

Scelte legislative

Ammortizzatori sociali emergenziali: dalla fruizione all'autorizzazione

Dario Ceccato e Paolo Tormen - Co founders Ceccato Tormen & Partners, Consulenti del Lavoro

L'impianto degli ammortizzatori sociali emergenziali. Le scelte del legislatore

L'articolo 1, primo comma, Decreto legge n. 104/2020, noto anche come Decreto "Agosto", nell'introdurre la possibilità di richiedere, per "eventi riconducibili all'emergenza epidemiologica da Covid-19", un periodo di ammortizzatore sociale di iniziali 9 settimane decorrenti dal 13 luglio 2020, ha altresì disposto, nel rispetto delle regole di cui al secondo comma del predetto articolo, un prolungamento di ulteriori 9 settimane, fermo restando il termine massimo di collocazione delle integrazioni, fissato al 31 dicembre 2020.

La scelta del Governo, non ancora approvata dal Parlamento, è quella di consentire il ricorso agli oramai noti "trattamenti di cassa integrazione ordinaria, assegno ordinario e cassa integrazione in deroga di cui agli articoli da 19 a 22-quinquies, Decreto legge 17 marzo 2020, n. 18, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 aprile 2020, n. 27 e successive modificazioni" facendo espresso riferimento a quegli ammortizzatori già previsti dai precedenti Decreti legge poi convertiti (siano essi il Cura Italia o il c.d. Rilancio) già implementati nella pratica e declinati con plurieme circolari Inps.

Proprio per tale determinazione, risulta di difficile comprensione la previsione di cui al secondo comma del predetto articolo 1, laddove dispone che "Le ulteriori nove settimane di trattamenti, di cui al comma 1, sono riconosciute esclusivamente ai datori di lavoro ai quali sia stato già interamente autorizzato il precedente periodo di nove settimane, decorso il periodo autorizzato".

Nei fatti, si introduce il riferimento all'autorizzazione dell'ammortizzatore sociale ai fini della richiesta del secondo periodo di integrazione (e con ciò ingerendosi anche la fruizione del primo periodo), uscendo da quella logica, propria del fondo di integrazione salariale e della cassa integrazione guadagni, connessa alla fruizione effettiva, già utilizzata dal legislatore nel D.L. n. 34/2020 non senza problematiche.

Risulta dunque necessario, attesa la locuzione a tratti oscura della norma, comprendere quali siano le conseguenze di questa disposizione e quali conclusioni trarre rispetto alle varie interpretazioni possibili.

Cassa integrazione in deroga causale Covid

Problemi operativi

Non è la prima volta che le locuzioni "autorizzato" e "fruito" imperversano nei decreti emergenziali in relazione alle integrazioni salariali. Basti pensare alle difficoltà nella gestione della cassa integrazione guadagni in deroga disciplinata dall'art 22 e seguenti del D.L. n. 18/2020 così come modificata dal D.L. n. 34/2020.

In effetti, tale Decreto aveva dipinto una diversità sostanziale tra la gestione del fondo di integrazione salariale e/o cassa integrazione ordinaria causale "Covid" (ex art. 18) rispetto alla cassa integrazione in deroga (ex art 22). Per quanto a tratti gli istituti possano sembrare coincidenti, quantomeno per la durata degli stessi (in tutti e due i casi si prevede l'utilizzo di 9 settimane decorrenti dal 23 febbraio 2020 con beneficiari i lavoratori in forza alla data del 25 marzo) il Decre-

Approfondimenti

to “Rilancio” ne ha rimarcato le sostanziali differenze.

Una prima discrasia concerne la procedura sindacale di attivazione degli stessi.

Quanto al Fis/Cigo Covid, le previsioni dell’art. 19 del citato Decreto impongono una mera informativa di natura sindacale (peraltro già oggetto di abrogazione da parte della legge di conversione del c.d. “Cura Italia” nonché ripristinata dal Decreto “Rilancio”) senza obbligo di un’intesa con le rappresentanze, giacché la previsione di un esaurimento della procedura rispetto ad un decorso temporale di tre giorni dall’attivazione rende pacificamente non rilevante la conclusione di un accordo.

Diversamente, la cassa integrazione in deroga, per espressa previsione dell’art. 22, abbisogna (o forse è meglio dire che “sembra abbisognare”) di un accordo sindacale da sottoscriversi con le organizzazioni sindacali comparativamente più rappresentative a livello nazionale, fatta salva l’eccezione, mantenuta dal D.L. n. 34/2020, delle aziende al di sotto dei cinque lavoratori.

Una seconda differenza sostanziale viene, per quanto di nostro specifico interesse, segnatamente marcata dal Decreto “Rilancio” il quale, nel concedere un primo periodo di proroga degli ammortizzatori sociali pari a 5 settimane (fatto salvo specifici settori, quali ad esempio il turismo, peraltro mai declinato o circoscritto), richiede due distinte *condicio sine qua non* a seconda degli istituti che si intendono azionare. In effetti:

1) per quanto al fondo integrazione salariale e cassa integrazione ordinaria causali Covid-19 viene richiesta la “*fruizione*” integrale del precedente periodo di 9 settimane già disciplinate dal Decreto n. 18/2020;

2) diversamente, per quanto alla cassa in deroga, si dovrà, a lettera dell’art. 22 modificato dal Decreto “Rilancio”, aver cura di verificare “*l’autorizzazione*” delle prime 9 settimane prescindendo dal loro godimento integrale per l’azienda.

Questa previsione, come noto, ha consentito alle Regioni di poter sostenere come il periodo autorizzato delle prime 9 settimane (1) debba considerarsi “delimitato” alla mera autorizzazione e con ciò prescindendo l’effettivo utilizzo dello

stesso, al pari, per semplificare, di un periodo di cassa integrazione straordinaria *ex D.Lgs n. 148/2015*.

Una scelta, quella disposta dalla norma, presumibilmente inattesa persino dall’Inps il quale, nella volontà apparente di consegnare delle linee guida sostanziali prima della pubblicazione del citato Decreto “Rilancio” (e, perché no, al fine di far comprendere alle Regioni, depositarie delle prassi autorizzative della cassa in deroga, il proprio pensiero) con la circolare n. 47/2020 aveva precisato come:

- non fosse necessario un accordo sindacale, consentendo di poter ritenere esperito “*l’accordo di cui all’art. 22, comma 1, con la finalizzazione della procedura di informazione, consultazione ed esame congiunto di cui all’articolo 19, comma 1*”(2);

- la cassa integrazione in deroga fosse effettivamente utilizzabile a consuntivo giacché, si riporta il testo, “*le Regioni, previa verifica che le aziende non hanno già usufruito dell’intero periodo concedibile, potranno con un ulteriore Decreto, concedere il periodo residuo, sempre nel rispetto del limite delle nove settimane di concessione*”.

Per quanto si possa trovare bizzarro che il “pagatore” della prestazione (Inps) dia indicazioni “all’autorizzatore” dello stesso (Regioni), appare evidente che la memoria culturale dell’istituto nazionale della previdenza sociale consentiva e auspicava ad una gestione della cassa in deroga speculare rispetto alla storica Cigo e al più recente assegno ordinario.

Forse è per questo che il Decreto “Rilancio”, nella concessione di un periodo di proroga rispetto alle predette 9 (o 13) settimane di ammortizzatori già edite dal “Cura Italia”, ha rimesso direttamente all’Inps la gestione delle ulteriori domande di ammortizzatori sociali in deroga.

Da ciò ne è discesa un’evidente dicotomia qui riassumibile:

1) per quanto alla cassa integrazione ordinaria e al fondo d’integrazione salariale di cui all’art. 19, D.L. n. 18/2020 e successive modificazioni, le ulteriori settimane (5 + 4) di integrazione erano richiedibili solo per “*datori di lavoro che abbiano interamente fruito il periodo precedente*”

(1) Ovvero delle prime 13 settimane per quanto al Veneto, Lombardia ed Emilia-Romagna attese le previsioni del D.L. n. 9/2020 abrogato ma salvato dalla legge di conversione n. 27/2020).

(2) Determinazione peraltro accolta da alcune Regioni, si pensi alle linee guida del Veneto del 27 marzo 2020 – precedenti di un giorno rispetto alla circolare in trattazione.

Approfondimenti

mente concesso” di 9 settimane (quanto alle prime 5) e di 14 settimane (quanto alle ultime 4 poi derogate altresì dal D.L. n. 52/2020 per quanto alla tempistica di richiesta);

2) per quanto alla cassa in deroga, la proroga degli ammortizzatori sociali riferiti alle prime 5 settimane era possibile solamente “*per i soli datori di lavoro ai quali sia stato interamente già autorizzato un periodo di nove settimane*”. Tale disposto non consentiva, nonostante gli auspici dell’Inps prima citati, di poter rendicontare l’ammortizzazione sulla base di una sua effettiva fruizione, dovendosi considerare il primo periodo di 9 settimane (o di 13 settimane, per quanto alle ragioni già citate dal D.L. n. 9/2020) come temporalmente rigido ed esaurito.

Non solo. L’assunto di cui al capoverso che precede deve ritenersi ancor più gravoso quando, a lettera dell’art. 22-ter introdotto dal D.L. n. 34/2020, la possibilità di richiedere ulteriori 5 settimane di integrazione salariale veniva rimessa, anche per la cassa in deroga, “*limitatamente ai datori di lavoro che abbiano interamente fruito il periodo massimo di quattordici settimane come disciplinato dagli articoli da 19 a 21 e, per i trattamenti di cui all’articolo 22, dal presente comma*”.

Come può risultare possibile, in effetti, consentire la richiesta delle ultime 5 settimane di ammortizzatori per quelle aziende che dimostrino l’effettiva fruizione delle precedenti 14 quando la prima *tranche* di esse, pari alle famose iniziali 9 (o 13, ex D.L. n. 9/2020), non è giuridicamente “fruibile effettivamente” ma segue la logica della mera autorizzazione, a prescindere dall’effettivo utilizzo?

Di tale problema ha dovuto farsi carico l’Inps. Non passando inosservata tale evidente discrasia, l’ente, con il messaggio n. 2825 del 15 luglio 2020 ha precisato come, forzando rispetto alla previsione normativa, “*con riferimento all’accesso alle ulteriori quattro settimane - che, come anticipato, è circoscritto ai soli datori di lavoro che abbiano interamente fruito del precedente periodo di quattordici settimane (9+5) - si precisa che, ai fini della quantificazione delle settimane effettivamente utilizzate, su conforme avviso ministeriale, le Strutture territoriali - assunto come definitivo il dato riferito alle settimane di competenza regionale - valuteranno ordinariamente le cinque settimane che, ai sensi di quanto*

previsto dall’articolo 22-quater, Decreto legge n. 34/2020, sono di esclusiva pertinenza dell’Istituto”. Una metodologia che, lungi dal verificare se le prime settimane siano state effettivamente fruite (ma, anzi, considerandolo scontato in caso di autorizzazione) consentiva all’Inps la verifica solo delle settimane di sua competenza, ovvero le successive 5.

D.L. n. 104/2020 e richiesta di autorizzazione

Come già evidenziato, il secondo comma dell’art. 1, D.L. n. 104/2020, nella previsione di una possibile richiesta di ulteriori settimane rispetto alle iniziali 9 (siano esse di cassa integrazione ordinaria, fondo integrazione salariale o cassa in deroga), dispone la necessità di un’autorizzazione per la presentazione della nuova domanda, di fatto determinando una possibile interpretazione, prima nemmeno presumibile, in ordine alla quale anche i suddetti ammortizzatori sociali debbano essere riferiti ad un periodo chiuso e predeterminato, non rendicontabile a posteriori.

Una sorta di ritorno “al passato” rispetto all’iniziale periodo di cassa integrazione in deroga, come sopra esposto, nonché una novità gestionale per le altre integrazioni.

Sebbene sia necessario l’intervento chiarificatore dell’Inps sul punto, la previsione in trattazione si presta a diverse interpretazioni.

Dapprima, se ne potrebbe discendere una precisa scelta del Governo di circoscrivere la richiesta dell’integrazione salariale a periodi di tempo determinati, evitando pertanto richieste prudenziali di integrazione ma imponendo alle aziende di proporre domande che rispecchino l’effettivo utilizzo, magari accorpando le giornate di sospensione per emergenza Covid-19.

Diversamente, si potrebbe sostenere che il richiamo agli istituti di cui agli articoli da 19 a 22, D.L. n. 18/2020, come più volte emendati, ne consenta un utilizzo in linea con il passato, non legato ad una logica pedissequamente autorizzativa, di fatto negando che tale vocabolo debba essere interpretato letteralmente ma sempre da considerarsi come fruizione.

D’altronde, a sostegno della seconda ipotesi ermeneutica, la locuzione “autorizzato” viene utilizzata nel D.L. n. 104/2020 in due circostanze precise:

Approfondimenti

- la prima a chiarire come i periodi di integrazione salariale precedentemente richiesti e autorizzati rispetto alla data di entrata in vigore del Decreto, ovvero il 14 agosto, vadano imputati alle prime 9 settimane se collocati comunque successivamente al 12 luglio;
- la seconda ad indicare il momento in cui poter chiedere le ulteriori 9 settimane, ovvero dopo l'autorizzazione delle precedenti 9.

Si può dunque evincere come il legislatore non abbia mai utilizzato la parola “autorizzato” in riferimento alle modalità di gestione dell’ammortizzatore ma, unicamente quale limite e/o condizione specifici concernenti il computo del primo periodo post 12 luglio ovvero le modalità di accesso alla seconda fase sospensiva.

Tale ricostruzione potrebbe risultare maggiormente condivisibile se osservata attraverso un combinato disposto con l’art. 14, D.L. n. 104/2020 il quale, come noto, rappresenta un’altra tematica di spessore riferita alla proroga del

divieto di licenziamento per questioni afferenti al giustificato motivo oggettivo.

In effetti, il primo comma di detta previsione dispone il divieto di procedere al licenziamento per le ragioni sopra citate rispetto “*Ai datori di lavoro che non abbiano integralmente fruто dei trattamenti di integrazione salariale riconducibili all'emergenza epidemiologica da Covid-19 di cui all'articolo 1 (...)*”.

Se dunque “*l'integrale fruizione*” degli ammortizzatori sociali emergenziali di cui all’articolo 1, D.L. n. 104/2020 rappresentano la condizione (peraltro alternativa alla fruizione dell’esonero di cui all’articolo terzo della norma in discussione) per poter procedere con i dolorosi licenziamenti, se ne dovrebbe desumere che la previsione di un concetto di autorizzato non possa ritenersi formalistica o letterale, dovendosi dunque propendere verso un’analisi della norma che consenta, in ossequio al passato, una gestione consuntivabile delle integrazioni salariali di ultima generazione.