delle politiche sociali, al Ministero dell'economia e delle finanze e all'Inps. A seguito di questa comunicazione, valutata in termini positivi, l'Inps e il Ministero del lavoro e delle politiche sociali saranno tenuti a dare apposita diffusione, a partire dalla quale saranno ammissibili ulteriori assunzioni a valere anche sui fondi di origine regionale.

Tabella 1 – Sintesi dell'incentivo all'assunzione di giovani lavoratori a tempo indeterminato

<i>Articolo 1 del decreto-legge 28 giugno 2013, n. 76</i>	
Beneficiari	L'incentivo si rivolge a tutti i datori di lavoro. Escluso le pubbliche amministrazioni e i datori di lavoro che assumono lavoratori per operare in Paesi extracomunitari.

Lavoratori ammissibili	Soggetti tra i 18 e i 29 anni che alternativamente siano: a) privi di un impiego regolarmente retribuito da almeno 6 mesi; b) privi di un diploma di scuola media superiore o professionale.
Condizioni	Incremento occupazionale e stabilizzazioni • Assunzioni a tempo indeterminato con contratti stabili (si part-time, no apprendistato). • Trasformazioni contrattuali da tempo determinato a tempo indeterminato. In quest'ultimo caso l'incentivo è concesso all'ulteriore assunzione di lavoratore con contratto di lavoro dipendente da effettuarsi entro un mese dalla trasformazione. Per la nuova assunzione non si applicano i requisiti di cui ai punti a) e b) precedenti.
Incentivo	La misura dell'incentivo è pari al 33% della retribuzione lorda imponibile ai fini previdenziali, fino ad un massimo di 650 euro mensili e per ogni lavoratore. L'incentivo sarà riconosciuto come sgravio contributivo a valere sulle denunce contributive mensili.
Durata	Il beneficio è riconosciuto per 18 mesi alle assunzioni a tempo indeterminato, mentre ha durata di 12 mesi per le trasformazioni a tempo indeterminato.
Procedure	L'accesso al beneficio via Inps segue il criterio dell'ordine cronologico di presentazione delle domande a cui abbia fatto seguito l'assunzione prevista. I datori di lavoro interessati presenteranno una richiesta di accesso all'Inps, la quale entro 3 giorni accetterà la sussistenza dei fondi e comunicherà all'interessato l'accoglimento della domanda con relativa costituzione di una riserva di somme pari alla richiesta. Dall'avvenuta comunicazione il datore di lavoro avrà 7 giorni di tempo per procedere all'assunzione, decorso tale termine si considererà decaduto e le risorse saranno riassegnate ad altri richiedenti.
Fondi di finanziamento	Sono stanziati 794 milioni di euro, suddivisi tra 500 milioni per Abruzzo, Molise, Campania, Puglia, Basilicata, Calabria, Sardegna e Sicilia e 294 milioni per le restanti Regioni. Per le Regioni del sud i fondi sono ricavati dalla ri-

	<p>programmazione dei Fondi di rotazione già destinati ai piani operativi nazionali 2007-2013, nonché dalla rimodulazione dei medesimi Fondi di rotazione destinati agli interventi del Piano di azione coesione. Quanto alle Regioni del centro-nord, i fondi saranno ripartiti sulla base dei criteri di riparto dei Fondi strutturali.</p> <p>Ulteriori fondi potranno essere autorizzati dalle Regioni a valere sulle risorse dei Programmi operativi regionali 2007/2013.</p>
Tempistiche	<p>L'incentivo sarà applicato a partire dalle assunzioni intervenute a decorrere dalla data di approvazione degli atti di riprogrammazione e rimodulazione dei fondi di finanziamento e comunque nel termine ultimo del 30 giugno 2015.</p> <p>Inoltre devono attendersi l'adeguamento delle procedure informatizzate Inps per il ricevimento delle domande e la conseguente circolare (Inps) sulla disciplina e modalità attuative di accesso all'incentivo.</p>

7. Nota bibliografica

Per una preliminare considerazione sui tassi di disoccupazione e occupazione giovanile nel contesto italiano si veda ISTAT, *Occupati e disoccupati. Giugno 2013. Dati provvisori*, 31 luglio 2013, e INTERNATIONAL INSTITUTE FOR LABOUR STUDIES, *Rapporto sul mondo del lavoro 2012: Scenario Italia*, 2013, e inoltre N. D'ERARIO, I. ODDO, *La disoccupazione giovanile: dal rapporto ILO alla situazione del Paese Italia passando per l'area Ue*, in *Boll. spec. ADAPT*, 2013, n. 16. Quanto alle problematiche occupazionali dei lavoratori giovani, in dottrina si segnalano M. TIRABOSCHI, *La disoccupazione giovanile in tempo di crisi: un monito all'Europa (continentale) per rifondare il diritto del lavoro?*, e M. FAIOLI, *Pre-occupazione e in-occupazione giovanile. Risposte del diritto "riflessivo" al mercato del lavoro*, entrambi in *DRI*, 2012, n. 2.

In merito all'applicabilità del decreto-legge in commento interessanti rilevazioni sono state effettuate da Excelsior UNIONCAMERE, *I programmi occupazionali delle imprese dell'industria e dei servizi per il 2013. Il sistema informativo Excelsior a supporto delle politiche del lavoro e della formazione*, conferenza stampa del 23 luglio 2013, e BANCA D'ITALIA, *Audizione sul disegno di legge di conversione del decreto legge recante primi interventi urgenti per la promozione dell'occupazione, della coesione sociale, in materia di IVA e altre misure finanziarie (d.l. 28 giugno 2013, n. 76)*, 9 luglio 2013, in *Boll. ADAPT*, 2013, n. 27. Per le considerazioni di merito sugli incentivi all'occupazione di cui al decreto in commento e relativamente al finanziamento dello stesso si vedano A. CANNITO, G. MACCARONE, *Assunzioni agevolate di giovani e percettori di ASpI*, in *GLav*, 2013, n. 29; N. D'ERARIO, *Il quadro dei nuovi incentivi a sostegno della occupazione*, L. APOLLONIO, N. D'ERARIO, V. SORCI, *Copertura finanziaria*, e L. APOLLONIO, N. D'ERARIO, *Norme premiali e incentivi fiscali e normativi*

nel *Pacchetto Lavoro*, tutti in M. TIRABOSCHI (a cura di) *Interventi urgenti per la promozione dell'occupazione, in particolare giovanile, e della coesione sociale. Primo commento al decreto legge 28 giugno 2013, n. 76*, ADAPT University Press, 2013, e FONDAZIONE STUDI CONSULENTI DEL LAVORO, *Le nuove misure per il lavoro. D.l. 76/13 convertito in legge*, circolare della Fondazione Studi, 2013, n. 10, e FONDAZIONE STUDI CONSULENTI DEL LAVORO, *Il decreto-legge 76/2013: analisi e commento*, circolare della Fondazione Studi, 2013, n. 7, in *Boll. ADAPT*, 2013, n. 27.

Per una ricostruzione generale delle politiche incentivanti le assunzioni di lavoratori cfr. M. TIRABOSCHI, *Incentivi alla occupazione, aiuti di Stato, diritto comunitario della concorrenza*, Giappichelli, 2002. Relativamente, invece, ad un confronto tra incentivi di cui al decreto-legge in commento e gli incentivi disposti dalla l. n. 92/2012 si veda N. D'ERARIO, A. INNESTI, *Il quadro degli incentivi economici e normativi dalla legge n. 92/2012 al decreto legge n. 76/2013*, in M. TIRABOSCHI (a cura di), *op. cit.*, 84.