



Consiglio Nazionale dell'Ordine dei Consulenti del Lavoro

Senato della Repubblica

V Commissione Programmazione Economia e Bilancio

VI Commissione Finanze e Tesoro

Audizione su

Disegno di Legge n. 2144

(Conversione in legge del decreto-legge 22 marzo 2021, n. 41,
recante misure urgenti in materia di sostegno alle imprese e agli
operatori economici, di lavoro, salute e servizi territoriali,
connesse all'emergenza da COVID-19)

OSSERVAZIONI E PROPOSTE

1. Premessa e riflessioni sul quadro economico nazionale

Il decreto-legge 22 marzo 2021, n. 41, che reca “*misure urgenti in materia di sostegno alle imprese e agli operatori economici, di lavoro, salute e servizi territoriali, connesse all'emergenza da COVID-19*”, interviene sulla scia dei precedenti provvedimenti governativi finanziati dalle risorse liberate in ragione dello scostamento di bilancio proposto dal Governo e approvato dal Parlamento nel gennaio 2021.

L'intervento governativo arriva a oltre un anno dall'avvento della pandemia da COVID-19 e, nonostante il periodo di tempo intercorso, mantiene l'impostazione dei precedenti provvedimenti susseguitisi nel tempo (cc.dd. DL Cura Italia, DL Rilancio, DL Agosto, DL Ristori, Ristori-bis, Ristori-ter, Ristori-quater e, in parte, legge di bilancio 2021).

Per meglio poter commentare, quindi, il contenuto delle molteplici disposizioni del decreto-legge, appare opportuno porre l'accento sull'efficacia ottenuta da talune misure già vigenti.

Gli attori del mercato del lavoro hanno – comprensibilmente – sopportato differenti conseguenze derivanti dalla pandemia e, anche per tale motivo, la normativa in commento, similmente agli ulteriori interventi futuri, dovrebbe tenere in considerazione le differenti situazioni esistenti e, in alcuni casi, le diseguaglianze prodottesi nel mercato del lavoro tra:

- (i) lavoratori subordinati pubblici e privati, lavoratori assunti a tempo indeterminato e determinato, lavoratori autonomi e liberi professionisti ordinistici, etc..
- (ii) differenti settori dell'economia nazionale.

In tal senso è opportuno sottolineare che i precedenti interventi normativi hanno, in alcuni casi, acuito le differenze tra le categorie di lavoratori e tra i settori produttivi, producendo un sostanziale squilibrio tra interventi a sostegno del reddito e, più in generale, del lavoro.

2. Disposizioni di diretto interesse della categoria

Premesso il carattere emergenziale dell'intervento, accavallatosi peraltro nella fase di avvicendamento di due differenti Governi, alcune delle disposizioni contenute nel decreto-legge sono da intendersi complessivamente positive e – per taluni aspetti – sono indici un mutato approccio governativo ad alcune necessità del tessuto economico del Paese.

A titolo esemplificativo si cita il “**nuovo**” contributo a fondo perduto di cui all'articolo 1, impostato secondo una logica di:

- (i) superamento della identificazione dei beneficiari attraverso il codice ATECO;
- (ii) inclusione di soggetti precedentemente esclusi, quali ad esempio i liberi professionisti ordinistici.

L'estensione dell'ambito di applicazione dello strumento del contributo a fondo perduto ai liberi professionisti, più volte caldeggiato dal Consiglio Nazionale dell'Ordine anche nell'ambito dei lavori parlamentari di conversione del decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18, convertito in legge, con modificazioni, dalla legge 24 aprile 2020, n. 27 (c.d. “Cura Italia”), appare senza dubbio e senza riserva alcuna positivo, anche in ragione del fatto che riconosce (indirettamente) il duro impatto delle conseguenze economiche della pandemia da COVID-19 nei confronti dei liberi professionisti.

In questa logica pare, allo stesso modo, degno di apprezzamento il disposto dell'**articolo 3, che incrementa il fondo di cui al comma 20, articolo 1, della legge 30 dicembre 2020, n. 178** (c.d. “legge di bilancio 2021”), onde assicurare il c.d. “anno bianco dei professionisti”.

L'auspicio della categoria è che i provvedimenti attuativi del citato comma 20 possano essere adottati in tempi ragionevolmente brevi, per assicurare ai liberi professionisti un concreto sostegno economico nella forma di esonero dai contributi previdenziali.

