

# Welfare e lavoro nella emergenza epidemiologica

*Contributo sulla nuova questione sociale*

a cura di

**Domenico Garofalo, Michele Tiraboschi,  
Valeria Fili, Francesco Seghezzi**

Volume III

## **Covid-19 e sostegno al reddito**

a cura di

**Domenico Garofalo**

**ADAPT**

**LABOUR STUDIES**

e-Book series

n. 91

**ADAPT**  
www.adapt.it  
**UNIVERSITY PRESS**

# ADAPT LABOUR STUDIES E-BOOK SERIES

---

**ADAPT – Scuola di alta formazione in relazioni industriali e di lavoro**

DIREZIONE

**Domenico Garofalo** (*direttore responsabile*)

COMITATO SCIENTIFICO

**Marina Brollo**

**Laura Calafà**

**Guido Canavesi**

**Paola M.T. Caputi Jambrenghi**

**Daniela Caterino**

**Marco Esposito**

**Valeria Fili**

**Enrico Gagnoli**

**Paolo Gubitta**

**Vito Sandro Leccese**

**Valerio Maio**

**Enrica Morlicchio**

**Alberto Pizzoferrato**

**Simonetta Renga**

**Michele Tiraboschi**

**Anna Trojsi**

**Lucia Valente**

SEGRETERIA DI REDAZIONE

**Laura Magni** (*coordinatore di redazione*)

**Maddalena Magni**

**Pietro Manzella** (*revisore linguistico*)

**ADAPT University Press**

via Garibaldi, 7 – 24122 Bergamo

indirizzo internet [ADAPT University Press](http://ADAPT University Press)

indirizzo e-mail: [aup@adapt.it](mailto:aup@adapt.it)

I volumi pubblicati nella presente collana sono oggetto di *double blind peer review*, secondo un procedimento standard concordato dalla Direzione della collana con il Comitato scientifico e con l'Editore, che ne conserva la relativa documentazione.

## **Welfare e lavoro nella emergenza epidemiologica**

*Contributo sulla nuova questione sociale*

### **Volume I. Covid-19 e rapporto di lavoro**

a cura di Valeria Fili

ISBN 978-88-31940-40-5 - Pubblicato il 18 dicembre 2020

### **Volume II. Covid-19 e sostegno alle imprese e alle pubbliche amministrazioni**

a cura di Domenico Garofalo

ISBN 978-88-31940-41-2 - Pubblicato il 30 dicembre 2020

### **Volume III. Covid-19 e sostegno al reddito**

a cura di Domenico Garofalo

ISBN 978-88-31940-42-9 - Pubblicato il 30 dicembre 2020

### **Volume IV. Scuola, università e formazione a distanza**

a cura di Michele Tiraboschi, Francesco Seghezzi

ISBN 978-88-31940-43-6 - Pubblicato il 18 dicembre 2020

### **Volume V. Le sfide per le relazioni industriali**

a cura di Michele Tiraboschi, Francesco Seghezzi

ISBN 978-88-31940-44-3 - Pubblicato il 18 dicembre 2020

Volume III.  
**COVID-19 E SOSTEGNO AL REDDITO**

a cura di Domenico Garofalo

**INDICE**

Solidarietà e sostenibilità: il diritto del lavoro e della sicurezza sociale alla prova della pandemia da Covid-19 <i>di Domenico Garofalo, Michele Tiraboschi, Valeria Filì e Francesco Seghezzi</i> .....	XV
---	----

La disoccupazione da pandemia: come passare dall'assistenzialismo di Stato ad una nuova politica per l'occupazione <i>di Domenico Garofalo</i> .....	1
--	---

Sezione I.

**Ammortizzatori sociali tra deroghe e novità**

Sospensione dell'attività e mora credendi <i>di Caterina Mazzanti</i> .....	5
Emergenza epidemiologica e strumenti di sostegno al reddito: la cassa integrazione guadagni con causale "Covid-19" <i>di Claudia Carchio</i> .....	19
Il Fondo di integrazione salariale e di solidarietà bilaterale al tempo del Covid-19: una conferma dei limiti dell'intervento bilaterale <i>di Stefano Rossi</i> .....	63
L'ondata epidemica e i trasporti marittimi: l'intervento del Fondo Solimare <i>di Enrico Claudio Schiavone</i> .....	94
Lo stress test dell'emergenza Covid-19 e il sistema della bilateralità: il caso Fsba <i>di Enrico Claudio Schiavone</i> .....	113
Fondo di solidarietà volo e CIGS per crisi settore aereo <i>di Michele Calabria</i> .....	130
Ammortizzatori sociali in deroga e Covid-19: un'"analisi in deroga" <i>di Domenico Garofalo</i> .....	148
La galassia delle "indennità Covid-19" per "specifiche" categorie di lavoratori: spunti per il ripensamento del modello di protezione sociale del lavoro "discontinuo" <i>di Stefano Caffio</i> .....	189

## Indice

Il (mancato) sostegno al reddito per i dirigenti e per i lavoratori domestici: tra l'iniziale esclusione e un parziale ravvedimento <i>di Stefano Caffio</i> .....	239
I lavoratori autonomi durante l'emergenza epidemiologica Covid-19 <i>di Carmela Garofalo</i> .....	247
L'incumulabilità e l'incompatibilità tra le indennità Covid-19 <i>di Carmela Garofalo</i> .....	266
La sospensione delle misure di condizionalità <i>di Lucia Valente</i> .....	277
La copertura finanziaria degli ammortizzatori sociali e delle misure di contrasto alla povertà tra solidarietà, assistenza e ordine pubblico (rinvio) <i>di Domenico Garofalo</i> .....	296

### Sezione II.

#### **Le misure di contrasto della povertà**

Il contrasto alle povertà ai tempi del Covid-19: Reddito di cittadinanza e di emergenza <i>di Domenico Garofalo</i> .....	297
L'istituzione del Fondo per il Reddito di ultima istanza a favore dei lavoratori danneggiati dal Covid-19 <i>di Domenico Garofalo</i> .....	312
La copertura finanziaria degli ammortizzatori sociali e delle misure di contrasto alla povertà tra solidarietà, assistenza e ordine pubblico <i>di Domenico Garofalo</i> .....	318
<i>Notizie sugli autori</i> .....	347

## Il Fondo di integrazione salariale e di solidarietà bilaterale al tempo del Covid-19: una conferma dei limiti dell'intervento bilaterale

di Stefano Rossi

**Abstract** – Al sostegno al reddito nell'emergenza da Covid-19 concorrono anche i Fondi bilaterali (FSB) e il Fondo di integrazione salariale (FIS), ma con l'impiego di risorse pubbliche e una disciplina in gran parte derogatoria di quella introdotta nel 2015. Il contributo, prendendo spunto dall'analisi di quest'ultima, mette in evidenza i limiti della disciplina *standard* che ha alimentato l'interrogativo se l'interesse pubblico alla liberazione dal bisogno possa essere soddisfatto attraverso un meccanismo negoziale di stampo privatistico.

**Abstract** – Income support in the emergency from Covid-19 is also supported by the Bilateral Funds (FSB) and the Wage Integration Fund (FIS), but with the use of public resources and a discipline largely derogatory to that introduced in 2015. The contribution, inspired by the analysis of the latter, highlights the limits of the standard discipline which has fuelled the question of whether the public interest in liberation from need can be satisfied through a mechanism of negotiation of a private nature.

**Sommario:** 1. Premessa. – 2. Il Fondo di integrazione salariale per il sostegno al reddito dei lavoratori durante la pandemia. – 2.1. L'unità produttiva. – 2.2. Il pagamento. – 2.3. La durata. – 2.4. L'ambito soggettivo. – 2.5. Le prerogative sindacali. – 2.6. La domanda e i termini di presentazione. – 2.6.1. Il regime sanzionatorio. – 2.7. I requisiti di ammissione: il godimento delle ferie. – 2.8. Le deroghe ai limiti di durata. – 2.9. Il *quantum* della prestazione. – 2.10. La condizionalità. – 2.11. Il tetto aziendale. – 2.12. Il contributo addizionale. – 2.13. Il finanziamento delle misure. – 3. La sospensione dell'assegno di solidarietà. – 4. I Fondi di solidarietà bilaterali e i Fondi Trentino e Bolzano-Alto Adige. – 5. Considerazioni conclusive.

### 1. Premessa

La tutela del reddito dei lavoratori garantita dai fondi di solidarietà bilaterali (d'ora in avanti FSB) e dal fondo di integrazione salariale (d'ora avanti FIS) durante la grave crisi economica e sociale indotta dall'emergenza epidemiologica da Covid-19, offre l'occasione per affrontare il problema dell'effettività della tutela previdenziale, fortemente limitata dagli stretti vincoli finanziari e di bilancio di detti fondi, presupponendo, perciò, una loro non conformità con l'art. 38 Cost. per aver il legislatore optato, nel tempo, per un modello privato/collettivo, con la conseguente fuga da una universalizzazione pubblica delle tutele previdenziali, scelta evidentemente influenzata dai vincoli di bilancio *ex art.* 81 Cost.

Al netto di una possibile rivisitazione in chiave universalistica, è opportuno precisare che la generalizzata sospensione delle attività produttive per l'epidemia da Covid-19 e la loro, progressiva, ripresa, ha determinato una crisi non settoriale o territoriale, ma generalizzata a tutti i settori produttivi. Ne consegue che gli strumenti di sostegno al reddito vigenti, che si basano sulla combinazione tra rischio/bisogno e assicurazione sociale, non sono in grado di arginare le complesse dinamiche economiche che colpiscono i redditi dei lavoratori e il conto economico delle aziende <sup>(1)</sup>.

Inoltre, i “nuovi” strumenti di sostegno al reddito, pur mutuati dalla disciplina *standard* del 2015, si connotano sul piano applicativo per una forte “debuocratizzazione” ed un esteso assistenzialismo, mentre sul piano finanziario vanno a carico della fiscalità generale; ma stante la contingenza che ne caratterizza la genesi appare azzardato parlare di “nuovi” strumenti di sostegno al reddito.

È anche vero però che ove il contingente dovesse trasformarsi in strutturale non può non mettersi in discussione l' idoneità degli strumenti di sostegno al reddito *standard* a fronteggiare la crisi, dovendosi, viceversa, pensare a interventi più di sistema <sup>(2)</sup>. Ovviamente, qualsiasi disegno riformatore non potrà non tener conto di tutti gli interventi che l'Unione europea nel frattempo metterà in campo <sup>(3)</sup>.

Le estese deroghe contenute nei d.l. n. 9/2020 e n. 18/2020 – il primo intervenuto solo per alcune regioni del nord Italia, il secondo esteso all'intero territorio nazionale – si possono suddividere in due gruppi: al primo appartengono le deroghe sui limiti e le durate per l'accesso agli ammortizzatori sociali, al secondo, invece, spettano le eccezioni sulla contribuzione e sul finanziamento. Se il primo gruppo di norme ha la funzione di estendere l'ambito soggettivo delle misure di sostegno al reddito dei lavoratori, il secondo gruppo, invece, ha il compito di sostenere le aziende dal punto di vista finanziario.

Dal secondo gruppo di deroghe è possibile desumere i problemi strutturali dei fondi di solidarietà bilaterale e del fondo di integrazione salariale, evidenziando, all'uopo, la mancanza della universalità delle misure di sostegno al reddito dei lavoratori. In definitiva, imporre un tetto aziendale o un pareggio di bilancio del fondo esclude l'effettività della tutela previdenziale in contrasto con il principio di universalizzazione della liberazione dal bisogno, che dovrebbe caratterizzare il sistema previdenziale italiano <sup>(4)</sup>.

---

<sup>(1)</sup> Si veda M. FAIOLI, [Tutela del lavoro e emergenza da COVID-19. COVID-19 e istituti speciali di sostegno al reddito](#), in [www.treccani.it](#). L'A. afferma che «in caso di pandemia, la disoccupazione non è frizionale, ma è generalizzata perché indotta da provvedimenti pubblici di salvaguardia della salute collettiva che, imponendo una serrata, vietano ai lavoratori e ai datori di lavoro di operare».

<sup>(2)</sup> Sulla proposta di un progetto elaborato dal *Forum Disuguaglianze e Diversità* e presentato al Governo si veda l'intervista del 30 marzo 2020 rilasciata a *Repubblica* da Cristino Gori, professore di Politica sociale all'Università di Trento e coordinatore del gruppo di lavoro.

<sup>(3)</sup> Si veda l'intervista di M. DRAGHI, *Opinion Coronavirus*, in *Financial Times*, 25 marzo 2020; vedi anche L. TESSAROLI, [Tutela del lavoro e emergenza da COVID-19. Coronavirus Response Investment Initiative \(CRII\)](#), in [www.treccani.it](#).

<sup>(4)</sup> Si veda E. GHERA, “*Il sistema giuridico della previdenza sociale*” di Mattia Persiani, *cinquant'anni dopo*, in *RDS*, 2010, n. 3, pp. 475 ss.

## 2. Il Fondo di integrazione salariale per il sostegno al reddito dei lavoratori durante la pandemia

Il primo intervento del Governo per sostenere i redditi dei lavoratori colpiti dall'emergenza epidemiologica è stato il d.l. n. 9/2020 <sup>(5)</sup> che prevede una serie di misure a favore delle imprese e dei lavoratori situati nella c.d. "zona rossa", che ricomprende i Comuni individuati nell'allegato 1 del d.P.C.M. 1° marzo 2020. Si tratta di una regolamentazione in deroga alle vigenti norme che disciplinano l'accesso agli ordinari strumenti di tutela in costanza di rapporto di lavoro <sup>(6)</sup>.

A regime l'assegno ordinario erogato dal FIS compete ai dipendenti di datori di lavoro che occupano mediamente più di quindici unità, compresi gli apprendisti <sup>(7)</sup>, nel semestre precedente la data di inizio della sospensione o della riduzione di lavoro. La prima decretazione d'urgenza amplia l'ambito soggettivo di accesso all'integrazione salariale estendendo l'assegno ordinario, concedibile per un massimo di 13 settimane (periodo equivalente a 3 mesi), anche ai lavoratori dipendenti presso datori di lavoro iscritti al FIS, che occupano mediamente più di 5 dipendenti <sup>(8)</sup>.

Si tratta, quindi, delle imprese che hanno dovuto interrompere o ridurre l'attività produttiva per unità produttive situate nelle aree colpite dall'emergenza Covid-19, come individuate dal d.P.C.M. 1° marzo 2020; ma anche di imprese collocate al di fuori dei predetti Comuni ad esclusivo beneficio di quei lavoratori che essendo residenti o domiciliati nei Comuni medesimi, non possano prestare in alcun modo la propria attività lavorativa, purché risultino alle dipendenze dell'azienda richiedente la prestazione alla data del 23 febbraio 2020 <sup>(9)</sup>.

Prima di analizzare la disciplina sul FIS introdotta dal d.l. n. 18/2020, è opportuno evidenziare che i datori di lavoro privati, compresi quelli agricoli, che hanno la propria

<sup>(5)</sup> Successivamente abrogato dalla legge di conversione del d.l. n. 18/2020, n. 27/2020. Il d.l. n. 104/2020 ha, in seguito, previsto una specifica disciplina per l'erogazione dei trattamenti salariali, ivi incluso l'assegno ordinario, per i lavoratori dipendenti colpiti da provvedimenti di contenimento e di divieto di allontanamento dal proprio territorio imposti dalla pubblica autorità, con obbligo di permanenza domiciliare e quindi impossibilitati a raggiungere il luogo di lavoro. Per tali soggetti, l'art. 19, d.l. n. 104/2020, prevede che le domande possono essere presentate, a pena di decadenza, entro il 15 ottobre 2020, per periodi compresi dal 23 febbraio 2020 al 30 aprile 2020 per la durata dei suddetti provvedimenti amministrativi e, comunque, fino a un massimo di complessivo di quattro settimane, limitatamente alle imprese operanti nelle Regioni Emilia Romagna, Veneto e Lombardia.

<sup>(6)</sup> Si vedano gli artt. 13-17, d.l. n. 9/2020.

<sup>(7)</sup> Per l'irragionevole esclusione degli apprendisti dal sistema di tutela del reddito previsto dalla precedente disciplina si veda M. MISCIONE, *Cassa integrazione e tutela della disoccupazione*, Jovene, 1978, pp. 394 ss., che, individuando nella l. n. 25/1955 la fonte della esclusione degli apprendisti dalla tutela della cassa integrazione guadagni, ne sottolineava l'ingiustificata discriminazione che ne derivava in danno a questa categoria di lavoratori subordinati; D. GAROFALO, *La cassa integrazione guadagni*, in M. MARAZZA (a cura di), *Contratto di lavoro e organizzazione*, Cedam, tomo II, pp. 2044 ss., spec. p. 2102, osserva, sul punto, che l'esclusione, pur trovando ancora fondamento nella l. n. 25/1955, era giunto il momento di metterla in discussione. Per le ragioni relative all'inclusione della tutela del solo contratto di apprendistato professionalizzante si veda S. CAFFIO, *La "razionalizzazione" della disciplina della CIG: le prestazioni e la contribuzione*, in E. BALLETTI, D. GAROFALO (a cura di), *La riforma della cassa integrazione guadagni nel Jobs Act 2*, Cacucci, 2016, pp. 194-195.

