

D.Lgs. n. 150/2015

Riordino degli incentivi e novità per l'apprendistato

Eufranio Massi – Esperto in diritto del lavoro

Attraverso il D.Lgs. n. 150/2015, il Legislatore delegato dà, tra le altre cose, attuazione a quella parte della legge delega con la quale si chiedeva di intervenire sul sistema degli incentivi per l'occupazione che, nel nostro ordinamento, sono, sovente, fortemente scoordinati tra di loro. Al contempo, si interviene, con un'altra disposizione, sull'apprendistato cercando di favorire con specifiche agevolazioni sia quello per la qualifica, il diploma e il certificato di specializzazione tecnica superiore (c.d. "di primo livello") che quello di alta formazione.

Principi generali di riordino e di fruizione degli incentivi

Andiamo con ordine cominciando con gli articoli 29, 30 e 31 che disciplinano la creazione di un apposito fondo gestionale degli incentivi, di un repertorio nazionale delle agevolazioni e della fissazione dei principi generali di fruizione che vanno a prendere, normativamente, il posto dell'art. 4, comma 12, della legge n. 92/2012 che viene abrogato.

Il piano gestionale per il finanziamento delle politiche attive del lavoro viene istituito (art. 29) presso il Fondo sociale per l'occupazione previsto dall'art. 18, comma 1, lettera a, del D.L. n. 185/2008 ove affluiscono le risorse già previste in favore degli assunti attraverso l'art. 1 del D.L. n. 76/2013, ora abrogato (pur con il mantenimento delle agevolazioni per i pochi rapporti autorizzati) e quelle individuate dall'art. 32, comma 5.

Con il successivo art. 30 viene costituito presso l'Anpal (Agenzia nazionale per le politiche attive del lavoro) il repertorio nazionale degli incentivi occupazionali e del lavoro che dovrà contenere, come minimo, alcune informazioni:

- a) categorie dei lavoratori interessati;
- b) categorie dei datori di lavoro interessati;

c) modalità di corresponsione dell'incentivo: la regola, fissata dal comma 3 dell'art. 30 è quella secondo la quale, in un'ottica di trasparenza, viene stabilito che, in linea di principio, le agevolazioni vengono riconosciute attraverso il sistema del conguaglio sul versamento dei contributi previdenziali;

d) importo e durata del beneficio;

e) ambito territoriale interessato;

f) conformità alla normativa sugli aiuti di stato: qui, indubbiamente, il richiamo è alla normativa europea, laddove espressamente richiamata (non lo è, ad esempio, per quelli previsti dall'art. 1, comma 118, della legge n. 190/2014). Tutto questo significa, rispetto del "*de minimis*", del concetto di "impresa unica" individuato dalla regolamentazione comunitaria e dei principi relativi al valore incrementale delle assunzioni.

Prima di proseguire nel merito della disamina, si ritiene opportuno spendere due parole sulla istituzione dell'Anpal (la data di nascita è fissata al 1° gennaio 2016). Dotata di personalità giuridica, autonomia organizzativa, regolamentare ed amministrativo - contabile, sarà sottoposta al controllo della Corte dei Conti ed avrà un organico massimo di 395 unità, con soppressione di una Direzione generale del Ministero del lavoro (quella delle politiche attive e dei servizi per il lavoro) e con il forte ridimensionamento di un'altra (quella dei servizi informativi e tecnologici). Tralasciando i rapporti tra la costituenda Agenzia e Italia Lavoro SpA, destinata ad essere "fagocitata", non si può non sottolineare come l'Anpal potrà stipulare convenzioni, a titolo gratuito, per il supporto necessario alle politiche attive con:

- l'Ispettorato nazionale del lavoro, finalizzate allo svolgimento di compiti di vigilanza e controllo;

