@bollettinoADAPT, 16 ottobre 2013

Gli incentivi persi per strada per la "piccola mobilità": così è (se vi pare)*

di Andrea Asnaghi

Tag: *#Apprendisti*, *#mobilità*, *#ammortizzatorisociali*, *#xxxxxxxx.* (Le parole chiave vanno in corsivo, precedute da # e separate da virgole non in corsivo, pt10).

Le assunzioni di apprendisti dalla mobilità e la mancata proroga delle agevolazioni ex l. n. 236/93

Come è noto, con la riforma "definitiva" degli ammortizzatori sociali (qualsiasi cosa si possa pensare della effettiva completezza della nuova normativa, il che giustifica quantomeno il virgolettato precedente) il legislatore non ha riproposto per il 2013 la proroga – ormai succeduta di finanziaria in finanziaria da circa 18 anni – della iscrizione alle liste di mobilità dei lavoratori licenziati al di fuori delle procedure della l. n. 223/1991. La norma era stata introdotta sulla base della obiettiva considerazione di un pesante "disfavore" nella ricerca di una nuova occupazione da parte dei lavoratori licenziati per giustificato motivo oggettivo da aziende che – a vario titolo – non rientravano nei canoni normativi previsti per le procedure di riduzione di personale, rispetto ai lavoratori che invece vi rientravano; si pensi, peraltro, che oltre agli incentivi alla riassunzione, originariamente previsti solo per i secondi, la posizione più debole era aumentata dal fatto che i primi non godevano (né godono tuttora) nemmeno di ammortizzatori sociali paragonabili a quelli previsti per i secondi.
Alla mancata proroga attuale si aggiunga il conseguente mancato finanziamento, da parte dello Stato, degli oneri relativi alla compensazione delle agevolazioni in questione.
Sulla base di queste considerazioni introduttive, i cui argomenti verranno brevemente ripresi nel paragrafo seguente, Inps ha proceduto – anche a seguito di una serie di serrati chiarimenti intervenuti con il Dicastero del lavoro – a chiarire con varie circolari le limitazioni rispetto alle agevolazioni a cui gli operatori eravamo a tutto il 2012 abituati. Rimandando alle varie circolari di Inps, vorremmo qui osservare la distonia delle osservazioni esposte al secondo punto della circolare Inps n. 150 del 25 ottobre 2013 – quello sulle agevolazioni contributive, *rectius* regime speciale, per l'apprendistato – rispetto alle norme di legge.

* Il presente articolo è pubblicato anche in *Il presente contributo, con modifiche dettate da esigenze redazionali, è apparso anche su La Circolare di Lavoro e Previdenza, Euroconference Ed., n. 45/2013.*

L'art 7 comma 4 del d.lgs. n. 167/2011 prevede infatti che:

> *Ai fini della loro qualificazione o riqualificazione professionale è possibile assumere in apprendistato i lavoratori in mobilità. Per essi trovano applicazione, in deroga alle previsioni di cui all'articolo 2, comma 1, lettera m), le disposizioni in materia di licenziamenti individuali di cui alla legge 15 luglio 1966, n. 604, nonché il regime contributivo agevolato di cui all'articolo 25, comma 9, della legge 23 luglio 1991, n. 223 e l'incentivo di cui all'articolo 8, comma 4, della medesima legge.*