<sup>(8)</sup> Si veda l'art. 13, comma 4, d.l. n. 9/2020.

<sup>(9)</sup> Si veda il mess. Inps 12 marzo 2020, n. 1118, la circ. Inps 12 marzo 2020, n. 38, e la circ. Inps n. 139/2016.



azienda nelle Regioni Lombardia, Veneto ed Emilia Romagna potevano chiedere il trattamento di cassa integrazione salariale in deroga (CIGD) per la durata della sospensione del rapporto di lavoro e comunque per un periodo massimo di un mese<sup>(10)</sup>. Nel successivo intervento d'urgenza del Governo<sup>(11)</sup>, come si vedrà più avanti, l'accesso al FIS per il pagamento dell'assegno ordinario per le aziende che occupano mediamente più di 5 dipendenti, è stato esteso a tutto il territorio nazionale. Ne è conseguito che i datori di lavoro iscritti al FIS con forza lavoro media di 15 dipendenti<sup>(12)</sup> non potevano accedere alla prestazione, rimanendo quindi privi di tutela. Pertanto, nelle zone sopra indicate, molti datori di lavoro hanno presentato la domanda di accesso alla CIGD alle Regioni di competenza. Così, al fine di evitare il rigetto delle istanze, in deroga alle previsioni di cui al d.lgs. n. 148/2015, le domande già proposte sono state accolte per il periodo di durata della sospensione del rapporto di lavoro e comunque per un periodo massimo di un mese<sup>(13)</sup>. Inoltre, i datori di lavoro richiedenti hanno potuto accedere al FIS ai sensi del d.l. n. 18/2020 esclusivamente per periodi che non risultavano già coperti dalla prestazione autorizzata dalla Regione<sup>(14)</sup>. Con l'aggravarsi dell'emergenza sanitaria il Governo con il d.l. n. 18/2020 ha "nazionalizzato" l'intervento in deroga<sup>(15)</sup> ed infatti la causale è stata modificata in *CODIV-19 nazionale*, al fine di distinguerla dalla causale *Emergenza COVID-19 d.l. 9/2020*<sup>(16)</sup>. In particolare, il Governo introduce una disciplina derogatoria per l'erogazione dell'assegno ordinario a favore dei lavoratori dipendenti presso datori di lavoro iscritti al FIS che occupano mediamente più di 5 dipendenti<sup>(17)</sup> e per la concessione dell'assegno ordinario in caso di godimento dell'assegno di solidarietà alla data di entrata in vigore del d.l. n. 6/2020<sup>(18)</sup>.

Per individuare l'ambito applicativo dell'intervento salariale è necessario, quindi, consultare l'elenco fornito dall'Inps dei codici CSC delle aziende che possono accedere alle misure del FIS<sup>(19)</sup>, pertanto, riveste particolare importanza per l'individuazione del singolo ammortizzatore l'inquadramento previdenziale. Infatti, nel caso in cui l'azienda rientri nel CSC industria<sup>(20)</sup> potrà accedere alla CIGO, se invece la posizione previdenziale rientra nel CSC del FIS i lavoratori potranno ottenere l'assegno ordinario; infine, si applicherà la CIGD se il datore di lavoro privato non rientri in nessuno di queste categorie, ivi inclusi gli ambiti agricolo, della pesca e del terzo settore compresi gli enti religiosi civilmente riconosciuti.

Se poi l'impresa dovesse avere un doppio inquadramento previdenziale potrà accedere sia al FIS e sia alla CIGD, ove ricorrano i requisiti degli ammortizzatori nell'ambito

<sup>(10)</sup> Si veda l'art. 17, d.l. n. 9/2020.

<sup>(11)</sup> Si veda l'art. 19, comma 5, d.l. n. 18/2020.

<sup>(12)</sup> Salvo quanto previsto dall'art. 13, d.l. n. 9/2020.

<sup>(13)</sup> Si veda l'art. 17, d.l. n. 9/2020; vedi, anche, il mess. Inps 2 aprile 2020, n. 1478, integrativo della circ. Inps n. 47/2020.

<sup>(14)</sup> Si veda il mess. Inps n. 1478/2020.

<sup>(15)</sup> Si veda il mess. Inps 20 marzo 2020, n. 1287, il mess. Inps 23 marzo 2020, n. 1321, e, infine, la circ. Inps n. 47/2020.

<sup>(16)</sup> Si veda il mess. Inps n. 1321/2020.

<sup>(17)</sup> Si veda l'art. 19, d.l. n. 18/2020.

<sup>(18)</sup> Si veda l'art. 21, d.l. n. 18/2020.

<sup>(19)</sup> Si veda l'allegato alla circ. Inps n. 47/2020 e il mess. Inps n. 1997/2020.

<sup>(20)</sup> Si veda l'art. 10, d.lgs. n. 148/2015.

delle unità produttive interessate dalla misura. Ciò implica che nel caso di unica posizione contributiva l'azienda che soddisfa i requisiti del FIS non potrà optare per la CIGD.

## 2.1. L'unità produttiva

La concessione dell'assegno ordinario da parte del FIS dovrebbe, comunque, prescindere dall'unità produttiva <sup>(21)</sup> in cui si è verificata la sospensione o la riduzione dell'orario di lavoro, poiché il fine del Governo è quello di tutelare, sull'intero territorio nazionale, i lavoratori colpiti dalla crisi economica ad opera dell'emergenza epidemiologica. Ed infatti, rispetto al d.l. n. 9/2020 il Governo non parla più di unità produttive al fine di poter accedere alle misure di sostegno al reddito <sup>(22)</sup>.

Il concetto di unità produttiva potrebbe invece venire in rilievo per individuare le organizzazioni sindacali da coinvolgere nell'informazione, nella consultazione e nell'esame congiunto <sup>(23)</sup>, facendo riferimento, quindi, a quelle comparativamente più rappresentative su base nazionale, territorialmente competenti rispetto all'unità produttiva. Pertanto, dovranno essere stipulati tanti accordi sindacali quante sono le unità produttive dislocate territorialmente in province diverse da quella della sede legale; mentre se le stesse sono ubicate nella stessa provincia allora si potrebbe sottoscrivere un unico accordo, essendo competenti le medesime organizzazioni territoriali (vedi § 2.5).

## 2.2. Il pagamento

Novità di rilievo rispetto al d.l. n. 9/2020, successivamente rivisitata dal d.l. n. 34/2020, è quella dell'erogazione diretta della prestazione, su richiesta del datore di lavoro (quindi facoltativa), da parte dell'Inps, escludendo, perciò, l'onere del richiedente di dimostrare le difficoltà finanziarie <sup>(24)</sup>.

Al fine di velocizzare i pagamenti il 30 marzo 2020 è stata sottoscritta una Convenzione tra l'Associazione bancaria italiana e le parti sociali, nella quale si è concordato che gli istituti bancari potranno anticipare la somma forfettaria di 1.400 euro, parametrata a nove settimane di sospensione a zero ore (ridotto proporzionalmente in caso di durata inferiore), da riparametrare in caso di rapporto a tempo parziale, anche per

---

<sup>(21)</sup> Si veda la circ. Inps n. 197/2015.

<sup>(22)</sup> Si veda E. MASSI, *CIGO e assegno ordinario: a chi, come e quanto spetta*, in [Ipsos Quotidiano, 2 aprile 2020](#). L'A. sostiene, tuttavia, che la domanda «va compilata per ciascuna unità produttiva» indicando sia la generalità delle tipologie contrattuali sia quella degli apprendisti coinvolti, con la possibilità di sommare per ogni unità produttiva le ore di tutti i rapporti di lavoro.

<sup>(23)</sup> Si veda l'art. 19, comma 2, d.l. n. 18/2020.

<sup>(24)</sup> Per un'analisi dell'indice di liquidità necessario alla dimostrazione dello stato di difficoltà si veda E.C. SCHIAVONE, *Le procedure amministrative per l'accesso alle integrazioni salariali*, in E. BALLETTI, D. GAROFALO (a cura di), *La riforma della cassa integrazione guadagni nel Jobs Act 2*, cit., p. 174. Per la prassi amministrativa si veda il mess. Inps n. 29223/2009, la nota Min. lav. n. 26511/2009, la circ. Inps n. 197/2015, allegato 2, e infine il mess. Inps n. 2066/2020.

il pagamento dell'assegno ordinario erogato dal FIS <sup>(25)</sup>, purché l'azienda richieda all'Inps il pagamento diretto <sup>(26)</sup>. Possibilità quest'ultima estesa alla corresponsione dell'assegno ordinario da parte degli altri fondi di solidarietà.

La Convezione, tuttavia, non include i trattamenti salariali di cui al d.l. n. 9/2020, richiamando unicamente le disposizioni del d.l. n. 18/2020 relative alla CIGO e alla CIGD, nonché l'estensione del pagamento dell'assegno ordinario da parte del FIS. Ciò avrebbe potuto determinare una disparità di trattamento legata essenzialmente alla tempistica dei pagamenti <sup>(27)</sup>.

Quanto al pagamento diretto delle integrazioni salariali, ivi incluso l'assegno ordinario, il d.l. n. 34/2020 ha previsto una specifica disciplina inserendo nel d.l. n. 18/2020 due articoli <sup>(28)</sup>. In particolare, l'art. 22-*quinques* prevede che le istanze presentate entro trenta giorni decorrenti dal 19 maggio 2020 (data di entrata in vigore del d.l. n. 34/2020) devono seguire la procedura di cui all'art. 22-*quater*, comma 3.

In seguito, con il d.l. n. 52/2020, è stato stabilito che la domanda potrà essere presentata, a pena di decadenza <sup>(29)</sup>, 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, inoltre, il suddetto periodo è stabilito al trentesimo giorno successivo alla data di entrata in vigore del d.l. n. 52/2020 (ovvero 17 giugno 2020), 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 <sup>(30)</sup>.

L'art. 22-*quater* del d.l. n. 18/2020 disciplina il pagamento del trattamento di integrazione salariale in deroga che sarà concesso ed erogato dall'Inps per periodi successivi alle prime nove settimane riconosciuti dalle Regioni. Quindi, il rinvio operato dall'art.

<sup>(25)</sup> Si veda l'art. 19, d.l. n. 18/2020.

<sup>(26)</sup> Si veda il mess. Inps 7 maggio 2020, n. 1904, con il quale l'Istituto fornisce i chiarimenti circa la modalità di gestione del pagamento diretto delle prestazioni di integrazione salariale in caso di non corretto IBAN fornito dal datore di lavoro nella domanda di liquidazione delle prestazioni (flussi SR41/SR43). Sul flusso SR43 si veda il mess. Inps n. 1800/2020; mentre per il modello SR41 si veda il mess. Inps n. 1508/2020.

<sup>(27)</sup> Si veda FONDAZIONE STUDI CONSULENTI DEL LAVORO, *COVID-19. Perché la Cassa integrazione non sarà pagata entro il 15 aprile*, approfondimento 30 marzo 2020.

<sup>(28)</sup> Si veda l'art. 71, d.l. n. 34/2020, che ha inserito gli artt. 22-*ter*, 22-*quater* e 22-*quinques* all'interno del d.l. n. 18/2020, convertito con modificazioni dalla l. n. 27/2020.

<sup>(29)</sup> Si veda il mess. Inps 21 luglio 2020, n. 2901, secondo cui «Il termine decadenziale previsto dall'articolo 1, comma 1, del decreto-legge n. 52/2020, non deve intendersi in termini assoluti, ma deve considerarsi operante solo con riferimento al periodo oggetto della domanda rispetto al quale la decadenza è intervenuta, potendo sempre il datore di lavoro inviare una diversa domanda riferita a un periodo differente. Pertanto, laddove l'istanza riguardi un arco temporale di durata plurimensile, il regime decadenziale riguarderà esclusivamente il periodo in relazione al quale il termine di invio della domanda risulti scaduto. A titolo di esempio, per una istanza di CIGO relativa a 8 settimane decorrenti dal 6 luglio all'8 agosto, trasmessa oltre il 31 agosto (ultimo giorno del mese successivo a quello in cui ha avuto inizio il periodo di sospensione o di riduzione dell'attività lavorativa), la decadenza riguarderà il solo periodo riferito al mese di luglio; per il periodo dal 1° all'8 agosto, il datore di lavoro potrà comunque richiedere l'intervento di CIGO attraverso l'invio di una nuova domanda, nel rispetto dei termini previsti dal più volte citato decreto-l. n. 52/2020»; nonché il mess. Inps n. 3007/2020.

<sup>(30)</sup> Art. 71, d.l. n. 34/2020, convertito con modificazioni dalla l. n. 77/2020.

22-*quinquies* al solo terzo comma dell'art. 22-*quater* non consente di estendere alla CIGO e all'assegno ordinario anche la disciplina prevista dal comma 4 dell'art. 22-*quater* per l'erogazione dell'anticipazione della prestazione ai lavoratori e la contestuale richiesta del pagamento diretto da parte dell'Inps <sup>(31)</sup>.

In prima battuta, per superare tale criticità, in un gioco di stratificazione normativa che genera confusione ed incertezza applicativa, il Governo è intervenuto con il d.l. n. 52/2020 <sup>(32)</sup>, stabilendo che in caso di pagamento diretto di tutte le integrazioni salariali <sup>(33)</sup> il datore di lavoro è «obbligato» ad inviare all'Inps tutti i dati necessari per il pagamento o per il saldo della prestazione 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 <sup>(34)</sup>. Trascorsi inutilmente i suddetti termini, il pagamento della prestazione e gli oneri connessi rimangono a carico del datore di lavoro inadempiente.

In seguito, con la legge di conversione del d.l. n. 34/2020 – l. n. 77/2020 – è stato abrogato interamente il citato d.l. n. 52/2020, riproponendo, quindi, la criticità dell'estensione del pagamento diretto anche nel caso di accesso all'assegno ordinario <sup>(35)</sup>.

Nei successivi decreti, tuttavia, è stato previsto che la domanda per il pagamento diretto delle integrazioni salariali, attraverso la trasmissione dei modelli SR41 e SR43, 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 ovvero entro 30 giorni dalla notifica della PEC contenente l'autorizzazione, qualora questo termine sia più favorevole all'azienda.

---

<sup>(31)</sup> Di diverso avviso l'Inps che con la circ. n. 78/2020 ha affermato che «In virtù del richiamo operato dal successivo articolo 22-*quinquies*, rubricato “Modifiche al pagamento diretto del trattamento di cassa integrazione ordinaria e di assegno ordinario”, anch'esso introdotto nel decreto-legge n. 18/2020 dal citato articolo 71 del decreto Rilancio, la disciplina dell'anticipo del pagamento diretto si applica anche ai trattamenti di cassa integrazione ordinaria (CIGO) e di assegno ordinario (ASO) limitatamente alle domande presentate a decorrere dal trentesimo giorno successivo alla data di entrata in vigore della disposizione in commento, ossia dal 18 giugno 2020».

<sup>(32)</sup> Si veda il mess. Inps n. 2489/2020.

<sup>(33)</sup> Già con mess. Inps n. 2489/2020 l'Istituto ha affermato che «L'articolo 22-*quater* del decreto-legge n. 18/2020 è intervenuto sulla disciplina del pagamento diretto dei trattamenti salariali a carico dell'Istituto, stabilendo che, nel caso di richiesta di pagamento diretto, l'Inps autorizza le domande e dispone l'anticipazione di pagamento del trattamento, nella misura del 40% delle ore autorizzate nell'intero periodo, entro 15 giorni dal ricevimento delle domande stesse. La nuova disciplina dell'anticipo può essere applicata esclusivamente alle domande di CIGO, Assegno ordinario e CIGD presentate a decorrere dal trentesimo giorno successivo alla data di entrata in vigore del decreto-legge n. 18/2020, vale a dire dal prossimo 18 giugno 2020».

<sup>(34)</sup> Si veda l'art. 1, comma 3, d.l. n. 52/2020, che stabilisce, altresì, che in sede di prima applicazione i termini sono spostati al trentesimo giorno successivo al 17 giugno 2020 (entrata in vigore del decreto), se tale ultima data è posteriore a quella di cui al primo periodo.

<sup>(35)</sup> La citata circ. Inps n. 78/2020, tuttavia, delinea il campo di applicazione della disposizione sostenendo che «La nuova disciplina dell'anticipo, introdotta dal comma 4 dell'articolo 22-*quater* del decreto Cura Italia, in virtù di quanto espressamente disposto sia dal comma 3 del medesimo articolo 22-*quater*, che dal comma 1 dell'articolo 22-*quinquies*, può essere applicata esclusivamente alle domande di CIGO, assegno ordinario e CIGD presentate a decorrere dal trentesimo giorno successivo alla data di entrata in vigore della medesima disposizione, vale a dire dal 18 giugno 2020».

In particolare, sia il d.l. n. 104/2020 (convertito dalla l. n. 126/2020), sia il d.l. n. 137/2020 hanno disciplinato in tal senso la procedura del pagamento diretto <sup>(36)</sup>, stabilendo che il mancato rispetto dei termini comporta che il pagamento della prestazione e gli oneri connessi rimangono a carico del datore di lavoro inadempiente <sup>(37)</sup>.