In questo senso si ritiene opportuno che il Parlamento, ed in particolare le Commissioni competenti, possano porre in essere le dovute attività di indirizzo e sindacato ispettivo nei confronti dei competenti dicasteri.

Allo stesso modo, positivamente deve essere valutato il disposto dell'**articolo 13** che, nel rifinanziare il fondo di cui all'articolo 44 del decreto-legge c.d. "Cura Italia", consente agli enti di previdenza obbligatoria di completare l'intervento di sostegno dei propri iscritti per l'anno 2020.

Sui punti di cui sopra **occorre sottolineare alcuni aspetti** che la categoria ritiene di particolare interesse.

In primis, che le misure di sostegno rivolte ai liberi professionisti, oltre alla loro **assoluta insufficienza**, hanno registrato **una ingiustificata discontinuità** nel periodo emergenziale, tanto da assicurare un sostegno nel periodo marzo-maggio 2020 e, poi, il sostegno previsto dall'articolo 1 del presente decreto.

Per l'effetto, il periodo intercorrente dal mese di giugno 2020 fino al corrente mese di aprile 2021 non è stato caratterizzato da alcun tipo di sostegno economico (nemmeno nella forma di esonero contributivo) diretto agli oltre due milioni di liberi professionisti italiani.

Inoltre, i due interventi di cui sopra hanno avuto lo scopo di sopperire, nelle intenzioni del legislatore, a quello che potrebbe essere definito un "lucro cessante" in ragione della pandemia, mentre è necessario sottolineare che **nessun tipo di aiuto economico è stato previsto per fronteggiare i costi fissi che – per tutto il periodo pandemico e tutt'ora – continuano ad essere sopportati dai professionisti.**

Anche *pro futuro*, appare infine assolutamente necessario proseguire nella direzione già tracciata dal legislatore con l'articolo 10-bis del c.d. "DL Ristori, assicurando che ogni tipo di intervento economico a favore dei professionisti, se riconosciuto in conseguenza dell'*emergenza epidemiologica da COVID-19* e se diverso da quelli esistenti prima della medesima emergenza, debbano essere considerati come non concorrenti alla formazione del reddito imponibile.

Come meglio si leggerà dopo, **tutte le diseguaglianze prodotte dalla normativa emergenziale sopra menzionate sono da valutarsi nell'ambito della più generale mancanza di tutela del libero professionista affetto da COVID-19** (o comunque sottoposto a profilassi sanitaria) **che costituisce il più grande ed ingiustificato discrimine tra lavoratori subordinati ed autonomi.**

3. Disposizioni in materia di lavoro

Tra le disposizioni dell'Atto Senato 2144 in commento, si riportano di seguito alcune osservazioni in merito alle criticità riscontrate, *prima facie*, dalla lettura delle norme in materia di lavoro e, a corollario, delle proposte emendative di modifica coerenti con quanto segnalato.

Articolo 8

La disposizione – similmente a quanto già operato dall'esecutivo – dispone l'autorizzazione, per il datore di lavoro privato, di accedere ad ulteriori periodi di integrazione salariale con causale emergenziale.

Preliminarmente occorre rilevare come, anche nel decreto-legge in esame, **continua a persistere un inspiegabile errore formale nella redazione del testo normativo**, ove si legge (commi 3 e 4) che "*in fase di prima applicazione, il termine di decadenza di cui al presente comma è fissato entro la fine del mese successivo a quello di entrata in*

vigore del presente decreto”, per l’effetto comprimendo i termini per la presentazione delle domande di integrazione salariale.

Tale è l’evidenza dell’errore che l’INPS, con messaggio 1297 del 26 marzo 2021, si è trovato a dover opportunamente chiarire la portata normativa dell’articolo 8 del presente decreto solo ed esclusivamente in forza della natura dell’emittente (INPS) che ha dovuto fornire una interpretazione che fosse coerente a prescindere dalla norma.

Continuità dei periodi di integrazione salariale

Sull’articolato, in aggiunta a quanto sopra, preme segnalare, come peraltro già proceduto nell’ambito dell’esame della legge di conversione del c.d. DL Ristori, la necessità di un intervento emendativo che assicuri la piena continuità dei periodi di integrazione salariale susseguirsi nel tempo.

In primo luogo, si segnala che il combinato disposto delle norme in materia di integrazione salariale emergenziale di cui alla c.d. “legge di bilancio 2021” ed al decreto-legge in esame, non consente di fruire continuativamente dell’intervento di sostegno al reddito.

