

Gli ammortizzatori sociali nelle misure d'urgenza del decreto legge n. 9/2020

Premessa

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.

Vale a dire i comuni della c.d. zona rossa, che sono esclusivamente:

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

Tra le misure adottate con il carattere della specialità, si individuano disposizioni in materia di:

1. cassa integrazione guadagni ordinaria e assegno ordinario (art. 13);
2. trattamento di integrazione salariale ordinario per le aziende che si trovano già in cassa integrazione straordinaria (art. 14);
3. cassa integrazione guadagni in deroga (art. 15);
4. indennità a favore dei lavoratori autonomi (art. 16);
5. cassa integrazione in deroga per Lombardia, Veneto ed Emilia Romagna (art. 17).

Per la particolarità degli interventi e per la relativa urgenza di attuazione, le misure adottate dal governo assumono rilevanza di norme “speciali”, quindi derogatorie rispetto agli ammortizzatori sociali classici, sia sotto il profilo procedimentale che del computo temporale.

1. Cassa integrazione guadagni ordinaria e assegno ordinario

Un primo intervento, previsto dall’art. 13 del D.L. n. 9/2020, attiene alla possibilità di accesso alla cassa integrazione guadagni ordinaria o all’assegno ordinario - a seconda dell’inquadramento previdenziale del datore di lavoro richiedente - per sospensione o riduzione dell’attività lavorativa, nel limite massimo di spesa pari a 5,8 milioni di euro per l’anno 2020.

Vi possono 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 risulta semplificato in quanto non è soggetto alle procedure sindacali di cui all’art. 14, comma 1 e 4, del D.Lgs. n. 148/2015. I datori di lavoro non dovranno, quindi, effettuare alcuna comunicazione preventiva - alle rappresentanze sindacali aziendali o alla rappresentanza sindacale unitaria, ove esistenti, nonché alle articolazioni territoriali delle associazioni sindacali comparativamente più rappresentative a livello nazionale - inerente alle cause di sospensione o di riduzione dell’orario di lavoro, all’entità e alla durata prevedibile, oltre che al numero dei lavoratori interessati (art. 14, comma 1). Non dovranno neppure adottare la procedura sindacale semplificata prevista per gli eventi oggettivamente non evitabili tali da rendere non differibile la sospensione o la riduzione dell’attività produttiva (art. 14, comma 2). Parimenti non sarà nemmeno necessario lo svolgimento dell’esame congiunto con gli agenti sindacali.

Una ulteriore facilitazione riguarda i termini per la presentazione delle domande, che sono 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. Per entrambe le misure la domanda potrà, 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.

L'inizio del periodo di sospensione è 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 (cassa integrazione guadagni ordinaria e assegno ordinario) sono destinate esclusivamente ai lavoratori dipendenti dei datori di lavoro richiedenti la prestazione alla data del 23 febbraio 2020.

Gli ammortizzatori sociali in ogni caso possono essere riconosciuti per un periodo non superiore a tre mesi.

Il periodo riconosciuto assume rilevanza neutrale ai fini delle varie durate di contingentamento previste dal D.Lgs. n. 148/2015.

Con riferimento al citato D.Lgs. n. 148/2015, esso è infatti escluso dal computo:

- della durata massima complessiva prevista dall'articolo 4, comma 1, secondo il quale per ciascuna unità produttiva, il trattamento ordinario e quello straordinario di integrazione salariale non possono superare la durata massima complessiva di 24 mesi in un quinquennio mobile, fatto salvo quanto previsto all'articolo 22, comma 5 in materia di contratto di solidarietà;
- della durata massima complessiva previste dall'articolo 4, comma 2, secondo cui per le imprese industriali e artigiane dell'edilizia e affini, nonché per le imprese di cui all'articolo 10, comma 1, lettere n) e o), per ciascuna unità produttiva il trattamento ordinario e quello straordinario di integrazione salariale non possono superare un ambito temporale complessivo di 30 mesi in un quinquennio mobile;
- delle durate previste dall'art. 12 per la cassa integrazione guadagni ordinaria;
- delle durate previste dall'art. 29, commi 3 e 4, per il Fondo di integrazione salariale;
- delle durate previste dall'art. 30, comma 1, per l'assegno ordinario;
- delle durate previste dall'art. 39.

Mentre in termini classici il Fondo d'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 *de qua* - nel limite massimo di spesa pari a 4,4 milioni di euro per l'anno 2020 - ne estende 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. La disposizione prevede che a tale trattamento non si applichi peraltro il tetto aziendale di cui all'articolo 29, comma 4, secondo periodo del D.Lgs. n. 148/2015, in materia di equilibrio di bilancio.

Come ormai consueto per le misure contingentate sotto il profilo finanziario, è demandato all'INPS il monitoraggio dei limiti di spesa previsti in guisa che una volta raggiunti, anche soltanto in via prospettica, non saranno prese in considerazione ulteriori domande.