### 2.3. La durata

I datori di lavoro che sospendono o riducono l'attività lavorativa per eventi riconducibili all'emergenza epidemiologica Covid-19 possono presentare domanda di concessione del trattamento di integrazione salariale o di accesso all'assegno ordinario per un periodo decorrente dal 23 febbraio 2020 al 31 agosto 2020 e per una durata massima di nove settimane.

Con il protrarsi della crisi economica, il Governo con il d.l. n. 34/2020 <sup>(38)</sup> modifica il d.l. n. 18/2020, concedendo ulteriori cinque settimane di integrazione salariale, da fruire nel medesimo periodo, ma solo per i datori di lavoro che abbiano goduto interamente le nove settimane nel periodo dal 23 febbraio 2020 al 31 agosto 2020 <sup>(39)</sup>. Inoltre, il decreto riconosce un aggiuntivo periodo di durata massima di quattro settimane per i periodi decorrenti dal 1° settembre 2020 al 31 ottobre 2020, attingendo le risorse da un apposito capitolo di bilancio istituito presso il Ministero del lavoro con una dotazione per l'anno 2020 pari a 2.740,8 milioni di euro <sup>(40)</sup>.

---

<sup>(36)</sup> Nel d.l. n. 137/2020, emanato a seguito del blocco delle attività economiche da parte del d.P.C.M. 24 ottobre 2020 (si veda anche il d.P.C.M. 13 ottobre 2020, modificato dal d.P.C.M. 18 ottobre 2020 e in seguito sostituito dal d.P.C.M. 26 ottobre 2020 con effetti sino al 24 novembre 2020, nonché il d.P.C.M. 3 novembre 2020 e 3 dicembre 2020), si prevede che in sede di prima applicazione i termini sono spostati al trentesimo giorno successivo all'entrata in vigore del decreto, se tale ultima data è posteriore a quella di cui al primo periodo. Pertanto, i 30 giorni successivi all'entrata in vigore del d.l. n. 137/2020 (ossia successivi al 28 ottobre) determinano la scadenza per la richiesta del pagamento diretto al 27 novembre. I termini riferiti a pagamenti per le sospensioni o riduzioni avvenute nei mesi da marzo a luglio sono stati prorogati al 31 ottobre 2020. Da ultimo l'art. 12, comma 1, d.l. n. 149/2020, ha prorogato al 15 novembre 2020 tutti i termini per la trasmissione dei dati necessari per il pagamento o per il saldo dei trattamenti che, in applicazione della disciplina ordinaria, si collocano tra il 1° e il 30 settembre 2020. Tale ultima previsione è confluita nell'art. 12-*bis*, comma 1, della l. n. 176/2020 di conv. del d.l. n. 137/2020, con contestuale abrogazione del comma 7 dell'art. 12 d.l. n. 137/2020 e dell'intero d.l. n. 149/2020, con salvezza degli effetti prodotti.

<sup>(37)</sup> Si veda circ. Inps 7 dicembre 2020, n. 139 che ha precisato che «a presentazione delle domande di CIGO, di CIGD e di ASO a pagamento diretto con richiesta di anticipo del 40% deve avvenire entro 15 giorni dall'inizio del periodo di sospensione o riduzione dell'attività lavorativa. L'Istituto autorizza le richieste di anticipazione e dispone il pagamento dell'anticipo nei confronti dei lavoratori individuati dall'azienda, entro 15 giorni dal ricevimento delle stesse. Successivamente, entro i termini di decadenza già illustrati ai precedenti paragrafi 7 e 8, il datore di lavoro deve inviare all'INPS, tramite il modello "SR41 semplificato", tutti i dati necessari per il saldo dell'integrazione salariale».

<sup>(38)</sup> Si veda l'art. 68, comma 1, lett. a, d.l. n. 34/2020, convertito con modificazioni dalla l. n. 77/2020.

<sup>(39)</sup> Si veda la circ. Inps 10 luglio 2020, n. 84, punto 1.1, che precisa che «non è necessario che le settimane siano consecutive rispetto a quelle originariamente autorizzate, ma le stesse devono essere obbligatoriamente collocate entro il 31 agosto 2020».

<sup>(40)</sup> Si veda l'art. 22-*ter*, d.l. n. 34/2020, il quale ha previsto che le risorse, che costituiscono un limite massimo di spesa, possono essere trasferite all'Inps e ai Fondi di cui agli artt. 26 e 27, d.lgs. n. 148/2015, con uno o più decreti del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, nel rispetto dei saldi di finanza pubblica. Inoltre si veda

Con il d.l. n. 52/2020 <sup>(41)</sup> si concedono ulteriori 4 settimane da godere anche per periodi decorrenti antecedentemente al 1° settembre 2020, purché i datori di lavoro abbiano interamente fruito delle 14 settimane nel periodo precedente. La norma <sup>(42)</sup>, tuttavia, prevede il limite di durata massima di 18 settimane per il godimento complessivo dei trattamenti di integrazione salariale, determinando, perciò, la preclusione di richiedere le ulteriori 4 settimane per il periodo dal 1° settembre al 31 ottobre 2020 previste dall'art. 68, comma 1, lett. *a*, d.l. n. 34/2020.

Al fine di ovviare a tale sbarramento la legge di conversione del d.l. n. 34/2020 – l. n. 77/2020 – ha abrogato tale previsione, introducendo l'art. 71-*bis* che stabilisce che, nel limite massimo di diciotto settimane <sup>(43)</sup>, i datori di lavoro che abbiano esaurito le quattordici settimane, potranno richiedere ulteriori quattro settimane anche per periodi antecedenti al 1° settembre 2020. Il finanziamento per tale misura ammonta a complessivi 1.162,2 milioni di euro per l'intero anno 2020 da attingersi dalle risorse previste dall'art. 22-*ter*, d.l. n. 18/2020 <sup>(44)</sup>.

Per fronteggiare la grave crisi economica di alcuni settori produttivi, il d.l. n. 34/2020 <sup>(45)</sup> ha previsto che esclusivamente per i datori di lavoro dei settori turismo, fiere e congressi, parchi divertimento, spettacolo dal vivo e sale cinematografiche, è possibile usufruire di ulteriori quattro settimane anche per periodi decorrenti antecedentemente al 1° settembre 2020 a condizione che i medesimi abbiano interamente fruito il periodo precedentemente concesso fino alla durata massima di quattordici settimane (ossia le nove settimane iniziali più le ulteriori cinque settimane nel periodo dal 23 febbraio 2020 al 31 agosto 2020) <sup>(46)</sup>.

---

FONDAZIONE STUDI CONSULENTI DEL LAVORO, *Decreto rilancio e ammortizzatori sociali*, approfondimento 29 maggio 2020, p. 3, che evidenzia la necessaria semplificazione della procedura di richiesta, poiché «sembrerebbero necessarie almeno tre distinte domande (e tre correlate autorizzazioni): una per il residuo di quanto già autorizzato, una seconda per le 5 settimane e una terza per le 4 collocabili dopo il 31 agosto 2020».

<sup>(41)</sup> Si veda l'art. 1, comma 1, d.l. n. 52/2020.

<sup>(42)</sup> L'art. 1, comma 1, d.l. n. 52/2020, prevede per tale misura la copertura finanziaria di 1.162,2 milioni di euro per l'anno 2020, ai sensi degli artt. 22-*quater* e 22-*quinqes*, d.l. n. 18/2020, convertito dalla l. n. 27/2020. Inoltre, l'Inps provvede al monitoraggio del limite di spesa, fornendo i risultati al Ministero del lavoro e delle politiche sociali e al Ministero dell'economia e delle finanze; qualora l'Istituto riscontri il superamento del predetto limite, anche in via prospettica, non potrà in ogni caso emettere altri provvedimenti concessori.

<sup>(43)</sup> In caso di raggiungimento del tetto massimo le aziende potranno far ricorso alle prestazioni a sostegno del reddito previste dalla normativa generale, qualora sussista disponibilità finanziaria nelle relative gestioni di appartenenza.

<sup>(44)</sup> Si veda la circ. Inps n. 84/2020, cit., punto 1.2, secondo cui «Per le aziende che hanno unità produttive situate nei Comuni di cui all'allegato 1 del decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 1° marzo 2020, nonché per le imprese collocate al di fuori dei predetti Comuni ma con lavoratori residenti o domiciliati nei Comuni medesimi, le ulteriori 4 settimane potranno essere richieste esclusivamente dai datori di lavoro che abbiano interamente fruito delle precedenti 27 settimane (13 settimane + 14 settimane), per una durata massima complessiva di 31 settimane (13 settimane + 14 settimane + 4 settimane)».

<sup>(45)</sup> Si veda l'art. 68, comma 1, lett. *a*, d.l. n. 34/2020.

<sup>(46)</sup> Vigente il d.l. n. 52/2020 non era chiaro se tali datori di lavoro potessero usufruire anche delle ulteriori 4 settimane previste dal decreto, sforando il tetto delle 18 settimane complessive.

L'art. 1, d.l. n. 104/2020 <sup>(47)</sup>, ha concesso altre nove settimane (quindi in aggiunta alle precedenti diciotto), incrementabili di ulteriori nove, per le sospensioni o riduzioni dell'attività lavorativa collocate nel periodo dal 13 luglio 2020 al 31 dicembre 2020 <sup>(48)</sup>. Per poter fruire delle ulteriori nove settimane le aziende richiedenti dovranno essere già state interamente autorizzate al godimento delle precedenti nove settimane e dovranno versare un contributo addizionale (vedi § 2.12). Rispetto ai precedenti provvedimenti non si parla più di periodi usufruiti, ma semplicemente "autorizzati", penalizzando i datori di lavoro che durante l'emergenza pandemica hanno richiesto le integrazioni salariali facendo riferimento al "fruito", ciò che del resto ha sempre caratterizzato la disciplina degli ammortizzatori *standard* <sup>(49)</sup>.

Dopo il mese di agosto, sembrava che l'emergenza dovesse rientrare e rallentare, tuttavia, il nostro Paese si è trovato ad affrontare una nuova ondata epidemica, che ha visto il Governo impegnato nel predisporre nuove misure limitative attraverso l'emanazione di quattro decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri: del 18 e 24 ottobre, del 3 novembre e del 3 dicembre 2020 (nonché il d.l. n. 172/2020). Per fronteggiare la chiusura o la limitazione di numerose attività produttive ed economiche è intervenuto il d.l. n. 137/2020 che, con l'art. 12, ha concesso ulteriori sei settimane ai datori di lavoro che hanno dovuto sospendere o ridurre l'attività lavorativa nel periodo ricompreso tra il 16 novembre 2020 e il 31 gennaio 2021 <sup>(50)</sup>. I meccanismi di godimento delle misure salariali sono i medesimi di quelli previsti dal d.l. n. 104/2020. Novità, invece, rispetto a quest'ultimo decreto, è la possibilità per le aziende interessate dal d.P.C.M. 24 ottobre 2020 di richiedere le sei settimane, a partire dal 16 novembre, anche in assenza della precedente autorizzazione alle nove settimane di cui al d.l. n. 104/2020 e senza dover versare il contributo addizionale <sup>(51)</sup>.

---

<sup>(47)</sup> Si veda la circ. Inps 30 settembre 2020, n. 115, che illustra le modalità di accesso ai trattamenti di integrazione salariale previsti dal d.l. n. 104/2020, convertito con modificazioni dalla l. n. 126/2020.

<sup>(48)</sup> La misura è stata introdotta a seguito delle restrizioni adottate con il d.P.C.M. 24 ottobre 2020. Si rappresenta, inoltre, che in data 3 novembre 2020 è stato emanato un ulteriore decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri che ha limitato l'esercizio delle attività produttive e commerciali per alcune zone dell'Italia (zone rosse e arancioni) in virtù dell'evoluzione dell'emergenza epidemiologica. La data del 13 luglio, non prevista dal d.l. n. 104/2020, è stata individuata dalla circ. Inps n. 115/2020. L'art. 3 del d.l. n. 104/2020 ha previsto anche un esonero dal versamento dei contributi previdenziali per le aziende che non richiedano ulteriori trattamenti di cassa integrazione. Per la gestione degli adempimenti previdenziali connessi alla predetta misura di esonero contributivo si veda la circ. Inps n. 105/2020. La circolare, in particolare, afferma che per il riconoscimento dell'esonero i datori di lavoro interessati non devono richiedere nuovi trattamenti di cassa integrazione o di assegno ordinario in data successiva al 15 agosto 2020 (data di entrata in vigore del d.l. n. 104/2020), poiché «il riconoscimento dell'esonero trova la sua *ratio* ispiratrice in un regime di alternatività con i trattamenti di integrazione salariale, in quanto la previsione ha il precipuo scopo di incentivare i datori di lavoro a non ricorrere ad ulteriori trattamenti di integrazione salariale». In seguito, simile esonero è stato previsto dall'art. 12, commi 14-16, d.l. n. 137/2020, conv. con mod. in l. n. 176/2020. In sede di conversione è stato previsto che la facoltà di richiedere l'esonero in parola può essere esercitata anche per una frazione del numero dei lavoratori interessati dal beneficio.

<sup>(49)</sup> Si veda la circ. Inps n. 58/2009.

<sup>(50)</sup> Conv. in l. n. 176/2020. Le attività economiche interessate dai d.P.C.M. 24 ottobre 2020 e 3 novembre 2020 sono state individuate con i codici Ateco nell'allegato 3 del d.l. n. 149/2020, trasposto nel nuovo allegato alla l. di conv. n. 176/2020.

<sup>(51)</sup> La circ. Inps n. 139/2020 ha affermato che «l'esenzione è altresì stabilita in favore dei datori di lavoro appartenenti ai settori interessati dal D.P.C.M. 24 ottobre 2020, come sostituito dal D.P.C.M.

Il d.l. n. 137/2020 presenta alcune criticità. *In primis*, le integrazioni salariali potranno essere godute entro la data del 31 gennaio 2021; però, le sei settimane decorrenti dal 16 novembre risultano insufficienti a raggiungere il termine finale di godimento. In secondo luogo, la condizione per poter godere delle misure in parola è quella di essere stati autorizzati per le precedenti settimane previste dal d.l. n. 104/2020 (le ulteriori nove, a completamento delle complessive diciotto). Lo sbarramento, nondimeno, potrebbe impedire l'accesso alle misure per quelle aziende che non hanno mai usufruito degli ammortizzatori Covid-19, come ad esempio le imprese della grande distribuzione ovvero le aziende che operano nella logistica per aver perso o cessato l'appalto al 31 dicembre 2020. In quest'ultimo caso, tuttavia, resta la possibilità di accedere alle integrazioni salariali *standard* previste dal d.lgs. n. 148/2015, ma con modalità e criteri più stringenti rispetto agli ammortizzatori Covid-19.

Nel calcolo delle settimane le singole giornate di sospensione dal lavoro devono essere conteggiate considerando una settimana di 6 giorni ovvero di 5 giorni in caso di settimana corta <sup>(52)</sup>. Ne consegue, che il numero delle settimane effettivamente fruite <sup>(53)</sup> deve essere calcolato considerando i singoli giorni di sospensione dell'attività lavorativa <sup>(54)</sup>.

---

3 novembre 2020 e, da ultimo, dal D.P.C.M. 3 dicembre 2020 – riportati negli allegati 1 e 2 al decreto-legge 9 novembre 2020, n. 149, a prescindere dall'ubicazione territoriale dell'unità produttiva per cui si richiede il trattamento».

<sup>(52)</sup> Si veda la circ. Inps n. 58/2009, nonché il mess. Inps 21 maggio 2020, n. 2101, secondo il quale «per ottenere le settimane fruite, si divide il numero delle predette giornate per 5 o 6 a seconda dell'orario contrattuale prevalente in azienda. A titolo esemplificativo si riporta il seguente caso: periodo dal 01/03/2020 al 01/05/2020. Settimane richieste 9. Al termine del periodo si contano 30 giornate di cassa (giorni in cui si è fruito di CIGO, indipendentemente dal numero dei lavoratori). Si divide il numero di giornate fruite per il numero di giorni settimanali in cui è organizzata l'attività, 5 o 6, e si ottiene il numero di settimane usufruite. Per esempio:  $30/5 = 6$  settimane. Residuerebbero, pertanto, 3 settimane che sarà possibile richiedere con nuova domanda».

