

## NOTIZIARIO DEL LAVORO

Edizione emergenziale COVID-19

n. 2 OL – anno VI

### Indice:

- Pag. 2 **L’Editoriale: “Il processo del lavoro ai tempi del Coronavirus”**  
A cura del Comitato Scientifico della Commissione Lavoro.
- Pag. 7 **“Disposizioni in materia di sostegno ai lavoratori”**  
A cura di Rosalba Acquaviva;
- Pag. 12 **“Il divieto di licenziamento”**  
A cura di Pippo De Lucia;
- Pag. 19 **“Gli ammortizzatori sociali nel Decreto Cura Italia:  
Il trattamento ordinario di integrazione salariale e l’assegno ordinario,  
la Cassa Integrazione in deroga”**  
A cura di Manuela Samantha Misceo;
- Pag. 28 **“Normativa e documentazione nazionale”;**
- Pag.29 **“Eventi-Webinar”.**

## Il Comitato Scientifico

### L'EDITORIALE

#### “IL PROCESSO DEL LAVORO AI TEMPI DEL CORONAVIRUS”

Il nostro Paese sta vivendo un momento storico unico e drammaticamente eccezionale, tanto per i suoi riflessi sociali ed economici, quanto per quelli giuridici, caratterizzato peraltro da una serrata legislazione “d'emergenza”, adottata per fronteggiare la evoluzione dei problemi che una pandemia senza precedenti richiede in questo periodo. Il Comitato Scientifico ha ritenuto, nell'ambito della sua attività di studio, esegesi normativa ed approfondimento che connota la funzione e le finalità della Commissione, della Sezione Lavoro, di rafforzare oggi tale Servizio, con questa comunicazione peraltro resa necessaria dagli effetti che i recenti interventi normativi inevitabilmente produrranno sulla attività e sulla funzione degli Avvocati, e che in modo particolare stanno già producendo sul processo del lavoro.

Poiché, infatti, le nuove norme in tema di giustizia non fanno alcuna menzione del processo del lavoro, ricomprendendolo *tout court* nell'ambito della giurisdizione civile e uniformandolo ad essa nonostante la sua indubbia peculiarità, è necessaria una attenta opera di valutazione ed esegesi, anche al fine di verificare se esse riescono a garantire i canoni di immediatezza, concentrazione, oralità che costituiscono il presidio di procedure costruite a misura di diritti costituzionali fondamentali.

Con riferimento alla introduzione della lite, il processo del lavoro non fa eccezione: è prevista la sola modalità telematica. Questa disposizione, condivisibile nella attuale fase emergenziale, pare proprio destinata a sopravvivere ad essa, poiché tutto lascia ritenere che a regime, cessata la emergenza, scomparirà il doppio binario cartaceo/telematico, che peraltro la legge riservava alla sola introduzione della lite.

Ciò posto, vanno analizzate le più recenti disposizioni normative emergenziali, che si rivelano ben più pregnanti.

Il decreto legge 17/3/2020 n. 18, denominato “*Misure di potenziamento del Servizio sanitario nazionale e di sostegno economico per famiglie, lavoratori e imprese connesse all'emergenza epidemiologica da COVID – 19*” (cd. Decreto “Cura Italia”), pubblicato in G.U. il 17/03/2020, n. 70, è entrato in vigore il giorno stesso della sua pubblicazione (art.127), è stato presentato al Senato per la conversione in legge e, pertanto, a prescindere dall'attuale efficacia, potrebbe subire variazioni contenutistiche e dispositive in sede di conversione finale. Tale circostanza è di preminente rilievo, anche per quanto si dirà a seguire.

Il testo normativo, eminentemente finalizzato all'adozione di misure di potenziamento del SSN, della protezione civile e della sicurezza, oltre che all'apprestamento di concreto sostegno al mondo del lavoro, alle famiglie ed alle imprese, riserva, nelle sue stesse premesse, una particolare menzione alla necessità ed urgenza - connotata da straordinarietà - di adottare disposizioni particolari in materia di giustizia.

Volendosi dunque soffermare sulle disposizioni di regolamentazione degli aspetti processuali, assume rilievo il testo dell'art. 83 (*“Nuove misure urgenti per contrastare l'emergenza epidemiologica da COVID-19 e contenerne gli effetti in materia di giustizia civile, penale, tributaria e militare”*), norma bipartita quanto ai suoi effetti temporali, con previsioni operanti (inizialmente) per il lasso di tempo 9/3/2020 – 15/4/2020 (commi da 1 a 5), ovvero per il periodo 16/4/2020 – 30/6/2020 (commi 6 e 7).

Tale disposizione è stata tuttavia modificata ulteriormente, in ragione di un ulteriore e sopravvenuto decreto legge (per cui si è in attesa di pubblicazione in G.U. e di cui si può quindi riferire grazie al Comunicato stampa del Consiglio dei Ministri n. 39 del 6/4/2020), approvato in data 6/4/2020, attraverso il quale la data del 15/4/2020 è stata differita al 11/5/2020.

Per effetto di tale ultima disposizione e del relativo slittamento dei termini (motivato dal permanere della emergenza sanitaria), il primo periodo intercorre tra il 9/3/2020 ed il 11/5/2020; il secondo tra il 12/5/2020 e il 30/6/2020.

Il discrimine temporale suddetto è di non poco conto e deve essere adeguatamente vagliato - per quanto a seguire si dirà - ai fini di una valutazione critica e ragionata della norma.

L'art. 83 (che abroga gli articoli 1 e 2 del decreto-legge 8 marzo 2020, n. 11) dispone in particolare il rinvio d'ufficio dei procedimenti civili e penali pendenti presso tutti gli uffici giudiziari, come detto dal 9 marzo al 11 maggio 2020, a data successiva al 12 maggio 2020 (comma 1) e, per la stessa forbice temporale, la sospensione dei termini per il compimento di qualsiasi atto dei procedimenti civili e penali, che quindi torneranno a decorrere dal 12 maggio 2020.

Si tratta di una sospensione che riguarda tutti i procedimenti pendenti, e soprattutto – con disposizione che chiarisce i dubbi che aveva ingenerato il d.l. n. 11/2020 – che prevede la sospensione dei termini anche per i processi e le azioni di nuova introduzione: vi è infatti un espresso riferimento *“alla proposizione degli atti introduttivi del giudizio e dei procedimenti esecutivi”* nonché a *“le impugnazioni”*.

La sospensione si applica anche agli atti del giudice civile, visto il richiamo di tutti *“i termini stabiliti per la fase delle indagini preliminari, per l'adozione di provvedimenti giudiziari e per il deposito della loro motivazione”*.

La norma, applicandosi a tutti i procedimenti civili, ha un impatto notevole nel processo del lavoro, in cui così introduce (con intervento innovativo e straordinario) il sistema di sospensione analogo a quello feriale dei termini processuali, estraneo prima d'oggi al rito specifico.

Di contro, le cause di lavoro non rientrano nelle eccezioni attuative elencate dal comma 3 dell'art. 83, che esclude l'applicazione delle predette disposizioni (rinvio d'ufficio delle udienze e sospensione dei termini processuali) alle cause, ad esempio, di competenza del tribunale per i minorenni (dichiarazioni di adottabilità, situazioni di grave pregiudizio ecc.), a quelle relative alle obbligazioni alimentari derivanti da rapporti di famiglia; ai procedimenti cautelari aventi ad oggetto la tutela di diritti fondamentali della persona; ai procedimenti relativi agli accertamenti e trattamenti sanitari obbligatori ed altri

analiticamente indicati.

Qualche spazio potrebbe aprirsi considerando che la elencazione dei processi non sospesi è completata da un riferimento ai procedimenti “*la cui ritardata trattazione può produrre grave pregiudizio alle parti*”.

La dichiarazione di urgenza, effettuata d’ufficio (quindi non solo a richiesta degli avvocati costituiti), è disposta con decreto non impugnabile:

- del capo dell'ufficio giudiziario o da un suo delegato, in calce alla citazione o al ricorso per le cause per le quali non sia già stata celebrata alcuna udienza;
- del giudice istruttore o del collegio nel caso in cui siano state già celebrate udienze.

Ove non sia ravvisabile la figura del giudice istruttore (come accade proprio nelle controversie del lavoro, e, più in generale, tutte quelle di competenza del Tribunale in composizione monocratica), pur nel silenzio della disposizione, si può ragionevolmente ritenere che la dichiarazione d’urgenza debba provenire dal giudice monocratico; così si esprime, peraltro, la scheda di analisi a cura del CNF sul decreto legge in commento.

A prescindere dal caso concreto e dalle singole dichiarazioni di urgenza che al più riguarderanno casi sporadici ed isolati, resta il fatto che il contenzioso del lavoro, escluso dal novero dei procedimenti che in generale risultano non sospesi, sembra essere stato relegato a ruolo minore, ovvero non rilevante sotto il profilo della gerarchia dei diritti in esso trattati e da esso tutelati.

Tale esclusione induce a riflettere, non solo per l’apparente dimenticanza del Legislatore che, da un lato, per un predeterminato lasso temporale (60 giorni dall’entrata in vigore del Decreto), con l’art. 46 del D.L. 18/2020 ha regolato, inibendolo, l’avvio delle procedure di licenziamento collettivo di cui alla L. 223/91, ovvero sospendendo quelle già intraprese, al pari dei licenziamenti individuali per giustificato motivo oggettivo, il tutto in non chiara aderenza alla dichiarata *ratio legis* di sostegno economico ai lavoratori; dall’altro, non ha incluso tale materia nell’ambito dei procedimenti sottratti alla “bolla sospensiva” di cui al predetto art. 83.

Ma proseguendo nella riflessione, non può non rilevarsi come l’esclusione impatti non solo sulla materia dei licenziamenti (le cui udienze sono rinviate di ufficio, al pari di una udienza dedicata ad una lite tra condomini), ma anche su altri istituti, di pari rango e rilievo costituzionale, in tal modo altrettanto “congelati”, in termini di durata complessiva del processo e di momentanea assenza di tutela giurisdizionale, quanto in termini di risposta alla domanda di accertamento del diritto.

In altre parole, ad essere inibiti, nel senso della sospensione della trattazione, sono tanto i giudizi di impugnazione dei licenziamenti (nel cui novero rientrano sia i riti ordinari, ovvero quelli azionati con ricorsi ex art. 414 c.p.c., sia quelli di cui all’art. 1 comma 47ss della L. 92/2012 e le relative opposizioni ex art. 1 comma 51) quanto quelli aventi ad oggetto altre domande specifiche, connotate da pari rilevanza e dignità: si pensi ai giudizi monitori per il pagamento delle retribuzioni e dei tfr non corrisposti, o agli ATP in materia di accompagnamento.

Tutti gli istituti, a prescindere dal rito concretamente applicabile (non potendosi ad esempio ritenere meritevoli di maggior tutela, in termini di sottrazione alla sospensione

processuale, le sole impugnative dei licenziamenti *ex Legge Fornero*, a scapito delle impugnative ordinarie, ove pure se non applicabile la tutela reintegratoria – per requisiti dimensionali ovvero *ratione temporis* rispetto alla data di assunzione dei lavoratori – altrettanto rilevante è la tutela indennitaria applicabile) hanno pari rango e sottendono una tutela di diritti di rilevanza costituzionale, senza alcuna graduazione fra essi.

Resta allora all'interprete la valutazione e l'indagine sulle ragioni sottese a tale "estromissione", se non dimenticanza legislativa, da condursi con spirito critico, ma in un'ottica costituzionalmente orientata, stante il rilievo degli interessi coinvolti dall'intervento normativo in commento.

Ed allora, innanzitutto non potrà tralasciarsi la considerazione che il testo in esame (l'art.83) è contenuto in un Decreto, come tale soggetto a possibili modifiche ed integrazioni in sede di conversione; e che esso, quanto agli effetti sospensivi/preclusivi dispone solo per un lasso di tempo limitato, con la conseguenza che a partire dal 12 maggio p.v. - e salvo eventuali ulteriori proroghe legislative - avrà reviviscenza la decorrenza dei termini processuali e cesserà il rinvio d'ufficio delle udienze e la sospensione dei termini.

Ma soprattutto non può sottacersi che l'intero impianto normativo adottato dall'inizio dell'emergenza sanitaria prima, ed economico-sociale poi, è dichiaratamente fondato sul valore prioritario della salute di tutti i protagonisti del processo, e che, rispetto ad essa, sono state contemperate le esigenze economiche e lavorative dei singoli, con la conseguenza che il Legislatore ha ritenuto di pretermettere (e quindi esporre a rischio) - si badi, per un totale di 37 giorni, poi prorogato di ulteriori 26, per un totale di 63 giorni - quelle sole materie e procedure che avrebbero, nell'intendimento legislativo, subito pregiudizio reale e concreto da una siffatta momentanea interruzione.

Al tempo stesso, è sotto la lente del principio costituzionale della tutela della salute, dichiarato prevalente in questo delicato frangente, che deve allora vagliarsi l'intervento legislativo, motivo per cui, a prescindere dagli aspetti processuali del periodo di sospensione e rinvio (di fatto ormai decorso e verosimilmente destinato ad esaurirsi prima della conversione in legge del decreto), diviene imperativa l'indagine circa la tutela che esso appresta rispetto alla fase, successiva, di ripresa delle attività e dei procedimenti giudiziari.

Venendo alla cd. "FASE 2", vale evidenziare che per il lasso temporale dal 12/5/2020 al 30/6/2020 l'art. 83, per contenere gli effetti negativi che l'emergenza epidemiologica in atto possono avere sullo svolgimento dell'attività giudiziaria, rimette ai dirigenti degli uffici giudiziari (sentiti sia l'autorità sanitaria regionale per il tramite del Presidente della Giunta della Regione che il Consiglio dell'ordine degli avvocati) l'adozione delle misure organizzative, anche relative alla trattazione degli affari giudiziari, necessarie per consentire il rispetto delle indicazioni igienico-sanitarie indispensabili alla tutela della salute (comma 6), individuando programmaticamente, al fine di evitare assembramenti all'interno dell'ufficio giudiziario e contatti ravvicinati tra le persone, specifiche misure per assicurare tale finalità.

Tali misure sono analiticamente elencate al comma 7 dell'art. 83, fra cui in particolare e

per quanto attiene lo svolgimento delle udienze civili (ivi comprese quelle di lavoro), si ricordano l'adozione di linee guida vincolanti per la fissazione e la trattazione delle udienze (lett. d); la previsione dello svolgimento delle udienze civili che non richiedono la presenza di soggetti diversi dai difensori e dalle parti mediante collegamenti da remoto, e con modalità idonee a salvaguardare il contraddittorio e l'effettiva partecipazione delle parti (lett. f); la possibilità del rinvio delle udienze a data successiva al 30 giugno 2020 nei procedimenti civili e penali, con le eccezioni indicate al comma 3 dell'art. 83 (lett. g); lo svolgimento delle udienze civili che non richiedono la presenza di soggetti diversi dai difensori delle parti mediante lo scambio e il deposito in telematico di note scritte contenenti le sole istanze e conclusioni, e la successiva adozione fuori udienza del provvedimento del giudice (lett. g).

Allo stato, quindi, e per quanto attiene nello specifico il processo del lavoro, la gestione del contenzioso nella seconda fase dell'emergenza è rimessa ai capi degli uffici giudiziari. Ad essi è demandato il compito, rilevante e fondamentale, di adottare le cautele e le misure che, pur rispondendo all'esigenza singola del cittadino (sia esso lavoratore, che datore di lavoro) alla tutela giurisdizionale, contemperino tale bisogno con l'interesse primario della collettività alla tutela sanitaria, non senza tralasciare l'aspetto (altrettanto considerevole) della funzione costituzionale svolta dagli Avvocati - chiamati peraltro a svolgere un servizio essenziale - che in quanto tale richiede estrema attenzione nella imprescindibile garanzia del diritto fondamentale alla salute.

Sul punto, vale ricordare come nelle linee guida adottate di concerto dal Ministero della Giustizia e dal CNF, si prevede che i Capi degli Uffici giudiziari e i Consigli dell'Ordine degli Avvocati collaborano al fine di concordare e porre in essere, secondo le rispettive competenze, ogni accorgimento necessario ad evitare assembramenti nelle aule di udienza, negli spazi ad esse antistanti e negli altri locali che – di regola – sono destinati al transito e alla sosta degli avvocati, delle parti, dei testimoni e di ogni altro soggetto del processo, nel rispetto delle norme processuali vigenti e ferma restando – per le modalità di svolgimento delle udienze e ove necessario – l'adozione di tutte le misure di particolare cautela previste dalla recente normativa emergenziale.

Nel caso di udienze civili (e quindi anche di quelle del lavoro) il Ministero ed il CNF hanno invitato a valutare che, su congiunta richiesta delle parti, l'udienza, specie se a partecipazione di soli avvocati, possa essere tenuta anche con modalità da remoto e incentivando l'assegnazione del termine per il deposito delle conclusioni o altro atto in via telematica.

Da ultimo, occorre riflettere anche che, ad onta dei provvedimenti DGSIA del 10 e 20 marzo 2020, nonché del *vademecum* DGSIA per l'accesso e l'uso della cd. stanza virtuale, il CNF, letti i vari provvedimenti organizzativi inviati dai capi degli uffici, ha dovuto prendere atto della diversità delle soluzioni proposte per la regolamentazione delle udienze in remoto. Per tale motivo, proprio al fine di garantire lo svolgimento dell'udienza con "*modalità idonee a salvaguardare il contraddittorio e l'effettiva partecipazione delle parti*", il CNF ha ritenuto opportuno individuare soluzioni condivise con l'avvocatura e con il DGSIA, così da offrire una cornice di riferimento uniforme per i

protocolli che potranno essere assunti in sede locale, per la durata del periodo emergenziale.

A valle di tale accordo, CSM e CNF hanno approvato due Protocolli per la disciplina unitaria delle udienze da remoto per il periodo di emergenza da epidemia Covid-19, nelle due fasi individuate: quella in corso, fino al 11 maggio, e la seconda fase dal 12 maggio al 30 giugno 2020; il tutto allo scopo di fornire una cornice unitaria alla regolamentazione degli uffici giudiziari per lo svolgimento delle udienze.

Con riferimento alle udienze civili e quindi a quelle del lavoro, sono state stabilite le modalità di invito e convocazione delle parti, da svolgersi in videoconferenza e tramite trattazione scritta, oltre ad essere fornite indicazioni specifiche sulle formalità e gli adempimenti da osservarsi in tale fase specifica.

Con i sistemi descritti, dopo metà maggio e salvo ulteriori proroghe, l'aula di udienza è destinata quindi a smaterializzarsi e diventerà virtuale; certamente questo è il metodo migliore per evitare contatti interpersonali che potrebbero favorire la diffusione del contagio; ma occorre riflettere se sia il metodo migliore per preservare la funzione del processo del lavoro e quella dei suoi avvocati, anche per il futuro.

Tutto induce a ritenere, infatti, che, nel timore di vanificare lo sforzo organizzativo posto in essere per fronteggiare la situazione emergenziale, il nuovo meccanismo di udienza virtuale sopravvivrà alla fase emergenziale.

A quel punto, la storia del processo del lavoro cambierà per sempre.

#### Il Comitato Scientifico della Commissione Lavoro COA Bari

Serena Triggiani	(Coordinatrice)
Pierfrancesco Zecca	(Direttore Scientifico)
Rosalba Acquaviva	(Membro permanente)
Pippo De Lucia	(Membro permanente)
Manuela Samantha Misceo	(Membro permanente)

#### **Interventi:**

#### **“Disposizioni in materia di sostegno ai lavoratori”**

A cura di Rosalba Acquaviva

Con il D.L. 17 marzo 2020 n. 18 l'Esecutivo ha inteso arginare le drammatiche ripercussioni della crisi epidemiologica in corso con una serie di misure a sostegno sia dell'organizzazione familiare, sia del reddito dei lavoratori. È noto, infatti, che dal 5

marzo scorso le famiglie italiane hanno dovuto far fronte con immediatezza alla chiusura delle scuole di ogni ordine e grado nonché alla sospensione di tutti i servizi per l'infanzia senza poter più ricorrere, per intuibili ragioni, all'aiuto dei nonni (i quali, in molte aree del Paese, sono l'unico rimedio alle carenze del *welfare* italiano).

Al fine di mitigare l'impatto prodotto dalla suddetta sospensione, il Governo ha anzitutto previsto un **congedo speciale per i genitori** (anche affidatari) lavoratori **dipendenti del settore privato, per quelli iscritti in via esclusiva alla gestione separata e per gli autonomi iscritti all'INPS**, che sostituisce gli eventuali periodi di congedo parentale che siano stati fruiti a decorrere dal 5 marzo (art. 23).

Il diritto di fruizione del congedo è riconosciuto alternativamente ad entrambi i genitori, per un periodo complessivo di quindici giorni, continuativi o frazionati, con indennità e contribuzione figurativa in presenza di figli sino a 12 anni e senza indennità né contribuzione figurativa in presenza di figli tra i 12 e i 16 anni. In quest'ultimo caso, il diritto di astensione è garantito dalla conservazione del posto e dall'espresso divieto di licenziamento (co. 6). Il limite di età di 12 anni non si applica in presenza di figli con disabilità in accertata situazione di gravità, iscritti a scuole di ogni ordine e grado.

Il riconoscimento del diritto alla fruizione del congedo è tuttavia subordinato alla condizione che nel nucleo familiare non vi sia altro genitore beneficiario di strumenti di sostegno al reddito in caso di sospensione o cessazione dell'attività lavorativa (Cassa integrazione, Naspi, reddito di cittadinanza) oppure che sia disoccupato o non lavoratore. L'importo dell'indennità è pari al 50% della retribuzione (calcolata secondo i criteri dell'art. 23 D.lgs. 151/2001) per i dipendenti del settore privato; per gli altri il riferimento è a ciascuna giornata indennizzabile, che per gli iscritti alla gestione separata è pari al 50% di 1/365 del reddito (individuato secondo la base di calcolo utilizzata ai fini della determinazione dell'indennità di maternità), per gli autonomi iscritti all'INPS al 50% della retribuzione convenzionale giornaliera stabilita annualmente dalla legge a seconda della tipologia di lavoro autonomo svolto.

A far data dal 17 marzo 2020, inoltre, tutti i suddetti lavoratori con figli sino a 12 anni o in situazione di disabilità grave, possono scegliere **in alternativa al congedo speciale, la corresponsione di un bonus per l'acquisto di servizi di *baby-sitting***, nel limite massimo complessivo di 600 euro da utilizzare per prestazioni erogate durante il periodo di sospensione. L'accoglimento delle domande di congedo o di concessione del bonus è in ogni caso condizionato al mancato superamento del limite complessivo di spesa pari a 1.261,1, milioni di euro su cui l'INPS effettua il monitoraggio.

**Il solo bonus *baby-sitting* è infine riconosciuto anche ai lavoratori autonomi non iscritti all'INPS** subordinatamente alla comunicazione da parte delle rispettive casse previdenziali del numero dei beneficiari (co. 9).

Il diritto di fruizione del congedo speciale è riconosciuto anche per i genitori **lavoratori dipendenti del "settore pubblico"** (parrebbe contrattualizzato e non). La disciplina è pressoché identica a quella prevista per i dipendenti privati: è concessa alle stesse condizioni, nella stessa misura e con le stesse limitazioni (art. 25). Tuttavia, ai dipendenti del settore pubblico non è riconosciuto il bonus *baby-sitting* e, pertanto, è loro preclusa



la scelta tra i trattamenti alternativi (con un'evidente disparità di trattamento, difficile da giustificare). Questa regola, peraltro, ha alcune eccezioni posto che una previsione speciale riconosce il suddetto bonus – per un importo massimo di 1000 euro – ai “*dipendenti del settore sanitario pubblico e privato accreditato, appartenenti alla categoria dei medici, degli infermieri, dei tecnici di laboratorio biomedico, dei tecnici di radiologia medica e degli operatori sociosanitari nonché per il personale del comparto sicurezza, difesa, e soccorso pubblico impiegato per le esigenze connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19*” (art. 25, co. 3).

La chiusura delle scuole, come evidenziato nella Relazione illustrativa del D.L., comporta anche “la conseguenza del venir meno dei contratti a tempo determinato di supplenza breve e saltuaria, disposti per la sostituzione del personale docente [...], per cui vengono meno le professionalità di cui le scuole si avvalgono, che in questa fase delicata possono favorire il passaggio dalla didattica in presenza a quella a distanza”. Pertanto, **l'art. 121** titolato (*Misure per favorire la continuità occupazionale per i docenti supplenti brevi e saltuari*) prevede che “*Al fine di favorire la continuità occupazionale dei **docenti già titolari di contratti di supplenza breve e saltuaria**, nei periodi di chiusura o di sospensione delle attività didattiche, il Ministero dell'istruzione assegna comunque alle istituzioni scolastiche statali le risorse finanziarie per i contratti di supplenza breve e saltuaria, in base all'andamento storico della spesa*” nel limite delle risorse previste [...] e che “*Le istituzioni scolastiche statali **stipulano contratti a tempo determinato al personale amministrativo tecnico ausiliario e docente** provvisto di propria dotazione strumentale per lo svolgimento dell'attività lavorativa, nel limite delle risorse assegnate ai sensi del primo periodo, al fine di potenziare le attività didattiche a distanza presso le istituzioni scolastiche statali, anche in deroga a disposizioni vigenti in materia*”. Norma che nell'attuale formulazione reca evidentemente in sé contraddizioni e problemi di interpretazione.

Altre misure sono state introdotte per far fronte all'incremento delle necessità di cura e assistenza per particolari situazioni di fragilità. L'**art. 24** ha previsto **l'estensione del numero di giorni di permesso retribuito** di cui all'articolo 33, comma 3, della legge 104/1992, che “*è incrementato di ulteriori complessive dodici giornate usufruibili nei mesi di marzo e aprile 2020*” e riconosciuto al personale sanitario “*compatibilmente con le esigenze organizzative delle aziende ed enti del Servizio sanitario nazionale*”; l'**art. 39** dedica una particolare attenzione ai dipendenti disabili o che abbiano nel proprio nucleo familiare una persona con disabilità prevedendo per loro **il diritto** a svolgere la prestazione di lavoro in modalità agile sino al 30 aprile, purché compatibile con le caratteristiche della prestazione; prevede inoltre la **priorità** nell'accoglimento delle istanze di svolgimento delle prestazioni lavorative in modalità agile ai lavoratori del settore privato affetti da gravi e comprovate patologie con ridotta capacità lavorativa.

L'**art. 26** ha disposto per i dipendenti del settore privato che il trattamento economico per i periodi di quarantena con sorveglianza attiva o in permanenza domiciliare fiduciaria con sorveglianza attiva è equiparato a malattia ai fini del trattamento economico previsto dalla normativa di riferimento e non è computabile ai fini del periodo di compimento.

Mentre, sino al 30 aprile, è equiparato al ricovero ospedaliero il periodo di assenza dal servizio prescritto dalle competenti autorità sanitarie ai lavoratori dipendenti pubblici e privati con disabilità gravi, nonché a quelli in certificata condizione di rischio, con oneri a carico dello Stato.

La decretazione di urgenza tenta di far fronte alle gravissime conseguenze che derivano dallo stravolgimento degli assetti economico produttivi, con interventi di sostegno al reddito dei lavoratori.

Per la platea dei lavoratori dipendenti, oltre alle previsioni sugli ammortizzatori sociali, v'è la misura prevista dall'**art. 63** che introduce **un premio per tutti i lavoratori titolari di redditi di lavoro dipendente** che possiedono un reddito complessivo dell'anno precedente di importo non superiore a 40.000 euro; il premio è previsto per il mese di marzo 2020 ed è pari a 100 euro da rapportare al numero di giorni di lavoro svolti nella propria sede di lavoro nel predetto mese e non concorre alla formazione del reddito. Il riconoscimento dell'incentivo avviene in via automatica dal sostituto di imposta ed erogato con la forma della compensazione.

Ma gli interventi riguardano anche altre categorie di lavoratori, autonomi e non, con il riconoscimento di **una indennità dell'importo di euro 600 prevista una tantum per il mese di marzo**, che non concorre alla formazione del reddito (erogata dall'INPS e concessa nel limite complessivo di spesa calcolato sull'intero anno 2020). Specificatamente, l'indennità è riconosciuta dall'**art. 27** in favore "**di liberi professionisti titolari di partita iva attiva alla data del 23 febbraio 2020 e ai lavoratori titolari di rapporti di collaborazione coordinata e continuativa** attivi alla medesima data, **iscritti alla Gestione separata** non titolari di pensione e non iscritti ad altre forme previdenziali obbligatorie". Sono evidentemente e clamorosamente esclusi dalla misura i professionisti iscritti agli albi professionali e alle casse. La misura è stata estesa, invece, ad opera dell'**art. 96** (Titolo V) **ai rapporti di collaborazione presso federazioni sportive nazionali, enti di promozione sportiva, società e associazioni sportive dilettantistiche**, già in essere alla data del 23 febbraio 2020, e viene erogata da Sport e Salute s.p.a. (già CONI Servizi spa) previo trasferimento di risorse.

Il successivo **art. 28** riconosce l'indennità in favore dei "**lavoratori autonomi iscritti alle gestioni speciali dell'Ago**, non titolari di pensione e non iscritti ad altre forme previdenziali obbligatorie, ad esclusione della Gestione separata". Si tratta dei lavoratori autonomi iscritti alle gestioni speciali artigiani, commercianti, coltivatori diretti e imprenditori agricoli.

L'**art. 29** la attribuisce ai **lavoratori dipendenti stagionali del settore turismo e degli stabilimenti termali** che hanno cessato involontariamente il rapporto di lavoro nel periodo compreso tra il 1° gennaio 2019 e il 17 marzo 2020, non titolari di pensione e non titolari di rapporto di lavoro dipendente.

L'**art. 30** prevede l'indennità in favore degli **operai agricoli a tempo determinato**, non titolari di pensione, che nel 2019 abbiano effettuato almeno 50 giornate effettive di attività di lavoro agricolo. Nel settore agricolo si segnala, peraltro, anche l'**art. 105** che

estende dal quarto al sesto grado di parentela o affinità il limite entro il quale con riguardo alle attività agricole le prestazioni svolte in modo occasionale o ricorrente di breve periodo (aiuto, mutuo aiuto, obbligazione morale senza corresponsione di compensi) non integrano il rapporto di lavoro autonomo o subordinato.

L'art. **38** in favore dei **lavoratori iscritti al Fondo pensioni Lavoratori dello spettacolo**, con almeno 30 contributi giornalieri versati nell'anno 2019 al medesimo Fondo, cui deriva un reddito non superiore a 50.000 euro, e non titolari di pensione, che non siano titolari di rapporto di lavoro dipendente alla data di entrata in vigore della presente disposizione.

L'art. **31** dispone che le indennità di cui agli articoli 27, 28, 29, 30 e 38 non sono tra esse cumulabili e non sono altresì riconosciute ai percettori di reddito di cittadinanza.

L'esclusione dei professionisti iscritti agli ordini e alle casse di previdenza, dall'attribuzione dell'indennità innanzi indicata non è affatto mitigata dalla previsione dell'art. **44** che stabilisce in favore di **tutti i lavoratori dipendenti e autonomi che in conseguenza dell'emergenza epidemiologica da COVID 19 hanno cessato, ridotto o sospeso la loro attività o il loro rapporto di lavoro** l'istituzione di un Fondo di ultima istanza nello stato di previsione del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, volto a garantire il riconoscimento di una indennità, demandando tuttavia ad un successivo decreto la definizione di criteri di priorità, delle modalità di attribuzione, **nonchè la eventuale quota del limite di spesa di cui al comma 1 da destinare, in via eccezionale al sostegno del reddito dei professionisti iscritti agli enti di diritto privato di previdenza obbligatoria di cui ai decreti legislativi 30 giugno 1994, n. 509 e 10 febbraio 1996, n.103.** Pertanto, gli appartenenti agli ordini professionali iscritti alle Casse di previdenza potranno *in via eccezionale e in ultima istanza* vedersi riconosciuta una indennità a ristoro del danno, la cui configurazione e i cui oneri di allegazione sono ancora tutti da chiarire.

Infine, per il settore giustizia, l'art. **119** prevede **in favore dei magistrati onorari in servizio un contributo economico mensile pari a 600 euro per un massimo di tre mesi** e parametrato al periodo effettivo di sospensione di cui all'articolo 83. La relazione illustrativa evidenzia che "l'ampia sospensione delle attività e dei termini processuali [...] è destinata a produrre riflessi anche sull'attività della magistratura onoraria [...] con ampie ricadute di tipo economico [...]"; la considerazione della temporaneità dell'incarico compatibile con lo svolgimento di attività lavorative o professionali che non genera in nessun caso rapporto di pubblico impiego, ha indotto a ritenere "l'opportunità di allineare le misure di sostegno a favore della magistratura onoraria a misure già introdotte a favore dei lavoratori autonomi e in particolare all'art. 16 del D.L. 2 marzo 2020 n. 9.

Le misure illustrate presentano notevoli profili di disparità, evidenti per la totale assenza di forme di tutela per le categorie dei professionisti iscritti agli ordini, penalizzati anche nell'accesso alle misure a sostegno della liquidità previste dal Titolo III; ma anche per l'introduzione, per ognuna di esse, di stringenti limiti di spesa che correlati agli incerti

meccanismi di monitoraggio, di esame e blocco delle istanze per l'accesso, rischiano di renderle ineffettive per un incerto numero di aventi diritto.

Il rischio è, insomma, che in difetto di urgenti ed auspicabili interventi correttivi, l'annunciata "poderosa manovra" risulti inefficace anche solo ad arginare temporaneamente il flagello che da poche settimane ha travolto tutti noi, in attesa della inevitabile conta dei danni.

Rosalba Acquaviva

### **"Il divieto di licenziamento"**

A cura di Pippo De Lucia

Nell'ambito delle varie misure urgenti per contrastare l'emergenza epidemiologica da COVID-19 e contenerne gli effetti, il Governo ha disposto - con l'art. 46 del decreto legge 18\2020 (cd. Cura Italia) - che, per 60 giorni e cioè sino al 18 maggio 2020, sono vietati i licenziamenti per ragioni oggettive: la norma introduce una disposizione "a termine", di tutela occupazionale generale, rivolta a tutti i datori di lavoro, a prescindere dalla entità della forza lavoro occupata.

La medesima disposizione, poi, ma con riferimento ai soli datori di lavoro che occupano più di 15 dipendenti, stabilisce anche, per lo stesso periodo di tempo:

- la preclusione del ricorso alle procedure di esame congiunto prodromiche al licenziamento collettivo per riduzione di personale (legge n. 223/1991);
- la sospensione di quelle avviate dopo il 23 febbraio 2020 e non concluse alla data di entrata in vigore del decreto.

La disciplina inerente la sospensione delle procedure collettive non pone particolare problemi di rilievo, eccezion fatta per quei casi in cui la procedura sia formalmente terminata (con o senza accordo sindacale) e il datore di lavoro stia per comunicare ai singoli lavoratori i singoli licenziamenti. La circostanza che la procedura *ex lege* 223\91 sia terminata potrebbe far ritenere, infatti, che la norma non possa spiegare i propri effetti, essendo testualmente rivolta alle procedure da iniziare (vietate) o iniziate dopo il 23\2\2020 ed attualmente in corso (sospese). Tuttavia, considerata la *ratio* della norma, pare logico ritenere che anche il termine per l'irrogazione del licenziamento previsto dall'art. 8, 4° comma, d.l. n. 148 del 1993 (conv. in l. n. 236 del 1993: centoventi giorni dall'inizio della procedura) debba in questi casi considerarsi sospeso, e quindi meramente differito, ad una data successiva al 18\5\2020.

A medesima conclusione non potrà giungersi, però, per le procedure collettive avviate prima del 23\2\2020 e già concluse prima della entrata in vigore del decreto (18/3/2020): per queste, infatti, depone in senso negativo il chiaro tenore letterale della norma, che le esclude, nonché la considerazione che per esse il presupposto della procedura non può considerarsi la situazione emergenziale in atto, non nota prima del 23\2\2020. La data non è stata inserita casualmente nel testo del decreto legge in

commento, poiché è del 23 febbraio 2020 il primo caso accertato di infezione COVID\19 in Italia e di conseguenza il primo decreto legge che disciplinava le prime misure di contrasto alla diffusione dell'infezione. Maggiori problematiche pone, invece, la disposizione inerente il divieto di licenziamento individuale. Poiché è necessario interpretarne il testo, è qui utile riportare per esteso il contenuto del divieto:

art. 46: (Sospensione delle procedure di impugnazione dei licenziamenti)

“A decorrere dalla data di entrata in vigore del presente decreto l'avvio delle procedure di cui agli articoli 4 e 24 della legge 23 marzo 1991, n. 223 è precluso per 60 giorni e nel medesimo periodo sono sospese le procedure pendenti avviate successivamente alla data del 23 febbraio 2020. Sino alla scadenza del suddetto termine, il datore di lavoro, indipendentemente dal numero dei dipendenti, non può recedere dal contratto per giustificato motivo oggettivo ai sensi dell'art. 3 della legge 15 luglio 1966 n. 604”.

Concedendo al nostro legislatore una attenuante – dovuta alla concitazione del momento - per la evidente imprecisione contenuta nella rubrica della norma, che allude impropriamente alle procedure di impugnazione; imprecisione peraltro facilmente emendabile in sede di conversione, come peraltro già rilevato nel corso dell'iter di discussione del disegno di legge di conversione in Senato -, con tutta evidenza si tratta di un divieto “secco”, composto da poche parole e non espressamente sanzionato.

Mai come in questo caso può tornare utile l'insegnamento tradizionale: il legislatore non scrive la norma, scrive il testo; è l'interprete che scrive la norma e per lo più la scrive utilizzando quattro ordini di criteri: quello storico, quello sistematico, quello di ragionevolezza (criterio maggiore rispetto alla c.d. *ratio* interna al dettato normativo, come tradizionalmente intesa) e quello teleologico. Tocca quindi all'interprete dare un contenuto alla disposizione normativa, con l'avvertenza che al momento della stesura del presente articolo non è ancora intervenuta la conversione in legge del decreto.

Dal punto di vista generale, occorre preliminarmente qualificare la norma in esame; poiché infatti alla previsione del divieto non è accompagnata la previsione della sanzione, solo il corretto inquadramento della norma potrà individuare la sanzione prevista dalla legge nel caso in cui, nonostante il divieto, il datore di lavoro proceda comunque al licenziamento.

L'ordinamento utilizza l'espressione “norme imperative” per indicare le norme che, per la loro importanza, non possono essere derogate dalle parti. Di regola, infatti, queste possono escludere l'applicazione di norme generali al loro specifico rapporto: non possono, però, farlo se tali norme sono state previste come inderogabili dal legislatore. La contrarietà a norme imperative determina l'illiceità di un negozio giuridico.

Questo discorso torna particolarmente utile nel diritto del lavoro: come insegna Vallebona, “la norma inderogabile con efficacia sostitutiva costituisce la tecnica fondamentale del diritto del lavoro per la protezione della parte debole contro la dittatura contrattuale della parte forte, superando le strettoie e i limiti dell'istituto civilistico della rescissione. In questo sistema la protezione minimale economica e normativa del lavoratore deriva da fonti esterne al contratto individuale: la legge e i contratti collettivi”. Il principio di inderogabilità della norma lavoristica ha costituito, almeno sino all'estate

del 2011 come si dirà in seguito, un indiscusso paradigma, sul piano positivo, del nostro diritto del lavoro.

Quindi nulla esclude che, nella ipotesi in cui si concordi sul carattere non imperativo della norma in commento e quindi sulla sua natura derogabile, le parti collettive possano validamente stipulare accordi in deroga a tale divieto, per esempio consentendo alcuni licenziamenti per g.m.o. al fine di salvaguardare gli altri posti di lavoro. Ma attenzione, poiché l'ordinamento dal 2011 prevede la possibilità di accordi sindacali che ammettano una deroga a divieti inderogabili.

Il riferimento, evidentemente, è ai cd. accordi di prossimità, vale a dire quei “contratti collettivi di lavoro sottoscritti a livello aziendale o territoriale” che – ai sensi dell’art. 8 co. 2 bis del d.l. 138/2011 (conv. in L. n. 148 del 14 settembre 2011) – “operano anche in deroga alle disposizioni di legge ... ed alle relative regolamentazioni contenute nei contratti collettivi nazionali di lavoro”. La stipulazione di tali accordi è consentita a condizione di non superare alcuni limiti.

Il primo limite (che potremmo definire “teleologico”) è costituito dalle finalità – tassativamente individuate dalla norma – a cui tale contrattazione deve obbligatoriamente essere ispirata, vale a dire: “alla maggiore occupazione, alla qualità dei contratti di lavoro, all’adozione di forme di partecipazione dei lavoratori, alla emersione del lavoro irregolare, agli incrementi di competitività e di salario, alla gestione delle crisi aziendali e occupazionali, agli investimenti e all’avvio di nuove attività”.

Il secondo limite (che potremmo definire “oggettivo”) riguarda invece il contenuto delle intese, che possono riguardare la regolazione delle materie inerenti l’organizzazione del lavoro e della produzione con riferimento, per quel che qui più rileva, “alle conseguenze del recesso dal rapporto di lavoro”. Quanto alle conseguenze del recesso, va detto che le uniche eccezioni previste da tale normativa sono “il licenziamento discriminatorio, il licenziamento della lavoratrice in concomitanza del matrimonio, il licenziamento della lavoratrice dall’inizio del periodo di gravidanza fino al termine dei periodi di interdizione al lavoro, nonché fino ad un anno di età del bambino, il licenziamento causato dalla domanda o dalla fruizione del congedo parentale e per la malattia del bambino da parte della lavoratrice o del lavoratore ed il licenziamento in caso di adozione o affidamento”; nulla, quindi, in tema di g.m.o..

Sempre con riferimento al contenuto, costituiscono a loro volta limite esterno invalicabile solamente “il rispetto della Costituzione, nonché i vincoli derivanti dalle normative comunitarie e dalle convenzioni internazionali sul lavoro”.

Secondo alcuni primi commentatori, la disposizione in commento avrebbe effettivamente natura di norma imperativa; in tal senso deporrebbe il tenore letterale imperativo del divieto (“non può”), l’uso imperioso del modo imperativo negativo, ma anche la sua finalità di conservazione del posto di lavoro a fronte di una situazione di emergenza nazionale e di superiore tutela del diritto alla salute ed alla vita.

Il che ci porta – indipendentemente dalla eventuale possibilità di deroga da parte della contrattazione collettiva, da esercitarsi sempre e comunque nell’arco di tempo limitato previsto dal decreto - ad un altro interessante interrogativo in ordine alla conseguenze di

un recesso operato in violazione della norma in esame: dalla natura giuridica della norma (inderogabile o meno) dipenderà, infatti, il destino del licenziamento (se nullo, inefficace, o meramente illegittimo), con tutte le conseguenze del caso in ragione delle differenti tutele previste in tali differenti ipotesi.

Le conseguenze di un licenziamento nullo e per ciò stesso inefficace sono:

- per i lavoratori assunti prima del 7\3\2015, quelle previste dal primo comma dell'art. 18 SL;
- per quelli assunti dopo, a tutele crescenti, quelle previste dall'art.2 del decreto legislativo 23\2015.

Qualche dubbio potrebbe avanzarsi su quest'ultimo punto, perché la reintegrazione si applica nei “casi di nullità espressamente previsti dalla legge” (art. 2, comma 1, d.lgs. n. 23 del 2015), ai quali, secondo alcune sentenze di merito, non sarebbe riconducibile l'ipotesi di nullità per violazione di norme imperative, ai sensi dell'art. 1418, comma 1, c.c.. In ogni caso, anche a prescindere dalla correttezza formale dell'interpretazione, la diversità di trattamento sarebbe quanto meno discutibile sul piano della ragionevolezza. In entrambi i casi, quindi, laddove si riconosca la natura imperativa della norma in esame e la conseguente nullità del recesso, è prevista la reintegrazione del lavoratore nel posto di lavoro, accompagnata alla condanna al pagamento di una indennità commisurata all'ultima retribuzione, corrispondente al periodo dal giorno del licenziamento sino a quello dell'effettiva reintegrazione.

Viceversa, nella ipotesi in cui non si riconosca il carattere imperativo della norma, la sua violazione degraderebbe al rango di mera illegittimità. In tal caso le conseguenze sarebbero:

- per i lavoratori assunti prima del 7\3\2015, quelle previste dal quinto comma dell'art. 18 SL, richiamato come applicabile dal settimo comma;
- per quelli assunti dopo, a tutele crescenti, quelle previste dall'art.3 del decreto legislativo 23\2015.

Conclusivamente sul punto, a parere di chi scrive occorre riflettere sulla circostanza che la formula utilizzata dal legislatore (“non può recedere”) è analoga a quella dell'art. 54, d.lgs. n. 151 del 2001 (“le lavoratrici non possono essere licenziate”), che vieta il licenziamento della lavoratrice in gravidanza, del quale è sancita espressamente la nullità. Nel caso in esame, non c'è esplicita menzione del tipo di invalidità conseguente al licenziamento vietato, ma sarebbe preferibile ritenere che anch'esso sia nullo e improduttivo di effetti in quanto intimato in violazione di norma imperativa (oltretutto d'ordine pubblico).

Sempre dal punto di vista generale, sono stati avanzati dubbi di legittimità costituzionale della norma in commento.

Secondo alcuni, infatti, la norma in commento, limitando ed anzi impedendo del tutto la libertà di recesso nelle ipotesi pur previste dalla legge, si porrebbe in aperto contrasto con il principio di libertà di iniziativa economica privata di cui all'art. 41 Cost..

Sul punto si osserva che in una pluridecennale giurisprudenza la Corte costituzionale ha avuto occasione di affermare — in estrema sintesi e per quanto qui rileva — che è pur vero

che nell'art. 4 Cost. non è dato rinvenire un diritto al mantenimento del posto di lavoro; che l'indirizzo di progressiva garanzia del diritto del lavoro previsto dall'art. 4 e dall'art. 35 Cost. ha portato nel tempo ad introdurre temperamenti al potere di recesso del datore di lavoro; ma che - tuttavia - tali garanzie sono affidate alla discrezionalità del legislatore, non solo quanto alla scelta dei tempi, ma anche dei modi di attuazione, in rapporto alla situazione economica generale; e che quindi l'intervento in commento, giustificato da una emergenza sanitaria pandemica di carattere globale, appare in linea con la necessità di sospendere – quanto meno – ogni decisione potenzialmente in grado di ripercuotersi, a livello collettivo, sulla collettività con un impatto difficilmente superabile alla luce della situazione economica generale in questa situazione di emergenza, diremmo, bellica.

Non vi è chi non veda come si tratti indubbiamente di una compressione di tale libertà di iniziativa economica privata; occorre quindi valutare se tale compressione avvenga o meno nell'ambito del secondo comma della norma costituzionale, il quale prevede che l'iniziativa economica privata non possa svolgersi “in contrasto con l'utilità sociale o in modo da recare danno alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana”.

Nel bilanciamento dei valori costituzionalmente protetti e dei cd. diritti fondamentali dell'uomo, poi, va considerato il diritto alla salute di cui all'art. 32 cost.; sin dalla celeberrima sentenza n.414 del 19\11\1991, la Corte Costituzionale ha affermato che il valore della dignità della salute di ciascun essere umano è supremo e non conosce distinzioni e graduazioni di status personali.

Va anche detto, e qui rileva, che nella nostra Carta Costituzionale la tutela della salute è epressamente riconosciuta non solo come fondamentale diritto dell'individuo, ma anche e soprattutto come interesse della collettività (così letteralmente l'art.32 Cost.). Parimenti, che – sempre ai sensi dell'art.32 Cost.- la legge non può in nessun caso violare i limiti imposti dal rispetto della persona umana. Quest'ultima garanzia, sempre a detta della Corte Costituzionale, rientra nella stessa tutela apprestata dall'art. 13 secondo comma della Costituzione; essa “appronta una tutela che è centrale nel disegno costituzionale, avendo ad oggetto un diritto inviolabile, quello della libertà personale, rientrante tra i valori supremi, quale indefettibile nucleo essenziale dell'individuo, non diversamente dal contiguo e strettamente connesso diritto alla vita ed all'integrità fisica, con il quale concorre a costituire la matrice prima di ogni altro diritto, costituzionalmente protetto, della persona”.

Vi è, poi, un importante precedente storico: il nostro paese ha già vissuto una fase di blocco dei licenziamenti legislativamente imposto, operante negli anni 1945 e 1946 e abolito solo dal 1\8\1947, decretato per salvaguardare i livelli occupazionali dell'epoca. La drammatica crisi occupazionale del dopoguerra e la necessità di mantenere ad ogni costo i posti di lavoro esistenti resero evidente la problematica dei licenziamenti (all'epoca l'unica legislazione di riferimento era il codice civile del 1942, con la libera recedibilità per tutti i rapporti). Anni dopo, fu la fine di queste misure di emergenza a dare impulso alla contrattazione collettiva interconfederale con i primi accordi per la limitazione della libertà di licenziamento.

I sostenitori della legittimità costituzionale della norma in commento sottolineano,



quindi, il senso dell'eccezionalità dell'intervento legislativo, evidentemente motivato da ragioni di ordine pubblico. Così come è da dirsi che il divieto si collega alle misure contenute dallo stesso decreto legge (artt. 19-22) di estensione della Cassa integrazione ordinaria, straordinaria e in deroga, secondo un disegno che punta a rendere le conseguenze economiche dell'epidemia temporaneamente irrilevanti quali ragioni di riduzione del personale delle aziende.

In un caso o nell'altro, che il decreto sia costituzionale o meno, lo si vedrà solo a cose fatte, dal momento che la disciplina è transitoria e destinata a cessare ben prima che la Corte possa occuparsi della questione. Può quindi passarsi alla disamina della casistica delle varie articolazioni che può assumere questo divieto; come è più che evidente, infatti, a fronte di un panorama praticamente sconfinato di varie ipotesi di licenziamenti sostanzialmente riconducibili all'area del giustificato motivo oggettivo, il decreto in commento offre un testo *tranchant*, composto da poche parole sulle quali occorre interrogarsi.

Cominciando da ciò che è certo, possiamo affermare che siano esclusi dal divieto i licenziamenti motivati da colpa del lavoratore (giusta causa e giustificato motivo soggettivo) e quelli per mancato superamento del periodo di prova. Proseguendo su ciò che è certo, non sembra inopportuno specificare che non devono ritenersi precluse risoluzioni consensuali del rapporto; né tanto meno, è evidente, recessi dal contratto di lavoro dal lavoro del dipendente, vale a dire dimissioni, con o senza giusta causa e quindi con o senza preavviso.

Dubbi invece sorgono su tutte quelle ipotesi di carattere oggettivo che non riposino testualmente sull'art. 3 della legge 604/66, unico riferimento legislativo citato nella disposizione in commento: si tratta, ad esempio, dei licenziamenti per superamento del periodo di comportamento ovvero per sopraggiunta inidoneità fisica del lavoratore.

Iniziando dai primi, tali sono, per giurisprudenza costante, quei licenziamenti in cui si prescinde da ogni valutazione di incidenza della malattia sull'organizzazione di impresa e che possono essere attuati, ai sensi dell'art. 2110 c.c., per mera conseguenza del superamento (per così dire, "aritmetico") del termine di comportamento (somma delle giornate di malattia certificata) previsto da CCNL. La Cassazione sul punto afferma che le regole dettate dall'art. 2110 c.c. per le ipotesi di assenze da malattia del lavoratore prevalgono, in quanto speciali, sulla disciplina dei licenziamenti individuali e si sostanziano nell'impedire al datore di lavoro di porre fine unilateralmente al rapporto sino al superamento del limite di tollerabilità dell'assenza (c.d. comportamento) predeterminato dalla legge, dalle parti o, in via equitativa, dal giudice, nonché nel considerare quel superamento unica condizione di legittimità del recesso, nell'ottica di un contemperamento tra gli interessi confliggenti del datore di lavoro (a mantenere alle proprie dipendenze solo chi lavora e produce) e del lavoratore (a disporre di un congruo periodo di tempo per curarsi, senza perdere i mezzi di sostentamento).

Testualmente esclusi dal divieto, tali licenziamenti sarebbero quindi consentiti: e tuttavia il divieto potrebbe rivivere con riferimento a fattispecie similari: lo scarso rendimento e l'eventuale disservizio aziendale determinato dalle assenze per malattia del lavoratore

potrebbero legittimare, prima del superamento del periodo massimo di comporto, un licenziamento per giustificato motivo oggettivo, a quel punto vietato. Il divieto, cacciato dalla porta, rientrerebbe dalla finestra. Sul punto tuttavia si osserva che tale peculiari forme di licenziamento per g.m.o. erano già considerate vietate dalla giurisprudenza se adottate nel corso della malattia: Cass. S.U. 22 maggio 2018, n. 12568 ne ha sancito la nullità. Il datore di lavoro, quindi, dovrà attendere l'eventuale superamento del periodo di comporto prima di licenziare il lavoratore.

Ad analoga conclusione deve giungersi rispetto alla ipotesi – simile – di licenziamento per impossibilità della prestazione conseguita alla sopravvenuta inidoneità fisica del dipendente. Testualmente esclusa dalla norma, per essa non opererebbe il divieto. In senso contrario, tuttavia, può osservarsi che tale ipotesi non prescinde dalla valutazione della effettiva incidenza, in termini di possibilità rioccupazionale, nella organizzazione di impresa datoriale e, per questa ragione, essa resterebbe inclusa nella fattispecie definita dall'art. 3 della legge n. 604/1966; come tale, inclusa nel divieto.

Altri problemi pone la posizione di quei lavoratori, assunti prima del 7/3/2015 e dipendenti da imprese con più di quindici dipendenti, per i quali si sia già conclusa la procedura obbligatoria di cui all'art. 7 L. 604 del 1966 (tentativo obbligatorio di conciliazione dinnanzi all'Ispettorato del Lavoro) con un mancato accordo; in tal caso, infatti, la decisione del licenziamento per g.m.o. è maturata prima del divieto, è stata discussa prima del divieto ed il licenziamento si configura come atto finale di una procedura già conclusa, degradando al rango di mera comunicazione di una decisione già presa e per la quale è già maturata la condizione di procedibilità; verò è che gli effetti di esso, ai fini del preavviso, retroagiscono all'inizio della procedura. Si deve tuttavia ritenere, in proposito, che il divieto operi ugualmente, dal momento che la legge non pone eccezioni (il divieto è categorico); anche in questo caso, la comunicazione di licenziamento sarà meramente differita.

Con riferimento ai lavoratori esclusi dalle tutele di cui alla legge 604/66 (lavoratori domestici; lavoratori in prova; lavoratori con più di 65 anni se uomini e 60 se donne, e diritto alla pensione di vecchiaia; dirigenti, salvi i limiti eventualmente previsti dal contratto collettivo; atleti professionisti; apprendisti, al termine dell'apprendistato), va detto che essi, in base al mero criterio letterale, non dovrebbero rientrare nel divieto in commento, testualmente riservato ai soli destinatari della legge 604/66. Anche qui si pone, con tutta evidenza, un problema di ragionevolezza.

Conclusivamente, va osservato che la disciplina di divieto di licenziamento temporaneo non ha fatto altro che sospendere, e quindi rimandare, tali decisioni aziendali: è netta la sensazione che, passata la emergenza e terminato il blocco, arriverà una ondata di licenziamenti, un vero e proprio *tsunami*. Resta da capire se il Paese potrà permetterselo.

Pippo De Lucia

**“Gli ammortizzatori sociali nel Decreto Cura Italia:  
Il trattamento ordinario di integrazione salariale e l’assegno ordinario, la  
Cassa Integrazione in deroga”**

A cura di Manuela Samantha Misceo

***Premessa.***

L’Italia sta affrontando un’emergenza senza eguali, dagli effetti trasversali, che dal campo prettamente sanitario impattano il mondo del lavoro e l’economia nazionale nel suo complesso, a cui il Governo ha reagito con una decretazione d’urgenza, fatta di provvedimenti sia eminentemente finalizzati a contrastare il diffondersi del contagio, sia di più immediata efficacia sul sistema produttivo nazionale e sull’economia in generale, ivi compresa l’adozione di misure cuscinetto a sostegno delle aziende e dei singoli lavoratori.

In tale scenario si colloca, da protagonista, il Decreto Legge del 17/3/2020, n. 18 (“Misure di potenziamento del Servizio sanitario nazionale e di sostegno economico per famiglie, lavoratori e imprese connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19”), fra i cui scopi primari vi è quello - come si legge nella Relazione Illustrativa al D.L. 18/2020 - di mobilitare tutte le risorse necessarie per fronteggiare l'emergenza, adottando tutti i provvedimenti necessari per affrontarne l'impatto economico sui lavoratori, sulle famiglie e sulle imprese.

In ordine alle misure a sostegno del lavoro, in particolare, il Decreto n. 18/2020 introduce una normativa speciale, ampliando (o derogando a) quella ordinaria prevista dal D.Lgs. n. 148/2015<sup>1</sup>, in attuazione appunto di quel processo di contrasto e reazione - condizionato da ragioni di urgenza ed immediatezza - che ha richiesto un adattamento degli strumenti di sostegno del lavoro e del reddito alla sopraggiunta crisi economica ed occupazionale, presentatasi con tempismo e caratteristiche di fatto nuove rispetto al passato (si pensi, ad esempio, all’impatto nel settore dei trasporti, dei servizi ricreativi e di cultura, o dei servizi ricettivi e di ristorazione).

Nell’ambito di tale impianto regolamentare spiccano le previsioni speciali in tema di Integrazione salariale ordinaria e di Cassa Integrazione in deroga, che si vanno ad analizzare, anche in comparazione sinottica alla normativa ordinaria.

***L’art. 19 del D.L. 18/2020: Le Norme speciali in materia di trattamento ordinario di integrazione salariale e assegno ordinario.***

Al titolo II del D.L. 18/2020, estendendo a tutto il territorio nazionale le misure speciali in tema di ammortizzatori sociali, il Legislatore ha introdotto, per prima, una norma (l’art. 19) di sostegno alle imprese che, a causa dell’emergenza epidemiologica da COVID-19, hanno subito nel 2020 una riduzione o la sospensione dell’attività produttiva.

In particolare, l’art. 19 dispone la concessione, a domanda del datore di lavoro, del trattamento ordinario di integrazione salariale o di accesso all’assegno ordinario con

---

<sup>1</sup> Il Decreto 148/2015 è attuativo della Legge delega del 10 dicembre 2014, n. 183 - cd. Jobs Act 2 - e contiene disposizioni per il riordino della normativa in materia di ammortizzatori sociali in costanza di rapporto di lavoro.

causale “emergenza COVID-19”, per periodi decorrenti dal 23/2/2020, per una durata massima di 9 settimane e comunque entro il mese di agosto 2020 (quindi, fino al 31/8/2020).

La disposizione è innovativa (dunque derogatoria, per il lasso di tempo indicato) rispetto alla previsione ordinaria sotto diversi profili, *in primis* in relazione all’art. 12 del D.Lgs. 148/2015, che individua invece, quale durata della misura, il periodo massimo di 13 settimane continuative, prorogabile trimestralmente fino a un massimo complessivo di 52 settimane.

L’art. 19, invece, prescrive una minor durata, circoscrivendone peraltro l’efficacia temporale all’intervallo di tempo compreso fra il 23/2 ed il 31/8/2020.

Altrettanto innovativa è l’individuazione della causale richiesta per la corresponsione dell’integrazione salariale ordinaria, che la norma del 2020 crea *ad hoc* - causale “emergenza COVID-19” - in luogo delle situazioni aziendali dovute ad eventi transitori e non imputabili al datore di lavoro o delle situazioni temporanee di mercato, indicate dall’art. 11 del D.Lgs. 148/2015.

La disposizione in esame, speciale, si applica: a) ai datori di lavoro rientranti nel campo di applicazione della CIGO<sup>2</sup>; b) ai datori di lavoro iscritti al FIS che occupino più di 5 dipendenti (la prestazione è l’assegno ordinario)<sup>3</sup>; c) ai datori di lavoro, iscritti al Fondo di integrazione salariale, che (alla data di entrata in vigore del decreto legge 23 febbraio 2020, n. 6) hanno in corso un assegno di solidarietà (art. 21 co. 1 D.L. 18/2020; la prestazione è l’assegno ordinario); d) ai datori di lavoro iscritti ai fondi bilaterali alternativi di cui all’art. 27 del D.L. 148/2015 (erogazione dell’assegno ordinario).

Quanto ai Fondi di Integrazione salariale, la Circolare INPS n. 47 del 28/3/2020 ha chiarito che “... possono richiedere l’assegno ordinario garantito dal Fondo di integrazione salariale (FIS) i datori di lavoro con più di cinque dipendenti che non rientrano nell’ambito di applicazione del Titolo I del D.lgs n. 148/2015 (CIGO e CIGS) e che operano in settori in cui non sono stati costituiti fondi di solidarietà bilaterali o bilaterali alternativi ai sensi, rispettivamente, degli articoli 26, 27 e 40 del citato decreto legislativo”.

<sup>2</sup> Con la Circolare n. 47/2020 del 28/3/2020, l’INSP ha ricordato che: “... ai sensi dell’articolo 10 del D.lgs. 14 settembre 2015, n. 148, possono chiedere le integrazioni salariali ordinarie:

- a) imprese industriali manifatturiere, di trasporti, estrattive, di installazione di impianti, produzione e distribuzione dell’energia, acqua e gas;
- b) cooperative di produzione e lavoro che svolgano attività lavorative similari a quella degli operai delle imprese industriali, ad eccezione delle cooperative elencate dal Decreto del Presidente della Repubblica 30 aprile 1970, n. 602;
- c) imprese dell’industria boschiva, forestale e del tabacco;
- d) cooperative agricole, zootecniche e loro consorzi che esercitano attività di trasformazione, manipolazione e commercializzazione di prodotti agricoli propri per i soli dipendenti con contratto di lavoro a tempo indeterminato;
- e) imprese addette al noleggio e alla distribuzione dei film e di sviluppo e stampa di pellicola cinematografica;
- f) imprese industriali per la frangitura delle olive per conto terzi;
- g) imprese produttrici di calcestruzzo preconfezionato;
- h) imprese addette agli impianti elettrici e telefonici;
- i) imprese addette all’armamento ferroviario;
- l) imprese industriali degli enti pubblici, salvo il caso in cui il capitale sia interamente di proprietà pubblica;
- m) imprese industriali e artigiane dell’edilizia e affini;
- n) imprese industriali esercenti l’attività di escavazione e/o lavorazione di materiale lapideo;
- o) imprese artigiane che svolgono attività di escavazione e di lavorazione di materiali lapidei, con esclusione di quelle che svolgono tale attività di lavorazione in laboratori con strutture e organizzazione distinte dalla attività di escavazione”.

<sup>3</sup> Derogando quindi al limite dei 15 dipendenti per l’erogazione dell’assegno ordinario del FIS di cui all’art. 29 del D.Lgs. 148/2015 (con l’art. 19 D.L. 18/2020 l’assegno ordinario spetta a tutti i datori che occupino più di 5 lavoratori).

In relazione ai lavoratori beneficiari del trattamento, se la platea dei destinatari resta invariata dal punto di vista soggettivo (immutato il dato relativo a tutti i lavoratori, con la sola esclusione dei dirigenti e dei lavoratori domestici), varia invece con l'art. 19 il requisito dell'anzianità di servizio, con disapplicazione espressa della disposizione di cui all'articolo 1, comma 2, del D.Lgs. 148/2015.

Quindi, oggi non è necessario il possesso di un'anzianità di effettivo lavoro presso l'unità produttiva per la quale è richiesto il trattamento di almeno 90 giorni alla data di presentazione della domanda di concessione del trattamento, ma è sufficiente (ed essenziale) che il lavoratore sia alle dipendenze dell'impresa richiedente la prestazione al momento di operatività della norma (ossia, che sia dipendente al 23/2/2020).

Rispetto alla persistenza del rapporto di impiego alla data del 23/2/2020, in caso di trasferimento d'azienda ai sensi dell'articolo 2112 c.c. e nelle ipotesi in cui il lavoratore passi alle dipendenze dell'impresa subentrante nell'appalto, si computa anche il periodo durante il quale il lavoratore stesso è stato impiegato presso il precedente datore di lavoro (cfr. Circolare INPS n. 47 del 28/3/2020).

Significativo poi, rispetto alle previsioni normative ordinarie, è l'aspetto procedurale, su cui il Decreto ha operato una sostanziale semplificazione (sempre in deroga alla normativa vigente), disponendo, in particolare, che l'intervento con causale COVID-19 nazionale non soggiace all'obbligo di pagamento del contributo addizionale.

Di non poco conto è anche la deroga contenuta nel comma 2 dell'art. 19, in virtù della quale il datore di lavoro che presenti domanda di trattamento ordinario di integrazione salariale o assegno ordinario con causale COVID 19 nazionale è esonerato dalle disposizioni previste dall'art. 14 del D.Lgs. 148/2015 in tema di informazione e consultazione sindacale, e dai termini del procedimento prescritti dal D.Lgs. 148/15 all'art. 15 comma 2, e 30 comma 2 per l'assegno ordinario.

Resta fermo invece il vincolo dell'informazione e consultazione sindacale e dell'esame congiunto<sup>4</sup>, che devono svolgersi in via telematica - date le misure di distanziamento sociale e limitazione degli spostamenti varate in via d'emergenza dal Governo - entro 3 giorni dall'invio (e ricezione) della comunicazione preventiva.

In sintesi, è stata introdotta una procedura speciale, semplificata e celere, tesa appunto al conseguimento più immediato dell'ammortizzatore sociale, onde garantire la tenuta del sistema produttivo nazionale in questo frangente critico.

Analizzando in particolare la disciplina "emergenziale" della fase sindacale, si nota, rispetto ai destinatari della comunicazione preventiva, che è invariato (per il rinvio generale alle disposizioni dell'art. 14 del D.Lgs. n. 148, quanto al profilo specifico) il riferimento alle rappresentanze sindacali aziendali o alla rappresentanza sindacale unitaria, nonché alle articolazioni territoriali delle associazioni sindacali comparativamente più rappresentative a livello nazionale.

La durata complessiva della consultazione, come conseguenza logica dell'intendimento legislativo, è stata sensibilmente ridotta, con termine per la sua conclusione che è ristretto

---

<sup>4</sup> Si ricorda, in proposito, che l'art. 14 comma 2 del D.Lgs. 148/2015 prevede che alla comunicazione preventiva segua "su richiesta di una delle parti, un esame congiunto della situazione avente a oggetto la tutela degli interessi dei lavoratori in relazione alla crisi dell'impresa".

all'intervallo dei 3 giorni dalla comunicazione preventiva (indicato dall'art. 19 co. 2 del Decreto del 2020), a fronte invece dei 25 giorni dalla data della richiesta di esame congiunto (ridotti a 10 per le imprese con requisito dimensionale fino a 50 dipendenti) previsti invece dall'art. 24 del D.Lgs. 148/2015.

Sul punto, rilevante è il chiarimento reso dall'INPS nella citata Circolare n. 47/2020, per cui: *“La dispensa dall'osservanza del citato articolo 14 comporta, in particolare, che le aziende non sono tenute all'adempimento di cui al comma 6 del medesimo articolo. Pertanto, all'atto della presentazione della domanda di concessione dell'integrazione salariale ordinaria e dell'assegno ordinario, non deve essere data comunicazione all'INPS dell'esecuzione degli adempimenti di cui sopra, e l'Istituto potrà procedere alla adozione del provvedimento autorizzatorio, ove rispettati tutti gli altri requisiti”*.

Precedentemente, l'Istituto ha avuto anche modo di precisare, nel Messaggio n. 1287 del 20/3/2020, che: *“Nei casi in cui l'accesso alla prestazione di assegno ordinario sia subordinato al preventivo espletamento delle procedure sindacali con obbligo di accordo aziendale, ai fini dell'accoglimento dell'istanza, sarà ritenuto valido anche un accordo stipulato in data successiva alla domanda”*.

Da tanto e nel complesso, può desumersi, pur in assenza di un chiaro dato normativo al riguardo, che una volta avviata regolarmente la fase di confronto sindacale e decorso il termine dei 3 giorni predetti - nel rispetto dei criteri generali indicati dall'art. 19 - la stipula dell'accordo non sia determinante ai fini dell'ammissione della domanda.

Rispetto ai termini del procedimento, l'art. 19 non richiede per la presentazione della domanda termini ordinari, e dunque questa può essere inoltrata in qualsiasi momento, dal 23/2 al 31/8 del 2020.

Non opera allora il termine di 15 giorni dall'inizio della sospensione o riduzione dell'attività lavorativa (ovvero del mese successivo a quello in cui si è verificato l'evento per gli eventi oggettivamente non evitabili - art. 15 co. 2 D.Lgs. 148 cit.); né, per l'assegno ordinario erogato dai Fondi di solidarietà bilaterali e dai Fondi di solidarietà bilaterali alternativi, il termine di presentazione successivo ai 30 giorni dall'inizio della sospensione o riduzione dell'attività lavorativa eventualmente programmata ed entro i 15 giorni dall'inizio della sospensione o riduzione dell'attività lavorativa.

Ad ogni modo, a mente del comma 2 dell'art. 19, la domanda di concessione del trattamento di integrazione, ovvero dell'assegno ordinario, deve essere presentata entro la fine del 4° mese successivo a quello in cui ha avuto inizio il periodo di sospensione o di riduzione dell'attività lavorativa.

In deroga poi alle disposizioni dell'art. 11 del D.Lgs. 148/15, la domanda non è soggetta alla verifica della sussistenza delle causali ordinarie (situazioni aziendali dovute a eventi transitori e non imputabili all'impresa o ai dipendenti, incluse le intemperie stagionali; situazioni temporanee di mercato), superate dalla causale unica e nuova (“covid-19 nazionale”).

In relazione alla durata complessiva del trattamento ordinario di integrazione salariale e di assegno ordinario, l'art. 19, derogando alla normativa ordinaria, dispone che l'intervento da esso previsto non rientra nel limite delle 52 settimane nel biennio mobile,

o delle 26 settimane nel biennio mobile per l'assegno ordinario garantito dal Fondo di integrazione salariale. Inoltre, il trattamento in questione deroga sia al limite dei 24 mesi (30 mesi per le imprese del settore edile e lapideo) nel quinquennio mobile, previsto, per la durata massima complessiva dei trattamenti, dall'articolo 4 del D.Lgs n. 148/2015, sia al limite di 1/3 delle ore lavorabili di cui all'articolo 12, comma 5, del medesimo decreto legislativo (così, Circolare INPS 47/2020).

Ai fini della presentazione della domanda, l'azienda non è comunque tenuta a redigere e presentare la relazione tecnica di cui all'articolo 2, comma 1, del D.M. 95442/2016, ma solo l'elenco dei lavoratori beneficiari (Messaggio INPS n. 1287/2020).

Quanto alle modalità di pagamento della prestazione, l'art. 19 non ha modificato la previsione generale per cui il datore di lavoro può anticipare le prestazioni e procedere a conguaglio degli importi in un momento successivo.

Altrettanto immutata è la possibilità di richiedere il pagamento diretto da parte dell'INPS, con la variazione espressa però, in tal caso (ossia, in conseguenza della emergenza nazionale di cui si discute), che non è richiesto al datore di addurre e dimostrazione (con produzione documentale) le comprovate difficoltà finanziarie dell'impresa, essendo sufficiente la sola domanda diretta.

In proposito, vale ad ogni modo ricordare che la Relazione Illustrativa al D.L. 18/2020, nella parte dedicata all'art. 19, riporta che *"il trattamento è concesso con la modalità di pagamento diretto della prestazione da parte dell'INPS"*.

### ***L'art. 22 del D.L. 18/2020: Le Nuove disposizioni per la Cassa integrazione in deroga.***

Con la normazione d'urgenza in esame il Governo si è peritato di disporre, quale tutela residuale, misure di sostegno anche per tutti i settori e le imprese esclusi dagli altri ammortizzatori sociali (CIGO, CGS, FIS, Fondi di Solidarietà Bilaterali, Fondi di Solidarietà Alternativi), istituendo uno specifico ammortizzatore in deroga, cristallizzato nell'art. 22 del D.L. 18/2020.

In particolare, l'art. 22 riconosce ai datori di lavoro per i quali non trovino applicazione le tutele previste dalle vigenti disposizioni in materia di sospensione o riduzione di orario, in costanza di rapporto di lavoro, e che abbiano subito pregiudizio in diretta conseguenza dell'emergenza epidemiologica da COVID-19, trattamenti di Cassa Integrazione salariale in deroga, per la durata della sospensione del rapporto di lavoro e comunque per un periodo non superiore a nove settimane.

I trattamenti, previa presentazione delle relative domande, vengono concessi dalle Regioni e dalle Province autonome - con decreto regionale, o provinciale nel secondo caso - ed erogati dall'INPS.

La disposizione *de qua* si applica a tutti i datori di lavoro del settore privato, ivi compresi quelli agricoli, della pesca e del terzo settore, nonché agli enti religiosi civilmente riconosciuti. Restano esclusi, per espressa menzione normativa, i soli datori di lavoro domestico.

Quanto al campo di applicazione della previsione, l'INPS, con la più volte citata Circolare

n. 47/2020, ha chiarito che “i datori di lavoro che hanno diritto di accedere alle prestazioni ordinarie (CIGO e assegno ordinario garantito dal FIS o dai Fondi di cui all’articolo 26, 27 e 40 del D.lgs n. 148/2015), dovranno richiedere la prestazione con causale “COVID-19 Nazionale” alla propria gestione di appartenenza e non potranno accedere alle prestazioni in deroga”.

E, da qui, desunto quanto segue: “Ne deriva altresì che potranno accedere alla prestazione in parola le aziende che, avendo diritto solo alla CIGS, non possono accedere ad un ammortizzatore ordinario con causale “COVID-19 nazionale” (a titolo meramente esemplificativo e non esaustivo si ricorda che rientrano nella fattispecie descritta le aziende del commercio e le agenzie di viaggio e turismo sopra i 50 dipendenti)”.

L’art. 22, estendendo - per la crisi epidemiologica in atto - a tutto il territorio nazionale e per ogni settore produttivo l’accesso ai trattamenti di CIGD, fa espressamente salva la valenza delle disposizioni degli artt. 15 e 17 del D.L. 2/3/2020 n. 9<sup>5</sup>, ovvero di quelle disposizioni urgenti emanate, in tema, nella fase iniziale dell’epidemia per le Regioni Lombardia, Veneto ed Emilia-Romagna, e per la cosiddetta “zona rossa”, a cui dunque si somma.

Le istruzioni operative relative ai trattamenti previsti dagli artt. 15 e 17 del D.L. 9/2020 sono state rese con Circolare INPS n. 38/2020, tutt’ora operante.

La circolare INPS n. 47/2020 è infatti chiara in merito: “Come previsto dal comma 7 del citato articolo 22, la prestazione di cui al medesimo articolo, consentendo il ricorso alla prestazione di cassa integrazione in deroga sull’intero territorio nazionale per i lavoratori dipendenti di ogni settore produttivo, sono aggiuntive sia rispetto alle disposizioni già adottate per i trattamenti in deroga, che rispetto ai trattamenti specifici previsti per le Regioni Lombardia, Veneto ed Emilia Romagna, di cui agli articoli 15 e 17 del decreto-legge 2 marzo 2020 n. 9. Pertanto, resta fermo, nell’ambito delle disposizioni per la cassa integrazione in deroga, quanto disciplinato dall’Istituto con la circolare n. 38/2020, ai paragrafi D ed E”.

I beneficiari del trattamento sono tutti i lavoratori in forza alla data del 23/2/2020, fino

---

<sup>5</sup> In proposito, vale ricordare che il comma 1 dell’art. 15 del D.L. 9/2020 prevede: “1. I datori di lavoro del settore privato, compreso quello agricolo, con unita' produttive site nei comuni individuati nell'allegato 1 al decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 1° marzo 2020, nonche' i datori di lavoro che non hanno sede legale o unita' produttiva od operativa nei comuni suddetti, limitatamente ai lavoratori in forza residenti o domiciliati nei predetti comuni, per i quali non trovino applicazione le tutele previste dalle vigenti disposizioni in materia di sospensione o riduzione di orario, in costanza di rapporto di lavoro, possono presentare domanda di cassa integrazione salariale in deroga, per la durata della sospensione del rapporto di lavoro e comunque per un periodo massimo di tre mesi a decorrere dalla data del 23 febbraio 2020. Per i lavoratori e' assicurata la contribuzione figurativa e i relativi oneri accessori”.

L’art. 17 D.L. 9/2020, invece, dispone: “1. Al di fuori dei casi di cui all'articolo 15, le regioni Lombardia, Veneto ed Emilia-Romagna con riferimento ai datori di lavoro del settore privato, compreso quello agricolo, con unita' produttive ivi situate, nonche' ai datori di lavoro che non hanno sede legale o unita' produttiva od operativa in dette regioni, limitatamente ai lavoratori in forza residenti o domiciliati nelle predette regioni, per i quali non trovino applicazione le tutele previste dalle vigenti disposizioni in materia di sospensione o riduzione di orario, in costanza di rapporto di lavoro, possono riconoscere, limitatamente ai casi di accertato pregiudizio, in conseguenza delle ordinanze emanate dal Ministero della salute, d'intesa con le regioni, nell'ambito dei provvedimenti assunti con il decreto-legge 23 febbraio 2020, n.6 e previo accordo con le organizzazioni sindacali comparativamente piu' rappresentative, trattamenti di cassa integrazione salariale in deroga, per la durata della sospensione del rapporto di lavoro e comunque per un periodo massimo di un mese e fino a un importo massimo, per l'anno 2020, pari a 135 milioni di euro per la regione Lombardia, 40 milioni di euro per la regione Veneto e a 25 milioni di euro per la regione Emilia-Romagna. Per i lavoratori e' assicurata la contribuzione figurativa e i relativi oneri accessori. La prestazione di cui al presente comma, limitatamente ai lavoratori del settore agricolo, per le ore di riduzione o sospensione delle attivita', nei limiti ivi previsti, non puo' essere equiparata a lavoro ai fini del calcolo delle prestazioni di disoccupazione agricola”.



alla concorrenza della copertura stanziata in 3.293,2 milioni di euro per l'anno 2020 (art. 22 co. 3). Possono pertanto usufruire della misura tutti i lavoratori, ivi compresi i lavoratori intermittenti (cfr. Circolare INPS N. 41/2006), con la sola esclusione dei dirigenti e dei lavoratori domestici.

Sotto il profilo procedurale, si segnala che l'art. 22, comma 1, subordina la concessione del trattamento *de quo* a specifico accordo sindacale, da concludersi "anche" in via telematica (la locuzione lascia intendere la alternatività della forma telematica rispetto a quella analogica, quindi con valenza della "smaterializzazione" del supporto) con le organizzazioni sindacali comparativamente più rappresentative a livello nazionale per i datori di lavoro.

Detto accordo, ad ogni modo, non è condizione di procedibilità della domanda per le aziende con ridotto requisito dimensionale, ossia quelle che occupano sino a 5 dipendenti.

Rispetto alla vincolatività e tassatività dell'accordo sindacale, la norma, nel disporre - per le aziende oltre i 5 dipendenti - la preventiva e necessaria fase sindacale, cui deve seguire la sigla di accordo sindacale, sembra inibire l'accesso al trattamento ai datori di lavoro che non raggiungano tale obiettivo (ossia, non "incassino" l'accordo sindacale).

Tale previsione, particolarmente rigorosa, appare però in contrasto con la *ratio legis*, ossia la finalità di rispondere, in termini di urgenza, efficacia ed efficienza, alla crisi socio-economica in atto, oltre che di garantire alla totalità delle imprese, seppur in via residuale, il trattamento di integrazione salariale in discorso. Tale discrasia appare ancor più rilevante nel silenzio della legge circa la tempistica cui eventualmente dovrebbe soggiacere tale procedura sindacale, di cui non sono appunto dettati i tempi.

Altrettanto incerto, sotto il profilo strettamente interpretativo della norma, è il dettato del comma 6 del medesimo art. 22, il quale prevede che, per il trattamento *de quo* non si applicano le disposizioni di cui all'articolo 19, comma 2, primo periodo del D.L. 18/2020, ovvero quella previsione (appena esaminata) che esonera la parte datoriale dall'osservanza dell'art. 14 del D.Lgs. 148/2015 e dei termini del procedimento previsti dall'art. 15, comma 2, del medesimo Decreto.

Da qui, la reviviscenza, per tale solo ammortizzatore, delle previsioni (dell'art. 14) e - apparentemente - degli obblighi sui contenuti della comunicazione preventiva sindacale, sulle cause di sospensione e riduzione del lavoro, sulla durata ed entità di essa e finanche sulla possibile ripresa della normale attività produttiva.

Con la conseguenza, quindi, che, nell'applicazione pratica del precetto in questione, può risultare di fatto inibito alle imprese (ed ai loro dipendenti) l'accesso anche a tale residuale garanzia.

Sul punto, e nel tentativo forse di risolvere il dilemma interpretativo, si è espresso l'INPS, che con la più volte citata Circolare n. 47 ha specificato che: "*In merito agli accordi sindacali previsti dal comma 1 dell'articolo 22 del decreto-legge in esame, si specifica che i datori di lavoro con dimensioni aziendali fino ai 5 dipendenti sono esonerati dall'accordo, mentre per dimensioni aziendali maggiori, la cassa integrazione in deroga sarà autorizzata dalle Regioni e Province autonome previo accordo, raggiunto*

*anche in via telematica, con le organizzazioni sindacali comparativamente più rappresentative a livello nazionale per i datori di lavoro. Si considera, altresì, 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".*

L'art. 22, ad ogni modo, resta esposto a differenti interpretazioni ed applicazioni concrete, con l'ulteriore conseguenza di una possibile diversificazione (in contrasto con l'intento unificatore cui invece vuol tendere l'intero Decreto n. 18/2020) attuativa a livello locale, da parte delle singole Amministrazioni regionali (o provinciali autonome), con propri atti applicativi.

Sul punto, e per quanto riguarda in particolare la Regione Puglia, si vuole segnalare - soprattutto per il superamento del problema esegetico - l' "Accordo Quadro Regione Puglia per la fruizione della cassa integrazione in deroga ai sensi dell'art. 22 del D.L. n. 18 del 17/03/2020", siglato il 20/3/2020 dalla Regione Puglia con le organizzazioni sindacali e datoriali<sup>6</sup> (pubblicato sul portale Sistema Puglia il 23/3/2020).

L'Accordo Quadro del 20/3/2020 definisce, per il territorio pugliese, le modalità di intervento per l'attuazione delle previsioni dell'art. 22 del D.L. n.18/2020 in materia di Cassa Integrazione in Deroga in conseguenza dell'emergenza epidemiologica da COVID-19.

In particolare, con l'art. 6 dell'Accordo Quadro (titolato "Accordi sindacali per i datori di lavoro"), si è disposto in modo analitico circa l'iter procedurale prodromico alla concessione del trattamento integrativo.

Inoltre, nella parte in cui tale norma dispone anche circa il contenuto indefettibile del verbale di accordo, è dato modo all'interprete di desumere i dati che devono essere indicati nella comunicazione preventiva.<sup>7</sup>

Ebbene, l'art. 6 suddetto richiede, per l'accesso al trattamento di CIGD, il preventivo accordo con le RSA (o le RSU ove presenti) e, in mancanza, con le OO.SS. dei lavoratori territoriali di categoria comparativamente più rappresentative sul piano nazionale.

Al pari della norma generale, anche l'art. 6 esclude la necessità dell'accordo sindacale per i datori di lavoro che impieghino fino a 5 dipendenti, onerando questi ultimi però della informativa preventiva alle OO.SS. dei lavoratori territoriali di categoria comparativamente più rappresentative sul piano nazionale (a mezzo PEC o e-mail).

Quanto alle modalità di formalizzazione dell'intesa sindacale, nel rimando espresso all'art. 22 del D.L. n. 18/2020, l'Accordo Quadro richiama la via telematica, precisando

---

<sup>6</sup> CONFARTIGIANATO PUGLIA - CONFCOOPERATIVE PUGLIA - CONFPROFESSIONI PUGLIA - CONFINDUSTRIA PUGLIA - CASARTIGIANI PUGLIA - CNA PUGLIA - CONFESERCENTI PUGLIA - CLAAI PUGLIA - CGIL PUGLIA - CISL PUGLIA - UIL PUGLIA - UGL PUGLIA - CONFCOMMERCIO - CONFAPI - LEGACOOOP - CIA PUGLIA - COLDIRETTI PUGLIA - CONFAGRICOLTURA PUGLIA - COPAGRI PUGLIA.

<sup>7</sup> "Il verbale di accordo deve indicare i seguenti elementi: 1. data di avvio della procedura sindacale; 2. che il motivo della sospensione o della riduzione del lavoro che determina il ricorso alla CIGD è conseguenza dell'emergenza epidemiologica o delle misure di contenimento previste dalle autorità preposte; 3. dichiarazione del datore di lavoro attestante che per l'unità produttiva e per i lavoratori interessati dalla domanda non può beneficiare degli ammortizzatori sociali in costanza di rapporto di lavoro previsti dal TITOLO I e dal TITOLO II del D.lgs. n.148/2015 ordinari; 4. periodo richiesto della CIGD avente decorrenza non anteriore al 23/02/2020 e fino al 23/08/2020 (il periodo dovrà essere indicato in settimane al fine di consentire la verifica dei periodi massimi di autorizzazione come previsti dal D.L. n. 18/2020 e calcolate secondo quanto previsto dalla circolare INPS n. 58 del 20 aprile 2009); 5. indicazione puntuale delle ore di fabbisogno di CIGD (in nessun caso l'istanza potrà essere presentata per un periodo e per un numero di ore superiore a quello indicato nel verbale di accordo); 6. numero complessivo dei lavoratori in organico e numero ed elenco dei lavoratori interessati alla sospensione/riduzione e per i quali sia chiesto il sostegno della CIGD".

che il relativo verbale deve essere sottoscritto con le RSA (o le RSU ove presenti) e, in mancanza, con le OO.SS. dei lavoratori territoriali di categoria comparativamente più rappresentative sul piano nazionale.

La tempistica di definizione dell'*iter* sindacale è chiaramente indicata in 5 giorni lavorativi dalla comunicazione dell'azienda.

A tal fine, l'art. 6 prevede che *“le parti stabiliscono che l'istanza di CIGD può essere presentata solo a conclusione della procedura sindacale, dovendosi intendere per tale la procedura che prende avvio con la comunicazione da parte del datore di lavoro alle RSU/RSA o in mancanza alle OO.SS. territoriali di categoria maggiormente rappresentative sul piano nazionale a mezzo PEC. La procedura si intende comunque esperita e conclusa decorsi 5 giorni lavorativi dalla data di ricezione della comunicazione.*

*In caso di mancata richiesta di incontro o mancata presentazione delle rappresentanze sindacali RSU/RSA o delle OO.SS. dei lavoratori territoriali di categoria comparativamente più rappresentative sul piano nazionale all'incontro eventualmente convocato, il datore di lavoro dovrà dare evidenza della esplicazione della procedura allegando alla domanda copia della documentazione probante la comunicazione alle OO.SS.”.*

Quindi, a prescindere dal raggiungimento di un accordo sindacale e decorsi i 5 giorni dalla comunicazione preventiva, il criterio procedurale suddetto si intende soddisfatto, permanendo in capo al datore di lavoro l'onere di dare evidenza, all'atto di presentazione della domanda, della correttezza e regolarità dell'avvio della fase di condivisione sindacale.

L'Accordo Quadro, ad ogni modo, oltre all'aspetto procedurale esposto, dispone analiticamente in ordine al *parterre* dei beneficiari del trattamento, alla procedura per la presentazione della domanda, alla relativa istruttoria e ad altri istituti specifici, per la cui conoscenza si rimanda al testo completo.

Tanto detto rispetto alla normativa particolare e volendo tornarsi, traendo le fila della disamina, alla norma generale, resta da dire che l'art. 22, in aderenza all'intento garantista ad esso sotteso, solleva l'impresa dall'onere economico del trattamento, prevedendo che esso venga concesso esclusivamente con la modalità del pagamento diretto della prestazione da parte dell'INPS, cui consegue che il datore di lavoro debba inviare all'Istituto tutti i dati necessari per il pagamento dell'integrazione salariale, secondo le modalità stabilite dall'Istituto, entro lo stesso termine previsto per il conguaglio o la richiesta di rimborso (secondo le previsioni dell'art. 44, comma 6-ter, del D.Lgs. 148/2015).

### **Brevi osservazioni finali.**

Il Decreto del 17/3/2020, come detto, rappresenta la prima e più immediata risposta normativa alla crisi economica che ha travolto il Paese, e - con le disposizioni esaminate - si può ritenere abbia introdotto delle norme di fattispecie, cioè creato ammortizzatori

sociali speciali e specifici, definibili “ammortizzatori sociali da COVID -19 nazionale”. Al tempo stesso, tali istituti speciali, in quanto contenuti in una decretazione emergenziale, sono destinati - a seconda dei casi - a cessare di esistere alla cessazione dell'efficacia temporale del Decreto Legge, ovvero ad essere confermati, pur con possibili modifiche, in sede di conversione in Legge del Decreto stesso.

Con la conseguenza di una reviviscenza della normativa ordinaria, ovvero del definitivo ingresso nel nostro ordinamento di tali nuovi strumenti di sostegno.

Ciò che però sembra, in termini probabilistici e volgendo lo sguardo alle previsioni (non rosee, purtroppo) degli economisti, è che la fase emergenziale, se destinata a rientrare dal punto di vista prettamente sanitario, sia invece *in fieri* per quanto attiene la crisi occupazionale ed economica, non potendosi verosimilmente considerare (benché, ovviamente, la speranza sia di segno opposto) un ripianamento di essa alla data del 31/8/2020 (per prendere a riferimento, in via esemplificativa, il dato temporale di efficacia previsto dall'art. 19 esaminato) o in poco più di un bimestre.

La sensazione, dunque, è che si sia all'alba di un nuovo processo di riforma del sistema degli ammortizzatori sociali che, al pari di altri istituti pur disciplinati dal D.L. 18/2020 (si pensi ad esempio alla norma sui licenziamenti, art. 46), è destinato mutarne i tratti più salienti.

Avv. Manuela Samantha Misceo

### **Normativa e documentazione nazionale**

- Decreto Legge del 17 marzo 2020, n. 18, “Misure di potenziamento del Servizio sanitario nazionale e di sostegno economico per famiglie, lavoratori e imprese connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19”;
- Decreto Legge del 25 marzo 2020, n. 19, “Misure urgenti per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da COVID-19”;
- Decreto de Presidente del Consiglio dei Ministri del 28 marzo 2020 “Criteri di formazione e di riparto del Fondo di solidarieta' comunale 2020”;
- Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 1 aprile 2020 “Disposizioni attuative del decreto-legge 25 marzo 2020, n. 19, recante misure urgenti per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da COVID-19, applicabili sull'intero territorio nazionale”.

### **Eventi-Webinar**

-Webinar in materia fiscale e lavoro: il punto con l'esperto - Memento Academy – e-mail: [infoinformazione@giuffrefl.it](mailto:infoinformazione@giuffrefl.it);

- Salute e lavoro: niente sarà più come prima? Free Webinar, mercoledì 8 aprile 2020, ADAPT in collaborazione con il Centro Studi Internazionali e Comparati DEAL del Dipartimento di Economia Marco Biagi dell'Università di Modena e Reggio Emilia - In diretta sul [canale YouTube di ADAPT](#) e sulla home page di [www.bollettinoadapt.it](http://www.bollettinoadapt.it).

### **Commissione Lavoro Bari**

Coordinatrice               Serena Triggiani  
Direzione Scientifica   Pierfrancesco Zecca  
Ufficio Coordinamento Manuela Samantha Misceo

Il **Notiziario del Lavoro** è diretto da Pierfrancesco Zecca

#### Comitato scientifico

- Pierfrancesco Zecca
- Rosalba Acquaviva
- Pippo De Lucia
- Manuela Samantha Misceo
- Serena Triggiani

**mail To:** [commissionelavoro.avvocatibari@gmail.com](mailto:commissionelavoro.avvocatibari@gmail.com)

PER LA VISUALIZZAZIONE IN PDF DI ALLEGATI E DOCUMENTI CLICCARE SUL SEGUENTE LINK:

<http://www.ordineavvocati.bari.it/default.asp?idlingua=1&idContenuto=2512>