



ARTICOLI



Ammortizzatori sociali nella normativa emergenziale

PREMESSA

La pandemia Covid 19, che ha colpito duramente anche il nostro Paese, ha provocato gravissime ripercussioni sul fronte economico, motivo per cui il Governo ha varato fin dal 23 febbraio scorso numerosi provvedimenti normativi finalizzati a fronteggiare le ricadute causate dall'emergenza sanitaria.

Tale politica dell'Esecutivo si è tradotta materialmente in molteplici decreti legge susseguitesì l'uno a l'altro, emanati come legislazione "di necessità ed urgenza", ai sensi dell'art. 77 Cost., seguiti da disposizioni attuative tramite D.P.C.M. (Decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri) e da molteplici circolari degli organi amministrativi.

Il seguente approfondimento analizza gli strumenti di sostegno al reddito previsti dalla legislazione "emergenziale" e le procedure di applicazione degli stessi nelle Istituzioni associate all'AGIDAE.

In premessa, le norme in materia di integrazione salariale varate dall'Esecutivo sono considerate, all'interno del nostro ordinamento giuridico, come "speciali" rispetto alla normativa generale contenuta nel Decreto legislativo 14 settembre 2015, n.148, recante "*Disposizioni per il riordino della normativa in materia di ammortizzatori sociali in costanza di rapporto di lavoro, in attuazione della legge 1° dicembre 2014, n.183*". In parole semplici, la legislazione appena varata dal Governo, attraverso i decreti legge ed i chiarimenti amministrativi forniti dagli Organi della P.A., ha una valenza temporale limitata al periodo "emergenziale" causato dalla situazione epidemiologica. L'impatto più evidente è rappresentato dalla semplificazione delle procedure ordinarie sia per la presentazione delle domande degli ammortizzatori sociali, sia per la istruttoria e la concessione degli stessi da parte degli organi preposti.



DECRETO LEGGE “CURA ITALIA”

La prima risposta “sistemica” del Governo alla grave emergenza economica e sociale causata dal Covid 19 è stata l’emanazione del **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”*, pubblicato in G.U. n. 70 ed efficace dal 17 marzo 2020. Il provvedimento è composto da 127 articoli che contengono 5 maxi misure settoriali:

- ✓ misure di potenziamento del servizio sanitario nazionale;
- ✓ misure a sostegno dell’occupazione e del reddito dei lavoratori;
- ✓ misure a sostegno della liquidità attraverso il sistema bancario;
- ✓ misure fiscali a sostegno delle famiglie e delle imprese;
- ✓ sospensione degli obblighi di versamento per tributi e contributi nonché di altri adempimenti fiscali ed incentivi per la sanificazione dei luoghi di lavoro e premi ai dipendenti che restano in servizio.

Il testo è stato già approvato al Senato con il voto di fiducia. Il 15 aprile è iniziato l’esame del provvedimento alla Camera per la conversione in legge ordinaria. Nel contempo, è stato annunciato come imminente un nuovo decreto legge in arrivo in aprile per il necessario rilancio dell’economia del Paese, perché l’ammontare della manovra economica messa in campo – seppure imponente – potrebbe comunque rivelarsi insufficiente nel caso che l'emergenza duri più a lungo di quanto previsto dalle autorità sanitarie. Le misure si collocano nell’orizzonte temporale dell'emergenza come definito il 31.1.2020 dal Consiglio dei Ministri che ha deliberato lo *“stato di emergenza in conseguenza del rischio sanitario connesso all'insorgenza di patologie derivanti da agenti virali trasmissibili”*, attraverso un provvedimento fondato sull’esercizio dei poteri in materia di protezione civile previsti dal D.lgs 2 gennaio 2018, n. 1 (Codice della protezione civile). È evidente che il possibile perdurare dell'emergenza determinerà l’esigenza di adeguamento e rafforzamento delle misure messe in campo.

AMMORTIZZATORI SOCIALI ATTIVABILI

Le misure a sostegno dell’occupazione per i lavoratori, per la difesa del lavoro e del reddito, con ***“l’obiettivo che nessuno perda il posto di lavoro a causa dell'emergenza”***¹ sono previste dagli artt. 19-22. Le tipologie di ammortizzatori sociali attivabili sono ben 4, che hanno regole e procedure diversificate:

1. *Cassa Integrazione Guadagni Ordinaria (CIGO), gestita direttamente dall’Inps.*
2. *Fondo di Integrazione Salariale (FIS), gestito direttamente dall’Inps.*

¹ Cit. Roberto Gualtieri- Ministro dell’Economia- nella Conferenza stampa del 16/3/2020 di presentazione del Decreto “Cura Italia”.