<sup>(53)</sup> Per la definizione di “periodo effettivamente fruito” si veda il mess. Inps 14 luglio 2020, n. 2806, secondo cui «il criterio di flessibilità che fa salvi dal conteggio eventuali giorni di trattamento richiesti ma non utilizzati, previsto dalla circolare n. 58/2009 per la cassa integrazione ordinaria, è stato esteso anche all'assegno ordinario sul presupposto che a quest'ultimo si applica la normativa in materia di integrazione salariale ordinaria, ove compatibile. In concreto, a consuntivo dell'assegno ordinario richiesto, l'azienda può calcolare, per ogni unità produttiva, l'esatto numero di giornate di trattamento non effettivamente fruite. Dalla somma del numero dei giorni si risale al numero di settimane residue ancora da godere, che si potranno richiedere. Il conteggio del residuo si fonda sul presupposto che si considera fruita ogni giornata in cui almeno un lavoratore, anche per un'ora soltanto, sia stato posto in trattamento di assegno ordinario, indipendentemente dal numero di dipendenti in forza all'azienda. Per ottenere le settimane non fruite, si divide il numero delle predette giornate per 5 o 6 a seconda dell'orario contrattuale prevalente utilizzato nell'unità produttiva interessata. In presenza di aziende che svolgono l'attività lavorativa su 7 giorni, dovranno comunque essere considerate al massimo 6 giornate e dovrà essere considerata come non lavorata la domenica. La giornata lavorativa effettuata di domenica dovrà essere attribuita fittiziamente al giorno di riposo effettivo». Si veda anche il mess. Inps n. 2489/2020.

<sup>(54)</sup> Una diversa lettura la offre D. GAROFALO, *La disciplina comune CIGO/CIGS*, in E. BALLETTI, D. GAROFALO (a cura di), *La riforma della cassa integrazione guadagni nel Jobs Act 2*, cit., p. 26, secondo il quale «Per quanto concerne le modalità di calcolo, viene confermata la misura storica dell'80% della retribuzione globale spettante per le ore di lavoro non prestate, entro il limite dell'orario contrattuale, sicché non menzionandosi più quello delle 40 ore settimanali, ci saranno misure differenziate in relazione alle diverse discipline dell'orario contenute nei vari contratti collettivi. Poiché il calcolo si effettua tenendo conto dell'orario di ciascuna settimana, nel caso di orario plurisettimanale si terrà conto



## 2.4. L'ambito soggettivo

Nel d.l. n. 18/2020 i lavoratori destinatari delle misure dovevano essere in forza presso il datore di lavoro richiedente alla data del 23 febbraio 2020, coincidente con l'inizio dell'emergenza sanitaria nazionale proclamata con il d.l. n. 6/2020 e con il provvedimento dell'Organizzazione mondiale della sanità del 30 gennaio 2020 che ha dichiarato l'epidemia da Codiv-19 un'emergenza di sanità pubblica di rilevanza internazionale.

Il c.d. "decreto liquidità" <sup>(55)</sup>, ha esteso tutti e tre gli ammortizzatori sociali (CIGO, CIGD e FIS) ai lavoratori assunti dal 24 febbraio 2020 al 17 marzo 2020, intervenendo, indirettamente, sul requisito che i lavoratori devono possedere per accedere ai trattamenti salariali <sup>(56)</sup>. Un intervento che ha consentito perciò di allargare la platea dei destinatari altrimenti esclusi dalle misure per essere stati assunti dopo la data del 23 febbraio 2020, in un momento di incertezza sull'evoluzione dell'emergenza epidemiologica.

Conseguenza dell'allungamento del periodo di integrazione salariale è la modifica apportata dal d.l. n. 34/2020 <sup>(57)</sup> sulla data del 25 marzo, anziché il 23 febbraio, entro in cui i lavoratori destinatari delle misure devono essere in forza presso il datore di lavoro richiedente <sup>(58)</sup>.

Novità di rilievo è quella contenuta nell'art. 12, comma 2, d.l. n. 149/2020 <sup>(59)</sup>, che ha esteso i trattamenti di integrazione salariale di cui al d.l. n. 137/2020 (ovvero le sei settimane nel periodo dal 16 novembre 2020 al 31 gennaio 2021) anche ai lavoratori in forza al 9 novembre 2020 (data di entrata in vigore del d.l. n. 149/2020). Inoltre, ai lavoratori in forza alla medesima data, il d.l. n. 157/2020 (c.d. ristori-*quater*) <sup>(60)</sup> ha esteso i trattamenti di integrazione salariale di cui al d.l. n. 104/2020 (ovvero le diciotto settimane collocate nel periodo ricompreso tra il 13 luglio e il 31 dicembre 2020) <sup>(61)</sup>.

---

della durata media settimanale dell'orario». Si veda anche M. CINELLI, C.A. NICOLINI, *L'attuazione del Jobs Act nei decreti di settembre – Il nuovo assetto delle discipline degli ammortizzatori sociali in costanza di rapporto*, in *RIDL*, 2015, III, pp. 245 ss.

<sup>(55)</sup> Si veda l'art. 41, d.l. n. 23/2020. Sul punto si veda il mess. Inps n. 1607/2020.

<sup>(56)</sup> Si veda l'art. 19, comma 8, d.l. n. 18/2020; sul punto anche la circ. Min. lav. n. 8/2020.

<sup>(57)</sup> Si veda l'art. 68, comma 1, lett. *b*, d.l. n. 34/2020.

<sup>(58)</sup> Si veda la nota INL 15 maggio 2020, prot. n. 64, relativa al riconoscimento dell'integrazione salariale della CIGO e dell'assegno ordinario erogato dal FIS per i lavoratori regolarizzati a seguito del provvedimento di sospensione dell'attività imprenditoriale ex art. 14, d.lgs. n. 81/2008, purché in data antecedente al 25 marzo 2020.

<sup>(59)</sup> L'art. 12, comma 2, d.l. n. 149/2020, abrogato, è confluito nel nuovo art. 12-*bis*, comma 2, della l. n. 176/2020 di conv. del d.l. n. 137/2020.

<sup>(60)</sup> Si veda il comma 1 dell'art. 13, d.l. n. 157/2020, che ha previsto un finanziamento della misura «nel limite di 35,1 milioni di euro ripartito in 24,9 milioni di euro per i trattamenti di cassa integrazione ordinaria e assegno ordinario e in 10,2 milioni di euro per i trattamenti di cassa integrazione in deroga». Il finanziamento della misura è ora previsto dall'art. 12-*ter*, commi 1 e 2, l. n. 176/2020.

<sup>(61)</sup> Si veda circ. Inps n. 139/2020 secondo la quale «In relazione a quanto successivamente previsto dall'articolo 13 del decreto-legge n. 157/2020, anche le richieste di trattamenti di cui alla disciplina delineata dal decreto-legge n. 104/2020, potranno interessare i lavoratori che risultino alle dipendenze dei datori di lavoro richiedenti la prestazione al 9 novembre 2020, purché la trasmissione delle istanze

In definitiva abbiamo due sbarramenti temporali sul piano soggettivo: il 25 marzo e il 9 novembre 2020, date entro cui i lavoratori devono essere in forza presso l'azienda richiedente l'integrazione salariale.

In considerazione dell'emergenza sanitaria, la legge di conversione – l. n. 27/2020 – introduce anche una norma di interpretazione autentica in materia di accesso agli ammortizzatori sociali. In particolare, l'art. 19-*bis* consente di utilizzare le misure di sostegno al reddito previste dagli artt. 19-22 del d.l. n. 18/2020, – quindi anche l'assegno ordinario erogato dal FIS – anche in deroga alla disciplina sul rinnovo e proroga del contratto a termine, anche a scopo di somministrazione, nonché in deroga ai divieti di sottoscrizione dei contratti a termine o di somministrazione <sup>(62)</sup>.

Nell'ottica di una generalizzazione delle tutele, le misure sono estese anche ai lavoratori coinvolti in procedure di trasferimento d'azienda ai sensi dell'art. 2112 c.c. <sup>(63)</sup> e ai lavoratori che passano alle dipendenze dell'impresa subentrante nell'appalto <sup>(64)</sup>, in questi casi, si computa anche il periodo durante il quale il lavoratore stesso è impiegato presso il precedente datore di lavoro <sup>(65)</sup>.

Dal punto di vista soggettivo ai lavoratori beneficiari delle misure di sostegno al reddito, similmente alle previsioni del d.l. n. 9/2020, non si applica il limite dell'anzianità di servizio di almeno 90 giorni alla data di presentazione della domanda di concessione presso l'unità produttiva per la quale la misura è richiesta <sup>(66)</sup>. La precisazione normativa, tuttavia, non risulta di particolare interesse poiché l'art. 1, comma 2, d.lgs. n. 148/2015, stabilisce che tale condizione non è necessaria per le domande relative a trattamenti ordinari di integrazione salariale per eventi oggettivamente non evitabili, tra cui rientra l'emergenza sanitaria da Covid-19.

---

di ammissione ai relativi trattamenti – secondo quanto espressamente indicato dal Ministero del Lavoro e delle politiche sociali – avvenga nel rispetto della disciplina in materia di termini decadenziali prevista dall'articolo 1, comma 5, del medesimo decreto-legge n. 104/2020». In seguito la l. n. 176/2020, di conv. al d.l. n. 137/2020, all'art. 12-*ter* ha previsto l'estensione del trattamento di integrazione salariale di cui al d.l. n. 104/2020 s.m.i. anche ai lavoratori in forza al 9 novembre 2020, «nel limite di 35,1 milioni di euro, ripartito in 24,9 milioni di euro per i trattamenti di cassa integrazione ordinaria e assegno ordinario e in 10,2 milioni di euro per i trattamenti di cassa integrazione in deroga». La predetta l. n. 176/2020 ha contestualmente abrogato il d.l. n. 157/2020.

<sup>(62)</sup> Si vedano gli artt. 20, comma 1, lett. c, 21, comma 2, e 32, comma 1, lett. c, d.lgs. n. 81/2015, nonché la nota INL prot. n. 160/2020.

<sup>(63)</sup> L'interpretazione trova sostegno nella circ. Inps n. 197/2015 che estende il calcolo dei 90 giorni per l'anzianità di servizio anche ai lavoratori soggetti ad un trasferimento d'azienda. Inoltre, l'orientamento dell'Istituto trova un precedente normativo nell'abrogato art. 7, l. n. 464/1972, e nell'art. 2, comma 9, d.l. n. 108/1991, convertito con modificazioni dalla l. n. 169/1991, nonché nell'int. Min. lav. n. 9/2012.

<sup>(64)</sup> Sull'estensione in caso di appalto si veda D. GAROFALO, *La disciplina comune CIGO/CIGS*, cit., p. 23.

<sup>(65)</sup> Si veda la circ. Inps n. 47/2020.

<sup>(66)</sup> Si veda l'art. 1, comma 2, d.lgs. n. 148/2015. Sul tema dell'anzianità di effettivo lavoro si veda S. CAFFIO, *La "razionalizzazione" della disciplina della CIG*, cit., pp. 198 ss.

## 2.5. Le prerogative sindacali

Nel d.l. n. 9/2020 vi era una deroga totale alle prerogative sindacali <sup>(67)</sup>, nel d.l. n. 18/2020, prima della legge di conversione – l. n. 27/2020 –, invece, si prevedeva un obbligo («devono») di informazione, consultazione e esame congiunto che poteva («anche») avvenire in via telematica entro i tre giorni successivi a quello della comunicazione preventiva. Il mezzo, perciò, era facoltativo ma non l’informativa che doveva seguire i contenuti di cui all’art. 14, commi 1 e 2, d.lgs. n. 148/2015, ovvero comunicazione alle RSA e alla RSU, ove esistenti, nonché alle articolazioni territoriali delle associazioni sindacali comparativamente più rappresentative a livello nazionale <sup>(68)</sup>. L’informativa – recitava la norma – doveva essere «preventiva». Al fine di non escludere tutte le sospensioni iniziate prima dell’entrata in vigore del d.l. n. 18/2020 (ossia prima del 17 marzo 2020), si doveva interpretare la disposizione come preventiva all’istanza di sospensione e non rispetto alla sospensione o riduzione dell’attività lavorativa.

Alla comunicazione preventiva seguiva, su richiesta di una delle parti, un esame congiunto della situazione avente ad oggetto la tutela degli interessi dei lavoratori <sup>(69)</sup>. Pertanto, l’utilizzo del mezzo telematico si estendeva non solo alla comunicazione preventiva di cui al comma 1 ma anche all’esame congiunto di cui al comma 2 dell’art. 14, d.lgs. n. 148/2015.

La domanda poteva trovare accoglimento anche nel caso di accordo sindacale stipulato in data successiva alla stessa <sup>(70)</sup>.

Nel decreto ante conversione era semplificata anche la tempistica per la procedura che, di norma, deve esaurirsi entro 25 giorni dalla data della comunicazione preventiva, ridotti a 10 per le imprese fino a 50 dipendenti <sup>(71)</sup>. Nel d.l. n. 18/2020, invece,

<sup>(67)</sup> Si ricorda come alcuni autori avevano espresso delle perplessità sul ruolo dei sindacati nel bloccare la procedura di concessione delle integrazioni salariali. In particolare, E. BALLETTI, *La riforma degli ammortizzatori sociali alla luce del disegno di l. delega 3 aprile 2014, n. 1428 Senato*, in F. CARINCI (a cura di), *La politica del lavoro del Governo Renzi. Atto II. Commento al d.d.l. S.1428 ora C.2660 Deleghe al Governo in materia di riforma degli ammortizzatori sociali, dei servizi per il lavoro e delle politiche attive, nonché in materia di riordino della disciplina dei rapporti di lavoro e dell’attività ispettiva e di tutela e conciliazione delle esigenze di cura, di vita e di lavoro*, ADAPT University Press, 2014, p. 18, esclude la configurabilità in capo ai sindacati di «sostanziali prerogative unilaterali d’interdizione rispetto al riconoscimento del trattamento CIG». Nello stesso senso si veda M. BARBIERI, *Prime osservazioni sui principi e criteri direttivi della l. delega con particolare riferimento all’integrazione salariale*, in M. RUSCIANO, L. ZOPPOLI (a cura di), *Jobs Act e contratti di lavoro dopo la l. delega 10 dicembre 2014 n. 183*, Working Paper CSDLE “Massimo D’Antona” – Collective Volumes, 2014, n. 3, p. 42 ss., spec. pp. 48 ss.; M. MISCIONE, *Armonizzare gli ammortizzatori sociali*, in F. CARINCI (a cura di), *La politica del lavoro del governo Renzi. Atti del X Seminario di Bertinoro-Bologna del 23-24 ottobre 2014*, ADAPT University Press, 2015, pp. 343 ss., spec. pp. 360-361; F. CARINCI, *Jobs act, atto II: la legge delega sul mercato del lavoro*, in F. CARINCI, M. TIRABOSCHI (a cura di), *I decreti attuativi del Jobs Act: prima lettura e interpretazioni. Commentario agli schemi di decreto legislativo presentati al Consiglio dei Ministri del 24 dicembre 2014 e alle disposizioni lavoristiche della legge di stabilità*, ADAPT University Press, 2015, pp. 1 ss., spec. p. 20.

<sup>(68)</sup> Sul ruolo dei sindacati si veda L. SCARANO, *Le procedure di consultazione sindacale sulla cassa integrazione guadagni dopo il Jobs Act*, in E. BALLETTI, D. GAROFALO (a cura di), *La riforma della cassa integrazione guadagni nel Jobs Act 2*, cit., pp. 149 ss.

<sup>(69)</sup> In particolare si veda il comma 2, art. 14, d.lgs. n. 148/2015.

<sup>(70)</sup> Si veda il mess. Inps n. 1287/2020.

<sup>(71)</sup> Si veda l’art. 14, comma 3, d.lgs. n. 148/2015.

si prevedeva solo il termine di tre giorni, decorrenti dalla comunicazione preventiva, per effettuare l'esame congiunto <sup>(72)</sup>, con formulazione, tuttavia, impropria relativamente all'informazione e alla consultazione.

Una deroga generalizzata investiva invece l'intera procedura sui termini, sulla procedura semplificata per eventi oggettivamente non evitabili, sulla specifica disciplina per le aziende dell'industria e dell'artigianato edili e lapidei, sulla comunicazione degli adempimenti all'atto della presentazione della domanda <sup>(73)</sup>.

La legge di conversione – l. n. 27/2020 – riscrive integralmente il comma 2 dell'art. 19, d.l. n. 18/2020, escludendo in toto le prerogative sindacali di cui all'art. 14, d.lgs. n. 148/2015, similamente a quanto aveva già fatto con il d.l. n. 9/2020.

Il d.l. n. 34/2020, invece, modifica ulteriormente l'art. 19, d.l. n. 18/2020 <sup>(74)</sup>, prevedendo, con formulazione alquanto confusa, solo per l'assegno ordinario, 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. Dal tenore letterale della disposizione si potrebbe pensare di estendere le prerogative sindacali anche alla CIGO oltre che al FIS, tuttavia, dalla relazione illustrativa al decreto si evince in maniera inequivoca la volontà di circoscrivere l'obbligo di informazione e consultazione unicamente all'erogazione dell'assegno ordinario, con un evidente disparità di trattamento tra le diverse misure di sostegno al reddito <sup>(75)</sup>.

Il “balletto” delle prerogative sindacali all'interno della decretazione d'urgenza è il riflesso di una strada che il legislatore ha già iniziato a percorrere attraverso la riduzione

<sup>(72)</sup> Si veda l'art. 14, comma 2, d.lgs. n. 148/2015.