2. Trattamento di integrazione salariale ordinario per le aziende che si trovano già in cassa integrazione straordinaria

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 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, possono 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 è espressamente subordinata all'interruzione degli effetti della concessione della cassa integrazione straordinaria precedentemente autorizzata.

Sulla base di tali presupposti sarà quindi possibile la sospensione di misure d'intervento della CIGS preordinate dalle varie causali, di cui all'art. 21 del D.Lgs. n. 148/2015 (riorganizzazione aziendale, crisi aziendale o contratto di solidarietà), che saranno, *pro-tempore*, così costituite dalla cassa integrazione ordinaria a carattere di specialità di cui all'art. 13 del D.L. n. 9/2020.

Alla stessa maniera, sembra poter essere sospesa, ove autorizzata, anche la CIGS per crisi aziendale che, ai sensi dell'art. 44 del D.L. n. 109/2018, in presenza di determinate condizioni, può essere concessa fino a dodici mesi, in favore di quelle imprese che, anche in procedura concorsuale, abbiano cessato o stiano cessando la propria attività produttiva e non abbiano ancora concluso le procedure per il licenziamento di tutti i lavoratori. Una volta terminato l'utilizzo della CIGO si ritiene sia possibile la ripresa della CIGS. In materia è auspicabile un chiarimento ministeriale sotto il profilo procedimentale.

In termini incidentali, è peraltro opportuno ricordare che, ove per le conseguenze epidemiologiche si fossero determinate esigenze modificative del programma di CIGS in corso di attuazione, al fine di prevenire esiti indesiderati delle verifiche ispettive cui all'art. 25, comma 6, del D.Lgs. n. 148/2015, ai sensi del successivo comma 7, l'impresa, sentite le rappresentanze sindacali aziendali o la rappresentanza sindacale unitaria, o in mancanza le articolazioni territoriali delle associazioni sindacali comparativamente più rappresentative a livello nazionale, può chiedere una modifica del programma medesimo nel corso del suo svolgimento.

L'intervento della cassa integrazione guadagni ordinaria di cui all'art. 14 del D.L. n. 9/2020 è riconosciuto nel limite massimo di spesa di 0,9 milioni di euro per l'anno 2020 il cui monitoraggio è demandato all'INPS. Qualora venga raggiunto, anche in via prospettica, il limite di spesa l'Istituto non prenderà in considerazione ulteriori domande.

3. Cassa integrazione in deroga

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 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.

Al ricorrere delle condizioni, ne potranno quindi usufruire:

- i datori di lavoro che non rientrino nella cassa integrazione guadagni ordinaria;
- quelli per i quali non siano stati costituiti fondi di categoria ai sensi degli artt. 26 e 27 del D.Lgs. n. 148/2015;
- quelli che non rientrino nell'ambito del Fondo d'Integrazione Salariale, avendo occupato mediamente meno di sei dipendenti, compresi gli apprendisti, nel semestre precedente la data di inizio delle sospensioni o riduzioni dell'orario di lavoro.

Atteso che le misure previste dal D.L. n. 9/2020 sono improntate a strumenti temporanei (cassa integrazione ordinaria e assegno ordinario), salvo diversa interpretazione ministeriale, sembrerebbero poter accedere alla cassa in deroga anche le aziende assoggettate alla CIGS ma non alla CIGO. Parimenti su questo aspetto sarebbe necessaria una celere presa di posizione ministeriale.

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

Così come si legge nella relazione illustrativa del decreto legge, per i soli lavoratori del settore agricolo, il trattamento di integrazione salariale in deroga, *“è riconosciuto per le ore di riduzione o sospensione dell'attività nei limiti ivi previsti, senza per ciò solo poter essere equiparato ad attività lavorativa ai fini del calcolo delle prestazioni di disoccupazione agricola”*.

La provvidenza è assicurata nel limite massimo di spesa pari a 7,3 milioni di euro per l'anno 2020 a decorrere dal 23 febbraio 2020 e limitatamente ai dipendenti in forza alla medesima data.

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

L'erogazione della provvidenza è effettuata esclusivamente con la modalità di pagamento diretto della prestazione da parte dell'INPS. Allo 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. La ripartizione del limite di spesa complessivo tra le Regioni interessate è rimessa alla disciplina di un apposito Decreto Direttoriale del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali. Anche in questo caso l'INPS è deputato al monitoraggio del tetto di spesa. Allo scopo l'Istituto dovrà fornire i risultati di tale attività al Ministero del lavoro e delle politiche sociali e alle Regioni interessate. Qualora dal predetto monitoraggio emerga che è stato raggiunto anche in via prospettica il limite di spesa, le Regioni non potranno emettere altri provvedimenti di concessione della provvidenza.

4. Indennità per i lavoratori autonomi

L'art. 16 del D.L. n. 9/2020 ha previsto anche specifiche disposizioni per i lavoratori autonomi. In particolare, stabilisce una misura di sostegno al reddito in favore di:

- collaboratori coordinati e continuativi;
- titolari di rapporti di agenzia e di rappresentanza commerciale;
- lavoratori autonomi o professionisti, ivi compresi i titolari di attività di impresa.

