



Consiglio Nazionale dell'Ordine dei Consulenti del Lavoro

Camera dei Deputati

XI Commissione Lavoro pubblico e privato

e

VI Commissione Finanze

Audizione su

*decreto legge 12 luglio 2018 n. 87 recante disposizioni urgenti per la
dignità dei lavoratori e delle imprese
(cosiddetto "Decreto Dignità")*

OSSERVAZIONI E PROPOSTE



Consiglio Nazionale dell'Ordine dei Consulenti del Lavoro

Premessa

Signori Presidenti e Onorevoli Deputati, i Consulenti del Lavoro esprimono innanzitutto i più vivi ringraziamenti per l'opportunità che viene concessa di formulare le proprie osservazioni e proposte sul Decreto legge 13 luglio 2017, n. 87, il cd. Decreto Dignità, nonostante il brevissimo iter parlamentare tracciato.

I Consulenti del Lavoro, pur considerando molto positivi alcuni interventi del Decreto come quello sugli effetti delle delocalizzazioni, e condividendo che il contrasto alla precarietà sia un obiettivo da perseguire con la massima determinazione, osservano che gli strumenti utilizzati dal Decreto Dignità non sembrano i più adatti allo scopo.

Esprimono, quindi, sulla scorta di queste premesse, le seguenti osservazioni auspicando che possano essere utili per le relative riflessioni e per il miglioramento del testo.

I PARTE

Le modifiche apportate al contratto di lavoro a termine D. Lgs. 81/2015

1.1 Modifiche all'art. 19 del D.Lgs. 81/2015 - Apposizione del termine e durata massima

Le novità introdotte dal Decreto Dignità all'art. 19 comma 1 del D. Lgs. 81/2015 sono le seguenti. La prima riguarda la durata massima che può avere un contratto di lavoro subordinato a termine senza causale che passa da trentasei a dodici mesi". La seconda è relativa alla possibilità di apporre un termine superiore, ma non oltre i ventiquattro mesi, purché vi sia la presenza di specifiche motivazioni e condizioni legate ad esigenze temporanee e oggettive, estranee all'ordinaria attività (esigenze di carattere transitorio che non riguardano la normale attività d'impresa), per esigenze sostitutive di altri lavoratori (si tratta di una casistica indefinita che potrebbe includere causali di sostituzione sia prevedibili che imprevedibili, programmabili e non programmabili quali ad esempio assenze per ferie, maternità, infortunio, malattia) oppure connesse a incrementi temporanei, significativi e non programmabili dell'attività ordinaria (esigenze temporanee i cui requisiti devono sussistere contemporaneamente e che difficilmente sarebbero configurabili quali "non programmabili").

Da una prima analisi si evince come la tipologia di causale introdotta denota una rigidità specifica che va ben oltre le causali generiche ante 2015, le quali contemplavano ragioni tecniche, organizzative, produttive o sostitutive, venendo ora declinate delle causali tipiche. Secondo quanto previsto dall'art. 19 comma 4 modificato, è necessario inserire nell'atto scritto una specificazione dettagliata delle esigenze giustificatrici dell'apposizione di un termine:



Consiglio Nazionale dell'Ordine dei Consulenti del Lavoro

- in caso di rinnovo del contratto;
- in caso di proroga dello stesso rapporto quando il termine complessivo eccede i dodici mesi.

E' pertanto fondamentale dimostrare il carattere oggettivo delle causali da parte del datore di lavoro, sul quale grava il relativo onere della prova.

La scelta legislativa di non lasciare ambiti di determinazione alla contrattazione collettiva, al fine di inserire altre causali, rende molto rigida la norma che, in termini occupazionali, potrebbe rendere più difficile il ricorso a questa tipologia di contratto.

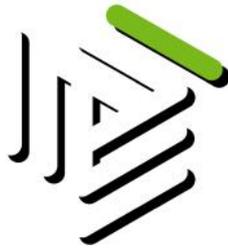
Nel comma 2 dell'art. 19 si prevede una nuova durata massima dei contratti a termine, durata che passa da trentasei a ventiquattro mesi relativamente ai rapporti di lavoro intercorsi tra lo stesso datore di lavoro e lo stesso lavoratore, per effetto di una successione di contratti, conclusi per lo svolgimento di mansioni di pari livello e categoria legale, indipendentemente dai periodi di interruzione tra un contratto e l'altro, compresi i periodi di missione aventi ad oggetto mansioni di pari livello e categoria legale, svolti tra i medesimi soggetti, nell'ambito di somministrazioni di lavoro a tempo determinato. Il riferimento è sempre a **“mansioni di pari livello e categoria legale”** e non di **“qualunque mansione”**. Si ritiene, pertanto, che il datore di lavoro possa assumere il medesimo lavoratore con un nuovo contratto a tempo determinato, in categorie legali differenti, per superare così il limite massimo di durata. A tale fine, occorrerà verificare l'inquadramento (livello e categoria) del lavoratore sia in eventuali rapporti in somministrazione intercorsi sia in precedenti contratti a tempo determinato, per determinare l'eventuale loro cumulabilità e verificare, quindi, il raggiungimento del limite massimo temporale.

La modifica relativa all'art. 19 comma 2 fa salve comunque le diverse disposizioni di cui ai contratti collettivi in merito alla possibilità di derogare alla durata massima dei ventiquattro mesi. Il superamento di tale limite, sia per effetto di un unico contratto o di una successione di contratti, produce la trasformazione del contratto a tempo determinato in contratto a tempo indeterminato dalla data di tale superamento.