Jobs Act

- l'Inps, per la gestione coordinata dei sistemi informativi;
- l'Inail per il necessario raccordo delle attività di collocamento e di reinserimento lavorativo con i soggetti con disabilità susseguente ad infortunio sul lavoro;
- l'Isfol, per il coordinamento delle attività istituzionali tra i due Enti ed il Ministero del Lavoro. Sorvolando sulla composizione degli organi amministrativi (la struttura ricalca, per molti versi, quella dell'Ispettorato nazionale del Lavoro) va rimarcato come i compiti e le funzioni dell'Anpal vengano definite dall'art. 9. Essi sono i seguenti e, come si può facilmente vedere, provengono, in gran parte, da quelli della Direzione generale per le politiche attive del Ministero del lavoro, destinata ad essere "cancellata" dalla struttura amministrativa del Dicastero, seguendo il "trend" già in essere per quella dell'attività ispettiva, destinata a costituire la struttura portante dell'Ispettorato nazionale del lavoro, previsto dal D.Lgs. n. 149/2015:
 - coordinamento della gestione dell'Assicurazione Sociale per l'Impiego, dei servizi per l'impiego, del collocamento disabili e delle politiche di attivazione dei lavoratori disoccupati;
 - definizione degli standard di servizio;
 - determinazione dell'assegno di ricollocazione, delle modalità operative e del coinvolgimento dei soggetti privati accreditati;
 - coordinamento dell'attività della rete Eures;
 - definizione della profilazione degli utenti ai fini della loro occupabilità;
 - promozione e coordinamento dei programmi cofinanziati dal Fondo sociale europeo;
 - sviluppo e gestione integrata del sistema informativo unitario delle politiche del lavoro;
 - gestione dell'Albo nazionale delle Agenzie di somministrazione;
 - gestione dei programmi operativi nazionali;
 - definizione e gestione dei programmi di riallineamento delle aree nelle quali non sono rispettati i livelli essenziali delle prestazioni in materia di politiche attive o vi sia un rischio di mancato rispetto;
 - definizione di metodi finalizzati a favorire la mobilità territoriale dei lavoratori;
 - vigilanza sia sui fondi interprofessionali che su quelli della somministrazione ex art. 12, comma 4, del D.Lgs. n. 276/2003;

- assistenza e consulenza nella gestione delle crisi aziendali;
- gestione di programmi di reimpiego e ricollocazione in relazioni a crisi aziendali;
- gestione del repertorio nazionale degli incentivi.

Tornando all'argomento oggetto di riflessione si sottolinea come il comma 2 fornisca una definizione di incentivi all'occupazione, ai soli fini del D.Lgs. n. 150/2015: per essi si intendono i benefici di contenuto economico e normativo riconosciuti ai datori di lavoro per l'assunzione di specifiche categorie di lavoratori.

Una breve riflessione su quanto appena detto.

Sicuramente l'Inps, in assenza di chiarimenti da parte del Ministero del lavoro, fornirà le proprie indicazioni amministrative ma, il dettato letterale della norma, esclude le disposizioni incentivanti di natura fiscale (si pensi, all'abbattimento dalla base di calcolo dell'Irap del personale assunto a tempo indeterminato) e le contribuzioni "iure proprio" dell'apprendistato, definite come tali dal Dicastero del lavoro nel corso del 2008. Rientrano, invece, tra gli incentivi per l'occupazione gli sgravi assoluti, pari a "zero contributi", in favore dei datori di lavoro, con un organico non superiore ai nove dipendenti, per gli apprendisti assunti a partire dal 1° gennaio 2012 fino al 31 dicembre 2016, in quanto si tratta di una agevolazione rispetto a quella ordinaria prevista per il primo biennio, all'1,5% ed al 3% (cui occorre aggiungere l'1,61% fissato dalla legge n. 92/2012). Che si tratti di un aiuto di Stato fu, efficacemente, chiarito dalla circolare Inps n. 128/2012 laddove la stessa richiede, espressamente, il rispetto del "de minimis", previsto, da ultimo, dal Regolamento n. 1408/2013 della Commissione del 18 dicembre 2013.

La conoscenza di qualunque beneficio per l'occupazione, pur se proveniente da altra fonte di natura non statale o comunitaria, è assicurata dal fatto che il comma 3 impone alle Regioni ed alle Province Autonome un obbligo di comunicazione nei confronti dell'Anpal nel caso in cui intendano introdurre nel loro territorio agevolazioni correlate alle assunzioni.

Con il successivo art. 31 il Legislatore delegato fissa i principi che dovrebbero garantire, in futuro, una omogenea disciplina riguardante la applicazione degli incentivi. Tutto questo, in un certo senso, era già previsto dall'art. 4, comma 12, del-

la legge n. 92/2012 che risulta abrogato dal successivo art. 44, ma ora la previsione appare più puntuale.

