

Antonino Sgroi

Il sistema di sicurezza sociale e l'epidemia da Covid-19

**Conversazioni sul lavoro dedicate
a Giuseppe Pera dai suoi allievi**

Virus, stato di eccezione e scelte tragiche.

**Le politiche del lavoro, economiche e sociali e la tutela
dei diritti fondamentali nei tempi incerti dell'emergenza
sanitaria e della crisi.**

La costruzione di un nuovo diritto del lavoro.

Conversazioni sul lavoro a distanza

da agosto 2020 a marzo 2021

promosse e coordinate da **Vincenzo Antonio Poso**

Gruppo delle Conversazioni sul lavoro del Convento di San Cerbone





Andrea Gabbriellini, *I segreti della sosta nel labirinto* (Ciclo Cartoni graffiati)

Antonino Sgroi

Il sistema di sicurezza sociale e l'epidemia da Covid-19

aggiornato al 28 ottobre 2020

*Il presente saggio è destinato ad essere pubblicato in un volume collettaneo curato da Oronzo Mazzotta, dedicato al diritto del lavoro nella fase della pandemia, edito da Pacini Giuridica

Sommario: 1. Profili generali – 2. La tutela dei lavoratori, degli inoccupati e dei nuclei familiari – 3. La tutela delle attività imprenditoriali.

1. Profili generali.

Il 31 gennaio 2020 è stato dichiarato, con delibera del Consiglio dei ministri, lo stato di emergenza, in conseguenza del rischio sanitario connesso all'insorgenza di patologie derivanti da agenti virali trasmissibili¹; stato di emergenza che, in forza di reiterate proroghe, si protrarrà sino al 31 gennaio 2021, ai sensi dell'art. 1 del d.l. 7 ottobre 2020, n. 125.

1 Il corrente fenomeno epidemico trova il suo più recente precedente storico nella pandemia da influenza spagnola (si v. fra i tanti REALI, *Evento globale e risposte locali: il caso della pandemia di influenza 1918-1919*, in Documenti Geografici, 2020, <https://www.documentigeografici.it/index.php/docugeo/article/view/213>; ASQUITH, *What Can We Learn from the 1918 Pandemic? Careful Economics and PolicY Lessons from Influenza*, 12 maggio 2020, in upjohn.org, https://research.upjohn.org/up_policypapers/22/; BARRO, URSUA WENG, *Coronavirsu meets the Great Influenza Pandemic*, 20 Marzo 2020, in voxeu.org, <https://voxeu.org/article/coronavirus-meets-great-influenza-pandemic>; SHORT, KEDZIERSKA e VAN DE SANDT, *Back to the future: Lessons Learned From the 1918 Influenza Pandemic*, *Frontiers in Cellular and Infection Microbiology*, ottobre 2018, vol. 8, <https://www.frontiersin.org/articles/10.3389/fcimb.2018.00343/full>. Articoli tutti consultati il 21 agosto 2020).

La disciplina del fenomeno epidemico, come noto, ha comportato e comporta effetti sull'attività produttiva del Paese. Effetti che hanno obbligato il legislatore a emettere, con una serie di interventi normativi che allo stato trovano il suo punto di approdo nel decreto legge 28 ottobre 2020, n. 137, un coacervo di disposizioni tese a tutelare nel breve periodo da un verso i lavoratori e più in generale i cittadini che hanno visto ridotto o annullato il loro reddito e da altro verso le attività imprenditoriali.

Su questi poli si è imperniata l'opera di tessitura normativa, alluvionale e di non facile ricucitura a unità, compiuta dal legislatore e sulla quale ci si soffermerà nel corso dell'odierna trattazione, senza alcuna pretesa di esaustività, rinviando in ogni caso alla lettura delle disposizioni volta per volta menzionate.