Non è stato abrogato l'ulteriore contratto assistito della durata massima di 12 mesi che può essere stipulato presso l'ITL competente per territorio.

Per ciascun rinnovo del contratto a tempo determinato è previsto l'aumento dello 0,5% del contributo addizionale già in vigore.

Va, infine, precisato che secondo il nuovo dettato normativo inerente al contratto a termine il lavoro stagionale potrà essere rinnovato o prorogato anche in assenza delle condizioni previste dal nuovo art. 19 comma 1.



Consiglio Nazionale dell'Ordine dei Consulenti del Lavoro

Ipotesi migliorativa

Riportare la durata massima del contratto a termine alla misura di trentasei mesi. Ciò garantisce maggiori certezze in funzione della continuità della prestazione lavorativa. L'intenzione di reintrodurre le causali per legittimare la stipula del contratto a termine può essere confermata imponendo tale requisito per i rapporti di lavoro di durata superiore a ventiquattro mesi.

1.2 Modifiche all'art. 21 del D.Lgs. 81/2015 - Proroghe e rinnovi

Le novità introdotte dal Decreto Dignità in tema di proroghe e rinnovi prevedono che:

- il contratto possa essere rinnovato solo a fronte delle esigenze di cui all'articolo 19, comma 1;
- il contratto possa essere prorogato liberamente nei primi dodici mesi e, successivamente, solo in presenza delle esigenze di cui all'articolo 19, comma 1.

Le esigenze previste dall'art. 19 comma 1 prevedono la presenza di almeno una delle seguenti condizioni:

- a) esigenze temporanee e oggettive, estranee all'ordinaria attività, ovvero per esigenze sostitutive di altri lavoratori;
- b) esigenze connesse a incrementi temporanei, significativi e non programmabili dell'attività ordinaria.

Ipotesi migliorativa

Sempre al fine di impedire momenti di incertezza interpretativa, la formulazione delle causali deve essere riconsiderata affinché possano garantire gli obiettivi prefissi con il decreto senza introdurre motivi di ulteriore difficoltà applicativa ed interpretativa, causa di contenzioso. In particolare, la causale di natura sostitutiva di lavoratori assenti dovrebbe essere articolata in modo tale da essere connessa a qualsiasi tipo di assenza sia volontaria che involontaria e senza che vi sia una correlazione specifica con una singola motivazione, potendo così essere utilizzata per sostituire la complessiva assenza di un lavoratore a prescindere dalle specifiche motivazioni.

1.3 Modifiche all'art. 28 del D.Lgs. 81/2015- Decadenza e tutele

Altra modifica riguarda i termini di impugnazione del contratto a tempo determinato, che ora dovrà avvenire entro centottanta giorni dalla cessazione del singolo contratto, con qualsiasi atto scritto, anche extragiudiziale, idoneo a rendere nota la volontà del lavoratore anche attraverso l'intervento dell'organizzazione sindacale, diretto ad impugnare il licenziamento stesso, come previsto dal primo comma dell'articolo 6 della legge 15 luglio 1966, n. 604 (il termine precedente era di centoventi giorni). Va ricordato che l'impugnazione è inefficace se non è seguita, entro il successivo termine di centottanta giorni, dal deposito del ricorso nella cancelleria del tribunale in funzione di giudice



Consiglio Nazionale dell'Ordine dei Consulenti del Lavoro

del lavoro o dalla comunicazione alla controparte della richiesta di tentativo di conciliazione o arbitrato, ferma restando la possibilità di produrre nuovi documenti formatisi dopo il deposito del ricorso.

Ipotesi migliorativa

Non vi sono ragioni apparenti per giustificare il prolungamento del termine per verificare l'effettività della sussistenza delle ragioni giustificatrici l'apposizione del termine al contratto. Individuare un periodo più lungo ha come effetto certo l'aumento della latenza del contenzioso e l'allontanamento del momento della sua definizione. Non si ravvisano altrimenti giovamenti nell'ampliamento previsto dal decreto legge.

1.4 Decorrenza delle nuove disposizioni. Mancanza di un regime transitorio

Il Decreto Dignità, decreto legge 12 luglio 2018 n. 87, pubblicato sulla G.U. n. 161 del 13 luglio 2018, entrato in vigore il 14 luglio 2018, non prevede un regime transitorio che funga da cuscinetto tra la normativa abrogata e quella nuova. Ciò creerà non poche difficoltà sia ai lavoratori sia alle aziende.

Infatti, entrando in vigore la nuova normativa il giorno successivo a quello della pubblicazione del decreto (14 luglio 2018) ed applicandosi sia ai contratti di lavoro a tempo determinato stipulati successivamente a tale data, sia ai rinnovi e alle proroghe dei contratti in corso alla medesima data, le conseguenze saranno quelle che si riportano nei casi di seguito riportati.