A parere dell'Inps (così è dato comprendere dalla non chiara espressione della circolare, che forse più che parlare di "rapporti instaurati [...] con apprendisti precedentemente licenziati per giustificato motivo oggettivo" avrebbe dovuto parlare di "rapporti *di apprendistato* instaurati con *lavoratori* precedentemente licenziati per giustificato motivo oggettivo"), la mancata proroga della piccola mobilità inciderebbe direttamente sulle agevolazioni per lavoratori in lista di mobilità (ivi iscritti ai sensi della l. n. 236/93) assunti come apprendisti in virtù del dispositivo normativo sopra esposto.
A parere di chi scrive, si deve tuttavia considerare che:
- sicuramente, i lavoratori licenziati individualmente per g.m.o. commesso a riduzioni di personale che accedessero ai servizi per l'impiego a far capo dal 1° gennaio 2013 (e quindi, a rigore, indipendentemente dalla data del loro licenziamento, anche se avvenuto nel 2012) per iscriversi alla lista di mobilità riceverebbero un diniego (ergo, non risulterebbero iscritti) non essendovi più una norma di legge a supportare tale richiesta; nessun regime favorevole o agevolazione riferita allo status di mobilità è pertanto più obiettivamente prevedibile nei loro confronti;
- i lavoratori, invece, che si fossero regolarmente iscritti alle liste entro il 31 dicembre 2012 sono materialmente "lavoratori in mobilità" ad ogni effetto.- dovendosi considerare tali, ad avviso di chi scrive, anche coloro che materialmente non risultassero formalmente iscritti ma avessero presentato la domanda di iscrizione entro il 31 dicembre 2012 (passa infatti un certo lasso di tempo fra la domanda inoltrata dal lavoratore e la procedura di accoglimento della stessa; purtuttavia l'iscrizione, qualora regolare e confermata, decorre dalla domanda e non dalla data della decisione della apposita commissione).

Per essi risulta pertanto difficile negare il beneficio legato all'assunzione con contratto di apprendistato, per un triplice ordine di motivi:
a) come abbiamo visto, ed è di palese ed immediata percezione, le condizioni esposte dalla legge sono solo quelle sopra esposte (lavoratore in mobilità e instaurazione di un contratto di apprendistato), al ricorrere delle quali non si vede come possa negarsi il diritto alla fruizione anche rispetto all'assunzione di un lavoratore in "piccola" mobilità;
b) se la legge avesse voluto (*lex ubi noluit tacuit*) legare direttamente il beneficio alla condizione di agevolazione della mobilità, avrebbe potuto legittimamente ed agevolmente esplicitarlo, ma così non ha fatto; il rapporto di apprendistato, pertanto, instaurato con un lavoratore in mobilità rappresenta in certo qual modo un *quid pluris* rispetto alle semplici agevolazioni già previste per il lavoratore in mobilità (difatti, ad esempio, a rigore per i lavoratori in mobilità nessun regime agevolato "da apprendistato" è previsto per l'eventuale assunzione in apprendistato *a tempo determinato*, prevista dall'art. 4 comma 5 per i lavori a carattere stagionale); se così non fosse, del resto, non vi sarebbe stato appunto alcun bisogno di riconoscere (per l'assunzione del lavoratore in mobilità) agevolazioni di per sé già spettanti per l'assunzione a tempo indeterminato;
c) il regime contributivo agevolato previsto per i lavoratori apprendisti (e quindi anche per tale particolare forma di apprendistato) non è in senso proprio un'agevolazione contributiva (lo dice la stessa Inps , circ. n. 51 del 18 aprile 2008) e pertanto la perdita dell'agevolazione per lavoratori della piccola mobilità non dovrebbe in alcun modo incidere su tale regime; del resto, tale è proprio

l'esatta dizione ("regime contributivo agevolato") utilizzata dal D. Lgs. 167/2011 nel passo sopra riportato.
È pertanto comprensibile e condivisibile la cautela con la quale si muove l'Inps, che afferma, in verità, che la mancata proroga possa "incidere" (si badi: senza assolutamente specificare in che modo) sulle assunzioni degli apprendisti in mobilità. C'è da auspicare che i necessari chiarimenti nel merito, invocati dallo stesso Istituto, pervengano in modo trasparente e puntuale dal Ministero del lavoro nel senso di considerazioni come quelle sopra esposte. Ma è argomento su cui le organizzazioni imprenditoriali, professionali e dei lavoratori dovrebbero far sentire la propria voce.