Infatti, le 12 settimane previste dalla c.d. “legge di bilancio 2021”, se fruito con continuità dal 1° gennaio 2021, spirano in data 26 marzo 2021, mentre le nuove settimane previste dal decreto in esame possono essere fruito soltanto a decorrere dal 1° aprile 2021.

Accesso ai periodi di integrazione salariale per nuovi lavoratori

A normativa vigente, inoltre, **la c.d. “legge di bilancio 2021” non consente l’accesso alla c.d. CIG emergenziale in favore dei lavoratori assunti dal 5 gennaio 2021.**

In questo senso depono la lettura della disposizione citata e, inoltre, la circolare INPS n. 28/2021.

Il paradosso, pertanto, è che ove un datore di lavoro privato avesse assunto un lavoratore nel periodo tra il 5 gennaio ed il 31 marzo 2021, magari in ragione della seppur debole ripresa dell’attività lavorativa, potrebbe richiedere – a vantaggio di detto lavoratore – solo dal 1.4.2021 il trattamento di integrazione salariale ragionevolmente conseguente a nuove e ulteriori disposizioni restrittive per il contenimento della pandemia da COVID-19.

Esemplificativo il caso dei parrucchieri, che dal 2 marzo 2021 (data dell’ultimo d.P.C.M.) non possono offrire i propri servizi nelle zone classificate come rosse.

Si ritiene opportuno, quindi, completare l’intervento governativo in materia di trattamenti di integrazione salariale con causale COVID-19, assicurando una la continuità della copertura indipendentemente dai provvedimenti adottati.

Sanatoria dei termini di integrazione salariale

In ragione della stretta attinenza di materia, preme segnalare nell’ambito dell’articolo 8 una ulteriore criticità che appare assolutamente necessario affrontare e risolvere.

Come noto, i datori di lavoro privati – ed in particolar modo quelli virtuosi – hanno potuto anticipare a proprie spese i trattamenti di integrazione salariale emergenziale, anche al fine di sopperire ai ritardi dell’INPS.

A questa facoltà, ove esercitata, corrisponde una specifica disciplina, dettata dall’articolo 7, comma 3, del decreto legislativo 14 settembre 2015, n. 148, ossia il c.d. **conguaglio dei periodi di cassa integrazione da effettuare, a pena di**

decadenza, entro sei mesi dalla fine del periodo di paga in corso alla scadenza del termine di durata della concessione o dalla data del provvedimento di concessione se successivo.

Il legislatore, nell'ambito del decreto-legge 31 dicembre 2020, n. 183, convertito in legge, con modificazioni, dalla legge 26 febbraio 2021, n. 21, (c.d. "DL Milleproroghe") ha inteso differire al 31 marzo 2021 il termine per la presentazione di domande di integrazione salariale scadute entro il 31 dicembre 2020.

L'intervento normativo, assolutamente pregevole, necessita di essere completato attraverso un differimento anche del termine per il c.d. conguaglio dei datori di lavoro privati, atteso che – in mancanza – si rischierebbe di depotenziare (sino alla neutralizzazione) il disposto normativo dettato dal DL Milleproroghe.

Il rischio evidente, e che deve necessariamente essere scongiurato, per i datori di lavoro che abbiano anticipato le somme dovute originariamente dall'INPS è di trovarsi nella situazione di non poterle recuperare dall'istituto.

Articolo 13

In ragione della stretta attinenza di materia, preme segnalare nell'ambito dell'articolo 13 una criticità che appare assolutamente necessario affrontare e risolvere: **la tutela del libero professionista positivo al COVID-19 o, comunque, sottoposto a misure di profilassi sanitaria.**

Per questi soggetti è necessario prevedere:

- (i) l'esonero dalla responsabilità professionale per mancato adempimento, nei termini, di ogni obbligo concernente la trasmissione di atti, documenti e istanze verso la pubblica amministrazione;
- (ii) la conseguente remissione in termini, dopo la certificazione – senza alcuna intermediazione degli ordini professionali – dell'avvenuta guarigione o della cessazione delle misure di profilassi.

Si tratta di un tema particolarmente caro alla categoria che, prima fra tutte, ne ha più volte segnalato l'assoluta urgenza, ottenendo peraltro – e sin dall'esame del c.d. DL Ristori – un primo solido sostegno dalla Commissione Lavoro del Senato e dalla sua Presidente e, poi, da tutte le forze politiche.