Caso n. 1: contratto a tempo determinato che ha già superato i 12 mesi alla data di entrata in vigore del decreto dignità

1. Il rapporto di lavoro non ha ancora superato i 24 mesi: proroga o rinnovo (fermo restando il limite massimo dei 24 mesi, **in mansioni di pari livello e categoria legale e salve** le diverse disposizioni di cui ai contratti collettivi in merito alla possibilità di derogare alla durata massima dei ventiquattro mesi) sono possibili solamente in presenza di almeno una delle condizioni previste dall'art. 19 comma 1 (esigenze temporanee e oggettive, estranee all'ordinaria attività per esigenze sostitutive di altri lavoratori; esigenze connesse a incrementi temporanei, significativi e non programmabili dell'attività ordinaria) e comunque, in caso di proroga, per un massimo di quattro volte nell'arco di ventiquattro mesi a prescindere dal numero dei contratti.
2. Il rapporto di lavoro ha già superato i 24 mesi: non è possibile effettuare nessun rinnovo e nessuna proroga. Il datore di lavoro dovrà scegliere se trasformare il rapporto a tempo indeterminato oppure cessare il rapporto, rispettando la prima scadenza del termine utile.



Consiglio Nazionale dell'Ordine dei Consulenti del Lavoro

Caso n. 2: contratto a tempo determinato con durata inferiore ai 12 mesi alla data di entrata in vigore del decreto dignità

Fermo restando il limite massimo dei 24 mesi, **in mansioni di pari livello e categoria legale e salva** le diverse disposizioni di cui ai contratti collettivi in merito alla possibilità di derogare alla durata massima dei ventiquattro mesi:

3. Il rinnovo comporta necessariamente l'inserimento di una causale;
4. La proroga implica l'inserimento della causale solo qualora la durata complessiva del rapporto, compresa la proroga, ecceda i 12 mesi

Ipotesi migliorativa

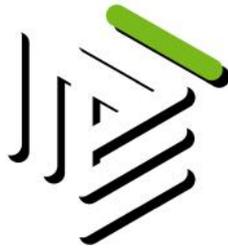
Al netto del giudizio di merito sull'efficacia della riforma recata dal d.l. n. 87/18 è indubbio il rilevante impatto per il cambio di registro, radicale, nella gestione dei rapporti di lavoro a tempo determinato, che vedono notevolmente ridotta la loro durata massima e, soprattutto, la reintroduzione della causalità necessaria alla sua legittimazione.

L'impatto è amplificato dalla previsione della immediata applicazione delle nuove norme anche ai contratti in corso, sebbene limitatamente alle proroghe ed ai rinnovi.

Appare perciò necessaria, al fine di consentire la dovuta introduzione graduale del nuovo regime, la previsione di un momento transitorio che sposti in avanti nel tempo l'efficacia del d.l. n. 87/18, assicurando così il dovuto momento di adattamento organizzativo.

1.5. Modifiche all'art. 34 del D.Lgs. 81/2015– Somministrazione

Anche il contratto di somministrazione a termine è stato coinvolto dalla nuova disciplina sui rapporti a tempo determinato. Le modifiche all'art. 34 del D.Lgs. 81/2015 prevedono la piena applicazione della disciplina prevista dal capo III del citato Decreto su lavoro a tempo determinato con la sola esclusione delle disposizioni previste dagli artt. 23 (numero complessivo dei contratti a tempo determinato) e 24 (Diritto di precedenza). Rispetto al passato si applicano in pieno le disposizioni dettate dall'art. 19 commi 1, 2 e 3 relativi all'apposizione del termine e della durata massima di 12 e 24 mesi, all'inserimento delle causali obbligatorie ed alla proroga relativa all'ulteriore contratto assistito della durata massima di 12 mesi che può essere stipulato presso l'ITL competente per territorio. Applicabile anche la nuova disciplina delle proroghe e dei rinnovi previsti dall'art. 21 che impongono, in caso di rinnovo la presenza delle esigenze (causali) di cui all'art. 19 c.1 ed in caso di proroga il nuovo limite massimo di quattro volte nell'arco dei ventiquattro mesi a prescindere dal numero dei contratti. Il contratto di somministrazione dovrà osservare le regole imposte dal c.d. "stop & go" previsto dal comma 2 dello stesso art. 21 nel caso in cui il lavoratore sia riassunto a tempo determinato entro dieci giorni dalla data di scadenza di un contratto di durata fino a sei mesi,



Consiglio Nazionale dell'Ordine dei Consulenti del Lavoro

ovvero venti giorni dalla data di scadenza di un contratto di durata superiore a sei mesi: nei casi suddetti, il secondo contratto si trasforma in contratto a tempo indeterminato. Anche per la somministrazione vale quanto disposto dal nuovo art. 2 comma 28 della Legge 92/2012: per ciascun rinnovo del contratto a tempo determinato in somministrazione è previsto l'aumento dello 0,5% del contributo addizionale già in vigore.

Si ricorda, all'uopo, che secondo la previgente normativa, al contratto di lavoro a tempo determinato poteva essere apposto un termine non superiore ai trentasei mesi senza obbligo di inserimento di alcuna causale specifica che giustificasse l'inserimento di un termine, salvo il caso di sostituzione. Pertanto la durata complessiva dei rapporti di lavoro a tempo determinato intercorsi tra lo stesso datore di lavoro e lo stesso lavoratore, tenendo conto anche dei periodi di missione svolti tra i medesimi soggetti, nell'ambito di somministrazioni di lavoro a tempo determinato, per effetto di una successione di contratti, conclusi per lo svolgimento di mansioni di pari livello e categoria legale e indipendentemente dai periodi di interruzione tra un contratto e l'altro, non poteva superare i trentasei mesi, fatte salve le disposizioni previste dalla contrattazione collettiva. Oltre tale limite il contratto si trasformava in contratto a tempo indeterminato dalla data di tale superamento.