La conferma della perdita delle altre agevolazioni connesse alla piccola mobilità: un parere contrario

Chi scrive vorrebbe brevemente soffermarsi anche sul contenuto del resto della circolare 150/2013, che sciogliendo (parzialmente) le riserve espresse con precedenti circolari sostanzialmente afferma la perdita dei benefici ad incentivare l'assunzione dei lavoratori in piccola mobilità (ovvero licenziati per g.m.o. connesso a calo/perdita/riduzione di lavoro al di fuori della l. n. 223/1991 e successive modifiche) per:
- lavoratori assunti nel 2013, licenziati dal vecchio datore prima del 2013 (ma, per quanto detto nel paragrafo precedente, abbiamo visto che – più correttamente - in realtà ciò che conta non sarebbe propriamente la data di licenziamento, bensì la decorrenza dell'iscrizione in lista di mobilità);
- lavoratori (in piccola mobilità) oggetto di proroga di contratti a tempo determinato o conferma a tempo indeterminato di rapporti originariamente instaurati prima del 2013;
- infine (ma per ora solo "in via cautelare") anche lavoratori già assunti in via definitiva in data antecedente al 2013 (a termine o a tempo indeterminato), per i quali le agevolazioni terminerebbero con i periodi di paga al 31 dicembre 2012.
Le osservazioni che si possono fare in questo caso sono per un verso analoghe a quelle precedenti: a parere di chi scrive, l'iscrizione antecedente al 1° dicembre 2013 alle liste di mobilità costituisce un diritto soggettivo per il lavoratore (ancor prima che per l'azienda assumente) a poter portare in dote il beneficio contributivo conseguente alla propria reimmissione nel mondo lavorativo; tale diritto è statuito dagli artt. 8 (comma 2) e 25 (comma 9) della l. 223/941 e prevede come unica condizione che il lavoratore sia "iscritto nella lista di mobilità" (nota bene: anche il lavoratore che si vede confermato a tempo indeterminato o che vede prorogato il proprio contratto a termine è tecnicamente - all'atto della proroga o della conferma - un "lavoratore in mobilità").
Qualora il legislatore del 2013 o precedente avesse voluto (ancora una volta: *ubi noluit tacuit*), sarebbe bastato un piccolo inciso sui due articoli (lavoratore iscritto nella lista di mobilità "ai sensi della presente legge") per togliere ogni dubbio e chiarire la disposizione di legge, nonchè chiarire, in un senso ben determinato, il significato delle proroghe via via intervenute per circa un ventennio (e scomparse forse nel momento in cui ce ne sarebbe stato più bisogno).
Si noti peraltro che, anche esistesse, una simile espressione non sarebbe in grado di negare l'agevolazione per i rapporti già definitivamente in corso, il che rappresenterebbe un clamoroso "revirement", che non trova e non può trovare alcun supporto normativo. Sul punto , infatti, ancora una volta Inps adotta una un'espressione di cautela, che tuttavia sembra solo un mettere le mani avanti su una decisione forse già presa ma che non si sa bene come giustificare (si rimanda alle considerazioni della nota n. 4 di questo articolo).
Un argomento senz'altro forte da parte dell'Inps consiste nella mancata copertura finanziaria dell'agevolazione, per la quale – si ricorda – a mente dell'art. 1 del d.l. n. 4/1998 (conv. in l. n. 52/1998) il Ministero del lavoro provvede a rimborsare i relativi oneri all'Inps, previa rendicontazione; pertanto, senza una previsione di spesa, argomentazione rimasta fra le righe ma sicuramente efficace, Inps non potrebbe più pretendere dal Ministero il rimborso del costo del beneficio. Pertanto, per correttezza intellettuale, va riconosciuto che Inps in questo caso non è

responsabile di una serie di circolari poco fondate (obiettivamente), chiamato com'è l'Istituto a svolgere una scomoda funzione di "paravento" di scelte che hanno ben altra radice.
Ora, su questo specifico punto, qui non si vuole tanto riflettere sulla ottusità della manovra in argomento (conti alla mano, senza nemmeno contare gli ammortizzatori sociali ed i costi sociali risparmiati, i contributi versati da un lavoratore e dall'azienda con l'assunzione in mobilità sono sostanzialmente pari a quelli del beneficio concesso), oppure sulla inopportunità del momento economico per compiere una scelta simile e nemmeno fare considerazioni sul "legittimo affidamento" su cui il cittadino dovrebbe contare nei confronti del proprio Stato e del rigore nel rispetto degli impegni normativamente assunti (peraltro basterebbe pensare a quante volte viene negletto a piè pari lo Statuto del contribuente, per capire che ormai siamo alle pure "dichiarazioni di intenti"); neppure si vuole qui disquisire sulla risibilità del "pannicello caldo" o "contentino" rappresentato dall'incentivo all'assunzione previsto dal Decreto ministeriale 264/2013 (peraltro, si noti la scarsa coerenza del legislatore il quale ha riservato il beneficio soltanto ai licenziati "da 12 mesi", così di fatto escludendone tutti i lavoratori ultra 40enni e 50enni – fascia più debole - che hanno perso il posto da oltre 12 mesi e che prima mantenevano l'iscrizione alla lista di mobilità rispettivamente per 24 e 36 mesi, per cui anche la pretesa sovrapponibilità del nuovo incentivo rispetto al precedente è tutta da dimostrare); no, non è il luogo questo di insistere su tutto ciò.
Basta solo osservare che, al di là del dettato letterale della legge, per cui per i tutti i lavoratori iscritti alla lista di mobilità (quando ciò, per i "piccoli", poteva ancora avvenire) si ha diritto all'agevolazione in caso di assunzione, le leggi precedenti hanno (seppure forse non adeguatamente) fornito una copertura finanziaria. Infatti, nel momento in cui il legislatore nel 2012 prevedeva agevolazioni che avrebbero potuto estendere i loro effetti sino (mal contando) al dicembre 2014, egli aveva previsto, sia pure riferito ai conti finanziari del 2012, un determinato capitolo di spesa. Ora, delle due l'una: o i conti sono stati fatti male, senza alcuna intelligenza e previdenza, oppure le norme sono state fatte peggio (in pratica, sarebbe come se un'azienda dovendo acquistare un bene pluriennale, mettesse a budget solo la quota relativa all'anno dell'acquisto).
Ma ciò, come detto, non importa tanto quale critica politico-sociale, che non è certo argomento da sollevare in questa sede, quanto ai fini della ristorazione di *un diritto acquisito e sancito da leggi* che non può essere semplicemente negato sulla scorta della mera carenza (*rectius*, della errata definizione) di fondi previsti, con una problematica che potrebbe coinvolgere i più alti gradi di giudizio nazionale ed internazionale. Certo è che su tale argomento, il singolo (magari piccolo) imprenditore avrebbe scarsa possibilità (o, legittimamente, non avrebbe intenzione) di fare battaglia: ecco perché, di nuovo e ancora, è il mondo del lavoro, imprenditoriale e professionale che dovrebbe muoversi congiuntamente in questo senso con azioni comuni.
Si noti infine come la tecnica della "via cautelare" – ampiamente utilizzata negli argomenti in questione - sembra adottata appositamente per raffreddare l'argomento, una specie di tecnica preventiva del "chi ha dato, ha dato": dopo un lungo periodo utilizzato come deterrente pratico (cioè l'incertezza normativa blocca sul nascere qualsiasi iniziativa in merito), all'arrivo di una conferma negativa (per quanto immotivata) probabilmente si conta che pochi abbiano voglia di rimettere in gioco poste magari non significative con un contenzioso ostico. A conferma di ciò, pochi giorni fa Inps con il messaggio n. 18639 del 18 novembre 2013, ha dichiarato che, in attesa degli attesi chiarimenti ministeriali, non sarà (per ora) richiesta ai datori di lavoro la ripetizione dei benefici per l'assunzione dei lavoratori della "piccola mobilità": un ripensamento o un ulteriore sfibrante "tira e molla"?

Andrea Asnaghi
ADAPT Professional Fellow
@AsnaghiAndrea