<sup>(73)</sup> Si veda l'art. 14, commi 4-6, d.lgs. n. 148/2015. Si veda anche la circ. Inps n. 47/2020: l'Istituto, infatti, avvalorava la conclusione prospettata affermando che la dispensa dell'art. 14, d.lgs. n. 148/2015, attiene, in particolare, al comma 6, 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 alla adozione del provvedimento autorizzatorio, ove rispettati tutti gli altri requisiti»; in dottrina si veda M. FAIOLI, [Tutela del lavoro e emergenza da COVID-19. COVID-19 e istituti speciali di sostegno al reddito](#), cit., che sostiene che «detta incongruenza, forse, potrebbe permettere di dedurre che l'INPS mantiene una posizione neutrale rispetto all'adempimento del procedimento informativo, consultivo e di esame congiunto perché l'obbligo speciale non è considerato dalla l. un requisito necessario per accedere al trattamento di cui all'art. 19 d.l. n. 18/2020. La modalità digitale-telematica del procedimento sindacale di cui al d.l. n. 18/2020 determinerà una prassi che, con buona probabilità, si estenderà in via generalizzata anche agli istituti di cui al d.lgs. n. 148/2015. La salvaguardia delle posizioni sindacali a livello aziendale, operata mediante la norma sullo scambio digitale di informazioni, con consultazione e eventuale esame congiunto, in tre giorni, denota una certa attenzione da parte del legislatore del 2020 rispetto al coinvolgimento delle rappresentanze dei lavoratori, ma anche una debolezza dello schema speciale: immaginare che rappresentanze dei lavoratori a livello aziendale e correlate organizzazioni sindacali di livello territoriale possano gestire tutte le informazioni/consultazioni di CIGO e assegno ordinario nei tempi previsti, moltiplicati per gli illimitati casi aziendali di crisi, porta a concludere che l'azione sindacale potrebbe correre il rischio di diventare un'azione “cammeo”».

<sup>(74)</sup> Si veda l'art. 68, comma 1, lett. b, d.l. n. 34/2020.

<sup>(75)</sup> La norma, tuttavia, ha un'efficacia limitata dal tenore della circ. Inps n. 84/2020, punto 1.4, secondo cui «all'atto della presentazione della richiesta di concessione dell'integrazione salariale ordinaria e, per i Fondi che prevedono l'obbligo di informazione e consultazione sindacale di cui all'articolo 14 del D.lgs. n. 148/2015, dell'assegno ordinario, le aziende, compilando l'apposito campo presente nel modello di domanda, devono limitarsi a dichiarare sotto la propria responsabilità all'INPS di aver eseguito gli adempimenti di cui sopra, senza dover presentare alcuna documentazione probatoria». Si veda anche il mess. Inps 28 luglio 2020, n. 2981.

della qualità e dell'intensità del controllo sindacale sulle scelte organizzative del datore di lavoro. Il tema è quello della determinazione dei criteri di scelta e di rotazione del personale da porre in cassa integrazione <sup>(76)</sup>, che, seppur oggetto di uno dei principi della l. n. 183/2014 tesi ad evitare meccanismi elusivi della rotazione, non ha trovato all'interno del d.lgs. n. 148/2015 compiuta regolazione di tutela dei diritti soggettivi dei lavoratori.

## 2.6. La domanda e i termini di presentazione

Quanto ai termini di presentazione della domanda di integrazione salariale, a regime, il d.l. n. 34/2020 <sup>(77)</sup> ha modificato l'art. 19, d.l. n. 18/2020, stabilendo che la domanda <sup>(78)</sup>, «a pena di decadenza», deve essere presentata entro la fine del mese successivo a quello in cui ha avuto inizio il periodo di sospensione o di riduzione dell'attività <sup>(79)</sup>.

In precedenza, invece, i decreti-legge, che si sono interessati dei termini decadenziali di presentazione delle domande, hanno stabilito che per i periodi di sospensione o riduzione dell'attività lavorativa che terminano nei mesi di marzo, aprile, maggio e giugno 2020, con domanda presentata dopo il 18 giugno, la scadenza era il 31 luglio; mentre per il mese di luglio la scadenza era il 31 agosto; entrambi i termini sono stati poi prorogati al 31 ottobre dall'art. 3, d.l. n. 125/2020 <sup>(80)</sup>.

Da ultimo l'art. 12, comma 1, d.l. n. 149/2020 (c.d. *ristori-bis*), ha prorogato al 15 novembre 2020 tutti i termini decadenziali di invio delle domande di accesso ai trattamenti collegati all'emergenza Covid-19 di cui al d.l. n. 18/2020 s.m.i. <sup>(81)</sup>.

---

<sup>(76)</sup> Si veda C.A. NICOLINI, *La nuova disciplina della cassa integrazione guadagni*, Working Paper CSDLLE "Massimo D'Antona" – IT, 2015, n. 269, p. 21. Sui meccanismi di rotazione *amplius* D. GAROFALO, *La cassa integrazione guadagni*, cit., pp. 2044 ss.

<sup>(77)</sup> Si veda l'art. 68, comma 1, lett. c.

<sup>(78)</sup> L'art. 68, comma 1-*bis*, d.l. n. 34/2020, ha stabilito che in sede di prima applicazione, i termini per la presentazione delle domande, se posteriori rispetto alla sospensione o alla riduzione, sono stabiliti al trentesimo giorno successivo alla data di entrata in vigore del d.l. n. 52/2020.

<sup>(79)</sup> Già introdotto dal d.l. n. 52/2020, art. 1, comma 2. Il medesimo termine è previsto dall'art. 1, d.l. n. 104/2020, per la presentazione delle domande delle 18 settimane (9+9) da concedere per periodi che si collocano tra il 13 luglio 2020 e il 31 dicembre 2020, nonché dall'art. 12, comma 5, d.l. n. 137/2020, per le domande delle sei settimane da fruire nel periodo dal 16 novembre 2020 al 31 gennaio 2021. Tuttavia, se consideriamo che la decorrenza delle sei settimane è dal 16 novembre, la scadenza di fine novembre appare penalizzante per le aziende. Tale criticità non è stata risolta nella l. n. 176/2020 di conv. del d.l. n. 137/2020.

<sup>(80)</sup> Si veda il mess. Inps n. 2183/2020 e la circ. Inps n. 115/2020 che ha precisato, anche in virtù della proroga dello stato di emergenza, che «Il Ministero vigilante, in relazione alla gestione dell'emergenza, ha segnalato l'esigenza dello slittamento del suddetto termine al 31 ottobre 2020, anche in ragione di una imminente soluzione legislativa. Pertanto, il termine del 30 settembre viene sospeso e le domande e la documentazione per i pagamenti diretti presentate oltre tale data ed entro il 31 ottobre saranno definite successivamente all'entrata in vigore della l. di conversione del d.l. n. 104/2020». L'Inps con nota 15 ottobre 2020, n. 3729, ha fornito chiarimenti in merito alla proroga al 31 ottobre 2020 introdotta dal d.l. n. 125/2020, affermando che «le domande e la documentazione utile per i pagamenti diretti, riferite alle richiamate disposizioni di cui al citato decreto-legge n. 104/2020, inviate dalle aziende oltre le precedenti scadenze del 31 agosto 2020 e del 30 settembre 2020, saranno considerate utilmente trasmesse purché presentate entro la data del 31 ottobre 2020».

<sup>(81)</sup> L'art. 12, comma 5, d.l. n. 137/2020 ha previsto che, in sede di prima applicazione della norma, il termine decadenziale di trasmissione delle domande di cui trattasi è fissato entro la fine del mese

In sede di conversione del d.l. n. 34/2020 è stato previsto che, 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 <sup>(82)</sup>.

Sui contenuti della domanda, invece, si deve indicare soltanto la riduzione dell'orario (anche a zero ore), l'entità e la durata prevedibile, il numero dei lavoratori interessati, omettendo le cause di sospensione che sono, evidentemente, *in re ipsa*. L'elemento della «durata prevedibile» dovrebbe essere legato alla scadenza dell'emergenza epidemiologica da Covid-19 che allo stato è al 31 gennaio 2021 <sup>(83)</sup>; pertanto, tale elemento dovrebbe essere anch'esso dato per presunto ed acquisito, stante, del resto, l'impossibilità oggettiva del datore di lavoro di prevedere e preventivare la ripresa dell'attività aziendale o la conseguente riduzione oraria.

La domanda deve essere presentata *on line* e non dovrà essere allegata la scheda causale, né ogni altra documentazione probatoria <sup>(84)</sup>.

Le domande presentate alla sede Inps territorialmente competente non saranno soggette alla verifica delle causali («requisiti») di cui all'art. 11, d.lgs. n. 148/2015 <sup>(85)</sup>, essendo la stessa già legalmente concessa per eventi riconducibili all'emergenza sanitaria, salvo che la domanda non provenga da un'azienda che esercita un'attività ritenuta essenziale, per la quale non si può escludere, anzi si auspica, la verifica <sup>(86)</sup>.

---

successivo a quello di entrata in vigore del medesimo decreto legge. L'Inps, con la circ. n. 139/2020, ha precisato che «In virtù di tale previsione, detto termine si sarebbe collocato alla data del 30 novembre 2020. Tuttavia, considerato che l'applicazione della disposizione contenuta nella seconda parte del citato comma 5 dell'articolo 12 non assolve la specifica finalità di introdurre un termine di maggior favore per la trasmissione delle istanze, si conferma che le domande di trattamenti per causali collegate all'emergenza epidemiologica da COVID-19, relative a periodi di sospensione o riduzione delle attività che hanno inizio nel mese di novembre 2020, potranno utilmente essere trasmesse entro la scadenza ordinaria fissata al termine del mese successivo (31 dicembre 2020)». Si veda anche mess. Inps n. 4484/2020. Da ultimo l'art. 12-*bis* della l. n. 176/2020, di conv. del d.l. n. 137/2020, ha prorogato al 15 novembre 2020 tutti i termini decadenziali di invio delle domande di accesso ai trattamenti salariali e quelli di trasmissione dei dati per il pagamento o per il saldo dei trattamenti che si collocano tra il 1° e il 30 settembre 2020; con contestuale abrogazione del comma 7 dell'art. 12 d.l. n. 137/2020, nonché del d.l. n. 149/2020.

<sup>(82)</sup> L'art. 1, comma 1, d.l. n. 52/2020, abrogato dalla legge di conversione, l. n. 77/2020, prevedeva che la nuova domanda deve essere presentata, a pena di decadenza, entro 30 giorni dalla comunicazione dell'errore rilevato dall'Inps, anche nelle more della revoca dell'eventuale provvedimento di concessione emanato dall'amministrazione competente. Inoltre, la presentazione della nuova domanda, nella modalità corretta, è considerata «comunque» tempestiva se inoltrata entro 30 giorni dalla data di entrata in vigore del decreto.

<sup>(83)</sup> Si veda l'art. 1, d.l. n. 83/2020, e in seguito l'art. 1, d.l. n. 125/2020.

<sup>(84)</sup> Si veda il mess. Inps n. 1287/2020.

<sup>(85)</sup> Si veda l'art. 11, d.lgs. n. 148/2015. Sulle causali e sulla loro verifica si veda V. DE MICHELE, *I trattamenti integrativi salariali ordinari nel d.lgs. n. 148/2015*, in E. BALLETTI, D. GAROFALO (a cura di), *La riforma della cassa integrazione guadagni nel Jobs Act 2*, cit., pp. 37 ss.; sulla procedura amministrativa si veda E.C. SCHIAVONE, *op. cit.*, pp. 163 ss.

<sup>(86)</sup> Si veda l'art. 19, comma 1, d.l. n. 18/2020.

### 2.6.1. Il regime sanzionatorio

In caso di tardiva od omessa presentazione della domanda o dei modelli per il pagamento diretto dell'integrazione salariale gli oneri ad essa connessi rimangono a carico del datore di lavoro inadempiente e le somme eventualmente erogate ai lavoratori a titolo di anticipo sono considerate indebite e potranno pertanto essere recuperate <sup>(87)</sup>. Gli artt. 14, comma 4, e 25, comma 4, d.lgs. n. 148/2015, stabiliscono infatti che «qualora dalla omessa o tardiva presentazione della domanda derivi a danno dei lavoratori la perdita parziale o totale del diritto all'integrazione salariale, l'impresa è tenuta a corrispondere ai lavoratori stessi una somma di importo equivalente all'integrazione salariale non percepita» e, quindi, non all'intera retribuzione.

Per una parte della dottrina, nelle situazioni di mera *difficultas* che, per il diritto comune, non esonerano il datore di lavoro dall'obbligo retributivo, la mancata concessione della CIG per omissione della relativa domanda, non produce un "danno" al lavoratore nella misura in cui questi continua a conservare il diritto alla retribuzione; dunque le ipotesi previste dai suddetti articoli si riferiscono solo alla ipotesi di impossibilità oggettiva della prestazione giacché solo in tale caso il lavoratore, non avendo diritto alla retribuzione, subisce un danno <sup>(88)</sup>.

L'emergenza epidemiologica da Covid-19 costituisce un'impossibilità oggettiva della prestazione <sup>(89)</sup> che incide, quindi, sul comportamento omissivo del datore di lavoro nel richiedere il trattamento di integrazione salariale, con conseguente risarcimento del danno nella misura della prestazione salariale persa; infatti, l'obbligo retributivo è escluso dall'impossibilità di eseguire la prestazione per tutte quelle aziende interessate dalla generalizzata sospensione delle attività produttive. Discorso diverso deve farsi per quelle imprese che possono (e in alcuni casi devono) continuare la produzione in cui l'obbligo retributivo non è escluso e la perdita del trattamento salariale da parte del lavoratore per il comportamento omissivo del datore determina l'integrale pagamento della retribuzione, poiché la situazione è assimilabile ad una mera *difficultas* di esercizio dell'attività imprenditoriale.

---

<sup>(87)</sup> Si veda il mess. Inps n. 3007/2020, punto 3, cit., il quale chiarisce che tutte le istanze di trattamenti integrativi con pagamento diretto a carico dell'Istituto, contenenti o meno la richiesta di anticipo del 40%, rispetto alle quali la trasmissione del modello "SR 41" semplificato è intervenuta in violazione dei termini stabiliti dalla disciplina di riferimento, non potranno essere accolte, con la conseguenza che il trattamento non sarà più erogabile dall'Istituto e i datori di lavoro dovranno farsi carico della mancata prestazione e saranno altresì chiamati a sostenere il pagamento della prestazione e gli oneri ad essa connessi.

<sup>(88)</sup> Sul tema si veda M.V. BALLESTRERO, *Cassa integrazione e contratto di lavoro*, Franco Angeli, 1985, p. 426, secondo la quale in tale ipotesi sull'imprenditore graverebbe un vero e proprio obbligo di richiedere l'intervento di CIG. In particolare l'A. sostiene che «viene imposto al datore di lavoro, che si ritenga già liberato (ai sensi del diritto comune) dall'obbligo di retribuire, un obbligo di comportamento (domanda di CIG; anticipazioni) finalizzati alla realizzazione della funzione di previdenza per i lavoratori in stato di bisogno che l'istituto dell'integrazione salariale assolve nell'ipotesi considerata»; *contra*, M. CINELLI, *Problemi di diritto della previdenza sociale*, Giappichelli, 1989, p. 156, secondo cui in ogni caso l'imprenditore ha soltanto un onere di richiedere l'intervento di CIG. In giurisprudenza si veda Cass., sez. un., 20 giugno 1987, n. 5454, secondo cui si realizzerebbe in tal caso una "socializzazione" della impossibilità sopravvenuta.

<sup>(89)</sup> Su cui si veda il contributo di C. MAZZANTI, *Sospensione dell'attività e mora credendi*, in questa sezione.

## 2.7. I requisiti di ammissione: il godimento delle ferie

Quanto ai requisiti di ammissione si può porre il problema del godimento delle ferie prima dell'accesso al trattamento di integrazione salariale. In passato molte aziende hanno concesso i periodi di ferie pregressi prima di usufruire degli ammortizzatori sociali, tuttavia, tale prassi non trova un preciso riferimento normativo e pertanto, si può concludere che il mancato godimento delle ferie non è ostativo all'eventuale accoglimento dell'istanza di CIGO o di assegno ordinario <sup>(90)</sup>.

## 2.8. Le deroghe ai limiti di durata

In continuità con l'iniziale decretazione d'urgenza, i periodi di assegno ordinario non sono conteggiati ai fini dei limiti della durata massima complessiva <sup>(91)</sup>. In particolare, non trova applicazione il limite di durata complessiva di 24 mesi in un quinquennio mobile riferito a ciascuna unità produttiva.

Sono esclusi altresì i limiti per la proposizione di nuove domande dell'assegno ordinario, di un terzo delle ore autorizzabili nel biennio mobile <sup>(92)</sup> e per i periodi di integrazione salariale determinati da eventi oggettivamente non evitabili <sup>(93)</sup>.

Per i datori di lavoro che occupano mediamente più di 15 dipendenti, è previsto che, oltre all'assegno di solidarietà, può essere erogato anche l'assegno ordinario nel limite di durata di 26 settimane in un biennio mobile, in relazione alle causali di riduzione o sospensione dell'attività lavorativa previste in materia di CIGO, ad esclusione delle intemperie stagionali e CIGS, limitatamente alle causali per riorganizzazione e crisi aziendale <sup>(94)</sup>. Il Governo, quindi, esclude il limite temporale per l'erogazione dell'«ulteriore» assegno ordinario, derogando, pertanto, anche alla modulazione delle due prestazioni, in relazione alla durata complessiva <sup>(95)</sup>. La deroga ha un rilievo anche per quanto riguarda la disciplina per i datori di lavoro che hanno in corso trattamenti di assegni di solidarietà e vogliono ottenere l'assegno ordinario (vedi § 3).