Esisteva la possibilità di derogare alla durata massima di 36 mesi anche in presenza lavoro stagionale che veniva considerato un'eccezione rispetto alla medesima durata massima di 36 mesi, ricevendo una apposita regolamentazione nell'art. 21, comma 2.

In tema di proroghe e di rinnovi l'art. 21 prevedeva che la proroga fosse ammessa solo quando la durata iniziale del contratto era inferiore a 36 mesi e per un massimo di cinque volte nell'arco di 36 mesi a prescindere dal numero dei contratti e, qualora il numero delle proroghe superasse le cinque, il contratto si trasformava a tempo indeterminato dalla data della sesta proroga. Il rinnovo, tenendo conto delle tempistiche previste dallo "stop & go" era sempre consentito nel rispetto dei limiti dei 36 mesi. Sia proroghe che rinnovi potevano avvenire indipendentemente da eventuali esigenze o causali.

Orbene, alla luce delle modifiche operate dal Decreto Dignità, non è chiaro:

- il motivo per cui il legislatore abbia voluto specificare che, in caso di assunzione a tempo determinato, il rapporto di lavoro tra somministratore e lavoratore è soggetto alla disciplina del tempo determinato (con esclusione degli artt. 23 e 24 D.lgs. 81/2015), senza fare alcuna menzione al contratto commerciale stipulato con l'impresa utilizzatrice;
- come possa conciliarsi la riduzione alle quattro proroghe con quanto stabilito dal CCNL delle Agenzie per il lavoro (a ciò delegato dalla precedente normativa, sul punto ancora valida ed efficace), che al riguardo prevede la possibilità di effettuare sei proroghe per ogni contratto.



Consiglio Nazionale dell'Ordine dei Consulenti del Lavoro

Ipotesi migliorativa

L'impianto normativo si caratterizza tra l'altro per una diffusa assimilazione tra la disciplina del contratto a tempo determinato ed il contratto di somministrazione. In realtà si tratta di due istituti diversi per natura e finalità, che recepiscono esigenze legittime differenti tra di loro e dunque richiedono che sia mantenuta una regolamentazione distinta. In difetto, la penalizzazione del contratto di somministrazione appare del tutto eccessiva, finendo non tanto per perseguirne le applicazioni elusive, quanto per comprimerne del tutto qualsiasi applicazione.

II PARTE

Decreto Dignità: le modifiche apportate all'indennizzo nelle ipotesi di licenziamento

2.1 Modifica all'art. 3, comma 1, D.Lgs. 23/2015

L'ambito applicativo della normativa in vigore alla entrata in vigore (14.7.18) del Decreto Dignità delinea il seguente quadro:

- a) lavoratori assunti a tempo indeterminato dal 7 marzo 2015, ai quali si applica il D.Lgs. 23/2015 (Jobs act);
- b) lavoratori che, assunti prima 7 marzo 2015, siano dipendenti di aziende che, in conseguenza di assunzioni a tempo indeterminato, avvenute successivamente all'entrata in vigore del decreto medesimo, integrino il requisito occupazionale di cui all'articolo 18, ottavo e nono comma; in tale caso per espressa previsione dell'art. 2 comma 1 del D.Lgs. 23/2015, si applica il Jobs act;
- c) lavoratori assunti prima del 7 marzo 2015, ai quali si applica l'art. 18, legge 300/70, come novellato dalla legge 92/12.

Con il Decreto Dignità viene introdotta una ulteriore variante alle tutele sopra descritte.

Infatti, l'art. 3 comma 1 del Decreto Dignità stabilisce relativamente all'articolo 3, comma 1, del decreto legislativo 4 marzo 2015, n. 23, che le parole "non inferiore a quattro e non superiore a ventiquattro mensilità" sono sostituite dalle seguenti: "non inferiore a sei e non superiore a trentasei mensilità".

Ciò significa, sempre in riferimento ai lavoratori assunti dal 7 marzo 2015 indicati alla lettera a), di cui sopra, o assunti prima del 7 marzo 2015, ma con i requisiti indicati alla lettera b) di cui sopra, che:



Consiglio Nazionale dell'Ordine dei Consulenti del Lavoro

-per il datore di lavoro che occupa alle sue dipendenze più di quindici lavoratori o più di cinque se si tratta di imprenditore agricolo, o che, comunque, occupa più di sessanta dipendenti sul territorio nazionale¹, l'indennizzo sarà non inferiore a sei e non superiore a trentasei mensilità;

-per i datori di lavoro con non più di 15 dipendenti, l'indennizzo (a favore dei lavoratori assunti dal 7 marzo 2015) sarà non inferiore a tre mensilità (invece di due) e non superiore alla 6 mensilità (rimane invariato); al riguardo giova ricordare che per gli assunti prima del 7 marzo 2015 l'indennizzo previsto va da un minimo di 2,5 mensilità ad un massimo di 6/14 mensilità.

Per quanto concerne la condanna del datore di lavoro al pagamento di un'indennità, non assoggettata a contribuzione previdenziale, va detto che essa, nell'ambito dei limiti minimi e massimi su indicati, rimane calcolata nella misura di importo pari a due mensilità (una mensilità per i datori di lavoro con non più di 15 dipendenti e cioè che non raggiungano i requisiti dimensionali di cui all'articolo 18, ottavo e nono comma, della legge n. 300 del 1970) dell'ultima retribuzione di riferimento per il calcolo del trattamento di fine rapporto.

2.2. Considerazioni sulla *ratio* e sull'impatto delle novità

Alla luce dell'analisi sopra esposto, si ritiene opportuno valutare l'impatto della riforma in rapporto alla sua "*Ratio*", al suo "Impatto" ed infine alle sue "Criticità".

La *ratio* della novella legislativa risulta non particolarmente comprensibile. Si tratta di un aumento delle indennità da riconoscere in caso di licenziamento invalido. Non appaiono immediatamente evidenti i vantaggi occupazionali che si avrebbero o la limitazione della precarietà che ne dovrebbe conseguire. Si tratta di un intervento relativo ad un momento patologico e non ordinario della gestione del rapporto di lavoro. L'impatto si appalesa poco apprezzabile.

Quanto all'impatto effettivamente realizzabile rispetto ai fini perseguiti si ritiene sia oggettivamente limitato. L'aumento della misura massima dell'indennizzo è attualmente irrilevante. Considerato che il regime delle c.d. "tutele crescenti" si applica soltanto ai contratti stipulati dal 7 marzo 2015, tale misura riguarderà i licenziamenti – laddove giudicati illegittimi – irrogati nel 2033.

L'aumento della misura minima impatterà eventualmente soltanto per i lavoratori licenziati (sempre illegittimamente) con anzianità bassa. Per il resto le modalità di calcolo dell'indennità rimangono identiche.

¹ Cfr. nota 1



Consiglio Nazionale dell'Ordine dei Consulenti del Lavoro

Appaiono di difficile individuazione perciò le ragioni d'urgenza che dovrebbero richiedere l'adozione del decreto-legge.

Opportunità e certezza del diritto avrebbero richiesto il mantenimento della normativa in essere senza interventi modificativi.

Emergono inoltre ulteriori criticità. Oltre ai punti scrutinati in dettaglio, in generale è l'intervento che desta perplessità. Infatti, si nota da un lato una scarsa efficacia intrinseca nella dichiarata lotta alla precarietà (la norma non arreca alcuna modifica ontologica alla disciplina sulla quale interviene) e dall'altro lato una conseguenza negativa sugli istituti collegati. Uno su tutti: il meccanismo premiale dell'offerta conciliativa, introdotto dal jobs act, che, attualmente, prevede un sistema snello e rapido, grazie al quale le parti, in relazione alla legittimità del licenziamento, possono operare le proprie valutazioni di opportunità e decidere in via preventiva di comporre la potenziale lite. L'art. 6 del D.Lgs. n. 23/2015 fissa in un minimo di 2 ed un massimo di 18 mensilità la misura dell'offerta che il datore può proporre, con una mensilità per anno di anzianità di servizio.

L'aumento del minimo della indennità in caso di condanna diminuisce l'appetibilità dell'offerta. Conseguentemente depotenzia l'efficacia dell'istituto deflattivo, aumentando l'accesso al contenzioso, conseguenza evidentemente sfavorevole alle dinamiche del mondo del lavoro, che da sempre persegue celerità e certezza, attraverso la predisposizione di soluzioni alternative al contenzioso, per assicurare l'effettività della tutela sostanziale dei diritti in gioco.

III PARTE

Misure di contrasto alla delocalizzazione delle imprese e di salvaguardia dei livelli occupazionali

3.1 Misure di contrasto alla delocalizzazione delle imprese

Il Decreto Dignità, decreto legge 12 luglio 2018 n. 87, pubblicato sulla G.U. n. 161 del 13 luglio 2018, entrato in vigore il 14 luglio 2018, agli art. 5, 6 e 7, introduce una serie di misure volte a contrastare il fenomeno delle imprese che, una volta ricevuti gli aiuti di stato, provvedano a delocalizzare l'attività produttiva al di fuori dei confini dello Stato Italiano (c.d. delocalizzazione).



Consiglio Nazionale dell'Ordine dei Consulenti del Lavoro

Per meglio comprendere la portata della novella normativa e prima di analizzarne il contenuto in termini specifici è opportuno ricordare, innanzitutto, sotto il profilo nozionistico il significato generale di “aiuto di Stato” con riferimento alla normativa comunitaria a cui se ne devono sia la definizione che le limitazioni.

Con tale espressione, ai sensi dell'art. 87 del Trattato originario UE, si intende qualsiasi provvedimento che implichi un trasferimento di risorse dallo Stato o altro Ente pubblico ad imprese pubbliche o private. Per identificare se un provvedimento può essere annoverabile tra gli aiuti di stato e, quindi, essere utilizzato dalle imprese sino alla concorrenza con il c.d. *de minimis* o, in talune ipotesi, anche oltre, subordinandolo però all'incremento occupazionale netto, occorre ricercare i seguenti indici:

- deve procurare un vantaggio ai beneficiari;
- il vantaggio deve essere di origine statale;
- deve essere tale da alterare la concorrenza;
- deve essere in grado di incidere sugli scambi tra Stati membri.

Sulla base di questi presupposti, sotto il profilo sostanziale e in ragione della modalità di fruizione, l'aiuto di stato può essere alternativamente classificato quale:

- sovvenzione;
- prestito agevolato;
- esenzione fiscale;
- esonero versamento premi;
- riduzione oneri sociali e/o esonero dal pagamento dei contributi a carico del datore di lavoro;
- esonero dal pagamento di alcune imposte o tasse.

Risulta evidente come la genericità della formulazione utilizzata dalla normativa comunitaria attragga nel perimetro degli aiuti di stato qualunque misura che evidenzii una rispondenza ai richiamati indici. A titolo meramente esemplificativo rientrano pertanto in tale fattispecie: i contributi in conto impianti, i finanziamenti agevolati, il bando Inail incentivi alle imprese, l'esonero contributivo assunzioni nel Mezzogiorno (comma 893 art. 1 L. n. 205/17), l'agevolazione per l'assunzione dei percettori di Naspi e così via. Non è, per converso, ad esempio, da annoverare, tra gli aiuti di stato l'esonero contributivo introdotto dai commi 178 e seguenti della Legge di stabilità 2016. Come è noto esso è rivolto all'assunzione di lavoratori che, nei sei mesi precedenti, risultano privi di un rapporto di lavoro subordinato a tempo indeterminato. In relazione alla normativa comunitaria però, il suddetto esonero contributivo, ancorché costituisca una misura di riduzione del costo del lavoro con l'utilizzo di risorse statali, si caratterizza come



Consiglio Nazionale dell'Ordine dei Consulenti del Lavoro

intervento generalizzato, ovvero potenzialmente rivolto a tutti i datori di lavoro privati che operano in ogni settore economico del Paese, le cui unità produttive siano localizzate in qualsiasi area del territorio nazionale. La sua applicazione, infine, prescinde da criteri di discrezionalità amministrativa. Per le sue caratteristiche, la norma non risulta pertanto idonea a determinare un vantaggio a favore di talune imprese o settori produttivi o aree geografiche del territorio nazionale. Conseguentemente, la disciplina del predetto incentivo non è suscumbibile tra quelle disciplinate dall'art. 107 del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea.

Poiché gli aiuti di stato hanno lo scopo di accrescere la competitività delle imprese e con esse favorire il sistema economico del Paese, lo scopo del Decreto è per tutta evidenza quello di frenarne la delocalizzazione con particolare riferimento ai soggetti imprenditoriali che si siano avvalsi del sostegno statale nelle forme che abbiamo osservato ma che, trasferendo l'attività, ne facciano un uso evidentemente distorto per le finalità economiche interne.

In particolare il Decreto, per quanto attiene al contenimento del fenomeno della delocalizzazione delle imprese si muove su tre linee diverse ma convergenti:

5. limiti alla delocalizzazione delle imprese beneficiarie di aiuti (art. 5);
6. tutela dell'occupazione nelle imprese beneficiarie di aiuti (art. 6);
7. recupero del beneficio dell'iper ammortamento in caso di cessione o delocalizzazione degli investimenti (art. 7).

3.2 Sui limiti alla delocalizzazione delle imprese beneficiarie di aiuti.

La fattispecie oggetto della limitazione viene definita dall'art. 5, comma 6, laddove viene data la nozione di delocalizzazione, intendendosi per tale il "*trasferimento di attività economica o di sua parte dal sito produttivo incentivato ad altro sito, da parte della medesima impresa beneficiaria dell'aiuto o di altra impresa con la quale vi sia rapporto di controllo o collegamento ai sensi dell'articolo 2359 del codice civile*".

Sotto il profilo quantitativo il fenomeno rimane indefinito, in quanto il legislatore non ha specificato l'entità dell'attività economica (beni, attrezzature, impianti, personale etc.) delocalizzata, affinché si generi la delocalizzazione (come invece, diversamente, fa nel successivo articolo 6 in tema di tutela dell'occupazione). Da tale considerazione sembra, quindi, emergere che si verifichi la decadenza dell'aiuto (art. 5 comma 1) nel caso in cui qualsiasi "particella" aziendale venga trasferita stabilmente al di fuori dei confini comunitari fatta eccezione di quelli aderenti allo Spazio Economico Europeo. Del resto la normativa vieta il trasferimento sia dell'attività economica, intesa nella sua totalità, che di una *sua parte*, senza stabilirne la dimensione.



Consiglio Nazionale dell'Ordine dei Consulenti del Lavoro

Il decreto dedica due diversi articoli alle due diverse tipologie di aiuto di stato: l'art. 5 attiene all'aiuto di stato che "prevede l'effettuazione di investimenti produttivi ai fini dell'attribuzione del beneficio", l'art. 6 invece è relativo all'aiuto che prevede "la valutazione dell'impatto occupazionale".

Procedendo con ordine l'art. 5 al comma 1 prevede che: "fatti salvi i vincoli derivanti dai trattati internazionali, le imprese italiane ed estere, operanti nel territorio nazionale, che abbiano beneficiato di un aiuto di Stato che prevede l'effettuazione di investimenti produttivi ai fini dell'attribuzione del beneficio, decadono dal beneficio medesimo qualora l'attività economica interessata dallo stesso o una sua parte venga delocalizzata in Stati non appartenenti all'Unione Europea, ad eccezione degli Stati aderenti allo Spazio Economico Europeo, entro cinque anni dalla data di conclusione dell'iniziativa agevolata. In caso di decadenza, l'amministrazione titolare della misura di aiuto, anche se priva di articolazioni periferiche, accerta e irroga, secondo quanto previsto dalla legge 24 novembre 1981, n. 689, una sanzione amministrativa pecuniaria consistente nel pagamento di una somma in misura da due a quattro volte l'importo dell'aiuto fruito." Qualora ciò accadesse il beneficio decadrebbe con la conseguenza che le imprese sarebbero obbligate a restituire il beneficio maggiorato del tasso ufficiale di riferimento alla data di erogazione maggiorato di cinque punti percentuali, oltre al pagamento di una sanzione amministrativa in misura da due a quattro volte l'importo dell'aiuto fruito. Dalla lettura della norma risulta evidente che la "sanzione", come sopra indicata, è comminata secondo la procedura di cui alla legge n. 689/1981, colpisce indistintamente sia le imprese italiane, sia quelle straniere che operano con propria organizzazione in Italia.