Preme segnalare che la necessità dell'intervento è tanto più evidente se si considera che – nell'ambito dell'esame del c.d. DL Milleproroghe – la proposta della categoria è stata presentata da tutte le formazioni politiche (nel dettaglio: emendamenti all'AC 2845 nn. 1.02. Giacomoni (FI), 1.06. Marco Di Maio (IV), 1.07. Viscomi (PD), 1.013. Rizzetto (FdI), 1.032. Invidia (M5S) e 1.035. Fassina (LeU).

Anche in ragione del contingentamento dei tempi di esame del c.d. DL Milleproroghe, tuttavia, non è stato possibile approvarla.

Il Governo, ad ogni modo, ha accolto uno specifico ordine del giorno (tanto alla Camera, quanto al Senato) volto ad assicurare questo tipo di tutela ai liberi professionisti.

Che il tema sia sentito ne è dimostrazione il fatto che presso la Commissione Giustizia del Senato della Repubblica è in discussione il Disegno di legge N. 1474 "Disposizioni per la sospensione della decorrenza di termini relativi ad adempimenti a carico del libero professionista in caso di malattia o di infortunio" (d'iniziativa dei senatori DE

BERTOLDI, FENU, PICHETTO FRATIN, ROMEO, MARINO e STEGER) che mira ad inserire analoga tutela per i professionisti in via strutturale, prescindendo quindi dalla contingenza pandemica.

La modifica normativa si ritiene necessaria in considerazione dell'attività svolta da alcune categorie professionali, che è fondamentale con riferimento – ad esempio – alla gestione delle domande di accesso ai trattamenti di integrazione salariale o delle altre misure di sostegno a imprese, famiglie e lavoratori.

In molte aree del Paese, infatti, la consulenza professionale a vantaggio delle imprese è svolta da micro o piccoli studi professionali o, addirittura, da singoli professionisti che, in caso di positività al COVID-19, non sono materialmente in grado di svolgere gli incarichi affidati e, quindi, di rispettare i termini decadenziali individuati *ex lege*.

La proposta, inoltre, serve a tutelare i clienti dei professionisti, che sarebbero comunque, astrattamente, responsabili nei confronti della pubblica amministrazione per inadempimento di obblighi e/o decadenza da facoltà.

La disposizione, di natura meramente ordinamentale, non recherebbe nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica e costituirebbe – viceversa – un fattivo sostegno all'attività libero professionale.

Articolo 17

L'articolo estende, sino al 31 dicembre 2021, la facoltà di proroga a-causale dei contratti a tempo determinato in ragione della attuale emergenza pandemica.

Appare opportuno sottolineare che detto intervento, sicuramente pregevole, è del tutto identico ad interventi che, nel corso del 2020, hanno consentito ai datori di lavoro di tenere in forza lavoratori a tempo determinato.

La già intercorsa fruizione di questo strumento di sostegno ha, tuttavia, condotto taluni datori di lavoro a lambire o addirittura superare il limite massimo di durate dei contratti a termine.

Per tali motivi, e nel pieno rispetto della disciplina unionale in materia (Direttiva 99/70/CE), **appare utile intervenire al fine di incrementare sino a 36 il limite massimo di mesi che possono essere riferiti ad un rapporto di lavoro a termine.**

L'intervento normativo proposto, di natura emergenziale e derogatorio – per un lasso di tempo predefinito – rispetto alla normativa vigente, appare necessario al fine di assicurare alle imprese strumenti utili alla offerta flessibile di posti di lavoro nella fase di – seppur timida – ripresa economica dopo la fase più acuta della pandemia da COVID-19, prescindendo dall'utilizzo di strumenti di ammortizzazione sociale.

In questo modo, e senza alcun tipo di ulteriore modificazione, si consente ai datori di lavoro di vincolare un lavoratore per un periodo di 12 mesi anche in deroga alle causali *ex lege* previste, sino ad un massimo comunque fissato a 36 mesi, rispettando così il già ricordato limite derivante dalla normativa dell'UE.

Parimenti, si assicura al lavoratore una maggiore continuità del rapporto di lavoro, tanto necessaria nell'attuale periodo pandemico, anche nell'ottica di una futura – ed auspicata – stabilizzazione.

La modificazione, meramente ordinamentale, non recherebbe nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica.