

# AMMORTIZZATORI SOCIALI COSA NON HA FUNZIONATO

ROMA, 29 LUGLIO 2020

## Mobilizzazione dei Consulenti del Lavoro

*Le proposte di semplificazione a favore di imprese e lavoratori*



Consulti del Lavoro  
▼ Consiglio Nazionale dell'Ordine



Consulti del Lavoro  
▼ Ente Nazionale Previdenza Assistenza





## INTRODUZIONE

---

### *Le ragioni di questo documento. La concretezza delle conclusioni.*

Quella che segue è un'analisi della normativa del legislatore *covidico* che ha interessato, nel breve volgere dei pochi mesi in cui si è sviluppato il fenomeno pandemico, lavoratori, datori di lavoro, operatori, Consulenti del Lavoro. Questi ultimi in prima linea per far fronte alle esigenze dei lavoratori, di tutti i lavoratori, superando le enormi difficoltà causate da un profluvio di provvedimenti legislativi, amministrativi, finanche conferenze e comunicati stampa, che con la loro tempistica nell'annunciare norme di là da venire, hanno aggravato l'incertezza e l'emergenza già determinate dall'eccezionale gravità di quanto accadeva (una pandemia senza precedenti per il mondo moderno), e dall'essenza fondamentale degli interessi e dei diritti sui quali interferiva; la salute ed il lavoro, due categorie di beni fondamentali.

Questo documento giunge in conclusione a formulare una proposta che è ontologicamente identica a quella iniziale, che già questa Categoria professionale aveva immediatamente sottoposto all'attenzione dell'esecutivo, restando però inascoltata: "l'Ammortizzatore Sociale Unico". Uno strumento cioè, che, a prescindere dalla forma concreta attraverso la quale lo si voglia attuare, rechi quei contenuti fondamentali qui tracciati con la sezione finale di questo documento, tali da garantire il concreto ed effettivo riscontro alle esigenze che – prognosticate dai Consulenti del Lavoro – si sono puntualmente verificate nella realtà: snellezza di forme, celerità nei provvedimenti, onnicomprensività della platea dei destinatari. Il tutto accompagnato da misure-corollario tese a favorire il rilancio economico, nella consapevolezza che le misure di natura assistenziale, pur necessarie e soprattutto urgenti nel momento emergenziale, devono, con altrettanta rapidità ed efficienza, essere sostituite da soluzioni di politica attiva per il sostegno all'economia e, conseguentemente, del mercato del lavoro.

Quello che segue non è un esercizio filosofico. Ne sono la riprova i dati contenuti nelle prime due sezioni, che precedono quella che è la proposta della Categoria. Dati oggettivi, che denunciano inequivocabilmente come il segnale d'allarme immediatamente lanciato dai Consulenti del Lavoro sia stato poi confermato: provvedimenti legislativi alluvionali, non di rado confusi o contraddittori tra loro. Interventi di prassi amministrativa sistematicamente in ritardo, ad acuire ulteriormente il momento di crisi operativa. Le conclusioni, e la proposta recata, tengono conto dell'esperienza verificata sul campo e offrono le soluzioni di recupero ad un contesto che ha registrato le farraginosità che questo documento dimostra essersi verificate.

Il tutto con un obiettivo concreto che, lungi dalla sterile critica, premessa la dimostrazione del vizio d'origine conseguente alla scelta del legislatore, di adottare gli strumenti ordinari per far fronte ad una emergenza eccezionale, si propone, alla luce dei dati emergenti e scevro di condizionamenti confessionali, di formulare in concreto, una alternativa di immediata attuabilità. Senza la presunzione che debba obbligatoriamente costituire "la" soluzione, ma con la consapevolezza, sorretta dall'esperienza maturata sul campo da decine di migliaia di professionisti, che possa tracciare la direzione corretta di un percorso di riforma il cui inizio non può più essere procrastinato, pena la responsabilità per chi dovesse risultare colpevole di questa omissione.

**Marina Calderone**

*Presidente del Consiglio Nazionale dell'Ordine dei Consulenti del Lavoro*



## QUADRO NORMATIVO

---

### 1. DECRETO-LEGGE 2 MARZO 2020, N. 9

Con il D.L. 2 marzo 2020, n. 9, recante "*Misure urgenti di sostegno per famiglie, lavoratori e imprese connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19*", pubblicato in Gazzetta Ufficiale n. 53 del 2 marzo 2020 e vigente dal medesimo giorno della sua pubblicazione, il Governo ha adottato, tra l'altro, misure d'urgenza in materia di ammortizzatori sociali in favore di aziende operanti e lavoratori residenti nei comuni in cui si sono registrati i primi casi di contagio, così come individuati nell'allegato n. 1 al Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 1° marzo 2020, pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale 1° marzo 2020, n. 52.

In particolare, i comuni della c.d. zona rossa erano:

- per la Regione Lombardia: Bertonico, Casalpusterlengo, Castelgerundo, Castiglione D'Adda, Codogno, Fombio, Maleo, San Fiorano, Somaglia, Terranova dei Passerini;
- per la Regione Veneto: Vo' Euganeo.

### Cassa integrazione guadagni ordinaria e assegno ordinario (art. 13)

Vi potevano accedere esclusivamente i datori di lavoro:

- con unità produttive site nei richiamati comuni della zona rossa;
- con unità produttive al di fuori dei suddetti comuni ma con esclusivo riferimento ai lavoratori già residenti o domiciliati in tali territori comunali e, per questo motivo, impossibilitati a prestare la propria attività lavorativa in conseguenza dell'emergenza epidemiologica.

L'accesso alle misure risultava semplificato in quanto non soggetto alle procedure sindacali di cui all'art. 14, comma 1 e 4, del D.Lgs. n. 148/2015.

In merito ai termini per la presentazione delle domande, ampliati rispetto a quelli ordinariamente previsti per l'intervento della cassa integrazione guadagni ordinaria ex art. 15, comma 2, e per quello dell'assegno ordinario ex art. 30, comma 2, del medesimo D.Lgs. n. 148/2015, l'istanza avrebbe potuto, infatti, essere presentata entro la fine del quarto mese successivo a quello in cui ha avuto inizio il periodo di sospensione o di riduzione dell'attività lavorativa.

Si rammenta, peraltro, che l'inizio del periodo di sospensione era da considerarsi corrispondente:

- al momento iniziale della contrazione dell'attività per i datori di lavoro con sede nell'ambito dei comuni facenti parte della zona rossa;
- con l'astensione lavorativa dei residenti o domiciliati nella zona rossa, dipendenti di datori di lavoro con unità produttive esterne a tale ambito geografico.

Le misure di sostegno al reddito erano destinate ai lavoratori dipendenti, dei datori di lavoro richiedenti la prestazione, in forza alla data del 23 febbraio 2020 ed erano riconosciute per un periodo non superiore a tre mesi.

Mentre in termini classici il Fondo di Integrazione Salariale (FIS) garantisce l'assegno ordinario unicamente per i datori di lavoro che occupano mediamente più di quindici 15 dipendenti, compresi gli apprendisti, nel semestre precedente la data di inizio delle sospensioni o riduzioni dell'orario di lavoro, l'art. 13, comma 4, del D.L. n. 9/2020, per le ragioni connesse all'emergenza epidemiologica ne ha esteso la portata anche in favore dei lavoratori dipendenti presso datori di lavoro iscritti al Fondo di Integrazione Salariale che occupano mediamente più di 5 dipendenti.

## Trattamento di integrazione salariale ordinario per le aziende che si trovano già in cassa integrazione straordinaria (art. 14)

Le aziende situate nei comuni della c.d. zona rossa, individuati nell'allegato n. 1 al DPCM 1° marzo 2020, che alla data del 23 febbraio 2020, in cui è entrato in vigore il D.L. n. 6/2020, avevano già in corso un trattamento di integrazione salariale straordinario, previa l'adozione da parte del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali di un decreto di interruzione degli effetti di tale trattamento ai sensi dell'art. 14 del D.L. n. 9/2020, hanno potuto presentare domanda di cassa integrazione ordinaria ai sensi dell'articolo 13 della medesima disposizione d'urgenza, per un periodo di durata comunque non superiore a tre mesi.

La concessione della cassa integrazione ordinaria era espressamente subordinata all'interruzione degli effetti della concessione della cassa integrazione straordinaria precedentemente autorizzata.

## Cassa integrazione guadagni in deroga (art. 15)

L'art. 15 del D.L. n. 9/2020 ha introdotto misure di sostegno al reddito in costanza di lavoro, in deroga agli strumenti ordinari a favore dei datori di lavoro per i quali non trovino applicazione le tutele previste dalle vigenti disposizioni in materia di sospensione o riduzione di orario.

Ne sono stati beneficiari, con la sola eccezione dei datori di lavoro domestici, i soggetti datoriali del settore privato, compreso quello agricolo:

- con unità produttive site nei comuni della c.d. zona rossa, come individuati nell'allegato n. 1 al DPCM 1° marzo 2020;
- che non hanno sede legale o unità produttiva od operativa nei Comuni suddetti, ma che occupino dipendenti residenti o domiciliati in tali ambiti geografici.

La concessione del sostegno al reddito è stata prevista per un periodo massimo di tre mesi a decorrere dal 23 febbraio 2020. I beneficiari sono stati altresì ammessi alla contribuzione figurativa e ai relativi oneri accessori.

I datori di lavoro hanno dovuto presentare le domande alla competente Regione che ha provveduto ad istruirla secondo l'ordine cronologico di presentazione. Il trattamento in deroga è stato concesso con specifico decreto delle regioni interessate che l'hanno trasmetterlo all'INPS in modalità telematica entro quarantotto ore dall'adozione unitamente alla lista dei beneficiari.

L'erogazione della provvidenza è stata effettuata esclusivamente con la modalità di pagamento diretto della prestazione da parte dell'INPS.

## Cassa integrazione in deroga per Lombardia, Veneto ed Emilia-Romagna (art. 17)

L'art. 17 del D.L. n. 9/2020 ha introdotto ulteriori misure di cassa integrazione guadagni in deroga al di fuori della previsione di cui al richiamato art. 15 del D.L. n. 9/2020.

In particolare, la misura è stata riconosciuta dalle regioni Lombardia, Veneto ed Emilia-Romagna ai datori di lavoro del settore privato, compreso quello agricolo, 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, in favore dei dipendenti in forza al 23 febbraio 2020.

I soggetti datoriali interessati – con esclusioni dei datori di lavoro domestico – sono stati coloro:

- con unità produttive situate nelle regioni Lombardia, Veneto ed Emilia-Romagna;
- che, pur non avendo sede legale o unità produttive od operative nelle citate regioni, occupassero lavoratori residenti o domiciliati nelle predette aree territoriali.

Tale trattamento è stato riconosciuto per la durata della sospensione del rapporto di lavoro e comunque per un periodo massimo di un mese.

## 2. DECRETO-LEGGE 17 MARZO 2020, N. 18

Il D.L. 17 marzo 2020, n. 18, recante "*Misure di potenziamento del Servizio sanitario nazionale e di sostegno economico per famiglie, lavoratori e imprese connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19*", è stato pubblicato sulla G.U. 17 marzo 2020, n. 70, con efficacia dal medesimo giorno. Tra le disposizioni urgenti emanate dal decreto-legge, sussistono quelle in materia di sostegno al reddito in costanza di rapporto di lavoro, a carattere di specialità, per affrontare l'emergenza COVID-19 in ambito nazionale. Per la loro portata, sotto il profilo soggettivo, ne sono beneficiari tutti i datori di lavoro i quali, a seconda del proprio inquadramento contributivo e per quanto di competenza, potranno invocare alternativamente:

- la cassa integrazione guadagni ordinaria (art. 19);
- l'assegno ordinario (art. 19);
- la cassa integrazione guadagni in deroga (art. 22).

Sono state altresì introdotte misure che permettono l'interruzione:

- della cassa integrazione guadagni straordinaria a favore dell'intervento della cassa integrazione guadagni ordinaria speciale di cui in argomento (art. 20);
- nell'ambito del FIS, dell'assegno di solidarietà a favore dell'assegno ordinario (art. 21).

I trattamenti di sostegno al reddito sono concessi entro determinati limiti di spesa il cui monitoraggio è demandato all'INPS.

### Norme speciali in materia di trattamento ordinario di integrazione salariale e assegno ordinario (art. 19)

L'art. 19 del D.L. n. 18/2020 stabilisce che i datori di lavoro, che subiscano una sospensione o una riduzione dell'attività lavorativa per eventi riconducibili all'emergenza epidemiologica da COVID-19, possono presentare una domanda di concessione del trattamento ordinario di integrazione salariale o di accesso all'assegno ordinario con una specifica causale qualificata "emergenza COVID-19".

Sotto il profilo temporale, il ricorso alla CIGO e all'assegno ordinario non può eccedere un segmento temporale superiore a nove settimane per periodi decorrenti dal 23 febbraio 2020 e comunque entro il mese di agosto 2020.

Ai fini del beneficio della misura, è sufficiente che i lavoratori fossero in forza al 23 febbraio 2020, a prescindere dalla anzianità di effettivo lavoro. Mentre in termini classici il Fondo di integrazione salariale (FIS) garantisce l'assegno ordinario unicamente per i datori di lavoro che occupano mediamente più di quindici 15 dipendenti, compresi gli apprendisti, nel semestre precedente la data di inizio delle sospensioni o riduzioni dell'orario di lavoro, l'art. 19, comma 5, del D.L. n. 18/2020, per le ragioni connesse all'emergenza epidemiologica e per la sola durata del periodo delle connesse criticità, ha esteso la portata anche in favore dei lavoratori dipendenti presso datori di lavoro iscritti al Fondo di Integrazione Salariale che occupano mediamente più di 5 dipendenti.

In questo caso il trattamento è concesso, su istanza del datore di lavoro, con la modalità di pagamento diretto della prestazione da parte dell'INPS.

Attesa la peculiarità della situazione contingente, i periodi di trattamento ordinario di integrazione salariale e assegno ordinario concessi per la causale "emergenza COVID-19" – oltre ad essere neutralizzati ai fini delle successive richieste – con riferimento al D.Lgs. n. 148/2015, non sono computati ai fini delle durate previste dagli artt. 4, commi 1 e 2, 12, 29, comma 3, 30, comma 1, e 39 del D.Lgs. n. 148/2015.

Per altro verso, all'assegno ordinario garantito dal FIS, limitatamente all'anno 2020, non si applica il tetto aziendale di cui all'articolo 29, comma 4, secondo periodo, del D.Lgs. n. 148/2015 in materia di equilibrio finanziario.

L'art. 19, comma 4, esclude le suddette prestazioni del trattamento ordinario di integrazione salariale e dell'assegno ordinario dalla contribuzione addizionale, altrimenti pretesa dagli artt. 5, 29, comma 8, secondo periodo, e 33, comma 2, del D.Lgs. n. 148/2015.

Secondo le disposizioni di cui all'art. 19, comma 6, anche i Fondi di solidarietà bilaterale alternativi di cui all'articolo 27 del D.Lgs. n. 148/2015 devono garantire l'erogazione dell'assegno ordinario, con carattere di specialità, di cui all'art. 19, comma 1, del D.L. n. 18/2020 con le medesime modalità di cui al medesimo articolo con oneri finanziari posti a carico del bilancio dello Stato entro determinati limiti di spesa previsti al comma 6. I Fondi di solidarietà bilaterali del Trentino e dell'Alto Adige, di cui all'art. 40 del D.Lgs. n. 148/2015, devono garantire l'assegno ordinario di cui al citato art. 19.

### Trattamento ordinario di integrazione salariale per le aziende che si trovano già in cassa integrazione straordinaria (art. 20)

Le aziende che alla data del 23 febbraio 2020 – giorno in cui è entrato in vigore il D.L. n. 6/2020 – avevano in corso un trattamento di integrazione salariale straordinaria possono presentare domanda di cassa integrazione ordinaria ai sensi dell'articolo 19 del D.L. n. 18/2020 per un periodo di durata comunque non superiore a nove settimane.

Al ricorrere della condizione, le aziende interessate possono procedere alla sospensione delle misure d'intervento della CIGS preordinate dalle varie causali di cui all'art. 21, del D.Lgs. n. 148/2015 che possono essere così sostituite dalla cassa integrazione ordinaria a carattere di specialità di cui all'art. 19 del D.L. n. 18/2020.

### Trattamento di assegno ordinario per i datori di lavoro che hanno trattamenti di assegni di solidarietà in corso (art. 21)

L'art. 21 del D.L. n. 18/2020 prevede che i datori di lavoro, iscritti al Fondo di Integrazione Salariale, che alla medesima data del 23 febbraio 2020 avevano in corso un assegno di solidarietà, possono presentare domanda di concessione dell'assegno ordinario previsto dall'art. 19 per un periodo non superiore a nove settimane. La concessione del trattamento ordinario sospende e sostituisce l'assegno di solidarietà già in corso.

### Nuove disposizioni per la cassa integrazione in deroga (art. 22)

Il legislatore, all'art. 22, introduce norme emergenziali di sostegno al reddito a favore dei dipendenti dei soggetti datoriali 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.

Ne sono interessati pertanto tutti i datori di lavoro privati, compresi quelli del settore agricolo, della pesca e del terzo settore compresi gli enti religiosi civilmente riconosciuti – con la sola esclusione di quelli di lavoro domestico – non rientranti nell'ambito di applicazione della disciplina della cassa integrazione guadagni ordinaria e straordinaria, per i quali non siano stati costituiti i Fondi di solidarietà bilaterali o i Fondi di solidarietà bilaterali alternativi di cui agli artt. 26 e 27 del D.Lgs. n. 148/2015, indipendentemente dal numero dei dipendenti in forza.

Per i soggetti intercettati dall'art. 22, comma 1, del D.L. n. 18/2020, le regioni e le province autonome possono riconoscere, in 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.

Il trattamento, al ricorrere delle condizioni, viene concesso previo accordo con le organizzazioni sindacali comparativamente più rappresentative a livello nazionale, e può essere concluso anche in via telematica. Secondo il dettato normativo tuttavia tale previsione è prevista unicamente per i datori di lavoro che occupano più di cinque dipendenti. Ai lavoratori destinatari della provvidenza sono peraltro riconosciuti la contribuzione figurativa e i relativi oneri accessori.

Con riferimento ai lavoratori del settore agricolo, il trattamento di sostegno al reddito attraverso la cassa integrazione in deroga per le ore di riduzione o sospensione delle attività, nei limiti ivi previsti, è equiparato a lavoro ai fini del calcolo delle prestazioni di disoccupazione agricola.

Il trattamento di cui al presente articolo è riconosciuto, entro determinati limiti di spesa, a decorrere dal 23 febbraio 2020 e limitatamente ai dipendenti già in forza alla medesima data.

Deputate a concedere i trattamenti di cassa integrazione in deroga di cui all'art. 22 del D.L. n. 18/2020 sono le regioni e le province autonome mediante apposito decreto da trasmettere all'INPS in modalità telematica entro quarantotto ore dall'adozione, unitamente alla lista dei beneficiari. L'Istituto provvede poi direttamente all'erogazione del trattamento tramite pagamento diretto. Per usufruire del trattamento i datori di lavoro devono presentare una specifica domanda alla competente Regione o Provincia autonoma.

Sul tema, tuttavia, si rammenta che secondo quanto disposto dalla disciplina di cui all'art. 2 del D.M. 24 marzo 2020, qualora vi siano datori di lavoro con più unità produttive, site in cinque o più regioni o province autonome, al fine del coordinamento delle relative procedure, la prestazione sarà concessa con decreto del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali. In ragione di tale disposizione, l'INPS, alla lettera h) della circolare n. 47/2020, ha ribadito che, laddove ci siano datori di lavoro con più unità produttive, site in cinque o più regioni o province autonome, c.d. "plurilocalizzate", la prestazione è concessa con decreto del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, similmente a quanto già previsto in passato per la cassa integrazione in deroga.

Le istanze sono istruite secondo l'ordine cronologico di presentazione e l'erogazione del trattamento è effettuata esclusivamente con la modalità di pagamento diretto della prestazione da parte dell'INPS.

A tale scopo, attesa la previsione dell'art. 44, comma 6-ter del D.Lgs. n. 148/2015, il datore di lavoro è obbligato ad inviare all'INPS tutti i dati necessari per il pagamento dell'integrazione salariale, secondo le modalità stabilite dal medesimo, entro lo stesso termine previsto dal comma 6-bis per il conguaglio o la richiesta di rimborso e quindi 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. Trascorso inutilmente tale termine, il pagamento della prestazione e gli oneri ad essa connessi rimangono a carico del datore di lavoro inadempiente. L'art. 22, comma 7, per ragioni di coordinamento normativo, precisa che rimangono ferme le disposizioni in materia di cassa integrazione guadagni in deroga dettate dall'art. 15 e 17 del D.L. n. 9/2020 a favore di datori di lavoro del settore privato, compreso quello agricolo, con unità produttive site nei comuni

individuati nell'allegato 1 al DPCM 1° marzo 2020 e a quelli delle regioni Lombardia, Veneto ed Emilia-Romagna.

### 3. DECRETO-LEGGE 8 APRILE 2020, N. 23

#### Disposizioni in materia di lavoro (art. 41)

1. Le disposizioni di cui all'articolo 19 del decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18, si applicano anche ai lavoratori assunti tra il 24 febbraio 2020 e il 17 marzo 2020.
2. Le disposizioni di cui all'articolo 22 del decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18, si applicano anche ai lavoratori assunti tra il 24 febbraio 2020 e il 17 marzo 2020.
3. Le domande presentate ai sensi del comma 4 dell'articolo 22 del decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18, sono esenti dall'imposta di bollo.

### 4. LEGGE 24 APRILE 2020, N. 27

#### *Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18*

Il decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18, recante *"Misure di potenziamento del Servizio Sanitario Nazionale e di sostegno economico per famiglie, lavoratori e imprese connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19"*, è convertito in legge con le modificazioni riportate in allegato alla presente legge.

I decreti-legge 2 marzo 2020, n. 9, 8 marzo 2020, n. 11, e 9 marzo 2020, n. 14, sono abrogati. Restano validi gli atti ed i provvedimenti adottati e sono fatti salvi gli effetti prodottisi ed i rapporti giuridici sorti sulla base dei medesimi decreti-legge 2 marzo 2020, n. 9, 8 marzo 2020, n. 11, e 9 marzo 2020, n. 14.

### 5. DECRETO-LEGGE 19 MAGGIO 2020, N. 34

Il D.L. 19 maggio 2020, n. 34, recante *"Misure urgenti in materia di salute, sostegno al lavoro e all'economia, nonché di politiche sociali connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19"*, è intervenuto sulla platea degli ammortizzatori sociali a carattere emergenziale previsti dal D.L. n. 18/2020 prevedendo un ampliamento dei termini di durata a talune condizioni oltre che numerose modificazioni procedurali.

#### Modifiche all'articolo 19 in materia di trattamento ordinario di integrazione salariale e assegno ordinario (art. 68)

L'art. 68 ha provveduto a modificare e integrare le disposizioni dettate dall'art. 19 del D.L. n. 18/2020, estendendo le provvidenze della CIGO e dell'assegno ordinario anche ai lavoratori assunti fino alla data del 25 marzo 2020.

In primo luogo, le modifiche intervenute prevedono una proroga della durata della cassa integrazione guadagni ordinaria (CIGO) e dell'assegno ordinario.

Secondo la nuova versione della prima parte dell'art. 19, i datori di lavoro che nell'anno 2020 sospendono o riducono l'attività lavorativa per eventi riconducibili all'emergenza epidemiologica da COVID-19, possono presentare domanda di concessione del trattamento ordinario di integrazione salariale o di accesso all'assegno ordinario con causale *"emergenza COVID-19"*, per

una durata massima di nove settimane per periodi decorrenti dal 23 febbraio 2020 al 31 agosto 2020, incrementate di ulteriori cinque settimane nel medesimo periodo per i soli datori di lavoro che abbiano interamente fruito il periodo precedentemente concesso fino alla durata massima di nove settimane. È altresì riconosciuto un eventuale ulteriore periodo di durata massima di quattro settimane di trattamento di cui al presente comma per periodi decorrenti dal 1° settembre 2020 al 31 ottobre 2020 fruibili ai sensi dell'articolo 22-ter.

Sono stati così previsti due periodi di proroga:

- il primo per la durata di 5 settimane da fruire entro il 31 agosto 2020;
- il secondo per la durata di 4 settimane, generalmente usufruibili, nel bimestre settembre-ottobre 2020, condizionate alla sussistenza dei fondi.

Per i soli datori di lavoro dei settori turismo, fiere e congressi, parchi divertimento, spettacolo dal vivo e sale cinematografiche, è contemplata la possibilità di utilizzare la proroga genericamente prevista per il bimestre settembre-ottobre 2020 anche per periodi decorrenti antecedentemente al 1° settembre 2020 a condizione che i medesimi abbiano interamente fruito il periodo precedentemente concesso. Ai beneficiari dell'assegno ordinario di cui all'art. 19 del D.L. n. 18/2020 è concesso *"in rapporto al periodo di paga adottato e alle medesime condizioni dei lavoratori ad orario normale, l'assegno per il nucleo familiare"*.

Diverse modifiche riguardano anche la presentazione della domanda il cui termine è stato ridotto "entro la fine del mese successivo" a quello in cui si registra l'inizio della contrazione dell'orario di lavoro con accesso all'ammortizzatore sociale. Qualora la domanda sia presentata dopo tale termine, il trattamento d'integrazione salariale non potrà aver luogo per periodi anteriori di una settimana rispetto alla data di presentazione. Viene, altresì, fissato al 31 maggio il termine per la presentazione delle domande riferite a periodi di sospensione o riduzione dell'attività lavorativa che hanno avuto inizio nel periodo ricompreso tra il 23 febbraio 2020 e il 30 aprile 2020. La tardività della domanda comporta, anche in questa circostanza, la decorrenza del beneficio per periodi non anteriori di una settimana rispetto al giorno di presentazione dell'istanza.

Inoltre, viene potenziata la CISOA con il riconoscimento di un trattamento speciale per il settore agricolo che compete a quadri, impiegati e operai assunti con contratto a tempo indeterminato, nonché agli apprendisti di cui all'articolo 2 del D.Lgs. n. 148/2015 per un periodo massimo di 90 giorni, dal *"23 febbraio 2020 al 31 ottobre 2020 e comunque con termine del periodo entro il 31 dicembre 2020"*, neutralizzato ai fini delle successive richieste. Anche in questo caso è stabilito al 31 maggio 2020 il termine di presentazione delle domande riferite a periodi di sospensione dell'attività lavorativa che hanno avuto inizio nel periodo ricompreso tra il 23 febbraio 2020 e il 30 aprile 2020. Per i lavoratori dipendenti di aziende del settore agricolo, ai quali non si applica il trattamento CISOA, può essere presentata domanda di concessione della CIG in deroga ex art. 22 del D.L. n. 18/2020.

### [Modifiche all'articolo 20 in materia di trattamento ordinario di integrazione salariale per le aziende che si trovano già in cassa integrazione straordinaria \(art. 69\)](#)

L'art. 69 del D.L. n. 34/2020 ha modificato l'art. 20 del D.L. n. 18/2020 ampliando, nella stessa logica dell'art. 19, il periodo in cui le aziende in CIGS sono abilitate a sospendere tale ammortizzatore per utilizzare la CIGO ivi prevista. Sono pertanto concesse ulteriori 9 settimane (5 entro il 31 agosto 2020 e 4 nel bimestre settembre-ottobre 2020).

## Modifiche all'articolo 22 in materia di cassa integrazione in deroga (art. 70)

Anche con riferimento alla cassa integrazione in deroga, è stata introdotta la possibilità di prolungare il periodo di concessione della misura per ulteriori nove settimane, con le prime cinque da fruire entro il 31 agosto 2020 e le ulteriori quattro (subordinate alla sussistenza dei fondi disponibili) soltanto a partire dal 1° settembre, ampliando la portata dell'ammortizzatore ai lavoratori già in forza alla data del 25 marzo 2020. Il primo comma dell'art. 70, alla lettera a) apporta delle modifiche all'art. 22 del D.L. n. 18/2020, così come convertito con modificazioni dalla legge n. 27/2020, e reca una differenza non insignificante rispetto all'analoga previsione per la CIGO e per l'assegno ordinario. Infatti, laddove l'art. 68 del D.L. n. 34/2020, integrando l'art. 19 del D.L. n. 18/2020, subordina la concessione dell'ulteriore periodo di cassa integrazione ordinaria (e assegno ordinario) al fatto che il periodo originario di nove settimane sia stato interamente "fruito", in questa circostanza, a proposito della possibilità di richiedere ulteriori cinque settimane per la cassa in deroga, è sufficiente che il medesimo sia stato interamente "già autorizzato". Viene poi ripristinata l'originaria impostazione normativa per quanto concerne l'accordo sindacale, dal quale non sono più esonerati i datori di lavoro "che hanno chiuso l'attività in ottemperanza ai provvedimenti di urgenza emanati per far fronte all'emergenza epidemiologica da COVID-19 (come previsto dalla legge di conversione del D.L. n. 18/2020)".

## Ulteriori modifiche in materia di integrazione salariale (art. 71)

L'art. 71 introduce, poi, nell'ambito del D.L. "Cura Italia", l'art. 22-*quater*, sulla scorta del quale la richiesta della cassa integrazione in deroga deve essere effettuata direttamente all'INPS, senza il passaggio intermedio con le regioni. Il procedimento previsto dall'art. 22-*quater* si applica per la concessione della proroga riferita alle ulteriori nove settimane per qualsiasi forma di ammortizzatore sociale. Il nuovo procedimento, a regime, prevede la trasmissione della domanda della proroga, per le settimane ulteriormente concesse per effetto del D.L. n. 34/2020, entro la fine del mese successivo a quello in cui ha avuto inizio il periodo di sospensione o riduzione dell'attività lavorativa. La prima applicazione è fissata dallo stesso decreto n. 34/2020 a trenta giorni dalla sua entrata in vigore, con la conseguenza che le domande per le ulteriori cinque settimane non potevano essere trasmesse prima del 18 giugno 2020.

Il quarto comma del citato art. 22-*quater* prevede da ultimo una anticipazione, corrisposta dall'INPS, calcolandola sulla base del 40 per cento delle ore autorizzate, entro 15 giorni dal ricevimento della domanda. Questa deve essere trasmessa dal datore di lavoro entro 15 giorni dall'inizio del periodo di sospensione o riduzione dell'attività lavorativa, unitamente ai dati essenziali. A seguito della successiva trasmissione completa dei dati da parte dei datori di lavoro (che deve avvenire in ogni caso entro 30 giorni dall'erogazione dell'anticipazione), l'INPS provvede al pagamento del trattamento residuo o al recupero nei confronti dei datori di lavoro degli eventuali importi indebitamente anticipati. Nell'eventualità in cui tale termine non venisse rispettato, il pagamento della prestazione e gli oneri ad essa connessi resterebbero a carico del datore di lavoro inadempiente, come disposto dall'art. 44, comma 6-*ter*, del D.Lgs. n. 148/2015, cui fa esplicito rinvio il quarto comma dell'art. 22-*quater*.

Il quinto comma dell'art. 22-*quater* ha altresì disposto che, per i datori di lavoro con unità produttive site in più regioni o province autonome, il trattamento di integrazione salariale in deroga può essere riconosciuto dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, precisando che con decreto del Dicastero stesso, di concerto con il Ministro dell'Economia e delle Finanze, da emanare entro 15 giorni dall'entrata in vigore del presente decreto, sarebbe stato stabilito il numero di regioni o province autonome in cui sono localizzate le unità produttive del medesimo datore di lavoro, al di

sopra del quale il trattamento è riconosciuto dal predetto Ministero. Con evidente ritardo rispetto alle tempistiche previste dalla norma (15 gg. dall'entrata in vigore del D.L. n. 34/2020), il decreto interministeriale 20 giugno 2020, n. 9 (pubblicato sul sito del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali in data 2 luglio 2020) ha stabilito le modalità di attuazione dell'articolo 22-*quater* del decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18, secondo cui i trattamenti di cassa integrazione guadagni in deroga, per i periodi successivi alle prime 9 settimane, sono autorizzati dall'INPS, su domanda dei datori di lavoro. In particolare, l'articolo 1, comma 1, del citato decreto interministeriale ha disciplinato la presentazione delle istanze relative ai trattamenti di cassa integrazione in deroga riferite a periodi di sospensione o riduzione dell'attività lavorativa decorrenti dal 23 febbraio al 31 agosto 2020.

Sul tema, peraltro, si evidenzia la previsione secondo cui, esclusivamente per i datori di lavoro per i quali il trattamento è riconosciuto dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, la fattispecie in commento possa, altresì, essere concessa con la modalità di cui all'articolo 7 del D.Lgs. 148/2015. Pertanto, in tali casi, è così consentito il pagamento delle integrazioni salariali effettuato dall'impresa ai dipendenti aventi diritto alla fine di ogni periodo di paga, con il successivo rimborso dell'INPS all'impresa o il conseguente conguaglio fra contributi dovuti e prestazioni corrisposte.

## 6. LEGGE 5 GIUGNO 2020, N. 40

*Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 8 aprile 2020, n. 23*

1. Il decreto-legge 8 aprile 2020, n. 23, recante *"Misure urgenti in materia di accesso al credito e di adempimenti fiscali per le imprese, di poteri speciali nei settori strategici, nonché interventi in materia di salute e lavoro, di proroga di termini amministrativi e processuali"*, è convertito in legge con le modificazioni riportate in allegato alla presente legge.

2. Restano validi gli atti e i provvedimenti adottati e sono fatti salvi gli effetti prodottisi e i rapporti giuridici sorti sulla base degli articoli 17, 49, 53, 62, comma 7, e 70 del decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18.

## 7. DECRETO-LEGGE 16 GIUGNO 2020, N. 52

**Norme speciali in materia di trattamento ordinario di integrazione salariale e assegno ordinario (art. 1)**

1. In deroga a quanto previsto dagli articoli 19, 20, 21 e 22 del decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 aprile 2020, n. 27, e successive modifiche e integrazioni, esclusivamente per i datori di lavoro che abbiano interamente fruito del periodo precedentemente concesso fino alla durata massima di quattordici settimane, è possibile usufruire di ulteriori quattro settimane anche per periodi decorrenti antecedentemente al 1° settembre 2020. Resta ferma la durata massima di diciotto settimane considerati i trattamenti riconosciuti cumulativamente sia ai sensi degli articoli 19, 20, 21 e 22, sia ai sensi del presente comma, mediante il riconoscimento delle medesime ulteriori massime quattro settimane, nel limite di 1.162,2 milioni di euro per l'anno 2020, da parte dell'INPS ai sensi degli articoli 22-*quater* e 22-*quinquies* del decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 aprile 2020, n. 27, e successive modificazioni e integrazioni.

2. In deroga a quanto previsto a legislazione vigente, le domande per i trattamenti di cui agli articoli 19 e 22 del decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 aprile 2020, n. 27, e successive modificazioni e integrazioni, devono essere presentate, a pena di decadenza, entro la fine del mese successivo a quello in cui ha avuto inizio il periodo di sospensione o di riduzione dell'attività lavorativa. In sede di prima applicazione, i termini di cui al presente comma sono spostati al trentesimo giorno successivo all'entrata in vigore del presente decreto se tale ultima data è posteriore a quella di cui al primo periodo. Per le domande riferite a periodi di sospensione o riduzione dell'attività lavorativa che hanno avuto inizio nel periodo ricompreso tra il 23 febbraio 2020 e il 30 aprile 2020, il termine è fissato, a pena di decadenza, al 15 luglio 2020. Indipendentemente dal periodo di riferimento, i datori di lavoro che abbiano erroneamente presentato domanda per trattamenti diversi da quelli a cui avrebbero avuto diritto o comunque con errori o omissioni che ne hanno impedito l'accettazione, possono presentare la domanda nelle modalità corrette entro trenta giorni dalla comunicazione dell'errore nella precedente istanza da parte dell'amministrazione di riferimento, a pena di decadenza, anche nelle more della revoca dell'eventuale provvedimento di concessione emanato dall'amministrazione competente; la predetta presentazione della domanda, nella modalità corretta, è considerata comunque tempestiva se presentata entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore del presente decreto.

3. In caso di pagamento diretto della prestazione di cui agli articoli da 19 a 22-*quinquies* del decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 aprile 2020, n. 27, e successive modificazioni e integrazioni, da parte dell'INPS, il datore di lavoro è obbligato ad inviare all'Istituto tutti i dati necessari per il pagamento o per il saldo dell'integrazione salariale entro la fine del mese successivo a quello in cui è collocato il periodo di integrazione salariale, ovvero, se posteriore, entro il termine di trenta giorni dall'adozione del provvedimento di concessione. In sede di prima applicazione, i termini di cui al presente comma sono spostati al trentesimo giorno successivo all'entrata in vigore del presente decreto se tale ultima data è posteriore a quella di cui al primo periodo. Trascorsi inutilmente tali termini, il pagamento della prestazione e gli oneri ad essa connessi rimangono a carico del datore di lavoro inadempiente.

## 8. LEGGE 17 LUGLIO 2020, N. 77

*Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34*

1. Il decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34, recante *"Misure urgenti in materia di salute, sostegno al lavoro e all'economia, nonché di politiche sociali connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19"*, è convertito in legge con le modificazioni riportate in allegato alla presente legge.

2. Il decreto-legge 16 giugno 2020, n. 52, è abrogato. Restano validi gli atti e i provvedimenti adottati e sono fatti salvi gli effetti prodottisi e i rapporti giuridici sorti sulla base del medesimo decreto-legge 16 giugno 2020, n. 52.

3. La presente legge entra in vigore il giorno successivo a quello della sua pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale.

In sede di conversione in legge, in ragione di quanto stabilito al secondo comma del sopracitato art. 1, il legislatore ha disposto quanto segue.

## Modifiche all'articolo 19 in materia di trattamento ordinario di integrazione salariale e assegno ordinario (art. 68)

**All'articolo 19, del decreto-legge 17 marzo 2020 n. 18, convertito con modificazioni dalla legge 24 aprile 2020, n. 27, sono apportate le seguenti modificazioni.**

**Dopo il comma 2 è inserito il seguente:**

*2-bis.* Il termine di presentazione delle domande riferite a periodi di sospensione o riduzione dell'attività lavorativa che hanno avuto inizio tra il 23 febbraio 2020 e il 30 aprile 2020 è fissato, a pena di decadenza, al 15 luglio 2020. Indipendentemente dal periodo di riferimento, i datori di lavoro che abbiano erroneamente presentato domanda per trattamenti diversi da quelli a cui avrebbero avuto diritto o comunque con errori o omissioni che ne hanno impedito l'accettazione possono presentare la domanda nelle modalità corrette, a pena di decadenza, entro trenta giorni dalla comunicazione dell'errore nella precedente istanza da parte dell'amministrazione di riferimento, anche nelle more della revoca dell'eventuale provvedimento di concessione emanato dall'amministrazione competente. La predetta domanda, presentata nelle modalità corrette, è considerata comunque tempestiva se presentata entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore del decreto-legge 16 giugno 2020, n. 52.

**Dopo il comma 3 è inserito il seguente:**

*3-bis.* Il trattamento di cassa integrazione salariale operai agricoli (CISOA), richiesto per eventi riconducibili all'emergenza epidemiologica da COVID-19, è concesso in deroga ai limiti di fruizione riferiti al singolo lavoratore e al numero di giornate lavorative da svolgere presso la stessa azienda di cui all'articolo 8 della legge 8 agosto 1972, n. 457. I periodi di trattamento sono concessi per una durata massima di novanta giorni, dal 23 febbraio 2020 al 31 ottobre 2020 e comunque con termine del periodo entro il 31 dicembre 2020, e non sono computati ai fini delle successive richieste. Per assicurare la celerità delle autorizzazioni, le integrazioni salariali a carico del trattamento di CISOA con causale "emergenza COVID-19" sono concesse dalla sede dell'INPS territorialmente competente, in deroga a quanto previsto dall'articolo 14 della legge 8 agosto 1972, n. 457. La domanda di CISOA deve essere presentata, a pena di decadenza, entro la fine del mese successivo a quello in cui ha avuto inizio il periodo di sospensione dell'attività lavorativa. Il termine di presentazione delle domande riferite a periodi di sospensione dell'attività lavorativa che hanno avuto inizio tra il 23 febbraio 2020 e il 30 aprile 2020 è fissato, a pena di decadenza, al 15 luglio 2020. Per i lavoratori dipendenti di aziende del settore agricolo, ai quali non si applica il trattamento di CISOA, può essere presentata domanda di concessione del trattamento di integrazione salariale in deroga, ai sensi dell'art. 22.

## Modifiche all'articolo 22 in materia di cassa integrazione in deroga (art. 70)

**1. All'articolo 22 del decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18, convertito con modificazioni dalla legge 24 aprile 2020, n. 27, sono apportate le seguenti modificazioni.**

**Il comma 6 è sostituito dal seguente:**

Per il trattamento di cui al comma 1 non si applicano le disposizioni di cui all'articolo 19, comma 2, primo periodo, del presente decreto. Il trattamento può essere concesso esclusivamente con la modalità di pagamento diretto della prestazione da parte dell'INPS. Le domande devono essere presentate, a pena di decadenza, entro la fine del mese successivo a quello in cui ha avuto inizio il periodo di sospensione o di riduzione dell'attività lavorativa. In sede di prima applicazione, il termine di cui al terzo periodo è stabilito al trentesimo giorno successivo alla data di entrata in vigore del decreto-legge 16 giugno 2020, n. 52, se tale ultimo termine è posteriore a quello

determinato ai sensi del terzo periodo. Per le domande riferite a periodi di sospensione o riduzione dell'attività lavorativa che hanno avuto inizio tra il 23 febbraio 2020 e il 30 aprile 2020, il termine è fissato, a pena di decadenza, al 15 luglio 2020. Indipendentemente dal periodo di riferimento, i datori di lavoro che abbiano erroneamente presentato domanda per trattamenti diversi da quelli a cui avrebbero avuto diritto o comunque con errori o omissioni che ne hanno impedito l'accettazione possono presentare la domanda nelle modalità corrette, a pena di decadenza, entro trenta giorni dalla comunicazione dell'errore nella precedente istanza da parte dell'amministrazione di riferimento, anche nelle more della revoca dell'eventuale provvedimento di concessione emanato dall'amministrazione competente; la predetta domanda, presentata nelle modalità corrette, è considerata comunque tempestiva se presentata entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore del decreto-legge 16 giugno 2020, n. 52. Il datore di lavoro è obbligato ad inviare all'Istituto tutti i dati necessari per il pagamento dell'integrazione salariale, secondo le modalità stabilite dall'Istituto, entro la fine del mese successivo a quello in cui è collocato il periodo di integrazione salariale, ovvero, se posteriore, entro il termine di trenta giorni dall'adozione del provvedimento di concessione. In sede di prima applicazione, il termine di cui al settimo periodo è stabilito al trentesimo giorno successivo alla data di entrata in vigore del decreto-legge 16 giugno 2020, n. 52, se tale ultimo termine è posteriore a quello determinato ai sensi del settimo periodo. Trascorso inutilmente tale termine, il pagamento della prestazione e gli oneri ad essa connessi rimangono a carico del datore di lavoro inadempiente.

### Norme speciali in materia di trattamenti di integrazione salariale (art. 70-bis)

1. In deroga a quanto previsto dagli articoli 19, 20, 21 e 22 del decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 aprile 2020, n. 27, come modificato dal presente decreto, esclusivamente per i datori di lavoro che abbiano interamente fruito il periodo precedentemente concesso fino alla durata massima di quattordici settimane, è consentito usufruire di ulteriori quattro settimane di erogazione dei trattamenti di cui ai medesimi articoli anche per periodi decorrenti antecedentemente al 1° settembre 2020. Resta ferma la durata massima di diciotto settimane, da computare considerando cumulativamente i trattamenti riconosciuti sia ai sensi dei citati articoli 19, 20, 21 e 22, sia ai sensi del presente articolo mediante il riconoscimento delle ulteriori quattro settimane massime da parte dell'INPS ai sensi degli articoli 22-*quater* e 22-*quinquies* del decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 aprile 2020, n. 27, introdotti dall'articolo 71 del presente decreto.

### Ulteriori modifiche in materia di integrazione salariale (art. 71)

**Art. 22-*quater* decreto-legge 17 marzo 2020 n. 18, convertito con modificazioni, dalla legge 24 aprile 2020, n. 27 (Trattamento di integrazione salariale in deroga "Emergenza COVID-19" concesso dall'Istituto Nazionale della Previdenza Sociale).**

**I commi 3 e 4 sono sostituiti dai seguenti:**

3. La domanda di concessione del trattamento di cui al comma 1 deve essere presentata, a pena di decadenza, alla sede dell'INPS territorialmente competente, entro la fine del mese successivo a quello in cui ha avuto inizio il periodo di sospensione o di riduzione dell'attività lavorativa. In sede di prima applicazione, il termine di cui al primo periodo è stabilito al trentesimo giorno successivo alla data di entrata in vigore del decreto-legge 16 giugno 2020, n. 52, se tale ultimo termine è posteriore a quello determinato ai sensi del primo periodo. Per le domande riferite a periodi di sospensione o riduzione dell'attività lavorativa che hanno avuto inizio tra il 23 febbraio 2020 e il 30 aprile 2020, il termine è fissato, a pena di decadenza, al 15 luglio 2020.

4. Il datore di lavoro che si avvale del pagamento diretto da parte dell'INPS trasmette la domanda di concessione del trattamento di cui al comma 1, entro il quindicesimo giorno dall'inizio del periodo di sospensione o riduzione dell'attività lavorativa, unitamente ai dati essenziali per il calcolo e l'erogazione di un'anticipazione della prestazione ai lavoratori, con le modalità indicate dall'INPS. Per le domande riferite a periodi di sospensione o riduzione dell'attività lavorativa che hanno avuto inizio tra il 23 febbraio 2020 e il 30 aprile 2020, il termine di cui al primo periodo è fissato, a pena di decadenza, al 15 luglio 2020. L'INPS autorizza l'accoglimento della domanda e dispone l'anticipazione del pagamento del trattamento entro quindici giorni dal ricevimento della domanda stessa. La misura dell'anticipazione è calcolata sul 40 per cento delle ore autorizzate nell'intero periodo. A seguito della successiva trasmissione completa dei dati da parte del datore di lavoro, l'INPS provvede al pagamento del trattamento residuo o al recupero nei confronti del datore di lavoro degli eventuali importi indebitamente anticipati. L'INPS disciplina le modalità operative del procedimento previsto dalla presente disposizione. Il datore di lavoro è obbligato ad inviare all'Istituto tutti i dati necessari per il pagamento dell'integrazione salariale, secondo le modalità stabilite dall'INPS stesso, entro la fine del mese successivo a quello in cui è collocato il periodo di integrazione salariale, ovvero, se posteriore, entro il termine di trenta giorni dall'adozione del provvedimento di concessione. In sede di prima applicazione, il termine di cui al settimo periodo è stabilito al trentesimo giorno successivo alla data di entrata in vigore del decreto-legge 16 giugno 2020, n. 52, se tale ultimo termine è posteriore a quello determinato ai sensi del settimo periodo. Trascorso inutilmente tale termine, il pagamento della prestazione e gli oneri ad essa connessi rimangono a carico del datore di lavoro inadempiente.

## LA PRODUZIONE NORMATIVA

### **Delibera del Consiglio dei Ministri 31 gennaio 2020**

#### **Leggi, Decreti-Legge e Decreti Interministeriali**

- Leggi, Decreti-Legge e Decreti Interministeriali
- DECRETO-LEGGE 23 febbraio 2020, n. 6
- DECRETO-LEGGE 2 marzo 2020, n. 9
- LEGGE 5 marzo 2020, n. 13
- DECRETO-LEGGE 17 marzo 2020, n. 18
- DECRETO INTERMINISTERIALE 2 aprile 2020 n.8
- DECRETO-LEGGE 8 aprile 2020, n. 23
- LEGGE 24 aprile 2020, n. 27
- DECRETO-LEGGE 19 maggio 2020, n. 34
- LEGGE 5 giugno 2020, n. 40
- DECRETO-LEGGE 16 giugno 2020, n. 52
- DECRETO INTERMINISTERIALE 20 giugno 2020 n.9
- LEGGE 17 luglio 2020, n. 77

#### **Decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri**

- Dpcm 23 febbraio 2020
- Dpcm 25 febbraio 2020
- Dpcm 1° marzo 2020
- Dpcm 4 marzo 2020
- Dpcm 8 marzo 2020
- Dpcm 9 marzo 2020
- Dpcm 11 marzo 2020
- Dpcm 22 marzo 2020
- Dpcm 1° aprile 2020
- Dpcm 10 aprile 2020
- Dpcm 26 aprile 2020
- Dpcm 17 maggio 2020
- Dpcm 18 maggio 2020
- Dpcm 11 giugno 2020
- Dpcm 27 giugno 2020
- Dpcm 14 luglio 2020

#### **Prassi**

- INPS – messaggio n. 1287/2020
- INPS – messaggio n. 1321/2020
- INPS – circolare n. 47/2020
- INPS – messaggio n. 1478/2020
- INPS – messaggio n. 1508/2020
- INPS – messaggio n. 1525/2020
- INPS – messaggio n. 1541/2020

- Ministero del Lavoro – circolare n. 8/2020
- INPS – messaggio n. 1607/2020
- INPS – messaggio n. 1648/2020
- INPS – messaggio n. 1800/2020
- INPS – messaggio n. 1822/2020
- INPS – messaggio n. 1904/2020
- INPS – circolare n. 58/2020
- Ispettorato Nazionale del Lavoro – nota n. 64
- INPS – messaggio n. 2066/2020
- INPS – messaggio n. 2101/2020
- INPS – messaggio n. 2183/2020
- INPS – messaggio n. 2261/2020
- INPS – messaggio n. 2328/2020
- INPS – messaggio n. 2489/2020
- INPS – messaggio n. 2503/2020
- INPS – circolare n. 75/2020
- INPS – circolare n. 76/2020
- INPS – circolare n. 78/2020
- Ministero del Lavoro – circolare n. 11/2020
- INPS – circolare n. 84/2020
- INPS – messaggio n. 2806/2020
- INPS – circolare n. 86/2020
- INPS – messaggio n. 2825/2020
- INPS – messaggio n. 2856/2020
- INPS – circolare n. 88/2020
- INPS – messaggio n. 2901/2020
- Ispettorato Nazionale del Lavoro – nota n. 468
- INPS – messaggio n. 2946/2020

# MODALITÀ E TEMPI DI INTERVENTO DELLA PRASSI IN COSTANZA DI EMERGENZA COVID-19 (AMMORTIZZATORI SOCIALI)

---

## La genesi dell'emergenza COVID-19 e la prima linea della prassi regolatoria degli ammortizzatori sociali

La scelta di mantenere l'architettura normativa degli ammortizzatori sociali ordinari previsti dal D.Lgs. n. 148/2015 da parte del legislatore, in occasione del periodo emergenziale connesso all'epidemia da Covid-19, ha determinato la necessità di introdurre innumerevoli deroghe rispetto all'impianto vigente, con norme ad hoc apparse fin dal primo decreto d'urgenza dedicato alle misure di sostegno al mercato del lavoro italiano (D.L. n. 9/2020); la proliferazione dei testi normativi in costante evoluzione, anche in forza della necessità di convertire in legge i decreti legge secondo l'ordinario iter disegnato dall'articolo n. 77 della Costituzione, si è altresì accompagnata ad una diramazione incontrollata di continui testi, prassi, messaggi e Circolari dell'Istituto Nazionale di Previdenza Sociale, di più rare Circolari del Ministero del Lavoro, nonché di comunicati stampa sui portali web del medesimo Ministero e di INPS, spesso suscitando la percezione di una mancanza di coordinamento che non ha fatto altro che generare profondi dubbi applicativi e difficoltà concrete di accesso al corretto utilizzo dell'ammortizzatore sociale.

Nella prima fase emergenziale, quando questa appariva circoscritta ad un limitato numero di comuni del Nord-Italia, il legislatore intervenne con il decreto-legge n. 9/2020 (promulgato il 2 marzo 2020). La disciplina attuativa era contenuta in unica circolare dell'istituto, la n. 38/2020, pubblicata il 12 marzo 2020. Tale circolare, emanata dopo dieci giorni dall'apparizione della norma, era dedicata alla cassa integrazione ordinaria, all'assegno ordinario e alla cassa integrazione in deroga (sia per gli 11 comuni delle cd. zone rosse, sia per le 3 regioni delle cd. zone gialle).

## I primi approcci della prassi: il caso dell'accordo sindacale

Rispetto a tale impianto, indubbiamente più organico con tempi di intervento della prassi consoni allo stato di crisi limitato a numeri ancora contenuti, l'allargarsi in modo esponenziale dell'emergenza all'intero territorio nazionale e lo stop esercitato in modo coattivo alle attività produttive per contenere vigorosamente il contagio, porta alla promulgazione del decreto-legge n. 18/2020, del 17 marzo 2020. Dopo 3 giorni dall'emanazione del decreto, l'INPS emana una serie di messaggi che contengono alcuni allegati schematici che forniscono le prime indicazioni di disciplina, mentre ancora le procedure telematiche dell'Istituto risultano non aggiornate. Tali disposizioni individuando le causali di accesso alle prime forme di ammortizzatori sociali destinate ai primi nuclei territoriali di diffusione del contagio. Il 23 marzo, con messaggio n. 1321, l'INPS comunica l'adeguamento delle procedure telematiche con la sola introduzione della causale di accesso "COVID-19 nazionale".

Il messaggio n. 1287, pur schematizzando gli step da seguire per accedere a CIGO, CIGD e assegno ordinario, fa emergere vigorosamente il problema della necessità o meno di procedere alla sigla di un accordo sindacale con le oo.ss. presenti a livello aziendale o territoriale. La necessità di un accordo è esplicitata solo per l'assegno ordinario dei fondi di solidarietà bilaterali, con facoltà di sigla e deposito anche dopo l'istanza amministrativa di accesso all'integrazione salariale.

Ancora ulteriori dubbi vengono posti per la cassa integrazione in deroga, la cui disciplina non è limitata al solo articolo n. 22 del decreto-legge "Cura Italia", ma anche ai singoli accordi-quadro

firmati dai rappresentanti regionali con le oo.ss. di riferimento, i quali modificano il timing previsto dalla normativa nel limite di 3 giorni per quanto concerne la consultazione sindacale da svolgersi per via telematica ai fini dell'accesso alla cassa integrazione.

La prima circolare di INPS volta a regolare gli ammortizzatori sociali emergenziali appare il 28 marzo (circolare n. 47/2020); in riferimento all'accordo sindacale, specifica che per CIGO e assegno ordinario FIS: *"Le aziende che trasmettono domanda sono dispensate dall'osservanza dell'articolo 14 del D.Lgs n. 148/2015, fermo restando l'informazione, la consultazione e l'esame congiunto che devono essere svolti, anche in via telematica, entro i tre giorni successivi a quello della comunicazione preventiva. 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 all'adozione del provvedimento autorizzatorio, ove rispettati tutti gli altri requisiti"*.

In riferimento ai fondi di solidarietà bilaterale, invece, l'Istituto non analizza i singoli scenari dei comparti dotati di tali fondi, ma si limita a rimandare ai Regolamenti del singolo Fondo, esplicitando solo 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, che l'azienda dovrà comunque comunicare all'Istituto. Pertanto, in assenza di una espressa deroga legislativa che dispensi in tal senso i datori di lavoro, in mancanza di tale adempimento la prestazione non potrà essere autorizzata"*.

Gli operatori dunque non ricevono indicazioni esplicite, ma nel caso di dipendenti di istituti di credito, assicurativi, aziende del trasporto ferroviario dovranno interpretare lo Statuto e il Regolamento del Fondo per capire se l'accordo risulti o meno vincolante. La prassi ministeriale non chiarirà mai in modo definitivo se per la cassa integrazione in deroga la sigla di un accordo sia davvero obbligatoria.

La legge di conversione (L. n. 27/2020 del 24 aprile 2020) aveva soppresso il riferimento all'obbligo dell'accordo sindacale non solo per i datori di lavoro con organico fino a 5 dipendenti, ma anche a favore dei datori di lavoro che hanno chiuso l'attività in ottemperanza ai provvedimenti di urgenza emanati per fare fronte all'emergenza epidemiologica. Successivamente, il D.L. 34/2020, emanato il 19 maggio scorso, novella nuovamente il comma 1 dell'articolo 22 del decreto-legge n. 18/2020. Il 28 marzo, l'Istituto (con circolare n. 47/2020) chiarisce che *"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"*. Appena poche settimane dopo, il 7 maggio, la circolare INPS n. 58/2020, dedicata alla cassa integrazione in deroga per aziende plurilocalizzate, muta apparentemente indirizzo (mutamento dettato forse dalla circolare n. 11/2020 del Ministero del Lavoro al par. 4) disponendo che *"Le domande devono essere corredate dall'accordo sindacale, come previsto espressamente al comma 1 dell'articolo 22 del decreto-legge n. 18/2020, e dall'elenco nominativo dei lavoratori interessati"*. Dal 19 maggio, la prima circolare regolatoria che riprende e chiarisce tale irrazionale e febbrile modifica normativa sempre all'interno del medesimo testo appare solo il 15 luglio (a quasi 2 mesi dall'apparizione della modifica): si tratta della n. 86/2020 che al par. 3.1 chiarisce, finalmente: *"riguardo agli accordi sindacali previsti dal comma 1 dell'articolo 22 del decreto-legge n. 18/2020, nel testo novellato dal decreto-legge n. 34/2020, si precisa che sono esonerati dalle intese esclusivamente i datori di lavoro con dimensioni aziendali fino ai 5 dipendenti, avendo il nuovo testo soppresso la dispensa"*

*dall'accordo per i datori di lavoro che hanno chiuso l'attività in ottemperanza a provvedimenti d'urgenza".*

Va pertanto rilevato che soltanto la circolare INPS n. 47/2020 provvede a disambiguare in modo definitivo la presunta necessità di un accordo con le oo.ss. che, forti di un potere contrattuale senza precedenti, avrebbero potuto (come purtroppo in taluni casi è avvenuto) approfittare di tale posizione di vantaggio, subordinando la sigla dell'accordo a condizioni non sempre di evidente connessione al momento di emergenza gravissimo registrato per il tessuto produttivo italiano. Sul punto la Fondazione Studi dei Consulenti del Lavoro, con l'approfondimento del 6 aprile 2020, ha offerto una dimostrazione concreta, supportata peraltro dalla più recente giurisprudenza, di come in realtà l'unico contenuto obbligatorio che può essere imputato ai datori di lavoro è quello di sollecitare le organizzazioni sindacali, con l'informativa – questa sì obbligatoria quando previsto dalla legge – al tentativo di raggiungere un accordo, da risolversi nel breve volgere dei tre giorni previsti dalla norma, senza che possa essere legittimo imporre o pretenderne la conclusione, a prescindere dalla volontà delle parti.

Una terza considerazione va rivolta alle istanze presentate per la richiesta di intervento del FIS, ma rigettate da diverse sedi per mancata allegazione dell'accordo sindacale. Com'è noto, questa motivazione non proviene dalla normativa emergenziale vigente che invece tra le attività da porre in essere prevede il mero tentativo di esame congiunto che, se entro tre giorni dalla richiesta dell'azienda non si concretizza, non può diventare elemento penalizzante per il godimento del diritto dei lavoratori a ricevere l'assegno ordinario. Anche in questo caso è indispensabile che le istanze erroneamente rigettate vadano riesaminate e accolte in autotutela.

Va inoltre specificato come solo la procedura della cassa integrazione ordinaria consentiva in origine di apporre un mero flag per certificare l'esperimento della procedura di confronto sindacale entro tre giorni senza alcuna necessità di allegare l'accordo (se concluso); mentre, nel caso dell'assegno ordinario FIS, tale flag non era presente, lasciando al datore di lavoro beneficiario del Fondo l'unica possibilità di allegare l'accordo all'interno della domanda telematica, o di vedersela respinta a causa della impossibilità dell'allegazione della più semplice dichiarazione di aver ottemperato all'unico obbligo effettivamente incombente, che è quello di sollecitare le organizzazioni sindacali con l'informativa.

### **Il caso dei fondi di solidarietà bilaterali**

Una delle criticità di maggior rilievo registrata è quella relativa alla rendicontazione degli ANF per i percettori del FIS. Tale novella è stata introdotta dal decreto-legge 34 del 19 maggio u.s. e sin dalle prime ore dopo l'approvazione sono cominciate le giustificate richieste dei lavoratori e dei sindacati mirate all'applicazione immediata della norma. In assenza di istruzioni specifiche le operazioni sono state eseguite utilizzando i canali consueti. Soltanto dopo due mesi, l'Istituto con la circolare 88 del 21 luglio ha dato indicazioni operative differenti, richiedendo nuove attività per dare rilievo alle necessarie sistemazioni. Ciò ha creato delle condizioni di grave crisi operativa, perché all'urgenza degli adempimenti non è corrisposta la tempestività delle necessarie indicazioni di prassi, provenute a "lavori in corso" e procedure già avviate. Si tratta di una criticità che ben può essere risolta con l'utilizzo dei dati già in possesso dell'Istituto, senza richiedere ulteriori adempimenti ai Consulenti del Lavoro.

Per favorire l'accesso all'assegno ordinario dei fondi di solidarietà bilaterali, come credito e assicurazioni, il decreto-legge n. 18/2020 aveva previsto uno stanziamento ad hoc per i fondi di solidarietà bilaterali (pari a 137 milioni secondo la relazione tecnica), disapplicando, limitatamente per le 9 settimane di assegno "COVID-19 nazionale", il contributo addizionale (normalmente pari all'1,5% della retribuzione sulle ore non lavorate).

Non fu però direttamente rimosso il "tetto" che viene previsto dai singoli decreti regolatori dei fondi, come riportato dalla circolare INPS n. 47/2020; l'Istituto aveva però confermato che la prestazione speciale non potrà essere rifiutata anche nel caso di superamento del "tetto" di spesa rilevato per ogni datore di lavoro richiedente, visto che l'equilibrio finanziario dei fondi rimarrà comunque garantito dallo stanziamento loro riservato dal D.L. 18/2020. Bisognerà attendere la circolare n. 84 del 10 luglio per ritrovare il criterio esplicito di accesso a tali fondi (finanziati per 250 milioni a valle del decreto "Rilancio"), quando INPS chiarirà nella suddetta circolare che vi potranno accedere *"i datori di lavoro che non hanno capienza secondo i limiti aziendali previsti dalle regole ordinarie, oppure appartengono ad un Fondo che ha esaurito il proprio finanziamento"*; solo a metà luglio i datori di lavoro afferenti ai fondi in esame hanno appreso che dovranno prima esaurire il proprio portafoglio di risorse accantonato nel Fondo per potere accedere ai suddetti stanziamenti, salvo il caso di fondi già in esaurimento dei propri accantonamenti.

### Le aziende plurilocalizzate: cinque personaggi in cerca d'autore

Anche per le procedure operative previste per la presentazione delle istanze di cassa integrazione da parte delle aziende "plurilocalizzate", si è palesato un identico problema di sincronia dell'applicazione dei diversi provvedimenti, criticità non risolta dal decreto interministeriale 20 giugno 2020, che assegna la competenza della gestione dal Ministero del Lavoro all'INPS.

In assenza di specifiche indicazioni, tali aziende hanno utilizzato la procedura per le Casse Integrazioni in Deroga per rispettare il termine decadenziale del 17 luglio, stabilito dal decreto-legge 52/2020.

Solo nella serata del 17 luglio l'INPS, con messaggio n. 2856, ha prorogato la scadenza e comunicato il cambio di procedura informatica con relativa variazione delle modalità di presentazione della domanda.

Non è difficile comprendere il disorientamento conseguente, con i Consulenti del Lavoro chiamati ad applicare disposizioni intervenute con mere circolari, non coordinate tra di loro, e addirittura tendenti a modificare termini perentori posti dalla legge a pena di decadenza. Ciò ha naturalmente posto seri dubbi circa la possibilità, nell'ambito della gerarchia delle fonti prevista dal nostro ordinamento, che un messaggio, pur diramato da un Ente Pubblico, possa modificare le disposizioni di un decreto-legge.

L'art. 22 della prima versione del D.L. 18/2020 non rimanda in alcun modo al concetto di azienda plurilocalizzata, lasciando dunque – all'alba dell'entrata in vigore del decreto del 17 marzo – ai datori di lavoro il timore, vista la ripartizione dei fondi della CIGD su base regionale, di doversi sottoporre ad altrettanti, innumerevoli, iter di autorizzazione diversi fra loro (uno per ciascuna regione, sul punto cfr. Approfondimento Fondazione Studi Consulenti del Lavoro del 30 marzo 2020). Tuttavia, il decreto interministeriale di riparto delle risorse destinate alla cassa integrazione in deroga, siglato di concerto fra Ministero del Lavoro e MEF il 24 marzo 2020, all'art. 2 chiarisce che il periodo di CIGD, nel caso di unità produttive che ricorrano all'ammortizzatore sociale su almeno 5 regioni nel territorio nazionale, sarà da richiedere direttamente al Ministero del Lavoro

(sarà solo la L. 27/2020 ad introdurre la previsione normativa della competenza ministeriale per la concessione della CIGD alla imprese multilocalizzate). Trascorrono settimane nel più assoluto silenzio di prassi, in cui gli operatori del mercato del lavoro e le aziende inviano le istanze su modelli ormai obsoleti (SR100) alle e-mail di posta certificata del Ministero del Lavoro. I datori di lavoro, sulla base del consolidato indirizzo di prassi teso a differenziare le Unità Produttive dalle più diffuse Unità Operative, ufficializzato da INPS con la circolare n. 9/2017, ritenevano tuttavia che qualora avessero forza lavoro dislocata in più unità operative sul territorio nazionale, ma con meno di 5 unità produttive (e non operative) su altrettante regioni, non dovevano richiedere la CIGD al Ministero del Lavoro. Solo all'alba dell'8 aprile 2020, il Ministero del Lavoro con la circolare n. 8/2020 rimanderà ad una procedura informatica sul proprio portale informatico (che ha atteso mesi per essere semplificata), in quanto evidentemente filata dalla procedura in vigore per la CIGS (piattaforma CIGSonline), connotata da livelli di complessità e mole di dati da inserire ben più ingenti rispetto ad un ammortizzatore sociale nato in forza di una deroga normativa per una situazione di plateale emergenza sanitaria. La circolare del Ministero di Lavoro in esame oblitera la citata prassi INPS, nata su stimolo del D.Lgs. 148/2015, e appiattisce lo statuto dell'unità produttiva con quella operativa nel seguente passaggio *"qualora si faccia riferimento a unità produttive e/o operative del medesimo datore di lavoro (rientrando nel concetto di unità produttive anche i punti vendita di una stessa azienda), site in cinque o più regioni o province autonome sul territorio nazionale, con decreto del Ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali, di concerto con il Ministro dell'Economia e delle Finanze del 24 marzo 2020, è stato stabilito, all'articolo 2, comma 1, che il relativo trattamento di integrazione salariale in deroga è riconosciuto dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali per conto delle regioni o province autonome interessate"*. La circolare prevede anche la compilazione di un file excel da inserire nel portale ministeriale, che, per le prime settimane di operatività del portale non sarà caricabile per errori informatici costanti presenti in fase di upload, richiedendo la conversione in altro formato. La piattaforma inoltre, come ricapitolato nella circolare di Fondazione Studi Consulenti del Lavoro n. 9/2020, richiede innumerevoli informazioni superflue rispetto alla richiesta di CIGD, come il numero di ore di lavoro straordinario, che risultano, per gli operatori, errori bloccanti ai fini dell'invio della domanda. A riprova dell'inadeguatezza di tale portale, va aggiunto poi, come la procedura richiedesse una scheda riferita a "crisi aziendale" del tutto sconnessa rispetto alla CIGD da COVID-19. Per tale motivo, con comunicato apparso sul portale web del Dicastero del Lavoro, è stato richiesto ai datori di lavoro di allegare un file vuoto per ovviare al requisito bloccante della procedura, evidentemente non adeguata ai fini per cui era stata creata. Si noti inoltre che, da ultimo con la circolare n. 86/2020, l'INPS ha chiarito che per le ulteriori tranches di 5 e 4 settimane in aggiunta alle originarie 9 settimane, come previsto dal D.L. n. 34/2020, le aziende plurilocalizzate presenteranno una domanda di accesso unicamente ad INPS. Tale modifica, con probabile intenzione di semplificare un iter finora inutilmente farraginoso, tuttavia si è scontrato, ancora una volta, col dialogo non armonizzato fra scadenze normative e infrastrutture tecnologiche degli enti deputati all'amministrazione degli ammortizzatori sociali. Se infatti, i decreti-legge n. 34 e 52 del 2020 hanno previsto che le domande di autorizzazione delle settimane di CIGD prevedessero un termine decadenziale al 17 luglio 2020 per i periodi di prima applicazione iniziati successivamente al 30 aprile, l'Istituto ha dovuto rendere pubblico nel giorno di tale scadenza che le procedure telematiche per la CIGD non fossero ancora pronte. Con messaggio n. 2856 diramato nel pomeriggio del 17 luglio scorso, giorno della scadenza prevista sia dal D.L. 52/2020, art. 1, sia dalla legge di conversione del D.L. 34/2020, è stato formulato un termine differito -irritualmente per mera via di prassi (messaggio interno) non legittimata da circolare condivisa dal Dicastero vigilante e senza alcuna fonte esplicita di rango normativo in ossequio alla gerarchia delle fonti- che ha differito tale

termine al 7 agosto prossimo, vale a dire quindici giorni dopo il 24 luglio, giorno in cui è stato annunciato il rilascio delle procedure sul portale INPS delle richieste di CIGD per aziende plurilocalizzate. Il 24 luglio si configura, per stessa ricostruzione dell'Istituto, quale giorno di rilascio delle procedure, ben 22 giorni dopo l'ufficializzazione della competenza affidata ad INPS per le domande delle imprese plurilocalizzate ad opera del decreto interministeriale n. 9 del 20 giugno 2020, come ricostruito dall'Approfondimento di Fondazione Studi Consulenti del Lavoro del 20 luglio 2020. La tormentata evoluzione della domanda di cassa integrazione delle aziende plurilocalizzate ha infine ricevuto un ultimo (?) aggiornamento con l'apparizione del messaggio INPS n. 2901 dello scorso 21 luglio, dedicato ai termini decadenziali previsti prima dal D.L. n. 52/2020 e poi dalla L. n. 77/2020. Superando l'indirizzo espresso appena cinque giorni prima, "su avviso conforme" del Ministero del Lavoro, l'Istituto ha chiarito che il termine decadenziale per la richiesta delle ulteriori 5 settimane di integrazione salariale per le cd. plurilocalizzate avrà un termine decadenziale collocato 30 giorni dopo al rilascio delle procedure telematiche che consentiranno di presentare domanda sul portale web dell'Istituto. A differenza del messaggio 2589, tuttavia, non viene più specificata alcuna data, anche previsionale, di tale rilascio procedurale, ma solo specificato che ne verrà data notizia attraverso un (ennesimo) messaggio. Nonostante tale ultimo chiarimento di prassi sia generato dall'evidente intento di favorire i datori di lavoro che, come nel caso delle aziende plurilocalizzate, hanno registrato lo spirare di un termine decadenziale (il 17.7.2020) introdotto da una norma (il D.L. 52/2020 e poi dalla L. 77/2020) nell'assenza della materiale possibilità di presentare la domanda soggetta al termine medesimo; gli stessi hanno appreso, nell'arco di 5 giorni, un differimento per via (irrituale) di prassi, prima a 15 giorni dal 24 luglio 2020 (prima data stimata di adeguamento delle procedure INPS) poi a 30 giorni da una non più specificata apparizione della stessa procedura, dunque a data da destinarsi. Oltre alla condivisibile intenzione di agevolare tali imprese, si osserva tuttavia, che con un fiorire di prassi in modo spesso contraddittorio o con un ciclo di vita inferiore alla settimana, non può che venire meno il più generale rispetto del principio della certezza del diritto con conseguente senso di smarrimento delle imprese, dei cittadini e di tutti gli operatori del mercato del lavoro italiano.

## [Il decreto "Rilancio" e la prassi INPS: la quiete dopo la tempesta? Scadenze ordinarie e perentorie](#)

Il decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34 ha profondamente modificato il decreto-legge "Cura Italia" in relazione ai trattamenti a sostegno del reddito (cassa integrazione ordinaria e assegno di solidarietà dei Fondi di solidarietà e del Fondo di Integrazione Salariale) ai fini del contrasto della crisi economica conseguente al diffondersi della pandemia da COVID-19. Fra le principali si ricorda: la previsione di due ulteriori tranches di 5 e ulteriori 4 settimane da godere dopo l'esaurimento delle prime 9 settimane previste dal D.L. n. 18/2020, i nuovi termini, più stringenti, di presentazione delle istanze di accesso a tali ammortizzatori nonché la nuova previsione di reintroduzione dell'obbligo di consultazione sindacale in 3 giorni. Su tali radicali novità introdotte dalla norma in esame l'Istituto non emana per oltre un mese alcuna prassi strutturata. Il decreto "Rilancio" aveva fra le altre novità anche previsto il termine dell'8 giugno 2020 per l'invio, da parte delle aziende, delle informazioni necessarie per il pagamento diretto da parte dell'INPS dei trattamenti di cassa integrazione per COVID-19 (CIGO, CIGD, assegno ordinario a carico di FIS e fondi di solidarietà). In particolare, per le domande, già autorizzate, con le quali sono state richieste sospensioni o riduzioni d'orario con pagamento diretto nel periodo ricompreso tra il 23 febbraio 2020 e il 30 aprile 2020, i datori di lavoro secondo la norma dovevano comunicare all'Istituto i dati necessari per il pagamento delle prestazioni, con il modello SR41, entro l'8 giugno 2020, vale a dire entro i 15 giorni

successivi all'entrata in vigore della norma. Rispetto all'assoluta mancanza di prassi su tali aspetti, sul portale web INPS, nel pomeriggio di sabato 6 giugno sotto forma di un comunicato stampa viene diramata una "sintesi di alcuni delle principali novità che saranno ulteriormente dettagliate con specifiche circolari dell'Istituto in corso di adozione". Il comunicato, in riferimento alle istanze di pagamento diretto introdotte dal nuovo articolo 22-*quater* novellato dal decreto "Rilancio" all'interno del decreto "Cura Italia", specifica che per i periodi di integrazione salariale già autorizzati e riferiti ai mesi di marzo e aprile 2020, si dovrà inviare il modello SR41 con i dati di pagamento entro l'8 giugno prossimo, chiarendo a soli due giorni dalla scadenza che tale termine è inteso quale ordinatorio e non derogatorio. Bisognerà attendere il 27 giugno 2020 per raccogliere il primo testo di prassi da parte dell'Istituto sul decreto "Rilancio" in riferimento agli ammortizzatori sociali, vale a dire il messaggio n. 2489. Questo, tuttavia, in assenza di qualsivoglia testo anteriore dedicato al D.L. 34/2020 in relazione a CIGO, CIGD e fondi di integrazione salariale e bilaterali è costretto a sintetizzare in un testo breve anche i contenuti del primo articolo del decreto-legge n. 52/2020, apparso il 16 giugno, con entrata in vigore il giorno successivo. Fra le specifiche che vengono fornite dall'Istituto vi è l'indicazione (contenuta al par. 2) che, al fine di accedere alle ulteriori 5 settimane di integrazione salariale successive alle prime 9 finanziate dal D.L. n. 18/2020, in presenza di giorni da fruire residui rispetto alla prima tranche di ammortizzatori, sarà possibile richiedere sia il saldo citato sia le nuove 5 settimane "attraverso l'invio anche di un'unica domanda". All'interno del messaggio viene inoltre ricordato che, ai fini della richiesta del pagamento diretto delle integrazioni salariali disciplinate dall'art. 22-*quater* del D.L. 18/2020, è concessa la facoltà di richiedere una anticipazione del 40% delle ore complessivamente richieste che deve essere presentata entro 15 giorni dall'inizio del periodo di sospensione o riduzione lavorativa ad INPS, in modo da consentirne il pagamento entro i 15 giorni successivi alla presentazione della domanda. Il messaggio specifica che, in fase di prima applicazione, per i pagamenti diretti anticipati del 40% riferiti a periodi iniziati anteriormente al 18 giugno, la domanda dovrà pervenire entro il 3 luglio 2020. Tale termine viene confermato anche dalla circolare n. 78/2020, la prima dedicata dopo l'apparizione del D.L. 34/2020 agli ammortizzatori sociali, seppure rivolta unicamente all'aspetto, non del tutto centrale, del pagamento diretto degli ammortizzatori sociali COVID-19. La circolare n. 78/2020, apparsa il 27 giugno 2020 e regolarmente approvata dal Ministero del Lavoro in qualità di Dicastero vigilante, conferma la scadenza di prima applicazione prevista al 03.07.2020, riferita alla sola anticipazione del 40% del pagamento diretto degli ammortizzatori sociali; il ritardo nell'apparizione di tali prassi, tuttavia, alimenta numerosi dubbi applicativi. Infatti, molti quotidiani specializzati ipotizzano che i testi di prassi citati non siano stati coordinati con l'apparizione del D.L. 52/2020 che aveva introdotto nuovi termini decadenziali, previsti rispettivamente in prima applicazione al 15 luglio (per i periodi iniziati entro aprile 2020) e il 17 luglio (per le integrazioni salariali riferite a periodi iniziati a maggio), estendendo tali termini anche al 3 luglio. Su tale tema si è pronunciata la Fondazione Studi dei Consulenti del Lavoro con circolare n. 17/2020 esaminando l'intricato combinato disposto delle norme citate e le indicazioni della prassi sopra richiamata. Si rileva, a margine, come la legge di conversione del D.L. n. 34/2020 (L. n. 77/2020) abbia ancora una volta, con una valenza retroattiva di non chiara utilità, modificato il termine del 3 luglio, estendendo anche all'anticipazione del 40% il termine di prima applicazione del 15 luglio, confermando indirettamente, fino all'apparizione di tale, ennesima, modifica normativa, il termine del 3 luglio per le domande riferite a periodi il cui inizio è compreso fra il 23 febbraio e il 30 aprile, rimanendo tale termine perentorio e vigente al 3 luglio per i periodi intercorrenti dal 1° maggio e il 18 giugno. Bisognerà aspettare il 10 luglio (quasi due mesi dopo dall'entrata in vigore del decreto "Rilancio") per potere recepire una circolare da parte di INPS dedicata a CIGO ed assegno ordinario a valle delle modifiche apportate dal D.L. 34/2020, mentre la

circolare regolatoria dedicata alla CIGD post D.L. 34/20 appare il 15 luglio, a due giorni dalla scadenza del 17 luglio fissata dal D.L. 52/20 per le domande in prima applicazione di concessione degli ammortizzatori sociali COVID-19 rifinanziati dal decreto "Rilancio".

### Le settimane di cassa integrazione autorizzate, fruite e frazionate: non una di meno

Fin dal primo tenore letterale del testo degli articoli da 68 a 71 del decreto-legge n. 34/2020 (diretti a modificare gli articoli da 18 a 22 del decreto "Cura Italia") è apparso che le condizioni di accesso delle nuove tranches di ammortizzatori sociali per COVID-19 non erano affatto agevolate. Questo perché il legislatore aveva subordinato alla legittimità dell'autorizzazione per le prime 5 settimane la condizione di avere "interamente fruito il periodo precedentemente concesso fino alla durata massima di 9 settimane" (art. 68 comma 1 lett. a D.L. 34/2020) nel caso dei destinatari di CIGO e assegno ordinario, mentre, nel caso dei beneficiari della cassa integrazione in deroga, la *condicio sine qua non* si concretizzava nel requisito che ai datori di lavoro fosse stato "interamente autorizzato un periodo di 9 settimane" (art. 70 comma 1 lett. a) con una variazione lessicale di non poco conto. Sarà solo il 17 giugno, con il citato messaggio n. 2489 di INPS, che i datori di lavoro apprenderanno, al par. 2, che per potere accedere alle ulteriori 5 settimane si richieda l'integrale fruizione inclusa degli eventuali giorni e settimane autorizzate e non fruite, ad esempio per effetto di una -temporanea- ripresa delle attività; in tale scenario INPS con un evidente intento di semplificazione autorizza i datori di lavoro ad inviare un'unica richiesta di CIGO o di assegno ordinario comprensiva sia delle settimane/giornate residue delle prime 9 settimane e la nuova domanda di 5 settimane, violando forse solo formalmente l'idea che per accedere alle ulteriori 5 settimane fosse prima necessario esaurire completamente la fruizione delle iniziali 9 settimane. Sul tema, nell'attesa della circolare più strutturata sugli ammortizzatori sociali post D.L. 34/2020, va specificato come lo scorso 6 luglio sia trapelata (con articoli dedicati anche sulla stampa di settore) la comunicazione interna indirizzata dal Ministero del Lavoro all'Istituto Nazionale della Previdenza Sociale a commento della bozza di circolare dedicata alla CIGO e all'assegno ordinario dei fondi (oggi circolare n. 84/2020), con raccomandazione di espungere la facoltà di presentare un'unica domanda di fruizione del saldo delle originarie 9 settimane e della ulteriore tranche di 5 settimane. La successiva circolare effettivamente non ha menzionato tale facoltà, senza tuttavia specificare che le istruzioni del messaggio 2489 (più volte richiamato) fossero da ritenersi superate.

Per i destinatari della CIGD, invece, il medesimo messaggio, al paragrafo 3, prevede che in presenza dell'autorizzazione Regionale (o Ministeriale per le imprese plurilocalizzate) fornita per le iniziali 9 settimane, anche nel caso di mancata fruizione integrale delle stesse, permetta l'invio di una nuova domanda per le ulteriori 5 settimane.

Il messaggio 2489 rimanda, ai fini della richiesta del saldo delle prime 9 settimane, all'allegato in formato .xls fornito con messaggio n. 2101 in data 21 maggio 2020 che dovrà essere debitamente compilato (facendo emergere il saldo) ed allegato una volta trasformato in formato .pdf alla domanda di CIGO.

Il file appare di facile compilazione, con la specifica dei giorni lavorativi settimanali (5 o 6) e 9 colonne in cui inserire la matricola aziendale, l'unità produttiva di riferimento, il numero di autorizzazione, gli estremi cronologici del periodo autorizzato e le settimane, specificando le singole giornate e settimane fruite da cui emerge il saldo a credito dell'azienda.

Di seguito una immagine dello stesso:

Compilare solo le colonne in giallo.

GG/settimana		5							
#	Matricola	UP	Numero autorizzazione CIGO precedente con causale COVID	Periodo autorizzato dal	Periodo autorizzato al:	Settimane autorizzate	Giornate fruito nel periodo autorizzato	Settimane fruito sulla autorizzazione	
1	0000000000	0	000000000000	01/01/2020	31/12/2020	52,00	0	0,00	
2	0000000000	0	000000000000	01/01/2020	31/12/2020	52,00	0	0,00	

Il messaggio rimanda ad un ulteriore file .pdf valido per l'assegno ordinario dei fondi bilaterali e del FIS "di prossima pubblicazione". Tale file rimarrà in gestazione fino all'apparizione del messaggio INPS n. 2806 del 14 luglio 2020 che, non a caso, allega insieme al nuovo format anche un file di istruzioni in .pdf con 4 slide di specifiche tecniche nient'affatto superflue. Infatti, senza evidenti differenze strutturali rispetto alla CIGO, il prospetto consta di decine di colonne compilabili e di una struttura innegabilmente più complessa.

Stato autorizzazione	orario contrattuale prevalente
Chiusa	6
Aperta CD	

  

SEZIONE - CALCOLO DELLE SETTIMANE NON FRUITE				Febbraio														
UP	Giorni non fruiti	Settimane Non Fruite		15	16	17	18	19	20	21	22	23	24	25	26	27	28	29
0	2	0,33		0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0
NA	0	0,00		0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
NA	0	0,00		0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
NA	0	0,00		0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
NA	0	0,00		0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0

  

SEZIONE - INSERIMENTO DEI GIORNI NON FRUITI				Febbraio														
Campi editabili	UP	Autorizzazion	Stato Autorizzazione	15	16	17	18	19	20	21	22	23	24	25	26	27	28	29
Valore selezionabile	0	140050123523	Chiusa					NF						NF		NF		
Valore selezionabile	0	140050124626	Chiusa			NF	NF							NF		NF		
NF -> Non Fruito	0	140050125864	Aperta CD			NF	NF	NF						NF				
Attiva CD -> Aperta con dichiarazione di responsabilità sulle giornate non fruito	1	xxxxxxxxxxxx	Chiusa															

Il messaggio n. 2806, apparso appena 3 giorni prima della scadenza della presentazione delle domande dei periodi iniziati a maggio 2020 (identificata dal D.L. 52/2020 e dalla L. 77/2020 del 17.7.2020), presenta un sistema di esposizione molto più complesso e analitico, specificando anche che questi dovrà essere inserito, per ogni unità produttiva, nel quadro G – Ulteriori allegati – Allegato A delle domande di nuova richiesta con causale "COVID-19". INPS ha infine anche chiarito che "per le istanze di assegno ordinario già inviate, il citato file può essere fornito dall'azienda tramite il servizio 'Comunicazione bidirezionale' del Cassetto previdenziale aziende" senza chiarire se tale allegato potrà essere inviato via cassetto anche dopo la suddetta scadenza per i relativi periodi di competenza dati i tempi esageratamente ristretti compresi fra il 14 luglio (data di pubblicazione del messaggio) e il 17 luglio (scadenza di prima applicazione per l'invio delle domande di assegno ordinario). Ulteriori differenze fra le due procedure di richiesta delle settimane a saldo appaiono anche sul portale INPS: infatti, nel caso della CIGO, il portale avvisa che un periodo di sospensione o integrazione non può terminare senza indicare una giornata cadente di sabato, rimandando dunque ad un computo che procede per settimane intere, considerate dal lunedì al sabato. Di seguito un'immagine di tale alert automatico:

### Quadro C - Dati relativi all'integrazione: periodo, ore e causale

#### Dati incongruenti

- La data di fine del periodo di intervento deve essere un sabato.

periodo di intervento		Data inizio effettivo	numero settimane*
dal*	<input type="text" value="11/05/2020"/>	<input type="text" value=""/>	<input type="text" value="5"/>
al*	<input type="text" value="10/06/2020"/>	<input type="text" value=""/>	

Il portale dell'assegno ordinario nel sito web INPS, al contrario, consente, al periodo richiesto, di iniziare e finire in qualsiasi giorno a prescindere da quando cada la giornata sabato. Tale difformità non appare radicata in alcun modo in una fonte normativa o di prassi, ma riguarda la mera programmazione IT difforme e non condotta con le medesime istruzioni. L'articolo 30 comma 1 del D.Lgs. 148/2015 recita, forse con troppo ottimismo, *"all'assegno ordinario si applica, per quanto compatibile, la normativa in materia di integrazioni salariali ordinarie"*. Ulteriori istruzioni sarebbero poi apparse il 15 luglio 2020, quando – unitamente alla circolare n. 86/2020 – appare anche il messaggio n. 2825, dedicato al calcolo delle giornate fruitive. Solo in questa occasione si apprende che per la CIGD la settimana consta di 7 giorni autorizzati; nel medesimo messaggio, INPS esplicita, a due giorni dalla scadenza del 17 luglio, che per considerare integralmente autorizzate le 9 settimane (condizione necessaria per accedere alle ulteriori 5 e poi alle 4 finali) è vincolante avere ricevuto autorizzazione di un range compreso in un numero di giorni di calendario, variabile a seconda della zona dove risiede l'attività produttiva del datore di lavoro: *"laddove le giornate di sospensione/riduzione concesse dalle regioni si collochino, per le 9 settimane del decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18, all'interno del range da 57 a 63 giornate complessive, fermo restando il più ampio periodo per le aziende ubicate nei comuni delle c.d. zone rosse (range da 148 a 154 giornate) e per quelle con unità produttive site nelle c.d. regioni gialle (range da 85 a 91 giornate). Ne deriva che, a titolo di esempio, saranno considerate autorizzate 9 settimane anche nel caso in cui, dal conteggio degli intervalli temporali richiesti, siano state autorizzate almeno 8 settimane e 1 giorno"*. Nel caso in cui un datore di lavoro abbia ricevuto, per territori all'infuori della zona rossa e gialla, una autorizzazione di 9 settimane per 56 giornate, escludendo anche solo una domenica, per potere accedere alle nuove 5 settimane da richiedere ad INPS, dovrà prima richiedere un'unica giornata almeno alla Regione competente, attraverso il relativo portale web. Tale metrica si mostra difforme rispetto a quella della CIGO che computa invece i soli sabati al fine di considerare conclusa la settimana, calcolata su sei e non su sette giorni. Tale ricostruzione, forse fin troppo analitica, appare di per sé tutt'altro che trascurabile, considerando che centinaia di domande di cui era stata richiesta l'anticipazione del 40% del pagamento diretto entro il 3 luglio sono state immediatamente respinte dalle procedure automatiche dell'Istituto per la verifica di un saldo residuo di anche un singolo giorno ancora nella disponibilità del datore di lavoro. Va infine ricordato come quella di godere di un saldo di quanto residuo era stata intesa, dallo stesso Istituto con la circolare n. 58/2009, quale mera facoltà e non *condicio sine qua non* per godere di altri periodi di integrazione salariale. INPS, nella circolare del 2009, aveva specificato che si era in presenza di *"una interpretazione evolutiva della norma per individuare, d' intesa con il Ministero del Lavoro, della Salute e delle Politiche sociali, un nuovo e più flessibile criterio di computo dei limiti temporali di concessione del trattamento di integrazione salariale ordinaria"*. Di tale flessibilità, nel sistema dell'obbligo di fruizione tradotto forse con eccessivo rigore dal tenore letterale del D.L. 34/2020,

non rimane alcuna traccia. Infatti, il criterio della mera autorizzazione già fornito per la CIGD dovrebbe essere esteso analogicamente anche alla CIGO e all'assegno ordinario, non solo per un sistema di coerenza interna, ma anche per evitare che quella che era stata inizialmente prevista come mera facoltà per agevolare i datori di lavoro, non si trasformi quale ostacolo alla regolare pianificazione dell'accesso ad ammortizzatori sociali emergenziali che sono ben suscettibili di revisioni costanti, in ordine all'effettivo fruito, per effetto della liquidità della domanda di beni e servizi. Le difficoltà di un approccio troppo analitico e letterale sono oltretutto presenti anche nelle istruzioni delle Circolari 84 e 86 INPS, dove sembrano suggerire che l'obbligo di fruizione (per CIGO e assegno ordinario) e autorizzazione (CIGD) si limita prima alle 5 e poi alle 4 settimane solo per i "normali" datori di lavoro, allargandosi anche alle ulteriori 13 settimane per i datori di lavoro con UP o lavoratori nella zona rossa e alle 4 settimane per i localizzati nelle 3 regioni delle zone gialle. Una lettura di gran lunga più razionale, che dovrebbe essere avallata anche dal Ministero del Lavoro, è quella fornita dallo stesso Istituto con la circolare n. 84/2020, la quale specifica che *"ai fini dell'autodichiarazione del 'periodo effettivamente fruito', le aziende che richiedono l'assegno ordinario dovranno allegare alla domanda stessa un file excel [...]. Per le istanze di assegno ordinario nel frattempo già inviate, i datori di lavoro potranno inviare tale modello di autodichiarazione attraverso il cassetto bidirezionale. In caso di assenza del file da allegare, il periodo autorizzato e quello fruito si considereranno coincidenti"*. Una presunzione che operi automaticamente, in assenza di file excel compilati a ridosso delle scadenze, che consideri come fruito, con risparmio della finanza pubblica, le settimane non recuperate appare finalmente fornire, in un momento di crisi generalizzata e di incertezza nella programmazione economica, un'insperata e reale semplificazione nell'accesso agli ammortizzatori sociali.

### Lo strano caso dell'assegno per il nucleo familiare per i fondi di solidarietà

Con l'apparizione della circolare n. 47/2020, primo testo sistematico di prassi dedicato agli ammortizzatori sociali per la gestione dell'emergenza epidemiologica, l'INPS aveva consolidato un proprio indirizzo secondo cui, stante il tenore letterale dei decreti interministeriali attuativi istitutivi dei singoli fondi di solidarietà bilaterali ex art. 26 ss. del D.Lgs. 148/2015 e del Fondo di Integrazione Salariale, ai percettori dell'assegno ordinario erogato dai citati fondi non spetterebbe la prestazione assistenziale dell'assegno per il nucleo familiare (ANF) in quanto non espressamente prevista dalle fonti regolatorie in esame. Tale lettura è apparsa non radicata su presupposti giuridici largamente condivisibili, come illustrato dall'Approfondimento di Fondazione Studi Consulenti del Lavoro del 2 aprile 2020, dal momento che l'articolo 3, comma 9 del D.Lgs. 148/2015 estende la fruizione degli ANF ai beneficiari delle integrazioni salariali ordinarie cui, a sua volta, rimanda, a proposito dell'assegno ordinario, all'articolo 30 comma 1 del medesimo decreto legislativo, senza apporre alcuna eccezione in ordine agli ANF fra assegno ordinario e CIGO. Il 10 aprile 2020 il Ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali, con un breve comunicato stampa<sup>1</sup>, annuncia che nel "Decreto Aprile" saranno previsti gli ANF anche per i fruitori dell'assegno erogato dal FIS. Il 19 maggio, con l'apparizione del D.L. 34/2020 (novellando l'art. 19 comma 1 ultimo periodo del D.L. 18/2020), il legislatore ha evidentemente condiviso tale lettura concedendo la fruizione degli ANF ma solo limitatamente ai beneficiari degli assegni ordinari erogati dal FIS, dai fondi bilaterali ex art. 26 e del Trentino e Bolzano-Alto Adige con causale COVID-19. Bisognerà

---

<sup>1</sup> <https://www.lavoro.gov.it/stampa-e-media/Comunicati/Pagine/Coronavirus-Catalfo-in-DL-aprile-assegni-familiari-anche-per-lavoratori-tutelati-da-Fis.aspx>

però aspettare il 21 luglio, quando nella serata appare la circolare INPS n. 88/2020, la quale fornisce istruzioni operative ai datori di lavoro (soggetti e non soggetti CUAF) che beneficiano dell'assegno ordinario a carico dei fondi bilaterali e del FIS. Le istruzioni prevedono sia la modalità di recupero a conguaglio, per chi anticipa gli importi dell'assegno ordinario (e anche degli ANF) ai propri lavoratori con successivo recupero dal flusso debitorio dovuto all'istituto attraverso denuncia UniEmens, sia le modalità di recupero per coloro che hanno fatto ricorso al pagamento diretto e che espongono dunque la quota di ANF dei propri dipendenti all'interno del modello SR41 di rendiconto delle ore effettivamente godute di assegno ordinario. Il testo di prassi diffonde anche istruzioni per chi aveva già anticipato ai propri dipendenti, in forza di una norma efficace dal 19 maggio, gli ANF in fruizione dell'assegno, disponendo una restituzione ad INPS degli stessi (con codice F110) e un nuovo conguaglio a credito con i codici specifici previsti dalla circolare (L019) in modo da consentire all'Istituto di assegnare tali crediti all'accantonamento di finanza pubblica appositamente stanziato. Tale necessità, di evidente comprensione, grava tuttavia le imprese ad un ennesimo onere gestionale.

Va infine rilevato come per consentire il godimento di una prestazione spettante dal 23 febbraio (concessa nelle intenzioni del Dicastero competente il 10 aprile e tradotta in norma il 19 maggio), che le istruzioni concrete per consentirne il riconoscimento ai lavoratori arrivino solo il 21 luglio alimentando, una volta in più, il senso di difficoltà gestionale per chi si trova a dovere poi trasmettere le relative comunicazioni operative ai datori di lavoro e ai rispettivi intermediari.

# SULLA PROPOSTA DI UN AMMORTIZZATORE SOCIALE UNICO (A.S.U.)

---

## Il quadro normativo

La Riforma degli ammortizzatori sociali in costanza di lavoro – operata nell'ambito del Jobs Act con il D.Lgs. n. 148/2015, preordinato dalla legge delega n. 183/2014 – reca il pregio di aver proceduto a razionalizzare e riordinare la normativa sul sostegno al reddito di cui in materia, collocando in un unico testo di legge, in maniera coordinata, le diverse disposizioni riferite agli strumenti di tutela definiti allo scopo: cassa integrazione ordinaria e straordinaria, contratti di solidarietà e fondi di solidarietà bilaterali contrattuali e alternativi.

Il sistema degli ammortizzatori sociali, nato a suo tempo nel 1941 per sostenere il settore industriale in seguito alle conseguenze belliche, si è evoluto e progressivamente esteso ad altri comparti sviluppatisi anche in seguito alla modificazione del sistema economico – ormai di matrice post-industriale – alla globalizzazione, all'evoluzione tecnologica e così via dicendo.

In questa logica, l'arcipelago delle soluzioni di sostegno al reddito in costanza di lavoro è attualmente offerto da:

- cassa integrazione guadagni ordinaria;
- cassa integrazione guadagni ordinaria per le imprese edili;
- cassa integrazione guadagni straordinaria;
- fondi di solidarietà bilaterali contrattuali;
- fondi di solidarietà bilaterali alternativi (per i settori dell'artigianato e della somministrazione);
- fondo di integrazione salariale (FIS) con la gestione:
  - dell'assegno ordinario;
  - dell'assegno di solidarietà;
- fondi di solidarietà di Trento e Bolzano;
- CISOA per il settore agricolo;
- (all'occorrenza) cassa integrazione guadagni in deroga gestita da venti regioni con modalità normative e informatico-procedimentali diverse tra loro (fatta salva la recente previsione dell'art. 22-*quater* del D.L. n. 18/2020 che ne affida la proroga COVID all'INPS).

Si individuano, di conseguenza, numerose e diverse regolamentazioni per gestire situazioni spesso identiche, con evidenti distonie e contraddizioni tra i vari istituti. Si pensi, ad esempio:

- all'assegno per il nucleo familiare che, al contrario di quanto previsto per la cassa integrazione, non spetta per l'assegno ordinario nell'ambito del FIS anche se è ammesso per il (solo) FIS COVID;
- oppure alle modalità di calcolo della settimana di intervento dell'ammortizzatore che differisce per la cassa integrazione in deroga, atteso che quasi tutte le regioni non intendono applicare il criterio dettato dall'INPS con la circolare n. 58/2009 che, invece, viene applicata per la cassa integrazione guadagni ordinaria e per l'assegno ordinario.

Per come sono letteralmente scritte le norme, si rende necessaria, inoltre, l'emanazione di una costante prassi da parte degli Enti preposti al fine offrire all'utenza chiarimenti non in ultimo volti a specificare gli adeguamenti procedimentali anche di carattere informatico.

Un'ulteriore osservazione deve essere posta in merito all'(in)adeguatezza del sistema.

Come è noto, tra le novità principali, introdotte dalla riforma del sistema degli ammortizzatori sociali in costanza di lavoro, per mano del D.Lgs. n. 148/2015, si individua – oltre all'incisivo aumento della contribuzione addizionale<sup>2</sup> – la riduzione della durata massima dei periodi d'intervento.

La durata massima complessiva dei trattamenti – ordinario e straordinario – con riferimento a ciascuna unità produttiva, è infatti stata ridotta a 24 mesi in un quinquennio mobile, fatta salva la previsione dell'articolo 22, comma 5, secondo il quale l'intervento della causale di contratto di solidarietà viene computato nella misura della metà per la parte non eccedente i 24 mesi in modo tale da poter raggiungere così i 36 mesi complessivi di sostegno al reddito<sup>3</sup>. In termini di specialità, la durata massima complessiva dei trattamenti per le imprese industriali e artigiane dell'edilizia e affini, e quelle di cui all'art. 10, comma 1, lettere n) e o) è stata stabilita in 30 mesi e, per tali fattispecie, non si applica la previsione del richiamato articolo 22, comma 5<sup>4</sup>.

La contrazione dei periodi massimi di utilizzo degli strumenti di sostegno al reddito legati alle integrazioni salariali in argomento e il contestuale mancato sopirsi o addirittura l'acuirsi di situazioni critiche per un cospicuo numero di aziende in numerose aree del Paese<sup>5</sup> ha, tuttavia, imposto ai Governi che si sono succeduti l'introduzione di misure d'urgenza, derogatorie alla durata massima di cui agli artt. 4 e 22 del D.Lgs. n. 148/2015, volte a dare sostegno economico e sociale in tali ambiti, seppure limitatamente a periodi temporali circoscritti e risorse finanziarie contingentate nei limiti di spesa in guisa tale da rendere incerto il sistema.

Ci si riferisce in particolare alle misure dettate:

- dall'art. 22-*bis* del D.Lgs. n. 148/2015 – in merito alla proroga della CIGS per le imprese con rilevanza economica strategica<sup>6</sup>;
- dall'art. 44, comma 11-*bis*, del D.Lgs. n. 148/2015, in relazione alla CIGS delle c.d. aree di crisi complessa;
- dall'art. 44 del D.L. n. 109/2018 (c.d. *Decreto Genova*) riguardo alla CIGS per cessazione in deroga, legata alla salvaguardia occupazionale in talune ipotesi ivi previste<sup>7</sup>.

---

<sup>2</sup> A carico delle imprese che usufruiscono della CIG è stato infatti introdotto un nuovo sistema di contribuzione addizionale improntato alla progressività in ordine alla durata degli interventi complessivi della medesima azienda (9 per cento per le prime 52 settimane, 12 per cento fino a 104 settimane che sale al 15 per cento in caso di superamento) con una base imponibile individuata nella retribuzione globale che sarebbe spettata al lavoratore per le ore di lavoro non prestate, relativamente ai periodi di integrazione salariale ordinaria o straordinaria fruiti (art. 5, D.Lgs. n. 148/2015) con enorme aggravio di costi per le imprese.

<sup>3</sup> Si osservi che con il 23 settembre 2018 è giunto a conclusione il primo triennio dall'entrata in vigore del D.Lgs. n. 148/2015 esaurendosi così, almeno potenzialmente, la possibilità – per le imprese che ne avessero fatto costantemente ricorso con gli strumenti consentiti – di ulteriore intervento della CIG.

<sup>4</sup> Cfr. art. 4, D.Lgs. n. 148/2015.

<sup>5</sup> Presso il Ministero dello Sviluppo Economico sono aperti circa 150 tavoli di crisi che interessano sotto il profilo occupazionale oltre 200 mila lavoratori.

<sup>6</sup> Concernente la proroga del periodo di cassa integrazione guadagni straordinaria per riorganizzazione (12 mesi) o crisi aziendale (6 mesi) e del contratto di solidarietà (12 mesi) ammessa per gli anni 2018, 2019 e 2020, in deroga agli articoli 4 e 22, comma 1, entro il limite complessivo di spesa di 100 milioni di euro per l'anno 2018, di 225 milioni di euro per l'anno 2019 e di 95 milioni di euro per l'anno 2020.

<sup>7</sup> La provvidenza – di durata fino ad un massimo di dodici mesi e subordinata ad un accordo in sede governativa in presenza della Regione interessata – può essere invocata: i) dalle imprese, anche in procedura concorsuale, che abbiano cessato o stiano cessando la propria attività produttiva, sussistendo concrete prospettive di cessione dell'attività con conseguente riassorbimento occupazionale;

## La criticità del sistema e il suo superamento

La criticità del sistema è stata evidenziata dallo *stress* a cui esso è stato sottoposto, al cospetto delle misure adottate per affrontare la coeva emergenza pandemica che ha interessato il Paese. Questa è stata affrontata con gli strumenti classici, seppure semplificati, dimostrando la complessità burocratico-amministrativa che è emersa nonostante lo sforzo stoicamente profuso da tutti gli operatori: tra essi, in particolare, consulenti del lavoro e impiegati dell'INPS.

Tutto questo merita quindi un'attenta analisi e una riflessione profonda volta ad un adeguamento del sistema – se non ad una ulteriore riforma del medesimo – nella prospettiva di una vera semplificazione.

Tale termine dovrebbe essere usato nel senso più proprio e non per celare un "addossamento" di adempimenti a soggetti terzi (in particolare i professionisti addetti ai lavori come spesso accade).

In questa logica, è da ritenersi opportuno operare su diversi fronti:

- A. individuando una misura unica, eventualmente implementata da soluzioni improntate alla bilateralità contrattuale (ad unica regolamentazione normativa di sistema);
- B. predisponendo un sistema normativo chiaro che non necessiti di interpretazioni da parte della prassi (o comunque renda necessari interventi di prassi limitati);
- C. la predisposizione di procedure informatiche stabili e semplici;
- D. l'individuazione di una "cabina di regia" di alto valore tecnico-giuridico.

### A. Sull'Ammortizzatore Sociale Unico (A.S.U.)

Il prototipo dell'Ammortizzatore Sociale Unico (A.S.U.) è stato proposto in un documento depositato dall'Ordine Nazionale dei Consulenti del Lavoro nel corso dei lavori per la conversione in legge del D.L. n. 18/2020 e fatto oggetto di un emendamento, non accolto nell'ambito della discussione parlamentare.

Con tale soluzione, preordinata da un articolo unico, formulato su quindici commi, si sarebbero potute semplificare, o meglio, eliminare le complesse disposizioni previste dagli artt. 19, 20, 21 e 22 del D.L. n. 18/2020.

Sebbene la soluzione prospettata dai Consulenti del Lavoro non abbia trovato il riscontro parlamentare, in quanto per la sua attuazione si sarebbero dovute radicalmente modificare le procedure informatiche esistenti, essa appare meritevole di attenzione per la semplicità a cui prelude.

Da questo trae spunto una valutazione ulteriore per una complessiva ed improrogabile semplificazione del sistema, assunta contezza della modificazione degli assetti produttivi del Paese e la conseguente necessità di una protezione universale dei lavoratori, prescindendo dal settore di attività e dal numero dei dipendenti del singolo datore di lavoro. Sotto un diverso, ma contiguo profilo, la soluzione prospettata potrebbe permettere un'applicazione del sostegno al reddito facile, veloce e, conseguentemente efficace, corroborando una deburocratizzazione del sistema e la liberazione di risorse anche nell'ambito della pubblica amministrazione.

Una particolare attenzione dovrebbe essere data alla predisposizione della normativa al riguardo in termini tali da evitare il successivo ricorso ad estenuanti chiarimenti operativi da parte della prassi.

---

ii) quando sia possibile realizzare interventi di reindustrializzazione del sito produttivo; iii) ove siano previsti specifici percorsi di politica attiva del lavoro posti in essere dalla Regione interessata per competenza territoriale.

Ove fosse ritenuto opportuno, la portata dell'A.S.U. potrebbe essere eventualmente suddivisa in due ambiti riferiti, da una parte, a misure ordinarie e, da una seconda parte, a misure straordinarie. In estrema sintesi, lo schema dell'A.S.U. potrebbe essere individuato nel seguente:

- lavoratori beneficiari: tutti i lavoratori subordinati con la sola eccezione di quelli a domicilio, dei dirigenti e degli apprendisti di prima e terza tipologia;
- datori di lavoro beneficiari: tutti, indipendentemente dal numero dei dipendenti in forza;
- misura: come da previsione vigente ex art. 3, comma 1, D.Lgs. n. 148/2015;
- massimale mensile: come da previsione vigente ex art. 3, comma 5, D.Lgs. n. 148/2015;
- durata complessiva: come da previsione vigente ex art. 4, D.Lgs. n. 148/2015, fatte salve durate differenziale per gli strumenti ordinari e straordinari;
- contribuzione di base, addizionale e figurativa: secondo criteri di sostenibilità finanziaria di sistema;
- sistema di pagamento: opzionale tra metodi del conguaglio o del pagamento diretto;
- procedura sindacale: in tutti i casi, come da art. 14, D.Lgs. n. 148/2015; da escludersi in ogni caso per eventi a carattere emergenziale da individuarsi con apposito Decreto Ministeriale da emanarsi entro 30 giorni dal testo normativo di riforma;
- rapporto con assegno per il nucleo familiare: sempre ammesso;
- rapporto con la malattia: l'A.S.U., in ogni caso, una volta individuato il periodo di richiesta sostituisce sempre la malattia;
- determinazione delle settimane: in tutti i casi secondo la previsione della circolare INPS n. 58/2009 da acquisire a termini di legge.

La misura potrebbe poi essere implementata, ove ritenuto necessario, dalla bilateralità contrattuale ma sulla base di un'intelaiatura normativa stabile ed omogenea per evitare il proliferare di regolamentazioni differenti e quindi di complessa attuazione. Non può infatti non essere considerato che il ricorso pratico agli ammortizzatori sociali – in larghissima parte – è operato per mezzo degli studi professionali con la conseguente necessità di procedure semplici.

Quanto osservato deve comunque essere vagliato al cospetto di criteri di adeguata sostenibilità finanziaria.

## B. Sulla necessità di un quadro normativo chiaro e stabile

La stabilità e la chiarezza del quadro normativo sono condizioni indispensabili al fine di preordinare un sistema di protezione adeguato. Norme che necessitino di chiarimenti successivi e, spesso di interpretazioni addirittura volte a correggerne la portata, creano imbarazzo sotto il profilo interpretativo, incertezza per gli addetti ai lavori e, pertanto, un complessivo quadro di turbolenza. In questa logica, anche le disposizioni di matrice endo-contrattuale, dovrebbero muoversi nell'ambito di uno schema rigido, prefissato in sede normativa nazionale, all'interno del quale la bilateralità possa unicamente intervenire disponendo sulla entità del finanziamento e degli impieghi.

## C. Sulla predisposizione di procedure informatiche stabili e semplici

L'esperienza attuale dimostra come, sovente, il diritto del lavoro debba inchinarsi alle esigenze delle procedure informatiche. La logica attualmente in essere muove dalla procedura informatica e, di conseguenza, la legge deve essere ad essa piegata attraverso le circolari. Tale flusso determina evidenti distorsioni del sistema, acuendone in maniera esponenziale la burocratizzazione. Il processo deve essere invertito muovendo da disposizioni chiare che vengano

interpretate in chiave informatica secondo logiche di semplificazione reale. Da tale aspetto si potrebbe addivenire ad esiti immediati anche per l'erogazione delle provvidenze, evitandosi il clamore che si è registrato in questi tempi per il dilazionamento dei termini di pagamento della cassa integrazione. Tale evidenza non è altro che l'acclararsi della situazione in cui il sistema versa: aspetto questo sconosciuto ai non addetti ai lavori.

L'applicazione pratica degli ammortizzatori sociali, soprattutto per il caso del "pagamento diretto" da parte dell'INPS, è oggi infatti condizionata da un flusso amministrativo di significativa portata:

1. istanza alla Regione (non più necessaria per la proroga che deve essere richiesta direttamente all'INPS);
2. autorizzazione della Regione;
3. invio dell'autorizzazione dalla Regione all'INPS;
4. autorizzazione dell'INPS al datore di lavoro;
5. redazione da parte del datore di lavoro dei modelli SR41 (a consuntivo) per comunicare all'INPS le ore di contrazione dell'orario del singolo dipendente;
6. invio all'INPS dei suddetti modelli;
7. lavorazione dell'INPS e invio alle banche dei flussi di pagamento.

Il corretto utilizzo della strumentazione informatica potrebbe offrire un ausilio sostanziale.

Basterebbe immaginare un semplice portale – visibile all'INPS e al Ministero del Lavoro – dove registrare direttamente le ore di contrazione effettuate entro il 15 del mese successivo a quello di competenza, in modo da permettere ai professionisti di registrare le presenze. La registrazione potrebbe essere effettuata direttamente dalle aziende (in caso di gestione interna del personale) o dai consulenti del lavoro che le seguono (ed è questa la casistica di maggiore rilievo).

L'INPS potrebbe così conoscere immediatamente la fenomenologia ed autorizzare il pagamento (rendendo preventivamente obbligatoria, a fini amministrativi, la comunicazione dell'IBAN del lavoratore).

#### D. Sulla necessità di una "cabina di regia"

Proprio per la complessità del sistema si rende necessaria una visione tecnica dello stesso da parte di soggetti di elevata specializzazione in guisa tale da costituire un "nucleo scelto", quale ipotetico Comitato d'indirizzo tecnico-scientifico, composto da diverse anime sinergicamente operanti verso un percorso virtuoso. In tale logica dovrebbero essere valutati congiuntamente tutti gli aspetti normativi, tecnici, applicativi ed informatici al fine di evitare il ripetersi di quanto infaustamente accaduto nella vicenda COVID.

# AMMORTIZZATORI SOCIALI E COVID-19



Consulti del Lavoro  
▼ Consiglio Nazionale dell'Ordine

## CONSEGUENZE DEL MANTENIMENTO DELLA LEGISLAZIONE VIGENTE



Innumerevoli deroghe rispetto all'impianto vigente



Prolifcazione dei testi normativi in costante evoluzione

- Testi, prassi, messaggi e Circolari dell'Istituto Nazionale di Previdenza Sociale e Circolari del Ministero del Lavoro
- Percezione di una mancanza di coordinamento con annessi dubbi applicativi e difficoltà di accesso all'ammortizzatore sociale

## LE CRITICITÀ OPERATIVE



Problemi tecnici e ritardi



Complessità accordi regionali per l'accesso alla CIG in deroga



Farraginosità dell'iter di domanda e ulteriori ritardi



Domanda di anticipo bancario della Cig sottoposta alla valutazione della posizione creditizia del richiedente



Doppia domanda per il prolungamento della Cig



Rigetto massivo delle istanze per l'anticipo del **40%** delle integrazioni salariali spettanti ai lavoratori beneficiari di ammortizzatori sociali, poi riammesse in blocco dopo formale protesta del Consiglio Nazionale dei Consulti del lavoro

## I BENEFICI DELL'AMMORTIZZATORE SOCIALE UNICO PROPOSTO DAI CONSULENTI DEL LAVORO



Misura unica con causale "Covid-19" per tutte le indennità collegate all'emergenza sanitaria



Quadro normativo chiaro



Alleggerimento delle procedure informatiche