Il successivo comma 2 del medesimo articolo 5 precisa che se i medesimi soggetti di cui al comma 1, sono destinatari di aiuti di Stato che prevedono l'effettuazione di investimenti produttivi specificatamente localizzati (es. aiuti per l'investimento in immobilizzazioni materiali in determinate regioni) ove delocalizzassero l'attività economica o parte di essa, nel quinquennio successivo alla conclusione dell'iniziativa o dal completamento dell'investimento agevolato, non solo fuori dall'ambito comunitario, ma anche al di fuori del sito incentivato seppure in Italia, incorrerebbero nella decadenza del beneficio, ma non anche nella sanzione pecuniaria. Il secondo comma detta, evidentemente, regole più stringenti per le imprese in quanto mira a mantenere "sul territorio" l'impresa, garantendo così anche l'occupazione.

I tempi e le modalità per il controllo del rispetto dei vincoli imposti dall'art. 5, commi 1 e 2, nonché per la restituzione dei benefici fruiti in caso di accertamento della decadenza saranno tuttavia definiti da ciascuna amministrazione con proprio provvedimento per i bandi ed i contratti relative alle misure di aiuto di propria competenza. Gli importi degli aiuti restituiti saranno destinati al bilancio dello Stato per essere assegnati alla medesima amministrazione titolare della misura per essere nuovamente erogati ai richiedenti.



Consiglio Nazionale dell'Ordine dei Consulenti del Lavoro

In ogni caso, poiché l'art. 5, comma 4, stabilisce che resta ferma l'applicazione ai benefici già concessi per effetto della disciplina previgente, sembra doversi dedurre che la novella si applichi unicamente per gli aiuti concessi o banditi dopo l'entrata in vigore del Decreto.

3.3 La tutela dell'occupazione nelle imprese beneficiarie di aiuti

L'articolo 6, rubricato "Tutela dell'occupazione nelle imprese beneficiarie degli aiuti", si pone come obiettivo di rendere più costoso il licenziamento in imprese, italiane o estere operanti in Italia, che abbiano ricevuto aiuti di Stato connessi alla valutazione dell'impatto occupazionale. L'ipotesi di cui trattasi potrebbe essere riferita, ad esempio, all'assunzione di un giovane NEET iscritto al programma Garanzia Giovani qualora l'assumente abbia già raggiunto la soglia degli aiuti *de minimis*, pari a 100.000€ per il settore trasporto merci c/terzi e 200.000€ per gli altri settori nell'arco temporale di 3 anni finanziari (vedi Reg. Ue n. 1407/2013). In questo caso infatti sarebbe richiesto, per poterne beneficiare, anche il rispetto dell'incremento occupazionale netto ai sensi Reg. UE n. 651/2014. La misurazione dell'incremento avverrà prima presuntivamente rispetto all'anno precedente e poi, mese per mese, a consuntivo, in modo da consolidare l'effettiva spettanza mensile dell'incentivo. Sul punto si veda anche l'interpello n. 34 del 17/12/2014 del Ministero del Lavoro, il quale chiarisce che una volta fissate le ULA nell'anno precedente, l'assunzione agevolata potrà legittimamente godere dell'incentivo nei singoli mesi di incremento occupazione, da confrontare per tutto il periodo agevolato. Il Regolamento UE n. 651/2014 prevede quindi che in caso di decremento della forza occupazionale dovuto a licenziamenti per motivi oggettivi, esclusi, quindi, i disciplinari o le dimissioni, l'agevolazione non si consolidi. La portata innovativa del primo comma dell'articolo 6 del Decreto in commento è quindi da ricercarsi nella locuzione "fuori dei casi riconducibili a giustificato motivo oggettivo" poiché con questa espressione il legislatore, di fatto, include ciò che prima era escluso. Dal tenore letterale della norma, infatti, si evince come la decadenza del beneficio avvenga oggi per tutte quelle imprese che riducano la soglia occupazionale per un qualunque motivo diverso da ragioni tecniche, organizzative, produttive inerenti l'azienda o per superamento del periodo di comporto (ricordiamo che il licenziamento per ragioni oggettive, individuale o collettivo, comporta un decremento delle ULA e quindi reca già come conseguenza la perdita del beneficio). Il legislatore, dunque, sembra voler ora includere, come causa decadenziale del beneficio, anche i motivi di carattere disciplinare. Tale scelta appare quantomeno discutibile perché limita l'azione disciplinare del datore di lavoro. Infatti, nella quotidianità della vita aziendale ben potrebbe accadere che il datore di lavoro si trovi nella condizione di dover licenziare per giusta causa un lavoratore e per questo subire la decadenza, ancorché in misura proporzionale, del beneficio. La "sanzione" collegata alla valutazione dell'impatto occupazionale, valutazione da effettuarsi nei cinque anni successivi alla data di