Sempre in tema di assegno ordinario, non si applica il limite della durata massima della prestazione che non può essere inferiore a 13 settimane in un biennio mobile e non

---

<sup>(90)</sup> Si veda la circ. Inps n. 47/2020, che ribadisce che non occorre chiedere all'azienda i dati sulle ferie ancora da fruire dai lavoratori interessati dalla richiesta di integrazione salariale e che, per tale ragione, nella domanda di CIGO non è più presente il campo nel quale veniva fornito tale elemento informativo; nonché int. Min. lav. n. 19/2011 e mess. Inps n. 3877/2019.

<sup>(91)</sup> Si veda l'art. 4, d.lgs. n. 148/2015.

<sup>(92)</sup> Si veda l'art. 12, d.lgs. n. 148/2015, applicabile ai FIS in virtù dell'art. 30, comma 1, parte finale, d.lgs. n. 148/2015, e dell'art. 7, comma 9, d.i. n. 94343/2016, ciò in considerazione del fatto che tali ultimi limiti rappresentano non un limite di durata, ma un limite di carattere quantitativo relativo al periodo massimo complessivo di fruizione sia dell'assegno ordinario, sia dell'assegno di solidarietà, sia al numero massimo di ore di integrazione salariale autorizzabili.

<sup>(93)</sup> In realtà tale esclusione si trova più avanti nel d.l. n. 18/2020 nella parte in cui deroga all'applicazione dell'art. 30, comma 1, d.lgs. n. 148/2015, per cui «all'assegno ordinario si applica, per quanto compatibile, la normativa in materia di integrazioni salariali ordinarie».

<sup>(94)</sup> Si veda l'art. 29, comma 3, d.lgs. n. 148/2015.

<sup>(95)</sup> Si veda il d.i. n. 94343/2016 e la circ. Inps n. 176/2016.



superiore ad una durata variabile a seconda della causale invocata <sup>(96)</sup>, nonché alla durata massima complessiva.

Non operano inoltre i limiti <sup>(97)</sup> per il meccanismo del conguaglio o del rimborso dei trattamenti corrisposti ai lavoratori da parte delle imprese richiedenti le prestazioni, stante, del resto, per i trattamenti erogati dal FIS, la previsione del pagamento diretto da parte dell'Inps <sup>(98)</sup>.

I periodi di trattamento ordinario di integrazione salariale e assegno ordinario sono neutralizzati (ossia non si includono nei limiti previsti dal d.lgs. n. 148/2015) ai fini delle successive richieste <sup>(99)</sup>.

## 2.9. Il *quantum* della prestazione

Per il calcolo della misura delle prestazioni <sup>(100)</sup> è opportuno ricordare che questo è il medesimo di quello previsto per i trattamenti di CIGO. In particolare, l'importo dell'assegno di solidarietà e dell'assegno ordinario sono calcolati secondo la previsione dell'art. 3, d.lgs. n. 148/2015, e perciò in misura pari all'80% della retribuzione globale che sarebbe spettata al lavoratore per le ore di lavoro non prestate, comprese tra le zero ore e il limite dell'orario contrattuale <sup>(101)</sup>. L'importo, così calcolato, è ridotto dell'importo derivante dall'applicazione delle aliquote contributive previste a carico degli apprendisti, che rimane nella disponibilità del Fondo <sup>(102)</sup> e non può superare gli importi massimi mensili determinati dall'art. 3, comma 5, del d.lgs. n. 148/2015 <sup>(103)</sup>. Nel d.l. n. 18/2020, inizialmente, non era prevista la corresponsione dell'assegno per il nucleo familiare <sup>(104)</sup>, a differenza di quanto previsto per i trattamenti di CIGD <sup>(105)</sup>. Tale disparità di trattamento, in ogni caso, non trovava alcun fondamento giuridico. Infatti, dal combinato disposto degli artt. 3, comma 9 <sup>(106)</sup>, 7, comma 4 <sup>(107)</sup>, e 30, comma 1 <sup>(108)</sup>, d.lgs. n. 148/2020, nonché dell'art. 7, comma 9, d.i. n. 94343/2016, si

---

<sup>(96)</sup> Si veda l'art. 30, comma 1, d.lgs. n. 148/2015.

<sup>(97)</sup> Si veda l'art. 39, d.lgs. n. 148/2015.

<sup>(98)</sup> Si veda l'art. 19, comma 5, d.l. n. 18/2020.

<sup>(99)</sup> Si veda l'art. 19, comma 3, d.l. n. 18/2020.

<sup>(100)</sup> Per una disamina sul *quantum* della prestazione si veda S. CAFFIO, *La "razionalizzazione" della disciplina della CIG: le prestazioni e la contribuzione*, cit., pp. 201 ss., spec. p. 205.

<sup>(101)</sup> Si vedano gli artt. 6, comma 2, e 7, d.i. n. 94343/2016.

<sup>(102)</sup> Si veda l'art. 26, l. n. 41/1986.

<sup>(103)</sup> Si veda la circ. Inps n. 48/2016.

<sup>(104)</sup> Si veda il d.i. n. 94343/2016, nonché la circ. Inps n. 47/2020 che afferma che «durante il periodo di percezione dell'assegno ordinario non è erogata la prestazione accessoria degli assegni al nucleo familiare».

<sup>(105)</sup> Si veda la circ. Inps n. 47/2020.

<sup>(106)</sup> Secondo il quale ai lavoratori beneficiari dei trattamenti di integrazione salariale spetta, in rapporto al periodo di paga adottato e alle medesime condizioni dei lavoratori a orario normale, l'assegno per il nucleo familiare.

<sup>(107)</sup> Nel caso delle integrazioni salariali ordinarie, la sede dell'Inps territorialmente competente può autorizzare il pagamento diretto, con il connesso assegno per il nucleo familiare, ove spettante, in presenza di serie e documentate difficoltà finanziarie dell'impresa, su espressa richiesta di questa.

<sup>(108)</sup> Si ricorda che all'assegno ordinario si applica, per quanto compatibile, la normativa in materia di integrazioni salariali ordinarie.

può affermare che durante il periodo di percezione dell'assegno ordinario deve essere erogata la prestazione accessoria degli assegni per il nucleo familiare.

In virtù delle numerose istanze pervenute dalle parti sociali e dalle categorie dei professionisti, il d.l. n. 34/2020 ha posto rimedio a tale disparità, prevedendo che ai beneficiari di assegno ordinario e limitatamente all'emergenza sanitaria, spetta l'assegno per il nucleo familiare <sup>(109)</sup>.

La modifica, se da un lato consente ai lavoratori beneficiari dell'assegno ordinario di godere anche dell'assegno per il nucleo familiare, soprattutto per quei nuclei familiari numerosi o con componenti che presentano disabilità anche gravi, dall'altro però è una misura legata alla contingenza del momento, lasciando intendere che a regime l'assegno per il nucleo familiare non spetterà ai beneficiari della misura di sostegno al reddito <sup>(110)</sup>.

L'art. 19, comma 4, d.l. n. 18/2020 s.m.i., esclude l'applicazione della seconda parte del comma 8 dell'art. 29, d.lgs. n. 148/2015 (ossia il versamento del contributo addizionale; vedi § 2.12.), mentre resta ferma l'aliquota di finanziamento del fondo fissata allo 0,65%, per le aziende che occupano mediamente più di 15 dipendenti, e allo 0,45%, per i datori di lavoro che occupano mediamente sino a 15 dipendenti.

Nel caso in cui l'azienda non abbia in passato effettuato il versamento della contribuzione ordinaria pari allo 0,45%, l'erogazione della prestazione non potrà essere negata, poiché il decreto-legge deroga al versamento del contributo addizionale e il relativo debito potrà essere recuperato nell'ordinario termine prescrizione, senza contare che comunque vige il principio di automaticità delle prestazioni previdenziali <sup>(111)</sup>.

<sup>(109)</sup> Si veda l'art. 68, comma 1, lett. a, d.l. n. 34/2020. Sul punto si veda la circ. Inps n. 88/2020.

<sup>(110)</sup> Del resto la l. n. 77/2020 di conversione del d.l. n. 34/2020 non ha apportato alcuna modifica in tal senso. Si vedano le circ. Inps n. 84/2020 e n. 88/2020, che precisa che gli assegni per il nucleo familiare sono estesi al FSB, al FIS e al Fondo di solidarietà bilaterale del Trentino e di Bolzano-Alto Adige. Inoltre, la circolare afferma che «La copertura finanziaria dell'onere relativo al riconoscimento dei suddetti assegni familiari, ai sensi dei commi 6-ter e 9 del citato articolo 19, è prevista a carico dello Stato all'interno del finanziamento complessivo riconosciuto per la copertura delle prestazioni di sostegno al reddito in esame. In particolare, il comma 9, così come modificato dall'articolo 68, comma 1, lett. i), del decreto-legge n. 34/2020, ricomprende nel finanziamento statale sopra menzionato anche le prestazioni erogate dai Fondi di solidarietà bilaterali del Trentino e di Bolzano-Alto Adige».

<sup>(111)</sup> Si veda S. CAFFIO, *Prestazioni dei fondi di solidarietà bilaterali e inadempimento contributivo datoriale*, in *LG*, 2020, n. 5, pp. 483 ss. L'A., partendo dalla considerazione del vincolo della disponibilità finanziaria previsto dal decreto legge, sostiene che con riferimento alle misure di sostegno al reddito emergenziali non si può parlare di «pienezza del principio di automaticità delle prestazioni». Sul punto si veda anche A. VENTURA, *Il Jobs Act e la bilateralità "perduta": dal Fondo di solidarietà bilaterale residuale al Fondo di integrazione salariale*, in E. BALLETTI, D. GAROFALO (a cura di), *La riforma della Cassa Integrazione Guadagni nel Jobs Act 2*, cit., p. 321, secondo il quale «un'attenta lettura del dato normativo, suggerisce un'ulteriore e rilevante conseguenza giuridica: poiché le prestazioni del FIS sono "garantite" in favore dei dipendenti di datori di lavoro per le causali previste, se ne dovrebbe inferire un regime di "semi automaticità" delle prestazioni. Ciò significa che il FIS, anche in caso di inadempimento contributivo datoriale e stante l'assenza di specifici divieti normativi espressi, sarà tenuto a corrispondere le prestazioni a sostegno del reddito nei confronti dei lavoratori interessati. Non sembra militare contro tale tesi il meccanismo di determinazione delle prestazioni di integrazione salariale che fissa il relativo ammontare in misura "non superiore a quattro volte l'ammontare dei contributi ordinari dovuti dal medesimo datore di lavoro, tenuto conto delle prestazioni già deliberate a qualunque titolo a favore dello stesso". Tale meccanismo opera per l'appunto solo in ordine alla definizione del *quantum* della prestazione senza definire un rapporto di corrispettività sostanziale; peraltro i contributi menzionati dalla norma sono solo quelli "dovuti", non anche effettivamente versati». In senso contrario, M.

Quanto alla contribuzione correlata alla prestazione, lo stanziamento a carico dello Stato <sup>(112)</sup> finanzia le prestazioni di sostegno al reddito in esame e la relativa contribuzione figurativa o correlata che non sarebbero state autorizzate nell'ordinario regime previsto dal d.lgs. n. 148/2015, sia con riferimento al superamento dei limiti di fruizione sia con riferimento alla nuova platea dell'assegno ordinario del FIS (datori di lavoro iscritti che occupano mediamente più di 5 e fino a 15 dipendenti) e sia con riferimento al superamento dei limiti finanziari posti dai rispettivi decreti interministeriali per le aziende iscritte ai Fondi di solidarietà di cui agli artt. 26 e 40 del d.lgs. n. 148/2015, nonché gli assegni al nucleo familiare dell'assegno ordinario. Infine, le quote di Tfr relative al periodo di sospensione restano a carico del datore di lavoro, non rientrando tra le prestazioni erogabili da parte del Fondo <sup>(113)</sup>.

## 2.10. La condizionalità

Tra le numerose deroghe, una di particolare rilievo è l'esclusione del meccanismo della condizionalità <sup>(114)</sup>. Su questo tema è opportuno richiamare l'art. 40, d.l. n. 18/2020, che sospende, nella prima fase emergenziale, per il periodo di due mesi dall'entrata in vigore del decreto (ovvero sino al 17 maggio 2020), le misure di condizionalità e i relativi termini <sup>(115)</sup> comunque previsti per i beneficiari di integrazioni salariali dagli artt. 8 e 24-*bis*, d.lgs. n. 148/2015 <sup>(116)</sup>. Il termine è stato poi prorogato da due a quattro mesi dal d.l. n. 34/2020 <sup>(117)</sup>.

Il meccanismo della condizionalità, esteso anche agli strumenti di sostegno al reddito connessi alla permanenza del rapporto di lavoro, prevede, dunque, il diritto al beneficio e alla sua erogazione condizionato a un comportamento proattivo del lavoratore, finalizzato, in primo luogo, alla conservazione del rapporto di lavoro e, in via subordinata, al reinserimento nel mercato del lavoro. Ne consegue che la sospensione della condizionalità durante l'emergenza epidemiologica ha carattere essenzialmente assistenzialistico e contingente all'emergenza sanitaria.

---

FAIOLI, *Il sostegno al reddito attuato mediante fondi bilaterali di solidarietà*, in M. FAIOLI, M. RAITANO (a cura di), *I fondi bilaterali di solidarietà nel Jobs Act. Problemi giuridici e analisi economica*, Working Paper Fondazione G. Brodolini, 2015, n. 9, p. 33, per il quale dalla disposizione normativa si ricaverebbe un rovesciamento del principio di automaticità delle prestazioni.

<sup>(112)</sup> Si veda l'art. 19, comma 9, d.l. n. 18/2020 s.m.i., e l'art. 1, comma 11, d.l. n. 104/2020. Sul tema si vedano le circ. Inps n. 47/2020 e n. 115/2020.

<sup>(113)</sup> Si veda il d.i. n. 94343/2016. Si vedano sul punto le precisazioni della circ. Inps n. 115/2020.

<sup>(114)</sup> Si veda il contributo di L. VALENTE, *La sospensione delle misure di condizionalità*, in questa sezione. Per un interessante collegamento tra la deroga alla condizionalità e il divieto di licenziamento collettivo o individuale si veda M. FAIOLI, [Tutela del lavoro e emergenza da COVID-19. COVID-19 e istituti speciali di sostegno al reddito](#), cit.

<sup>(115)</sup> Si veda la circ. Min lav. n. 1/2020.

<sup>(116)</sup> Ai sensi del comma 1-*bis* dell'art. 40, d.l. n. 18/2020, rimangono operanti la formazione professionale, che può essere svolta a distanza, e l'offerta congrua nell'ambito del comune di appartenenza.

<sup>(117)</sup> Si veda l'art. 76, d.l. n. 34/2020, convertito con modificazioni dalla l. n. 77/2020.

## 2.11. Il tetto aziendale

Per tutta la durata prevista dal d.l. n. 18/2020 <sup>(118)</sup> all'assegno ordinario garantito dal FIS non si applica il tetto aziendale <sup>(119)</sup>.

La deroga è rilevante poiché, in base alla disciplina generale, il FIS, al pari degli altri Fondi disciplinati dagli artt. 26 e 27, d.lgs. n. 148/2015, ha l'obbligo di bilancio in pareggio e, quindi, non può erogare prestazioni in carenza di disponibilità. Per questo motivo l'erogazione delle prestazioni è subordinata alla costituzione di specifiche riserve finanziarie ed entro i limiti delle risorse acquisite. L'art. 11, comma 3, d.l. n. 94343/2016, prevede infatti un limite specifico di accesso per ciascun datore di lavoro alle risorse del FIS. Le prestazioni, in particolare, sono determinate in misura non superiore a dieci volte (per l'anno 2020) l'ammontare dei contributi ordinari dovuti dal datore di lavoro, tenuto conto delle prestazioni già deliberate a qualunque titolo a favore dello stesso (c.d. tetto aziendale) <sup>(120)</sup>.

## 2.12. Il contributo addizionale

Se con il d.l. n. 18/2020 vi è stato un esonero totale dal versamento del contributo addizionale, con il d.l. n. 104/2020 lo stesso è dovuto da quei datori di lavoro che presentano la domanda per le «ulteriori» nove settimane di assegno ordinario per periodi di sospensione o riduzione dell'attività lavorativa intervenute nell'arco temporale dal 13 luglio 2020 al 31 dicembre 2020 <sup>(121)</sup>. Infatti, l'art. 1, commi 2-4, d.l. n. 104/2020, stabiliscono la misura del contributo addizionale sulla base del raffronto tra il fatturato aziendale del primo semestre 2020 e quello del corrispondente semestre 2019: 9% della retribuzione globale in caso di fatturato inferiore al 20%; 18% in caso di fatturato superiore; nulla è, invece, dovuto in caso di riduzione del fatturato pari o superiore al 20% o per coloro che hanno avviato l'attività d'impresa successivamente al 1° gennaio 2020 <sup>(122)</sup>.