Le questioni che il legislatore è stato chiamato a risolvere, con riferimento alle categorie *supra* individuate, possono essere così sunteggiate:

- a) individuazione degli strumenti atti a tutelare il reddito e le attività imprenditoriali;
- b) nell'ipotesi di utilizzo di strumenti preesistenti, verifica della loro idoneità o meno a servire al nuovo scopo ed eventuali interventi di manutenzione necessari, per consentire il raggiungimento dell'obiettivo;
- c) nell'ipotesi di inesistenza di strumenti preesistenti, individuazione dello strumento più idoneo di tutela. Strumenti che al pari della precedente ipotesi si è concretizzato per lo più nella dazione di somme di denaro.

Da tali interventi a carattere d'urgenza può infine emergere la necessità, come evidenzia fra l'altro il dibattito sulla riforma degli ammortizzatori sociali, di interventi strutturali con riguardo a determinati istituti².

² La discussione sulle eventuali modificazioni della disciplina degli ammortizzatori sociali, che nella migliore delle ipotesi dovrebbe condurre alla loro universalizzazione e alla creazione di un unico strumento di tutela del reddito dal versante delle politiche passive, pare che sconti quanto meno con riguardo all'auspicata universalizzazione il limite delle risorse economiche. Limite questo che induce la dottrina a individuare una prospettiva minimalista di evoluzione del sistema di sicurezza sociale, in ragione delle disponibilità finanziarie attuali (in questi termini CINELLI, *Il welfare al tempo della pandemia – Note a margine, pensando al <<dopo>>*, in *RDSS*, 2020. 2, 301). Limitatezza delle risorse economiche che pare si connetta indissolubilmente con la questione fiscale, *recte* con il fenomeno ormai *fisiologico* per il nostro sistema fiscale dell'evasione fiscale che sottrae risorse per la soddisfazione di esigenze comuni della collettività, quali quelle dell'ampliamento di tutele nel sistema previdenziale o della garanzia di adeguati livelli di cura da parte del sistema sanitario.

Il legislatore dell'emergenza ha ritenuto in prima battuta di utilizzare, laddove esistenti, strumenti noti³; anche qui soccorre l'esemplificazione delle integrazioni salariali ma anche quella degli sgravi contributivi. Solo se inesistente qualsivoglia strumento idoneo al raggiungimento dello scopo prefissato, il legislatore ne ha creato di nuovi ed esemplificativo di tale soluzione è l'introduzione di strumenti di tutela del reddito per i lavoratori autonomi⁴.

Una volta compiuta tale scelta, si è provveduto a rimodulare, laddove ritenuto necessario, la disciplina legislativa e a cascata quella amministrativa sulla necessità di assicurare quanto più celermente possibile la fruizione del beneficio ai destinatari (le ipotesi legislative più note di attività manutentive di tal fatta riguardano l'istituto delle integrazioni salariali ordinarie e in deroga, ma anche quello dei congedi)⁵.

Con riguardo agli ammortizzatori sociali, si v. anche per una proposta di modifica: FRANZINI e RAITANO, *Quando svanisce il reddito da lavoro. Ipotesi di riforma degli ammortizzatori sociali*, in *Menabò di Etica ed Economia*, n. 131 del 15 luglio 2020, <https://www.eticaeconomia.it/quando-svanisce-il-reddito-da-lavoro-ipotesi-di-riforma-degli-ammortizzatori-sociali/>, articolo consultato il 22 agosto 2020.

Con riguardo al versante istituzionale, dalle interviste del Ministro del lavoro, si evince che l'obiettivo della riforma dovrebbe essere quello di universalizzare, sia con riguardo ai lavoratori beneficiari sia con riguardo a datori di lavoro tenuti al pagamento della contribuzione, semplificare le procedure di concessione e puntare su un piano formativo nazionale.