Prima di entrare nel merito delle singole questioni connesse alla applicazione dei vari principi, si sottolinea che, di per se stessa, la violazione degli stessi non incide sulla regolarità dei rapporti di lavoro instaurati, ma tocca direttamente la possibilità per i datori di lavoro di ottenere i benefici collegati alle assunzioni. Ovviamente, il lavoratore che è stato, ad esempio, leso in un proprio diritto di precedenza potrà sempre chiedere, in via giudiziale, un risarcimento del danno (ma, non l'assunzione che è frutto della libera volontà delle parti di iniziare un contratto, tanto è vero che neanche nel collocamento obbligatorio c'è la possibilità di una costituzione "forzosa" del rapporto).

Condizioni per ottenere i benefici

Quali sono i principi che debbono essere rispettati se si vogliono percepire i benefici legati ad una assunzione?

a) L'assunzione non deve essere attuazione di un obbligo legale o contrattuale preesistente anche nel caso in cui il lavoratore titolare del diritto di precedenza venga utilizzato con contratto di somministrazione. È evidente come, tanto per fare qualche esempio, il Legislatore pensi alla copertura della quota disabili *ex lege* n. 68/1999 o anche al mancato rispetto di una disposizione inserita nella contrattazione collettiva secondo la quale viene riconosciuto un diritto di precedenza ai lavoratori licenziati per riduzione di personale ben oltre il limite legale dei sei mesi previsto dall'art. 15, comma 6, della legge n. 264/1949;

b) l'assunzione non deve violare un diritto di precedenza stabilito dalla legge o dal contratto collettivo sia in caso di riassunzione (si pensi, agli articoli 15, comma 6, della legge n. 264/1949 o all'art. 8, comma 2, della legge n. 223/1991) di un lavoratore nei cui confronti è stato esercitato il recesso o al termine di un contratto a tempo determinato (art. 24 del D.Lgs. n. 81/2015). Tale principio scatta anche nella ipotesi in cui il datore di lavoro ricorra alla utilizzazione di un lavoratore attraverso un contratto di somministrazione: l'imprenditore, per aver diritto al beneficio, deve aver offerto la riassunzione al lavoratore licenziato in precedenza da un rapporto a tempo indeterminato o che ha cessato da un

rapporto a termine giunto alla conclusione, con l'esercizio successivo del diritto di precedenza. La disposizione appena richiamata merita una qualche riflessione partendo dal diritto di precedenza assicurato dalla legge n. 264/1949. Esso è di sei mesi dalla cessazione del rapporto (sono esclusi quelli determinati da giusta causa o giustificato motivo soggettivo o per dimissioni del lavoratore ed il Legislatore parla di azienda e non di "datore di lavoro") e, ovviamente, deve riguardare lo svolgimento delle mansioni precedentemente svolte dall'interessato (anche se, sulle mansioni andrebbe applicato il nuovo art. 3 del D.Lgs. n. 81/2015 che parla di pluralità delle stesse nell'ambito del livello della categoria legale di appartenenza). Il diritto di precedenza è legato al mero decorso temporale e scatta senza che l'interessato debba fare alcunché (il discorso è del tutto analogo per i lavoratori licenziati al termine di una procedura collettiva di riduzione di personale). Per quel che riguarda, invece, l'esercizio del diritto di precedenza a seguito di cessazione di un contratto a tempo determinato, si ritiene che debbano essere focalizzati alcuni passaggi. Il datore di lavoro, all'atto dell'assunzione, deve aver ricordato all'interessato, richiamando l'art. 24 del D.Lgs. n. 81/2015, l'esistenza di un diritto di precedenza - che ha una valenza su tutto il territorio nazionale, salvo diversa determinazione della contrattazione collettiva anche aziendale od individuale - da esercitare entro il termine perentorio di sei mesi dalla cessazione del rapporto e valido per un contratto a tempo indeterminato da instaurare nell'arco temporale di dodici mesi per mansioni già svolte nel precedente rapporto (tre mesi per i contratti stagionali e sempre in relazione ad altro contratto stagionale) e il prestatore deve aver manifestato la propria volontà per atto scritto, cosa che è propedeutica all'esercizio del diritto. Dal dettato letterale della norma non sembra che il datore di lavoro debba, in caso di necessità, interpellare un lavoratore, precedentemente in forza a tempo determinato che non abbia esercitato il diritto;

c) l'assunzione o l'utilizzazione con contratto di somministrazione non deve avvenire presso aziende che hanno in corso sospensioni dal lavoro per riorganizzazione aziendale o crisi, secondo le previsioni contenute nel D.Lgs. n. 148/2015, a meno che l'assunzione o la utilizzazione non riguardino lavoratori inquadrati in un livello diver-

Jobs Act

so da quello posseduto dai lavoratori sospesi o da impiegare in unità produttive diverse rispetto a quella nella quale è in corso l'intervento integrativo;

d) l'assunzione non deve riguardare lavoratori che, nei sei mesi precedenti, siano stati licenziati da un datore di lavoro che, al momento del recesso, presenti assetti proprietari sostanzialmente coincidenti con quelli del datore di lavoro "assumente" o che utilizza i lavoratori con contratto di somministrazione: tale principio vale anche per quelle imprese che tra loro sono in rapporto di collegamento o controllo (qui valgono anche i principi contenuti nell'art. 2359 c.c.). L'obiettivo del Legislatore è quello di evitare, come in passato, che attraverso "assunzioni carosello", si fruisca di indebiti incentivi;

e) i benefici economici, in caso di utilizzazione, vengono trasferiti nell'ipotesi di assunzione o trasformazione in capo all'utilizzatore e se ci si trova in presenza di un beneficio soggetto alla regola del "*de minimis*", essi vengono contabilizzati su quest'ultimo (è questo il caso, ad esempio, di un lavoratore percettore di Naspi per il quale sono previsti i benefici economici previsti dal D.L. n. 76/2013 convertito, con modificazioni, nella legge n. 99/2013);

f) l'incremento occupazionale netto della forza lavoro mediamente occupata, laddove richiesto, va calcolato mensilmente confrontando il numero di lavoratori dipendenti equivalente a tempo pieno del mese di riferimento con quello medio dei dodici mesi precedenti (riferimento mobile), anche tenendo presente il concetto di "impresa unica", derivante dalla normativa comunitaria. Per il computo dei contratti a termine valgono le modalità di calcolo previste dall'art. 27 del D.Lgs. n. 81/2015. Il Legislatore delegato, mutuando principi già presenti nella normativa della Ue, chiarisce che sono esclusi dal computo i lavoratori che si sono dimessi volontariamente o per invalidità, che hanno raggiunto l'età del pensionamento, coloro che sono stati licenziati per giusta causa (ai quali, ad avviso di chi scrive, vanno aggiunti anche quelli il cui rapporto è cessato per giustificato motivo soggettivo) e quelli che hanno ridotto il proprio orario di lavoro (ovviamente, "pro - quota"). La norma, così come è scritta, richiede anche un chiarimento sul concetto di "impresa unica" elaborato dal Regolamento n. 1408/2013. L'art. 2, paragrafo 2 precisa che per "impresa

unica" si intende l'insieme delle aziende fra le quali esiste almeno una delle relazioni seguenti:

- un'impresa detiene la maggioranza dei diritti di voto degli azionisti o soci di altra impresa;
- un'impresa ha il diritto di nominare o revocare la maggioranza dei membri del consiglio di amministrazione direzione e sorveglianza di un'altra impresa;
- un'impresa ha il diritto di esercitare un'influenza dominante su un'altra impresa 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;
- le imprese fra le quali intercorre una delle relazioni anche per il tramite di una o più altre imprese sono considerate impresa unica.

Il comma 2 dell'art. 31 afferma, inoltre, che ai fini sia della determinazione al diritto ad usufruire dei benefici che ai fini connessi alla durata, si sommano i periodi di lavoro prestati dal lavoratore presso la stessa azienda sia come subordinato che come somministrato: ovviamente, non sono cumulabili le prestazioni fornite dal lavoratore somministrato presso più utilizzatori, pur se l'Agenzia fornitrice sia sempre la stessa. L'eccezione a tale regola è rappresentata dalla possibilità che tra le varie imprese vi sia un assetto proprietario coincidente in quanto riconducibile allo stesso soggetto o intercorrano tra le aziende interessate rapporti di collegamento o controllo, verificabili anche attraverso i principi contenuti nell'art. 2359 c.c.

Con il successivo comma 3 il Legislatore delegato pone a carico del datore di lavoro inadempiente eventuali limitazioni alla fruizione degli incentivi che non vengono riconosciuti, in caso di comunicazioni obbligatorie on-line di instaurazione o trasformazione di rapporti (che hanno natura pluriefficace nei confronti di tutti gli Enti pubblici interessati), per il periodo compreso tra la decorrenza del rapporto agevolato e la data della tardiva comunicazione.

Incentivi per l'apprendistato di primo livello e per quello di alta formazione e ricerca

Il contratto di apprendistato, in generale, soffre di una grave crisi le cui origini hanno natura di-

versa: essa, al momento, appare inarrestabile come dimostrano i dati, sempre in calo, che si registrano mensilmente, nel numero dei contratti attivati. Su tale fenomeno, che si riferisce, essenzialmente, all'apprendistato professionalizzante, hanno giocato diversi fattori: la crisi degli ultimi anni, gli obblighi formativi intesi come "appesantiti" da una serie di adempimenti burocratici, la presenza di forme flessibili sul mercato del lavoro, più facilmente spendibili (contratto "a chiamata", prestazioni accessorie, tirocini, ecc.) e, da ultimo, i corposi incentivi previsti, per il 2015, in favore dei contratti a tempo indeterminato dalla legge n. 190/2014.

Il contratto di primo livello e quello di alta formazione non sono mai decollati e questo ci pone in controtendenza rispetto all'Europa, sol che si pensi, ad esempio, che per quello di qualifica, fortemente presente nel nord Europa anche attraverso il c.d. "sistema duale" di alternanza scuola - lavoro che da quest'anno troverà attuazione anche in Italia, i numeri di quelli attivati sono estremamente bassi (circa 4.000, in gran parte in Alto Adige, in virtù di una specifica normativa provinciale).

Ora, il Legislatore delegato prevede, in via sperimentale, per il periodo 24 settembre 2015 - 31 dicembre 2016 alcuni specifici benefici per queste due tipologie di apprendistato che possono così sintetizzarsi:

a) il contributo di ingresso alla Naspi previsto dai commi 31 e 32 della legge n. 92/2012 in caso di interruzione del rapporto di apprendistato, diverso dalle dimissioni del lavoratore, o in caso di recesso al termine del periodo formativo, non è dovuto. Si ricorda che, rapportato ad una anzianità aziendale di 36 mesi, è pari a 1470,30 per il 2015 che, calcolati a mese, diventano 40,84 euro;

b) l'aliquota contributiva del 10% viene ridotta la 5%. Tale valore riguarda le imprese dimensionate oltre le nove unità, atteso che per le altre continua, alle condizioni ribadite in via amministrativa dalla circolare Inps n. 128/2012, ad applicarsi fino al 31 dicembre 2016 l'esenzione contributiva totale sulla quota a carico dei datori di lavoro (fatto salvo l'1,61% previsto dalla legge n. 92/2012);

c) viene riconosciuto lo sgravio contributivo totale dei contributi a carico del datore di lavoro di finanziamento della Naspi previsti a carico dei datori di lavoro dall'art. 42, comma 6, lettera f, del D.Lgs. n. 81/2015 e dello 0,30% indicato dall'art. 25 della legge n. 845/1978.

Tali benefici cessano con la fine della fase formativa: infatti, il comma 2, specifica che la previsione del mantenimento, prevista, in caso di "consolidamento" del rapporto dall'art. 47, comma 7, del D.Lgs. n. 81/2015, non trova applicazione.

L'articolato si conclude dopo aver puntualmente definito una serie di coperture finanziarie, con una previsione contenuta nel comma 8: per gli anni 2016 e 2017, ai fini dell'assicurazione Inail in favore degli allievi iscritti ai corsi ordinamentali e di istruzione e formazione professionali curati dalle istituzioni formative e degli istituti scolastici paritari, accreditati dalle Regioni per l'erogazione dei percorsi di istruzione e formazione professionale, è dovuto un premio speciale unitario secondo la previsione contenuta nell'art. 42 del D.P.R. n. 1124/1965 ma l'ammontare è demandato ad un decreto che il Ministro del lavoro dovrà emanare (non è previsto alcun termine, neanche di natura ordinatoria), dopo la proposta dell'Inail ed il "concerto" con il Ministro dell'economia.