3. *Assegno Ordinario da Fondi di Solidarietà Bilaterale, gestito direttamente dai Fondi attraverso l'Inps.*

4. *Cassa Integrazione Guadagni in Deroga (CIGD), gestita dalle Regioni e pagata dall'Inps.*

Esaminiamo esclusivamente gli articoli del Decreto che prevedono tipologie di ammortizzatori sociali applicabili alla maggior parte delle Istituzioni aderenti all'AGIDAE.

L'art. 19² introduce norme speciali in materia di trattamento ordinario di integrazione salariale e assegno ordinario. Interessa i datori di lavoro (che occupano mediamente più di 5 dipendenti) che nel corso del 2020 sospendono o riducono l'attività lavorativa per eventi riconducibili all'emergenza COVID-19. Tali Imprese, per i propri dipendenti interessati da sospensione o riduzione dell'attività lavorativa, possono presentare domanda di concessione della cassa integrazione ordinaria, per periodi decorrenti **dal 23 febbraio 2020 al 31 agosto 2020**, per una durata massima di **nove settimane**. La domanda deve essere presentata entro il quarto mese successivo a quello in cui ha avuto inizio il periodo di sospensione.

L'Inps, con messaggio del 14 aprile 2020 n.1607 ha precisato che l'art. 41, D.L. n. 23/2020 c.d. "Liquidità" stabilisce che le disposizioni di cui agli artt. 19 e 22 del D.L. n. 18/2020 si applicano anche ai lavoratori assunti **dal 24 febbraio al 17 marzo 2020** (data di entrata in vigore del Decreto "Cura Italia").

L'art. 22³ estende la *cassa integrazione guadagni in deroga* per l'intero territorio nazionale, quale forma di tutela residuale per tutti i Datori di lavoro del settore privato per il quale non trovano applicazione le tutele previste dalle disposizioni in materia di sospensione o riduzione di orario.

I datori di lavoro, comprese le aziende con meno di 5 dipendenti, che sospendono o riducono l'attività a seguito dell'emergenza epidemiologica, possono ricorrere **alla Cassa Integrazione Guadagni in Deroga con la causale "COVID-19"** per la durata massima di 9 settimane. Tale possibilità viene estesa anche alle imprese che già beneficiano della cassa integrazione straordinaria.

ACCORDI QUADRO AGIDAE - OO.SS per "EMERGENZA COVID 19"

Le Istituzioni associate all'AGIDAE, in particolare gli Istituti scolastici, le Università, e le Organizzazioni dell'area Socio Sanitaria (assistenza domiciliare, RSA, ecc.), *dell'area Socio-*

² Relazione Illustrativa del 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.

³ Relazione Illustrativa del 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.

... continua da pag. 28

assistenziale educativa (servizi per minori, centri di aggregazione giovanile, centri di psicoterapia per l'età evolutiva, centri culturali, ricreativi e sportivi, comunità terapeutiche, ecc.), dell'*area accoglienza-servizi-attività artistiche, culturali e sportive* (case per ferie, accoglienza pellegrini pensionati/patronati per studenti, case per esercizi spirituali), dell'*area ricettiva*, sono state duramente colpite dalla crisi economica.

Prontamente, l'AGIDAE, a sostegno del mantenimento dell'occupazione del personale dipendente delle Istituzioni associate e per consentire un facile accesso alle procedure di richiesta degli ammortizzatori sociali, di cui agli artt. 19 e 22, comma 1 del Decreto "Cura Italia", ha sottoscritto con le OO.SS del settore educativo-scolastico-universitario e socio-sanitario-assistenziale-ricettivo, gli Accordi Quadro nazionali per l'accesso agli ammortizzatori sociali-Covid 19. Le disposizioni degli Accordi Quadro AGIDAE, in attuazione della normativa nazionale, si applicano:

A) alle Istituzioni associate o aderenti alla AGIDAE che occupano mediamente più di 5 dipendenti che versano il contributo obbligatorio al Fondo di Integrazione salariale (FIS). Dette Imprese, nei casi di riduzione o di sospensione dell'attività lavorativa, possono accedere per i propri dipendenti all'**assegno ordinario di integrazione salariale (FIS) con causale "emergenza Covid 19"**, per le quali si potrà attivare la procedura di cui all'art. 19 del Decreto Legge n.18/2020.