---

<sup>(118)</sup> Nel d.l. n. 18/2020 era previsto che l'esclusione del tetto aziendale operava limitatamente al periodo indicato e per l'intero anno 2020.

<sup>(119)</sup> Si veda l'art. 29, comma 4, d.lgs. n. 148/2015.

<sup>(120)</sup> Si veda A. VENTURA, *op. cit.*, p. 321, secondo cui «la garanzia dei trattamenti previdenziali, però, soggiace a precise limitazioni, sia di ordine generale che specifico, incompatibili con meccanismi di piena automaticità. Ai sensi dell'art. 29, c. 4, l'erogazione delle prestazioni da parte del fondo di integrazione salariale, oltre ad essere prevista nella misura poc'anzi richiamata, è subordinata alla pre-costituzione di risorse adeguate da parte del FIS, nel rispetto dell'indefettibile equilibrio di bilancio [...]. Per altro verso, la rigidità del meccanismo di proporzionalità tra prestazione e contribuzione mortifica l'anima solidaristica dell'istituto così che la riforma ci restituisce un fondo a mutualità ridottissima con una specie di forma di finanziamento a capitalizzazione. La solidarietà trova spazio soltanto nelle disposizioni che modificano il rapporto di corresponsività tra contribuzione e prestazioni in regime transitorio, al fine di consentire l'operatività del fondo dal 2015 al 2021 (*ex art. 44, c. 5, d.lgs. n. 148/2015*)».

<sup>(121)</sup> Si veda la circ. Inps n. 115/2020 e il mess. Inps n. 3525/2020.

<sup>(122)</sup> Il comma 4 dell'art. 1, d.l. n. 104/2020, prevede che i datori di lavoro dovranno autocertificare la sussistenza della riduzione del fatturato e in caso di omessa autocertificazione l'Inps applicherà l'aliquota massima del 18%. Inoltre, saranno disposte le necessarie verifiche delle autocertificazioni prodotte in base ai dati in possesso dell'Istituto previdenziale e dell'Agenzia delle entrate. Per i primi chiarimenti sul d.l. n. 104/2020 si veda il mess. Inps n. 3131/2020. In seguito si veda la circ. Inps n.

Il comma 2 dell'art. 12, d.l. n. 137/2020, conv. con mod. in l. n. 176/2020, ha riproposto il medesimo meccanismo per la concessione delle «ulteriori» sei settimane per le sospensioni o le riduzioni di attività lavorativa che si collocano nel periodo dal 15 novembre 2020 al 31 gennaio 2021.

Entrambe le disposizioni presentano, tuttavia, delle criticità.

In primo luogo, per quanto riguarda il fatturato da prendere in considerazione, l'Inps<sup>(123)</sup> ha precisato che è necessario riferirsi «agli indici di calcolo e le modalità di raffronto illustrate dalle circolari dell'Agenzia delle Entrate». Quest'ultima, nel corso dell'emergenza pandemica, ha affermato<sup>(124)</sup> che, ai fini della determinazione del fatturato, occorre riferirsi alle operazioni che hanno partecipato alle liquidazioni periodiche dell'IVA nei periodi oggetto di raffronto; invece, per le aziende che non hanno l'obbligo della fatturazione, è necessario prendere a riferimento l'ammontare dei ricavi.

In secondo luogo, mentre per la concessione delle misure il Governo utilizza il termine «datori di lavoro»; per la determinazione dell'aliquota del contributo addizionale nel decreto si specifica che il raffronto avviene tra i fatturati «aziendali». Pertanto, si porrebbe il problema di un'eventuale estensione dell'integrazione salariale, sia delle ulteriori nove settimane del d.l. n. 104/2020 sia per le sei settimane del d.l. n. 137/2020, anche per i datori di lavoro non imprenditori.

### 2.13. Il finanziamento delle misure

Sul piano dei finanziamenti<sup>(125)</sup> il Governo con il d.l. n. 18/2020, inizialmente, finanzia la CIGO e il FIS nel limite complessivo di 1.347,2 milioni di euro, stabilendo anche che l'Inps provvede al monitoraggio del limite di spesa e qualora emerga che tale limite è stato superato, anche in via prospettica, l'Istituto previdenziale non prenderà più in considerazione ulteriori domande<sup>(126)</sup>. Ne deriva che l'Inps seguirà un criterio cronologico di presentazione delle domande e, valutato «in via prospettica» il superamento del limite di spesa, rigetterà le domande per carenza delle risorse finanziate. Quest'ultime poi sono state incrementate dal d.l. n. 34/2020 a 11.599,1 milioni di euro per l'anno 2020, ricomprendendo anche le misure di sostegno al reddito erogate dai Fondi di solidarietà bilaterali del Trentino e dell'Alto Adige (vedi § 4)<sup>(127)</sup>.

Il comma 11 dell'art. 1, d.l. n. 104/2020, finanzia l'erogazione dell'assegno ordinario (unitamente alla CIGO) per il periodo dal 13 luglio al 31 dicembre 2020 con un importo di 5.174 milioni di euro.

---

115/2020, cit., la quale afferma che, «ai fini dell'esonero dal versamento per le aziende che hanno iniziato l'attività successivamente al 1° gennaio 2019, si tiene conto della data di inizio dell'attività di impresa comunicata dall'azienda alla Camera di Commercio. Pertanto, si deve fare riferimento alla data di inizio dell'attività di impresa riferita al codice fiscale dell'azienda e non alla data di apertura della matricola aziendale».

<sup>(123)</sup> Si veda la circ. Inps n. 115/2020.

<sup>(124)</sup> Si vedano le circ. AE 13 aprile 2020, n. 9/E, e 14 giugno 2020, n. 15/E.

<sup>(125)</sup> Si veda il contributo di D. GAROFALO, *La copertura finanziaria degli ammortizzatori sociali e delle misure di contrasto alla povertà tra solidarietà, assistenza e ordine pubblico (rinvio)*, in questa sezione.

<sup>(126)</sup> Si veda l'art. 19, comma 9, d.l. n. 18/2020.

<sup>(127)</sup> Si veda l'art. 68, comma 1, lett. i, d.l. n. 34/2020, convertito con modificazioni dalla l. n. 77/2020.

Infine, l'art. 11, d.l. n. 137/2020, conv. con mod. in l. n. 176/2020, ha previsto una modifica dell'art. 265, comma 9, d.l. n. 34/2020, al fine di consentire la conservazione in conto residuo per il relativo utilizzo delle risorse nell'esercizio dell'anno 2021, stante, del resto, la scadenza di fruibilità delle misure di integrazione salariali alla data del 31 gennaio 2021. Invece il comma 12 dell'art. 12, d.l. n. 137/2020, conv. con mod. in l. n. 176/2020, ha stabilito che il trattamento di cui al comma 1 è concesso nel limite massimo di spesa pari a 1.634,6 milioni di euro, ripartito in 1.161,3 milioni di euro per i trattamenti di Cassa integrazione ordinaria e Assegno ordinario e in 473,3 milioni di euro per i trattamenti di Cassa integrazione in deroga. Resta ferma la regola del "chi prima arriva, meglio alloggia" imposta dal monitoraggio dell'Inps sui limiti di spesa e del conseguente rifiuto (motivato?) delle domande presentate in eccedenza di risorse statali.

### 3. La sospensione dell'assegno di solidarietà

I datori di lavoro, iscritti al FIS, che alla data del 23 febbraio 2020 hanno in corso un assegno di solidarietà, possono presentare domanda di concessione dell'assegno ordinario <sup>(128)</sup>, per un periodo iniziale non superiore a nove settimane <sup>(129)</sup>. La successiva decretazione d'urgenza ha previsto che la durata complessiva del trattamento non può essere superiore a 18 settimane (9+5+4), al pari di quanto previsto per le altre tipologie di trattamenti salariali con causale Covid-19. Ciò in quanto l'art. 1 del d.l. n. 52/2020 (successivamente sostituito dall'art. 70-*bis* della legge di conversione, l. n. 77/2020) dispone che ai soggetti beneficiari della misura di cui all'art. 21 del d.l. n. 18/2020, che abbiano interamente fruito del periodo precedentemente concesso fino alla durata massima di 14 settimane, è consentito usufruire di ulteriori 4 settimane di trattamento.

La concessione dell'assegno ordinario sospende e sostituisce l'assegno di solidarietà già in corso. In tal modo si esclude la possibilità delle aziende con organico medio superiore alle 15 unità di ottenere l'ulteriore assegno ordinario se si usufruisce già di quello straordinario, nei limiti di durata complessiva dei 24 mesi in un quinquennio mobile <sup>(130)</sup>. Difatti, la norma afferma che l'assegno ordinario «sostituisce e sospende» quello di solidarietà, che, evidentemente, decorrerà nuovamente alla scadenza del periodo di concessione dell'assegno ordinario, con ripresa dell'eventuale possibilità di ottenere altro assegno ordinario nei limiti di durata ordinari <sup>(131)</sup>.

---

<sup>(128)</sup> Si veda l'art. 19, d.l. n. 18/2020.

<sup>(129)</sup> Si veda l'art. 21, d.l. n. 18/2020.

<sup>(130)</sup> Si veda l'art. 29, comma 3, e l'art. 4, commi 1 e 2, d.lgs. n. 148/2015; si veda altresì la circ. Inps n. 176/2016.

<sup>(131)</sup> Si veda l'art. 4, d.lgs. n. 148/2015, letto congiuntamente all'art. 29, comma 3, d.lgs. n. 148/2015. Sulle modalità di presentazione della domanda si veda il mess. Inps n. 3280/2020 il quale specifica che, «Al termine del periodo di assegno ordinario con causale COVID-19, le strutture territoriali dovranno preliminarmente verificare l'interesse dell'azienda a riprendere la fruizione dell'assegno di solidarietà. Nel caso in cui l'azienda confermi detto interesse, dovrà inoltrare una nuova domanda al fine di completare il programma di solidarietà con riferimento agli stessi lavoratori destinatari della prestazione prima della sospensione del programma stesso, indicando le ore relative al nuovo periodo richiesto».

La concessione dell'assegno ordinario, in tal caso, può riguardare anche i medesimi lavoratori beneficiari dell'assegno di solidarietà a totale copertura dell'orario di lavoro. È escluso anche in questo caso l'operatività del tetto aziendale previsto dall'art. 29, comma 8, d.lgs. n. 148/2015 <sup>(132)</sup>.

Per questa misura la copertura finanziaria è presente nella medesima disposizione per l'erogazione delle prestazioni dell'assegno ordinario in luogo dell'assegno di solidarietà <sup>(133)</sup>.

#### 4. I Fondi di solidarietà bilaterali e i Fondi del Trentino e Bolzano-Alto Adige

Anche per le aziende aderenti ai Fondi di solidarietà bilaterale <sup>(134)</sup> sarà possibile ottenere l'accesso all'assegno ordinario con le stesse modalità di cui all'art. 19, d.l. n. 18/2020 <sup>(135)</sup>. In particolare, la domanda potrà essere ammessa nei limiti dei tetti aziendali previsti dai regolamenti dei rispettivi Fondi, diversamente dal FIS. Prima dell'intervento del d.l. n. 34/2020 e in virtù della tutela generalizzata dei lavoratori coinvolti nell'emergenza epidemiologica, il Fondo che non avesse avuto la disponibilità <sup>(136)</sup>, anche parziale, per l'erogazione del trattamento, poteva erogare le relative prestazioni nei limiti delle risorse finanziarie stanziare <sup>(137)</sup>.

Con il d.l. n. 34/2020 invece è stato previsto uno stanziamento specifico di 250 milioni di euro per l'erogazione dell'assegno ordinario da parte dei FSB *ex art.* 26, d.lgs. n. 148/2015. Le risorse sono assegnate ai rispettivi Fondi dall'Inps e trasferite previo monitoraggio da parte dei Fondi stessi dell'andamento del costo della prestazione, relativamente alle istanze degli aventi diritto, nel rispetto del limite di spesa <sup>(138)</sup>.

Il finanziamento per i FSB è contenuto anche nel nuovo art. 22-*ter*, d.l. n. 18/2020, introdotto dal d.l. n. 34/2020, che, al fine di garantire la possibilità di una più ampia

<sup>(132)</sup> Si veda l'art. 21, comma 4, d.l. n. 18/2020.

<sup>(133)</sup> Si veda l'art. 21, comma 3, d.l. n. 18/2020, che rinvia al comma 9 della medesima disposizione.

<sup>(134)</sup> Si veda L. BELLARDI, *Contrattazione territoriale ed enti bilaterali: alcune osservazioni*, in *LI*, 1997, pp. 1 ss.; G. LEONE, *I fondi di solidarietà bilaterali nella terra di mezzo fra diritto privato e diritto pubblico*, in E. BALLETTI, D. GAROFALO (a cura di), *La riforma della cassa integrazione guadagni nel Jobs Act 2*, cit., pp. 271 ss., spec. p. 287, secondo la quale «si ritiene che la disciplina dell'assegno ordinario, pur non essendo esplicitamente richiamata in relazione ai datori di lavoro dei settori già coperti dalle integrazioni salariali con una soglia dimensionale inferiore a quella eventualmente prevista dalle relative disposizioni, sia erogabile anche a loro in presenza di apposita previsione della fonte negoziale collettiva costitutiva del fondo facoltativo poiché la prestazione erogata dal fondo sarebbe comunque sostitutiva di quella legale. Per lo stesso motivo, si esclude che l'assegno ordinario possa essere erogato ad integrazione del trattamento di integrazione salariale già concesso, poiché comporterebbe una duplicazione delle tutele». Inoltre F. LISO, *Appunti per una lettura degli articoli 2 e 3 della riforma Fornero*, in L. FIORILLO, A. PERULLI (diretto da), *La riforma del mercato del lavoro*, Giappichelli, 2014, pp. 287 ss., spec. p. 306, ritiene che questo fondo garantisca la copertura generale del rischio di riduzione o sospensione dell'attività lavorativa e che quindi i fondi siano abilitati ad una funzione di previdenza obbligatoria sostitutiva rispetto a quella esercitata dal fondo di integrazione salariale.

<sup>(135)</sup> Si veda la circ. Inps n. 47/2020.

<sup>(136)</sup> Si veda S. CAFFIO, *Questioni in tema di finanziamento (e) delle prestazioni (accessorie) dei fondi di solidarietà bilaterali*, in *LG*, 2020, n. 5, pp. 488 ss.

<sup>(137)</sup> Si veda l'art. 19, comma 9, d.l. n. 18/2020.

<sup>(138)</sup> Si veda l'art. 68, comma 1, lett. g, d.l. n. 34/2020, che introduce il comma 6-*ter* all'art. 19, d.l. n. 18/2020.

forma di tutela delle posizioni lavorative rispetto a quelle assicurate dai rifinanziamenti delle misure di sostegno al reddito, istituisce un apposito capitolo di bilancio nell'ambito dello stato di previsione del Ministero del lavoro con una dotazione per l'anno 2020 pari a 2.673,2 milioni di euro <sup>(139)</sup>.

Inoltre, se l'accesso alla prestazione dell'assegno ordinario sia subordinato al preventivo espletamento delle procedure sindacali con obbligo di accordo aziendale, ai fini dell'accoglimento della domanda, sarà ritenuto valido anche un accordo sottoscritto in data successiva alla stessa <sup>(140)</sup>.

La disciplina in deroga è estesa per l'erogazione dell'assegno ordinario anche ai Fondi di solidarietà bilaterali del Trentino (per questo non è richiesto il requisito dei 30 giorni di anzianità lavorativa presso l'unità produttiva) e dell'Alto Adige costituiti ai sensi dell'art. 40, d.lgs. n. 148/2015 <sup>(141)</sup>.

Quanto al finanziamento, prima dell'intervento del d.l. n. 34/2020, il comma 9 dell'art. 19, d.l. n. 18/2020, finanziava le prestazioni di cui ai commi 1-5 (CIGO e assegno ordinario FIS), nonché dell'art. 21 (erogazione dell'assegno ordinario per aziende che già godono dell'assegno di solidarietà), mentre i FSBA <sup>(142)</sup> erano finanziati dal comma 6, restando, pertanto, escluso il FSB del Trentino e dell'Alto Adige <sup>(143)</sup>. Anche dopo la modifica della legge di conversione – l. n. 27/2020 – al d.l. n. 18/2020, la criticità è rimasta poiché la norma allarga la copertura degli oneri finanziari (senza quindi uno specifico stanziamento, previsto dall'art. 126, d.l. n. 18/2020) non più all'intero articolo ma alle previsioni dei commi 1-9, questo perché in sede di approvazione del decreto-legge sono stati inseriti i commi 10-*bis*, 10-*ter* e 10-*quater* relativi alla copertura finanziaria per il cumulo delle misure di integrazione salariali richieste dalle aziende localizzate nelle aree di cui al d.P.C.M. 1° marzo 2020 (c.d. "zone rosse"). La conseguenza, quindi, è stata quella della mancata erogazione dell'assegno ordinario da parte dei FSB del Trentino e dell'Alto Adige al raggiungimento del tetto aziendale ovvero al superamento dei limiti di accesso alla misura.