Tali soggetti devono essere iscritti all'assicurazione generale obbligatoria e alle forme esclusive e sostitutive della medesima, nonché alla gestione separata di cui all'articolo 2, comma 26, della legge n. 335/1995.

La provvidenza è prevista in un importo mensile di 500 euro per un massimo di tre mesi, parametrato all'effettivo periodo di sospensione dell'attività.

L'indennità è espressamente esclusa da tassazione, non concorrendo, secondo quanto previsto dall'ultimo periodo dell'art. 16, comma 1, alla formazione del reddito ai sensi del DPR n. 917/1986.

Condizioni per la fruizione del beneficio sono alternativamente:

- lo svolgimento dell'attività lavorativa alla data del 23 febbraio 2020 nei Comuni individuati nell'allegato n. 1 al DPCM del 1° marzo 2020
oppure
- l'essere residente in tali ambiti geografici alla medesima data del 23 febbraio 2020.

Per l'ottenimento del beneficio, è prevista una specifica domanda da presentare alla Regione competente che la istruisce secondo l'ordine

cronologico di presentazione emettendo, ove nulla osti, specifico decreto da trasmettere all'INPS in modalità telematica entro quarantotto ore dall'adozione unitamente alla lista dei beneficiari. L'Istituto previdenziale procederà al pagamento diretto e al monitoraggio delle risorse.

La ripartizione della spesa tra le Regioni - prevista nel limite complessivo di 5,8 milioni di euro per l'anno 2020 – sarà disciplinata con Decreto Direttoriale del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali.

5. Cassa integrazione in deroga per Lombardia, Veneto ed Emilia Romagna

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 provvidenza derogatoria potrà essere riconosciuta - a determinate e stringenti condizioni (*in de*) - 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 ogni caso, la provvidenza competerà in favore dei dipendenti in forza al 23 febbraio 2020.

I soggetti datoriali interessati – con esclusioni dei datori di lavoro domestico – sono in particolare quelli:

- 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, occupino lavoratori residenti o domiciliati nelle predette aree territoriali.

La provvidenza non sarà erogata a pioggia ma unicamente per i casi di accertato pregiudizio, in conseguenza delle ordinanze emanate dal Ministero della Salute, d'intesa con le Regioni, nell'ambito dei provvedimenti assunti per effetto del D.L. n. 6/2020.

Ai fini della concessione dell'ammortizzatore in argomento sarà peraltro necessario un accordo con le organizzazioni sindacali comparativamente più rappresentative.

Il trattamento di cassa integrazione guadagni in deroga potrà essere assicurato per la durata della sospensione del rapporto di lavoro e comunque per un periodo massimo di un mese.

La misura è contingentata sotto il profilo finanziario fino a un importo massimo previsto nell'anno 2020 pari a:

- 135 milioni di euro per la regione Lombardia;
- 40 milioni di euro per la regione Veneto;
- 25 milioni di euro per la regione Emilia Romagna.

Per i lavoratori vengono altresì assicurati la contribuzione figurativa e i relativi oneri accessori.

La disposizione precisa inoltre che, limitatamente ai lavoratori del settore agricolo, la prestazione, con riferimento alle ore di riduzione o sospensione delle attività, nei limiti ivi previsti, non viene equiparata a lavoro ai fini del calcolo delle prestazioni di disoccupazione agricola.

Il trattamento è riconosciuto a valere sulle risorse, assegnate alle Regioni Lombardia, Veneto ed Emilia Romagna e non utilizzate, di cui all'articolo 44, comma 6-*bis*, del D.Lgs. n. 148/2015, anche in alternativa alle azioni di politica attiva del lavoro previste nel predetto articolo.

I datori di lavoro interessati dovranno presentare le domande alla singola Regione competente che le instruirà secondo l'ordine cronologico di presentazione.

I trattamenti saranno concessi con decreto delle Regioni interessate, da trasmettere all'INPS in modalità telematica entro quarantotto ore dall'adozione, nei limiti di spesa previsti.

Le Regioni, unitamente al decreto di concessione, dovranno inviare la lista dei beneficiari all'Istituto previdenziale che erogherà le predette prestazioni con pagamento diretto - nell'ambito della disciplina di cui all'art. 44, comma 6-*ter*, del D.Lgs. n. 148/2015 (*ut-supra*) - verificando i limiti dell'impegno finanziario.

Il monitoraggio della spesa è demandato all'INPS che dovrà renderne conto sia al Ministero del lavoro e delle politiche sociali che alle Regioni interessate con la precisazione che, ove venga raggiunto il limite massimo previsto, anche soltanto in via prospettica, le Regioni non potranno emettere altri provvedimenti di concessione.

Dipartimento Scientifico

 **Fondazione Studi**
Consulenti del Lavoro

Consiglio Nazionale dell'Ordine

AREA NORMATIVA

A cura di
Mauro Marrucci