B) alle Istituzioni associate o aderenti alla AGIDAE, a prescindere dal numero dei dipendenti, per le quali non trovano applicazione le tutele previste dalle vigenti disposizioni in materia di sospensione o riduzione di orario, in costanza di rapporto di lavoro, per le quali si attiverà la procedura di cui all'art. 22 comma 1 del Decreto Legge n.18/2020 (**Cassa integrazione in deroga**). Tale procedura si applica anche nei confronti di tutti gli enti ecclesiastici civilmente riconosciuti, ove non rientranti nella tutela del FIS e a prescindere dal numero dei dipendenti in forza al 23 febbraio 2020.

1. Per le Istituzioni che applicano il CCNL AGIDAE SCUOLA ED UNIVERSITA'⁴:

"I datori di lavoro si impegnano a mantenere, durante i suddetti periodi di attivazione del FIS/Cassa integrazione in deroga, gli attuali livelli occupazionali e retributivi, corrispondendo ai lavoratori un'integrazione tale da consentire ai medesimi, di percepire il 100% della normale retribuzione netta⁵."

"Nel caso in cui l'erogazione dell'indennità degli ammortizzatori sociali di cui sopra, fosse effettuata direttamente dall'INPS al lavoratore, il datore di lavoro è autorizzato a trattenere l'importo erogato dalle successive buste-paga".

⁴ Accordo Quadro AGIDAE sottoscritto il 19/03/2020, in via telematica.

Il trattamento di integrazione salariale garantito dal FIS ammonta a circa l'**80%** della retribuzione globale che sarebbe spettata al lavoratore per le ore di lavoro non prestate, comprese fra le ore 0 ed il limite dell'orario contrattuale (art. 3 D.Lgs. n.148/2015). Il datore di lavoro dovrà solo integrare la differenza della retribuzione in busta paga, in linea con quanto stabilisce l'art. 47 del vigente CCNL.

Riepilogando, l'accordo quadro AGIDAE del settore scolastico-universitario riconosce ai lavoratori **il 100% della retribuzione ordinaria**, con anticipazione totale della stessa in busta paga da parte del Datore di lavoro. Questi potrà recuperare **a conguaglio l'80% della retribuzione**, a partire dal mese successivo a quello in cui è intervenuta l'autorizzazione. **Il rimanente 20% rimane a carico del Datore di lavoro.**

2. Per le Istituzioni che applicano il CCNL SOCIO SANITARIO ASSISTENZIALE EDUCATIVO-RICETTIVO⁶

“I datori di lavoro si impegnano a mantenere, durante i suddetti periodi di attivazione del FIS/Cassa di integrazione in deroga, gli attuali livelli occupazionali.

I datori di lavoro anticipano le erogazioni degli ammortizzatori sociali conguagliando gli importi nel Mod. F24.

Nel caso in cui l'erogazione dell'indennità degli ammortizzatori sociali di cui sopra, fosse effettuata direttamente dall'INPS al lavoratore, il datore di lavoro è autorizzato a trattenere l'importo erogato dalle successive buste-paga”.

Il trattamento di integrazione salariale garantito dal FIS ammonta a circa l'**80%** della retribuzione globale che sarebbe spettata al lavoratore per le ore di lavoro non prestate, comprese fra le ore 0 ed il limite dell'orario contrattuale (art. 3 D.Lgs. n.148/2015). Il Datore di lavoro si impegna ad anticipare il trattamento di integrazione salariale nella busta paga, salvo recupero **a conguaglio** a partire dal mese successivo a quello in cui è intervenuta l'autorizzazione.

PROCEDURE OPERATIVE

L'INPS, attraverso messaggi e successive circolari ha fornito le proprie linee di indirizzo che hanno consentito di avviare le procedure di richiesta di ammortizzatori sociali che interessano migliaia di aziende dei più diversi settori produttivi.

Tramite la **circolare n.47 del 28/03/2020**, l'Istituto di previdenza ha impartito precise istruzioni in merito.

Il termine di legge entro cui va inoltrata l'istanza per la richiesta di ammortizzatori sociali è di **4 mesi**: essi si computano dal mese successivo a quello di inizio della sospensione

⁶ Accordo Quadro AGIDAE sottoscritto il 02/04/2020, in via telematica.

o della riduzione di orario le quali non sono, assolutamente, subordinate alla esistenza delle situazioni che testimoniano una crisi temporanea d'impresa.

La specialità della norma emergenziale traspare dal fatto che una serie di documenti e passaggi procedurali, richiesti in via ordinaria, non trovano applicazione.

Si riportano i punti salienti della circolare 47/2020:

RICHIESTA DI ASSEGNO DI INTEGRAZIONE SALARIALE IN BASE ALLE DISPOSIZIONI CONTENUTE NELL'ART. 19 DECRETO LEGGE N.18/2020

- L'intervento del FIS con causale "COVID-19 nazionale" non soggiace all'obbligo di pagamento del contributo addizionale di cui agli articoli 5, 29, comma 8, secondo periodo, e 33, comma 2, del D.lgs n. 148/2015 e, ai fini del computo della durata, non rientra nel limite delle 52 settimane nel biennio mobile o delle 26 settimane nel biennio mobile per l'assegno ordinario garantito dal Fondo di integrazione salariale.
- Il trattamento in questione deroga sia al limite dei 24 mesi (30 mesi per le imprese del settore edile e lapideo) nel quinquennio mobile, previsto, per la durata massima complessiva dei trattamenti, dall'articolo 4 del D.lgs n. 148/2015, sia al limite di 1/3 delle ore lavorabili di cui all'articolo 12, comma 5, del medesimo decreto legislativo.
- Possono richiedere il trattamento di CIGO e di assegno ordinario con causale "COVID-19 nazionale" anche le aziende che hanno già raggiunto i limiti di cui sopra.
- I periodi autorizzati con causale "COVID-19 nazionale" sono neutralizzati ai fini di successive richieste di CIGO e di assegno ordinario.
- Tenuto conto del carattere eccezionale della nuova causale e delle esigenze di immediato ristoro sottese alle richieste di prestazioni, l'istruttoria delle domande è improntata alla massima celerità e, per tali ragioni, la valutazione di merito delle stesse risulta notevolmente semplificata rispetto a quella ordinaria.
- In merito alle modalità di pagamento della prestazione, rimane inalterata la possibilità per l'azienda di anticipare le prestazioni e di conguagliare gli importi successivamente, così come, in via di eccezione, la possibilità di richiedere il pagamento diretto da parte dell'INPS; in conseguenza della particolare situazione di emergenza, in questo ultimo caso, le aziende potranno chiedere il pagamento diretto senza obbligo di produzione della documentazione comprovante le difficoltà finanziarie dell'impresa.
- Durante il periodo di percezione dell'assegno ordinario non è erogata la prestazione accessoria degli assegni al nucleo familiare.

CASSA INTEGRAZIONE IN DEROGA IN BASE ALLE DISPOSIZIONI CONTENUTE NELL'ART. 22 DEL DECRETO LEGGE N.18/2020

- Le domande di **Cassa integrazione guadagni in deroga (CIGD)** devono essere presentate esclusivamente alle Regioni e alle Province autonome interessate, che effettueranno l'istruttoria secondo l'ordine cronologico di presentazione.
- L'intervento della CIGD opera esclusivamente per i lavoratori, sospesi dal lavoro a seguito dell'emergenza epidemiologica da COVID-19, alle dipendenze dal 17 marzo 2020 indipendentemente dall'anzianità di lavoro⁷.
- In merito agli accordi sindacali previsti dal comma 1 dell'articolo 22 del decreto-legge in esame, si specifica che i datori di lavoro con dimensioni aziendali fino ai 5 dipendenti sono esonerati dall'accordo, mentre per dimensioni aziendali maggiori, la cassa integrazione in deroga sarà autorizzata dalle Regioni e Province autonome previo accordo, raggiunto anche in via telematica, con le organizzazioni sindacali comparativamente più rappresentative a livello nazionale per i datori di lavoro. Si considera, altresì, esperito l'accordo di cui all'art. 22, comma 1, con la finalizzazione della procedura di informazione, consultazione ed esame congiunto di cui all'articolo 19, comma 1.
- La disposizione riconosce ai beneficiari dei trattamenti in argomento la contribuzione figurativa e i relativi oneri accessori (ANF) ove spettanti.
- Poiché l'emergenza epidemiologica da COVID-19 rientra nel novero degli eventi oggettivamente non evitabili (c.d. E.O.N.E), per il trattamento di cui al comma 1 dell'articolo 22 in commento, non si applicano le disposizioni relative al requisito dell'anzianità di effettivo lavoro, previsto dall'articolo 1, comma 2, primo periodo, del D.lgs n. 148/2015, né è dovuto il contributo addizionale, di cui all'articolo 5 del medesimo decreto legislativo. Non si applica altresì la riduzione in percentuale della relativa misura di cui all'articolo 2, comma 66, della legge 28 giugno 2012, n. 92, in caso di proroghe dei trattamenti di cassa integrazione in deroga.
- L'eventuale presenza di ferie pregresse non è ostativa all'accoglimento dell'istanza (cfr. il messaggio INPS n. 3777/2019).
- La prestazione è concessa con decreto delle Regioni e delle Province autonome interessate, le quali provvedono anche alla verifica della sussistenza dei requisiti di legge.
- Le Regioni inviano all'Istituto, in modalità telematica tramite il "Sistema Informativo dei Percettori" (SIP), entro quarantotto ore dall'adozione, il decreto di concessione, unitamente alla lista dei beneficiari, la cui efficacia è, in ogni caso, subordinata alla verifica del rispetto dei limiti di spesa di cui al comma 3. L'Istituto provvede all'erogazione della predetta prestazione.

⁷ L'INPS con messaggio del 14 aprile 2020 n.1607 ha precisato che l'art. 41, D.L. n. 23/2020 c.d. "Liquidità" stabilisce che le disposizioni di cui agli artt. 19 e 22 del D.L. n. 18/2020 si applicano anche ai lavoratori assunti dal 24 febbraio al 17 marzo 2020.

- Ai sensi del comma 6 dell'articolo 22 del decreto 18/2020, il trattamento di cui al comma 1 del medesimo articolo può essere concesso esclusivamente con la modalità di *pagamento diretto della prestazione da parte dell'INPS*, applicando la disciplina di cui all'articolo 44, comma 6-ter, del D.lgs n. 148/2015.
- Ne consegue che il datore di lavoro è obbligato ad inviare all'Istituto tutti i dati necessari per il pagamento dell'integrazione salariale (modello "SR 41"), entro sei mesi dalla fine del periodo di paga in corso alla scadenza del termine di durata della concessione o alla data del provvedimento di autorizzazione al pagamento da parte di INPS, se successivo. Trascorso inutilmente tale termine il pagamento della prestazione e degli oneri ad essa connessi rimangono a carico del datore di lavoro inadempiente.
- Solo successivamente alla ricezione del provvedimento di autorizzazione, i datori di lavoro dovranno inoltrare all'Istituto la documentazione per la liquidazione dei pagamenti, avvalendosi del modello "SR 41", al fine di consentire alle Strutture territoriali di erogare le prestazioni in argomento con le stesse modalità in uso per le prestazioni di CIG in deroga. Non si potrà dare luogo a pagamenti in assenza del numero di autorizzazione.

CONCLUSIONI E PROSPETTIVE

Dinnanzi ad una situazione di straordinaria emergenza il Decreto "**Cura Italia**" si connota come un provvedimento che assicura un ombrello protettivo ad un'ampia e diversificata platea di imprese e di lavoratori, proponendo un impianto di ammortizzatori sociali diversificati, ma ancora privi delle necessarie semplificazioni richieste dall'urgenza oltre che dall'emergenza economica e sociale.

Rispetto al testo iniziale del decreto-legge, nella sopra citata legge di conversione sono state eliminate tutte le procedure e gli accordi sindacali propedeutici alla richiesta degli ammortizzatori, inizialmente previsti. Ci si è resi conto che essendo stato imposto direttamente con provvedimento del Governo il blocco delle attività a causa dell'insorgere della crisi epidemiologica, non c'era nulla da discutere in sede di esame sindacale congiunto. Tutto ciò ha semplificato l'attivazione delle pratiche amministrative per la richiesta degli ammortizzatori sociali⁸.

⁸ Recita così il testo dell'art. 19, comma 2: "I datori di lavoro che presenano la domanda di cui al comma 1 sono dispensati dall'osservanza dell'art. 14 del DLGS 14 settembre 2015, n. 148, e dei termini del procedimento previsti dall'art. 15, comma 2, nonché dall'art. 30, comma 2, del medesimo decreto legislativo. La domanda in ogni caso, deve essere presenata entro la fine del quarto mese successivo a quello in cui ha avuto inizio il periodo di sospensione o di riduzione dell'attività lavorativa e non è soggetta alla verifica dei requisiti di cui all'articolo 11 del Dlgs 14 settembre 2015, n. 148".