Al fine di ovviare a tale criticità il d.l. n. 34/2020 ha esteso il finanziamento, incrementandolo complessivamente a 11.599,1 milioni di euro, per tutte le misure ivi incluse le prestazioni erogate dal Fondo del Trentino e dell'Alto Adige <sup>(144)</sup>.

Infine, per quanto riguarda i Fondi *ex art.* 26, d.lgs. n. 148/2020, per cui non sono stati costituiti i comitati amministratori (Fondo di solidarietà bilaterale per il personale del settore dei servizi ambientali e Fondo di solidarietà bilaterale per le attività

<sup>(139)</sup> Si veda l'art. 71, d.l. n. 34/2020, convertito con modificazioni dalla l. n. 77/2020. Il primo finanziamento previsto dal d.l. n. 34/2020 era pari a 2.740,8 milioni di euro.

<sup>(140)</sup> Si veda la circ. Inps n. 47/2020 che precisa che in assenza di una esplicita deroga in tal senso, la carenza dell'accordo rappresenta motivo ostativo all'autorizzazione della prestazione. In termini analoghi la circ. Inps n. 84/2020, cit., punto 1.4.

<sup>(141)</sup> Si veda l'art. 19, comma 7, d.l. n. 18/2020.

<sup>(142)</sup> Su cui si veda il contributo di E.C. SCHIAVONE, *Lo stress test dell'emergenza Covid-19 e il sistema della bilateralità: il caso Fsba*, in questa sezione.

<sup>(143)</sup> Si veda la circ. Inps n. 47/2020. L'Istituto sostiene, infatti, che «per l'assegno ordinario garantito dai predetti due fondi di solidarietà bilaterali, dal combinato disposto degli articoli 19, comma 7, 19, comma 9, e 22, comma 5, del decreto-l. in commento, gli oneri sono posti a carico delle rispettive gestioni senza finanziamento statale specifico di cui al citato articolo 19, comma 9, del medesimo decreto».

<sup>(144)</sup> Si veda l'art. 68, comma 1, lett. *i*, d.l. n. 34/2020, che ha aggiunto anche il comma 7 dell'art. 19, d.l. n. 18/2020, tra le misure finanziate.



professionali) le prestazioni ordinarie e integrative non possono essere erogate poiché manca l'organo deputato a deliberare in merito alla concessione degli interventi <sup>(145)</sup>. Di conseguenza, i datori di lavoro che occupano più di 5 dipendenti <sup>(146)</sup> potranno accedere all'assegno ordinario erogato dal FIS, al contrario delle aziende che occupano meno di 5 dipendenti che potranno usufruire della CIGD.

## 5. Considerazioni conclusive

Le estese deroghe alla disciplina *standard* previste dalla legislazione emergenziale, seppur legate alla pandemia, mettono in luce i limiti del FIS (ma anche dei Fondi bilaterali di cui condividono le finalità e la struttura) per fronteggiare l'attuale crisi (strutturale) economica del sistema produttivo italiano, (ri)proponendo, quindi, la discussione intorno alla universalizzazione delle tutele del reddito in costanza di lavoro.

Come si è visto, una delle deroghe disciplinate dal d.l. n. 18/2020 s.m.i. attiene all'ambito applicativo con un'estensione dell'erogazione dell'assegno ordinario da parte del FIS anche alle aziende che occupano più di 5 dipendenti. Il limite dimensionale delle 15 unità, previsto dalla disciplina *standard* – in presenza di un evento «non oggettivamente evitabile» – dimostra come l'accesso al Fondo esclude le aziende di piccole dimensioni, che nel tessuto produttivo italiano rappresentano un numero rilevante (per lo più appartenenti al settore manifatturiero e del terziario), del quale si dovrà tenerne conto nelle future riforme. L'intera normativa sugli ammortizzatori sociali infatti è stata pensata per la grande industria, con interventi “a macchia di leopardo” finalizzati ad estendere le tutele alle imprese di altri settori produttivi <sup>(147)</sup>.

Il d.l. n. 18/2020 s.m.i. prevede altresì l'esclusione del tetto aziendale, incidendo, perciò, sul principio del pareggio di bilancio dei Fondi, nonché sulla regola del condizionamento degli interventi di sostegno alla «previa costituzione di specifiche risorse finanziarie ed entro i limiti delle risorse già acquisite» <sup>(148)</sup>. Lo sbarramento previsto dall'art. 29, d.lgs. n. 148/2015, minaccia, così, la garanzia dell'effettività della tutela, mettendo in discussione anche il fondamentale principio dell'automatismo delle prestazioni previdenziali <sup>(149)</sup>, in contrasto, pertanto, con gli artt. 3 e 38 Cost.

---

<sup>(145)</sup> Diversa è l'ipotesi della sospensione delle attività di tutti i Comitati amministrativi centrali e periferici dell'Istituto, disposta sino al 1° giugno 2020 dall'art. 41, d.l. n. 18/2020, poiché questa non blocca l'iter di concessione dell'assegno. Infatti, per i Fondi i cui Comitati sono già stati istituiti in tale periodo provvedono i relativi Presidenti, che assumono la veste di Commissari. In tal senso si veda il mess. Inps n. 1680/2020.

<sup>(146)</sup> La circ. Inps n. 47/2020 indica come esclusi dal FIS i datori che occupano meno di 5 dipendenti; tuttavia, se il FIS si applica ai datori con «più» di 5 dipendenti (art. 29, comma 2, d.lgs. n. 148/2015), allora anche i datori di lavoro che hanno esattamente 5 lavoratori ne rimangono esclusi.

<sup>(147)</sup> Si veda E. BALLETTI, D. GAROFALO, *Introduzione* a E. BALLETTI, D. GAROFALO (a cura di), *La riforma della cassa integrazione guadagni nel Jobs Act 2*, cit., p. 9, secondo i quali la riforma del 2015 seppur ridimensiona il ricorso alla CIGD, questa, comunque, è «dura a morire, per fronteggiare situazioni di crisi ancora in atto».

<sup>(148)</sup> Si veda M. CINELLI, C.A. NICOLINI, *op. cit.*, p. 354, che qualificano la norma come «clausola di salvaguardia finanziaria».

<sup>(149)</sup> Parzialmente difforme, G. LEONE, *op. cit.*, pp. 284-285, secondo la quale «il principio dell'automaticità delle prestazioni, non espressamente escluso dal d.lgs. n. 148/2015, è del tutto applicabile, in presenza di risorse disponibili, anche in caso di mancato versamento dei contributi fermo restando,

Il sistema dei Fondi, quindi, si basa sull'autosufficienza <sup>(150)</sup>, in quanto pur essendo incardinati presso l'Inps, non sono previsti interventi finanziari dello Stato, essendo l'obbligo di finanziamento a carico soltanto dei soggetti rientranti nell'ambito di applicazione di ciascun fondo bilaterale <sup>(151)</sup>.

Tale sistema di finanziamento, tuttavia, in considerazione della natura pubblica del Fondo <sup>(152)</sup> e del principio di sussidiarietà, contrasta con l'universalizzazione delle tutele potendosi negare la prestazione salvo a non prevedere un adeguamento contributivo <sup>(153)</sup>.

Se da un lato, come è stato osservato, l'istituzione dei Fondi hanno comportato un restringimento della «vela pubblica per un ampliamento di quella negoziale» <sup>(154)</sup>; dall'altro, però, non si può negare l'importanza dell'intervento dell'apparato pubblico di protezione universalistica ed egualitaria delle situazioni di bisogno derivanti dalla mancanza di lavoro <sup>(155)</sup>. In definitiva è necessario chiedersi, in virtù della valorizzazione del principio di solidarietà generale, se l'interesse pubblico alla liberazione dal bisogno possa essere soddisfatto attraverso un meccanismo di intervento negoziale di stampo privatistico <sup>(156)</sup>.

ovviamente, il limite della prescrizione. Il legislatore, infatti, non collega l'erogazione della prestazione al versamento dei relativi contributi da parte del datore di lavoro, non essendo la prestazione caratterizzata dalla corrispettività con gli stessi, ma alla complessiva disponibilità di risorse da parte del fondo. E ovviamente qui l'auspicio non può che essere che quell'obbligo di vigilanza sull'affluenza dei contributi attribuito al comitato amministratore, unito all'obbligo annuale di redazione dei bilanci, si traduca nell'adozione tempestiva di ogni utile iniziativa per recuperare i contributi omessi onde evitare di far ricadere sul lavoratore l'eventuale responsabilità del datore di lavoro».

<sup>(150)</sup> Si veda R. BORTONE, *Finanziamento, prestazioni e gestione dei fondi di solidarietà*, in P. CHIECO (a cura di), *Flessibilità e tutele nel lavoro*, Cacucci, 2013, pp. 595 ss.

<sup>(151)</sup> Su tutti si veda D. GAROFALO, *La riforma degli ammortizzatori sociali: l'ipotesi neocostituzionalista*, in *DRI*, 2008, p. 957.

<sup>(152)</sup> Sulla natura giuridica dei Fondi bilaterali si veda D. GAROFALO, *La riforma degli ammortizzatori sociali: l'ipotesi neocostituzionalista*, cit., p. 957; G. SIGILLÒ MASSARA, *Ammortizzatori sociali di fonte collettiva e fondi di solidarietà nella riforma del welfare*, Cedam, 2008, p. 116.; V. SIMONCINI, *Il Fondo di solidarietà per le imprese del credito*, in *MGL*, 2015, p. 792 ss., spec. p. 796-797; A. TURSI, *I Fondi di solidarietà bilaterali*, in M. CINELLI, G. FERRARO, O. MAZZOTTA (a cura di), *Il nuovo mercato del lavoro dalla riforma Fornero alla legge di stabilità 2013*, Giappichelli, 2013, pp. 475 ss., spec. p. 495. Dall'analisi delle differenti tesi si aderisce a quella pubblicistica poiché i Fondi bilaterali hanno una funzione sostitutiva rispetto ad analoghi strumenti di diritto pubblico (CIG, mobilità, di cui condividono la stessa *ratio*), non intaccata dall'ibridazione contrattuale ad opera della contrattazione collettiva.

<sup>(153)</sup> Sul punto risulta efficace l'osservazione di G. LEONE, *op. cit.*, pp. 287-288, secondo cui «la disponibilità di risorse sarà fortemente minacciata da crisi settoriali durature, in cui l'incremento delle aliquote contributive, che non è illimitato, potrebbe non essere più sufficiente a garantire un elevato numero di prestazioni».

<sup>(154)</sup> Così D. GAROFALO, *Gli ammortizzatori sociali*, in *DPL*, 2012, n. 33, suppl., p. 172.

<sup>(155)</sup> Si veda M. MISCIONE, *Gli ammortizzatori sociali per l'occupabilità*, in AA.VV., *Disciplina dei licenziamenti e mercato del lavoro. Atti delle Giornate di studio di Diritto del lavoro. Venezia, 25-26 maggio 2007*, Giuffrè, 2008, pp. 135 ss., secondo il quale «una tutela “universale” della o contro la “disoccupazione involontaria” è obbligatoria in base all'art. 38 Cost. sia per la vera e propria disoccupazione, intesa nel senso di mancanza di lavoro o addirittura di rapporto senza prospettive immediate, sia per l'inattività temporanea con certezza o prospettive non effimere (e tanto meno fittizie) di ripresa». Sulla relazione di Miscione interessanti le riflessioni di D. GAROFALO, *Gli ammortizzatori sociali tra pubblico e privato*, ivi, pp. 271 ss.

<sup>(156)</sup> Si veda G. FERRARO, *Crisi occupazionale e tecniche di tutela*, Working Paper CSDLE “Massimo D'Antona” – IT, 2013, n. 189, p. 33, spec. nota 62, in cui l'A. afferma che la scelta della bilateralità è

Se il diritto alla sicurezza sociale è inteso quale diritto all'eguaglianza sostanziale <sup>(157)</sup>, realizzata attraverso il principio dell'uguaglianza distributiva <sup>(158)</sup>, l'universalità della tutela deve passare attraverso la competenza statale ai sensi dell'art. 117 Cost., con il necessario corollario della funzione sostitutiva dello Stato nella tutela sociale e, perciò, della correlativa funzione integrativa dei Fondi bilaterali ai sensi dell'art. 38, comma 5, Cost. <sup>(159)</sup>.

Non bisogna tuttavia dimenticare che «ogni cittadino ha il dovere di svolgere, secondo le proprie possibilità e la propria scelta, una attività o una funzione che concorra al progresso materiale o spirituale della società» (art. 4, comma 2, Cost.).

Quindi se da un lato è necessario garantire nell'immediato i «mezzi adeguati alle esigenze di vita» <sup>(160)</sup>, dall'altro si deve mettere il percettore della misura nella condizione di contribuire al «progresso materiale o spirituale della società». In questa direzione sarà necessario un ampliamento e un miglioramento della «condizionalità» che eviti l'inattività del lavoratore, anche al fine di eliminare l'effetto distorsivo del lavoro nero sovente prestato dai fruitori degli ammortizzatori, così sottraendo occasioni di lavoro ai disoccupati privi di tutela previdenziale <sup>(161)</sup>. Occorre perciò pensare ad una integrazione tra formazione professionale, servizi per l'impiego (accentuando dunque la condizionalità) e trasferimento di reddito (da improntare a meritevolezza, responsabilità e solidarietà) <sup>(162)</sup>.

In definitiva, se si vuole affrontare con coerenza la «nuova questione sociale» <sup>(163)</sup>, l'auspicata riforma degli ammortizzatori sociali, con particolare riferimento ai Fondi

«fortemente condizionata dalle disponibilità finanziarie e dagli equilibri di forza tra i soggetti sociali che si confrontano nelle diverse aree produttive»; pertanto si domanda «quanti saranno i settori produttivi che riusciranno a costruire attraverso i fondi bilaterali un accettabile sistema di protezione contro il rischio della riduzione o cessazione dell'attività lavorativa?».

<sup>(157)</sup> Si veda S. RENGA, *NASpI e Dis-Coll: principio di solidarietà versus principio assicurativo*, in *DLM*, 2018, n. 3, pp. 469 ss.

<sup>(158)</sup> Su tutti M. PERSIANI, *Diritto della previdenza sociale*, Cedam, 2012, pp. 22 e 53.

<sup>(159)</sup> Si veda S. RENGA, *Cassa integrazione guadagni e testo unico: ossimori e vecchi merletti*, in *LD*, 2017, n. 2, p. 246, secondo la quale «la competenza statale è garanzia di obbligatorietà dei contributi, dunque di certezza dei finanziamenti nonché di applicazione del principio di automaticità delle prestazioni. Lo Stato deve porre la protezione sociale al riparo da settorializzazioni e da corporativizzazioni delle tutele di base. Il sistema statale deve essere omogeneo e garantire diritti a fronte di una situazione di bisogno derivante da mancanza di lavoro, non posizioni giuridiche affievolite da discrezionalità, scarsi finanziamenti o iscrizioni ai sindacati».

<sup>(160)</sup> È tuttavia necessario considerare il difficile bilanciamento tra l'equilibrio di bilancio *ex art.* 81 Cost. e il valore della solidarietà di cui all'art. 2 Cost. compreso ulteriormente all'interno dei Fondi di bilateralità dal principio della parità di bilancio per l'erogazione delle prestazioni economiche. Sul tema si vedano i contributi di G. CANAVESI, *Percorsi del welfare tra interesse pubblico e libertà. Un tentativo di lettura con l'occhio alla previdenza e all'assistenza sociale*, in G. CANAVESI (a cura di), *Dialoghi sul welfare. Intorno al volume. La sfida del cambiamento*, Fondazione per la Sussidiarietà, 2015, p. 32 ss.; P. SANDULLI, [Il contributo di solidarietà per il triennio 2014-2016 supera il vaglio della Corte Costituzionale](#), in *mefop.it/blog/blog-Mefop-Blog*, 19 novembre 2020.

<sup>(161)</sup> Si veda M. MISCIONE, *Gli ammortizzatori sociali per l'occupabilità*, cit., pp. 135 ss.

<sup>(162)</sup> Si veda G.G. BALANDI, *Tutela del reddito e mercato del lavoro nell'ordinamento italiano*, Giuffrè, 1984, o anche G.G. BALANDI, *La tutela sociale nel mercato*, in AA.VV., *Scritti in onore di Edoardo Ghera*, Cacucci, 2008.

<sup>(163)</sup> Si veda V. FILÌ, *Diritto del lavoro dell'emergenza epidemiologica da Covid-19 e nuova "questione sociale"*, in *LG*, 2020, n. 4, pp. 332 ss.; D. GAROFALO, *La dottrina giuslavorista alla prova del Covid-19: la nuova*

bilaterali, dovrà preventivare un più massiccio intervento dello Stato, proprio sulla falsariga dell'intervento emergenziale Covid-19.

---

*questione sociale*, ivi, pp. 429 ss. Si veda anche D. GAROFALO, *La disoccupazione da pandemia: come passare dall'assistenzialismo di Stato ad una nuova politica per l'occupazione*, introduzione a in questo volume.