Consiglio Nazionale dell'Ordine dei Consulenti del Lavoro

completamento dell'investimento (la stima delle ULA avviene invece fino ad esaurimento del periodo di utilizzo della misura qualificabile come aiuto di stato), è la decadenza dal beneficio in presenza di una riduzione superiore al 10%; la decadenza dal beneficio è disposta in misura proporzionale alla riduzione del livello occupazionale ed è comunque totale in caso di riduzione superiore al 50%. Questo ultimo passaggio porterebbe a concludere che, se in un'azienda di 10 dipendenti venisse licenziato un lavoratore (diminuendo la forza occupazionale del 10%) per ragioni diverse dal giustificato motivo oggettivo nei 5 anni successivi al termine dell'investimento, l'agevolazione goduta decadrebbe "solo" nella misura del 10% del suo valore. L'azienda sarà tenuta a restituire il beneficio, per effetto della decadenza, maggiorato di un tasso di interesse pari al tasso ufficiale di riferimento alla data di erogazione o fruizione dell'aiuto, maggiorato di cinque punti percentuali.

3.4 Recupero del beneficio dell'iper ammortamento in caso di cessione o delocalizzazione degli investimenti

L'art. 7 del Decreto esordisce con una disposizione d'interpretazione autentica con cui al primo comma si stabilisce che l'iper ammortamento di cui all'articolo 1, comma 9, della legge 11 dicembre 2016, n. 232 e successive proroghe, spetta a condizione che i beni agevolabili siano destinati a strutture produttive situate nel territorio dello Stato. Per questa ragione ove, nel corso del periodo di fruizione della maggiorazione del costo, i beni agevolati venissero ceduti a titolo oneroso o destinati a strutture produttive situate all'estero, anche se appartenenti alla stessa impresa, si procederebbe al recupero dell'iper ammortamento di cui in argomento.

Il recupero avviene attraverso una variazione in aumento del reddito imponibile del periodo d'imposta in cui si verifica la cessione a titolo oneroso o la delocalizzazione degli investimenti agevolati per un importo pari alle maggiorazioni delle quote di ammortamento complessivamente dedotte nei precedenti periodi d'imposta, senza applicazione di sanzioni e interessi.

L'art. 7 precisa inoltre che le disposizioni sul recupero dell'iper ammortamento si applicano agli investimenti effettuati successivamente alla data di entrata in vigore del decreto medesimo in ragione del principio del *tempus regit actum*.

Gli articoli del Decreto Dignità, tesi a contrastare il fenomeno della delocalizzazione, si muovono nella corretta direzione di eliminare pratiche maliziose o fraudolente mirate ad ottenere benefici in Italia da parte di aziende che trasferiscano la propria attività economica, ancorché in termini parziali.

Nonostante il pregevole sforzo, tuttavia, le disposizioni normative tratteggiate presentano talune lacune che imporrebbero precisazioni testuali più stringenti. Ad esempio nell'ambito dell'art. 6 si parla di decadenza dai benefici nei cinque anni successivi dalla "data di completamento dell'investimento" senza qualificarne il significato. Sempre nel medesimo articolo si afferma che la valutazione sull'impatto occupazionale sulla riduzione dei livelli occupazionali si



Consiglio Nazionale dell'Ordine dei Consulenti del Lavoro

misura “fuori dai casi riconducibili a giustificato motivo oggettivo”. Poiché anche in caso di delocalizzazione i lavoratori dovranno essere licenziati per ragioni oggettive, sarà sicuramente difficile comprendere quali siano i licenziamenti di natura oggettiva rilevanti o irrilevanti ai fini dell'applicazione delle disposizioni del Decreto. Tale valutazione peraltro potrebbe essere resa ancora più difficile allorché la valutazione del trasferimento (parziale) dell'attività sia connotata dal trasferimento di beni immateriali o programmi informatici e pertanto di beni dematerializzati.

Questo significa che in assenza di interventi chiarificatori, l'atto normativo si presterà a favorire un ampio contenzioso tra pubblica amministrazione e imprese interessate alla presunta delocalizzazione.

3.5. *Split payment*

L'articolo 12, comma 1 del decreto legge 12 luglio 2018, n. 87 dispone di fatto l'abrogazione del regime del c.d. *split payment* alle prestazioni di servizi rese ai soggetti di cui ai commi 1, 1-bis e 1-quinquies dell'art. 17-ter del DPR 633/72, i cui compensi sono assoggettati a ritenute alla fonte a titolo di imposta sul reddito ovvero a ritenuta a titolo di acconto di cui all'articolo 25 del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 600.

Ipotesi migliorativa

L'applicazione estesa del regime dello *split payment*, così come la sua esclusione per una intera categoria, non appare immediatamente adeguata alle istanze eterogenee che emergono in ragione dell'elemento territoriale, soggettivo, oggettivo.

Appare perciò opportuna una revisione della norma, che consenta una applicazione volontaria del regime da adottare, da determinare attraverso l'accordo delle parti in sede di conferimento dell'incarico, consentendo così l'applicazione del regime ordinario, o di quello speciale in discorso, compatibilmente con le esigenze individuate di volta in volta dai singoli in relazione alla fattispecie concreta. Ciò realizza un'azione efficiente ed attagliata al caso concreto e non impegna l'amministrazione in regimi rigidi e diffusi che non tengono conto delle istanze reali.