



Consiglio Nazionale dell'Ordine dei Consulenti del Lavoro

Senato della Repubblica
V Commissione Programmazione
Economica e Bilancio

Audizione su

D.l. n. 104/2020, Disposizioni in materia di lavoro

OSSERVAZIONI E PROPOSTE

INTRODUZIONE

Il decreto legge n. 104/2020, entrato in vigore il 15 agosto scorso, ha introdotto ulteriori misure a sostegno del Paese per fare fronte all'emergenza sanitaria, nonché alle connesse ricadute economiche, causate dal Covid-19. Il decreto si pone in ideale linea di continuità con le precedenti misure, introdotte rispettivamente nel marzo e nel maggio scorso, dai decreti legge n. 18 (Cura-Italia) e 34 (Rilancio). Gli interventi contenuti nei decreti in esame sono numerosi e spaziano dalla messa a disposizione di ulteriori 18 settimane di integrazione salariale con causale Covid-19 (nelle diverse forme previste dal nostro ordinamento) al finanziamento di nuove indennità per liberi professionisti, lavoratori stagionali, sportivi e dello spettacolo, alle nuove misure previste per i contratti a termine in deroga al regime ordinario rappresentato dal D.Lgs. 81/2015. Nonostante l'evidente volontà di porre in campo interventi di aiuto nei confronti dei cittadini, del tessuto imprenditoriale e degli operatori del mercato del lavoro, tuttavia, l'attuale tenore letterale e assetto applicativo delle norme in esame presenta numerose criticità interpretative e applicative che non ne consentono, allo stato attuale, un'agile ed efficace applicabilità. Inoltre, non si può non evidenziare l'assenza nel provvedimento di misure di politica attiva del lavoro, ad eccezione delle modifiche al Fondo per nuove competenze, a supporto della formazione, riqualificazione ed alla ricollocazione dei lavoratori, in considerazione del repentino cambiamento del "lavoro" in conseguenza dell'epidemia e della necessità di adattare competenze e professionalità dei lavoratori alle nuove esigenze.

Si forniscono di seguito, a fronte di un sintetico esame delle misure in esame, alcuni spunti di modifica delle norme entrate in vigore lo scorso 15 agosto a opera del d.l. 104, con l'obiettivo di dirimere i principali nodi applicativi e di comprensione delle misure ivi contenute.

1. LA NUOVA PROROGA DEGLI AMMORTIZZATORI SOCIALI COVID-19

Il decreto legge n. 104/2020 ha innovato l'impianto normativo in materia di ammortizzatori sociali connessi all'emergenza epidemiologica da COVID-19. A seguito delle novità introdotte dalla norma in commento, i datori di lavoro che nell'anno 2020 sospendono o riducono l'attività lavorativa per eventi riconducibili all'emergenza sanitaria, possono presentare domanda di concessione dei trattamenti di Cassa integrazione ordinaria, assegno ordinario e cassa integrazione in deroga per una durata massima di nove settimane, incrementate di ulteriori nove secondo modalità che verranno analizzate di seguito.

Le complessive diciotto settimane devono essere collocate nel periodo ricompreso tra il 13 luglio 2020 e il 31 dicembre 2020 e costituiscono la durata massima che può essere richiesta con causale COVID-19. I periodi di integrazione precedentemente richiesti e autorizzati, qualora siano collocati, anche parzialmente, in periodi successivi al 12 luglio 2020, sono imputati, ove autorizzati, ai nuovi ammortizzatori sociali ex D.L. n. 104/2020.

Tale disposizione, dunque, implica per le aziende che non siano riuscite ad utilizzare tutte le diciotto settimane previste dalla precedente normativa, la privazione delle settimane residue a opera del detto meccanismo di computo automatico. È altresì evidente come i datori di lavoro, che negli scorsi mesi abbiano utilizzato virtuosamente le settimane di cassa integrazione a disposizione, risultino penalizzati dalle norme recentemente introdotte.

Tra le novità di particolare rilievo, vi è anche quella che richiede il pagamento di un contributo addizionale per le aziende che, esaurite le prime nove settimane di ammortizzatori, intendano proseguire la fruizione degli stessi per le ulteriori nove settimane concesse dal D.L. n. 104/2020.

In questo caso, come dicevamo, è previsto il versamento di un contributo addizionale, determinato sulla base del raffronto tra il fatturato aziendale del primo semestre 2020 con quello del 2019, in misura pari:

- a) al 9% della retribuzione non erogata durante la CIG, se la riduzione del fatturato è pari o inferiore al 20%;
- b) al 18% della retribuzione non erogata durante la CIG, se non c'è stata alcuna riduzione del fatturato.

Tale contributo non è, invece, dovuto dai datori di lavoro che hanno subito una riduzione del fatturato pari o superiore al 20% e da coloro che hanno avviato l'attività di impresa successivamente al primo gennaio 2019. In merito a quest'ultima previsione, si ritiene utile evidenziare come il valore del contributo addizionale per cui è richiesto il pagamento sia particolarmente ingente se raffrontato a quello previsto per la disciplina ordinaria di cui al decreto legislativo n. 148/2015. Infatti, l'articolo 5 del D.Lgs. n. 148/2015 pone a carico delle imprese che presentano domanda di integrazione salariale, sia essa di Cassa Integrazione Guadagni Ordinaria che Straordinaria, il pagamento di un contributo addizionale, quantificato nel:

- a) 9% della retribuzione globale che sarebbe spettata al lavoratore per le ore di lavoro non prestate, relativamente ai periodi di integrazione salariale ordinaria o straordinaria fruiti all'interno di uno o più interventi concessi sino a un limite complessivo di 52 settimane in un quinquennio mobile;
- b) 12% oltre il limite di cui alla lettera a) e sino a 104 settimane in un quinquennio mobile;
- c) 15% oltre il limite di cui alla lettera b) in un quinquennio mobile.

Per ciò che concerne il FIS, peraltro, all'art. 29 del D.Lgs. n. 148/2015 è prevista una contribuzione addizionale a carico dei datori di lavoro, connessa all'utilizzo delle prestazioni, pari al 4% della retribuzione persa. Si evidenzia, inoltre, che le ulteriori nove settimane di trattamenti, sono riconosciute esclusivamente ai datori di lavoro ai quali sia stato già interamente autorizzato il precedente periodo di nove settimane, decorso il periodo autorizzato. Per essere ammesso alla fruizione delle ulteriori nove settimane, il datore di lavoro deve presentare all'Inps domanda di concessione del trattamento nella quale autocertifica, ai sensi di quanto previsto dall'articolo 47 del decreto del Presidente della Repubblica del 28 dicembre 2000, n. 445, la sussistenza dell'eventuale riduzione del fatturato richiesta dalla norma in commento per ridurre o azzerare il contributo a carico del datore di lavoro. L'Inps autorizza i trattamenti sulla base dell'autocertificazione allegata alla domanda e individua l'aliquota del contributo addizionale, che il datore di lavoro è tenuto a versare a partire dal periodo di paga successivo al provvedimento di concessione dell'integrazione salariale. In mancanza di autocertificazione, si applica l'aliquota del 18%. Sono comunque disposte le necessarie verifiche relative alla sussistenza dei requisiti richiesti e autocertificati per l'accesso ai trattamenti di integrazione salariale, ai fini delle quali l'Inps e l'Agenzia delle Entrate sono autorizzati a scambiarsi i dati. Se da un lato, si nota come non è stata perseguita la scelta univoca di rendere unico

l'ammortizzatore sociale di riferimento, va altresì manifestato come il mantenere le distinzioni fra i numerosi ammortizzatori sociali a oggi in vigore nel nostro ordinamento, nell'attesa di un'auspicata riforma sostanziale degli stessi, venga accompagnato nella misura de quo a un parametro unico di compartecipazione dei costi degli ammortizzatori sociali a carico del datore di lavoro che è irrispettoso e discontinuo rispetto all'assetto preesistente (rappresentato dal D.lgs. 148/2015) delle misure di compartecipazione dei costi già previste per CIGO e FIS. Fermo l'intento del legislatore del D.L. n.104/2020 di disincentivare, se non davvero necessario, l'utilizzo delle ulteriori nove settimane di trattamenti e rammentando le evidenti differenze che sussistono in tema di ammortizzatori sociali tra la normativa ordinaria e quella emergenziale, è tuttavia lecito domandarsi, dal punto di vista prettamente economico, quale percorso sia il più confacente per le aziende che dovessero trovarsi in difficoltà nei prossimi mesi.

2. L'ESONERO DEI CONTRIBUTI PREVIDENZIALI

Tra le ulteriori novità introdotte dal D.L. n. 104/2020 si segnala che, all'art. 3 del decreto citato, vi è la previsione di un esonero dal versamento dei contributi previdenziali per le aziende che non richiedono trattamenti di cassa integrazione.

In via eccezionale, al fine di fronteggiare l'emergenza da COVID-19, ai datori di lavoro privati, con esclusione del settore agricolo, che non richiedono i sopracitati trattamenti e che abbiano già fruito, nei mesi di maggio e giugno 2020, dei trattamenti di integrazione salariale di cui agli articoli da 19 a 22-quinquies del decreto legge 17 marzo 2020, n.18, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 aprile 2020, n. 27 e successive modificazioni, è riconosciuto l'esonero dal versamento dei contributi previdenziali a loro carico, per un periodo massimo di quattro mesi, fruibili entro il 31 dicembre 2020, nei limiti del doppio delle ore di integrazione salariale già fruito nei predetti mesi di maggio e giugno 2020, con esclusione dei premi e contributi dovuti all'INAIL, riparametrato e applicato su base mensile. L'esonero può essere riconosciuto anche ai datori di lavoro che hanno richiesto periodi di integrazione salariale ai sensi del predetto decreto legge n. 18 del 2020, collocati, anche parzialmente, in periodi successivi al 12 luglio 2020.

In merito a tale fattispecie non risulta di immediata comprensione perché il legislatore abbia stabilito che l'esonero sia concesso nel limite del doppio delle ore di integrazione salariale già fruito nei mesi di maggio e giugno 2020. Tale scelta, infatti, risulta oltremodo penalizzante per i datori di lavoro virtuosi che hanno preferito, in tali mesi, concedere primariamente ferie e permessi ai propri dipendenti in luogo dei trattamenti di integrazione salariale. Risulta, peraltro, sfavorevole anche per le aziende che, per motivazioni legate alla loro specifica attività, in tale periodo hanno regolarmente lavorato, scontando tuttavia una fisiologica flessione nel successivo periodo estivo.

In ragione di tali valutazioni, si ritiene fortemente opportuno che ai fini della concessione dell'esonero contributivo di cui all'articolo 3 siano presi in considerazione anche i periodi autorizzati precedentemente all'entrata in vigore del decreto legge n. 104/2020 e collocati nei mesi di luglio e agosto. In caso contrario, non si comprenderebbe il tenore del comma 1, ultimo periodo, del medesimo articolo 3. Va inoltre specificato come tale ultimo periodo dovrebbe meglio specificare i casi di spettanza dell'esonero anche nei confronti di quei datori di lavoro che abbiano previsto in fase

di consultazione sindacale, frequentemente seguita da un accordo, di godere di ulteriori settimane (5 ed eventuali altre 4) di integrazione salariale, dopo il 12 luglio, a norma del d.l. 34/2020 che aveva modificato il d.l. 18/2020 e che non avevano, in alcuni casi, ancora posto le domande di accesso all'Istituto entro il 15 agosto 2020. In tali casi, se le settimane richieste (o ancora da richiedere) vengono imputate a norma dell'art. 1 del decreto in esame automaticamente al computo delle prime 9 settimane prive di oneri per i datori di lavoro ex art. 1 D.L. 104/2020, l'attuale formulazione non consente di comprendere in quali casi si attivi la 'cumulabilità' fra tali settimane e l'esonero contributivo in commento disposto dall'art. 3, dovendosi meglio specificare se fa fede la data di sigla della conclusione dell'iter sindacale, dell'accordo sindacale o della domanda di accesso agli ammortizzatori sociali collocati, anche parzialmente, dopo il 12.7.2020.

3. IL DIVIETO DI LICENZIAMENTO COLLETTIVO ED ECONOMICO

Fra le misure di maggiore complessità applicative, in particolare, l'art. 14 del D.L. n. 104/2020 ha disposto la proroga delle disposizioni in materia di licenziamento introdotte dal decreto "Cura Italia". Una formulazione non particolarmente felice della norma ha fatto insorgere più di un dubbio sulla sua portata ed in particolare sulla durata ulteriore del divieto di licenziamento, richiedendo uno sforzo interpretativo e di coordinamento tra la disposizione originaria del divieto, questa che ne dispone la proroga e quelle richiamate per la determinazione della sua efficacia, connessa alla durata dell'ulteriore periodo di ammortizzatori sociali e di fruizione dell'esonero contributivo.

Come noto, con il discusso art. 46 del D.L. n. 18/2020, così come convertito dalla legge n.27/2020, è stato imposto il blocco dei licenziamenti per ragioni economiche, per cinque mesi, decorrenti dall'entrata in vigore della norma. Tale divieto scadeva pertanto il 17 agosto. Il D.L. 14 agosto 2020, n. 104, all'art. 14 ha disposto la proroga della durata del divieto per i datori di lavoro che non abbiano integralmente fruito dei trattamenti di integrazione salariale riconducibili all'emergenza epidemiologica da COVID-19 ovvero dell'esonero dal versamento dei contributi previdenziali così come previsti dallo stesso decreto.

La norma, nel prevedere la nuova durata del divieto di licenziamento per ragioni economiche, opera un esplicito rinvio all'art. 1, che introduce il nuovo periodo di ammortizzatori sociali, per un totale di diciotto settimane da utilizzare entro il 31 dicembre 2020, e all'art. 3 dello stesso decreto Agosto, che riconosce ai datori di lavoro, che abbiano già fruito degli ammortizzatori sociali emergenziali per il periodo di maggio e giugno scorso e non richiedano la fruizione delle ulteriori "9+9 settimane", l'esonero del versamento dei contributi previdenziali a loro carico, per un periodo massimo di 4 mesi, fruibili entro il 31 dicembre 2020.

Da quanto premesso deriva che l'originario termine del 17 agosto per il divieto dei licenziamenti per ragioni economiche, fisso e valido per tutti, risulta adesso sostituito, per effetto della proroga del decreto legge n. 104/2020, da una nuova scadenza mobile, determinata dalla necessità di individuare, in alternativa:

- A) il momento in cui il datore di lavoro ha fruito integralmente dell'ulteriore periodo di 18 settimane di ammortizzatori sociali, con le modalità disciplinate dall'art. 1 del decreto;
- B) la scadenza del periodo di fruizione dell'esonero contributivo, previsto quale alternativa alla richiesta di ammortizzatori sociali. Quest'ultimo, posta la durata massima di quattro mesi, può implicare una scadenza anche prima dello spirare del termine massimo, perché di fatto la sua fruizione è condizionata dal periodo di utilizzo degli ammortizzatori sociali nei mesi di maggio e giugno, essendo riconosciuta, come previsto dal primo comma dell'art. 3, nei limiti del doppio delle ore di integrazione salariale già fruito in quei mesi.

Le novità introdotte dall'art. 14 del “decreto Agosto” impongono dunque la necessità di verificare, caso per caso, in dipendenza del periodo di fruizione di una delle due soluzioni previste dalla legge, l'individuazione del momento specifico in cui cesserà il divieto di disporre licenziamenti per ragioni economiche, che pertanto varierà da datore a datore. Una differenza notevole rispetto alla previsione originaria, che vedeva il 17 agosto quale *dies ad quem* valido per tutti.

In ogni caso, stando alla lettura dell'art. 14 del D.L. n. 104/2020, il nuovo divieto di licenziamento per ragioni economiche non opererebbe oltre il 31 dicembre 2020, termine ultimo per la fruizione degli ammortizzatori sociali emergenziali di cui all'art. 1 e del periodo riconosciuto per il godimento alternativo dell'esonero contributivo, previsto con l'art. 3 del medesimo decreto.

Le complessità di natura applicativa risultano aggravate, però, dalla formulazione infelice della norma. Infatti, se le conclusioni appena spiegate possono apparire univoche rispetto al testo dell'art. 14, norma che ha introdotto la proroga in esame, le difficoltà insorgono con il confronto con l'art. 3 del decreto Agosto, cui si fa esplicito rinvio. Il secondo comma dell'art. 3 – in maniera poco chiara – dispone che “*al datore di lavoro che abbia beneficiato dell'esonero di cui al comma 1, si applicano i divieti di cui all'articolo 14 del presente decreto*”. La sintassi adottata dal legislatore potrebbe far pensare (e ha indotto alcuni a tali conclusioni) ad una sorta di definitività del divieto, una volta optato per la soluzione dell'esonero, dalla quale conseguirebbe un divieto di licenziamento *sine die*. Nonostante sia pure circolata tale possibilità interpretativa, questa deve essere recisamente respinta, non soltanto perché imporrebbe un vincolo evidentemente incostituzionale, ma anche perché non appare conforme alla previsione dell'art. 14 e all'impianto previsto dalla norma, che senza dubbio introduce tale regime di vincolatività dell'esercizio delle prerogative datoriali, subordinandolo alla durata delle misure straordinarie premesse (periodo di fruizione degli ammortizzatori sociali o dell'esonero contributivo).

Al fine di fugare ogni dubbio, appare fortemente opportuna una modifica del secondo comma dell'art. 3 del decreto legge n.104/2020 in sede di conversione, per eliminare ogni possibilità di equivoco.

Un'ulteriore perplessità interpretativa è suscitata dalla lettura del terzo comma dell'art. 3 del “decreto Agosto”, per il quale “*la violazione delle disposizioni di cui al comma 2 comporta la revoca dall'esonero contributivo concesso ai sensi del comma 1 del presente decreto con efficacia*

retroattiva e l'impossibilità di presentare domanda di integrazione salariale ai sensi dell'articolo 1”.

Se la prima parte appare, invero, risolutiva dei dubbi premessi, scaturiti dalla formulazione del secondo comma, la seconda, disponendo – in caso di violazione del divieto di licenziamento – *“l'impossibilità di presentare domanda di integrazione salariale ai sensi dell'art. 1”*, pare invece riconoscere la possibilità – in caso contrario – di ricorrere agli ammortizzatori sociali anche dopo aver utilizzato l'esonero contributivo. Quest'ultimo, pertanto, non si porrebbe quale alternativa definitiva al ricorso alla cassa integrazione: *intentio* del legislatore che pare emergere dalla lettura complessiva della norma. Anche in questo caso si tratta di una criticità interpretativa di non poco conto, che richiede l'urgenza di una soluzione esplicita che raccordi fra loro il tenore letterale delle due parti afferenti alla medesima norma.

4. ULTERIORI SUGGERIMENTI DI MODIFICA

In riferimento all'articolo 8, che ha modificato la disciplina delle deroghe dei contratti a termine, si sottolinea come le modifiche apportate al D.l. 34/2020, art. 93, con la abrogazione del comma 1-bis e la modifica del comma 1 richiedano con urgenza una disciplina transitoria di raccordo. Infatti, numerose aziende, ai sensi dall'abrogato c. 1-bis, avevano dato seguito alle proroghe 'ex lege' dei contratti a termine sospesi, anche per ferie, a causa dell'emergenza sanitaria prima del 15 agosto, ritrovandosi senza espliciti chiarimenti sulle modalità di ultravigenza di tali rapporti a termine prorogati dal legislatore la cui fonte viene abrogata dal 15 agosto. Allo stesso modo, manca qualsiasi raccordo rispetto alle proroghe operate entro il 30 agosto a opera dalla previgente versione del comma 1 dell'articolo 93 e quella nuova, di maggiore durata ed efficacia, disposta dall'art. 8 del decreto Agosto. Appare dunque necessaria una esplicita previsione di compatibilità fra le due proroghe (o rinnovi) in regime di acausalità, con esplicita estensione anche ai regimi di somministrazione di lavoro.

Si reputa di assoluta utilità una specifica anche nella formulazione dell'articolo 22, dedicato al fondo della formazione personale delle casalinghe il quale, fra i requisiti per potere concedere l'accesso a tale fondo per casalinghe, richiama l'iscrizione all'assicurazione sociale istituita presso Inps all'articolo 7 della L. n. 493/1999, senza precisare la data di iscrizione o una anzianità minima pregressa. L'individuazione di tale condizione non dovrebbe infatti essere demandata a una fonte di rango inferiore (i.e. il Decreto emanando da parte del Ministero delle Pari Opportunità).

Si nota infine come l'articolo 26 del presente decreto modifichi l'articolo 26 del decreto Cura-Italia, dedicato, fra gli altri, ai lavoratori fragili i cui periodi di assenza sono stati tutelati con equiparazione al ricovero ospedaliero solo fino al 31.7.2020 e senza ulteriori proroghe ai sensi del D.l. 83/2020. Va rappresentato che, a fronte delle modifiche esclusivamente formali e di chiarimento accolte dal nuovo articolo 26, sono di urgente necessità chiarimenti ulteriori sulla platea dei datori di lavoro che potranno accedere al rimborso degli oneri di integrazione delle indennità di malattia a carico dello stato che, a oggi, non hanno ricevuto alcun chiarimento né istruzione sulle concrete modalità di recupero, da parte del competente Istituto nazionale della previdenza sociale.

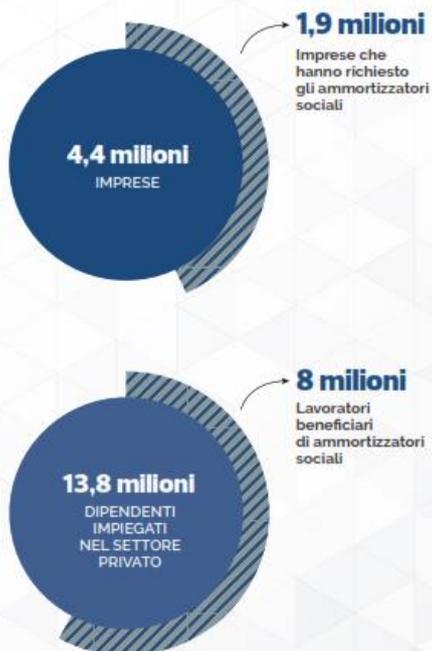
INFOGRAFICA

I NUMERI DEL COVID-19

► Provvedimenti approvati in materia di ammortizzatori Covid



► Il lavoro in Italia in periodo Covid



► Il ruolo dei Consulenti del Lavoro