All'interno di tali obiettivi si vuole innovare anche il contratto di solidarietà, sia difensivo sia espansivo, che dovrebbe essere il veicolo per rimodulare l'orario di lavoro, per garantire il ricambio generazionale, per favorire le transizioni economiche delle imprese, per proteggere l'occupazione nelle fasi di crisi, per redistribuire il lavoro. Sui contratti di solidarietà si v. da ultimo NICOLINI, *Il riassetto delle discipline della cassa integrazione*, in *Gli ammortizzatori sociali riformati*, NICOLINI (a cura di), Milano, Giuffrè, 2018, 27, in specie pp.41 e 47.

3 Scelta questa che è stata operata anche da altri Paesi europei, fra i quali la Germania, si v. STRUFFOLINO e BORRI, *Politiche di sostegno al reddito in Germania durante l'emergenza COVID-19: poteva andare peggio, ma anche molto meglio*, in *Menabò di Etica ed Economia*, n. 130 del 30.6.2020, <https://www.eticaeconomia.it/politiche-di-sostegno-al-reddito-in-germania-durante-lemergenza-covid-19-poteva-andare-peggio-ma-anche-molto-meglio/>, articolo consultato il 18 agosto 2020.

⁴ Strumenti di tutela del reddito di tipo assistenziale ed estemporaneo, dall'utilizzo dei quali non pare potersi inferire una visione prospettica (in questi termini G. CANAVESI, *La specialità degli ammortizzatori sociali "emergenza Covid-19": intervento emergenziale o nuovo modello di tutela?*, in *DRI*, 2020, 3).

⁵ Opera di manutenzione a livello legislativo che, si rilevi, da sola non può garantire in sede di attività amministrativa il pagamento immediato delle prestazioni. In considerazione della banale constatazione che gli strumenti di cui si parla, sinora ordinariamente utilizzati per gestire situazioni quantitativamente limitate, sono stati utilizzati per gestire una situazione generalizzata. Pertanto, doveva essere ragionevolmente prevedibile, secondo *l'id plerumque*

2. La tutela dei lavoratori, degli inoccupati e dei nuclei familiari.

Con riguardo ai lavoratori subordinati, il legislatore ha previsto una serie di interventi che non si limitano all'integrazione salariale, ordinaria e in deroga, ma che riguardano anche:

- a) l'ampliamento del termine per la presentazione delle domande di disoccupazione NASpI ma anche agricola; nonché delle domande di incentivo all'autoimprenditorialità (artt. 32 e 33 d.l. n. 18 del 17 marzo 2020, conv.to con modif.ni dalla l. 24 aprile 2020, n. 27);
- b) l'allungamento del periodo di fruizione della NASpI, qualora il diritto al beneficio scada nel lasso temporale 1° marzo – 30 giugno 2020 (art. 92 d.l. n. 34 del 19 maggio 2020, conv.to con modif.ni dalla l. 17 luglio 2020, n. 77 e art. 5 d.l. n. 104 del 14 agosto 2020, conv.to con modif.ni dalla l. 13 ottobre 2020, n. 126);
- c) il possibile utilizzo al fine di attenuare i rischi di disoccupazione dello strumento di natura finanziaria apprestato dal legislatore comunitario con il Regolamento 2020/672 del 19 maggio 2020 (si v. per la legislazione nazionale art. 36 d.l. n. 34/2020)⁶;
- d) la sospensione dei termini di decadenza relativi alle prestazioni previdenziali, assistenziali e assicurative erogate dall'Inps e dall'Inail (artt. 34 e 42 d.l. n. 34/2020);
- e) la sospensione delle misure di condizionalità per l'attribuzione della NASpI, delle integrazioni salariali, dell'accordo di ricollocamento (art. 40 d.l. n. 18/2020)⁷;

accidit e nonostante l'impegno dell'ente previdenziale chiamato ad assolvere tale compito, che gli stessi non sarebbero stati idonei in un lasso di tempo brevissimo ad assicurare il pagamento delle prestazioni, in specie a ridosso dell'emissione del primo dei decreti legge che hanno introdotto il beneficio.

Tale ragionamento, alla luce dei dati disponibili, riguarda per lo più il pagamento della cassa integrazione in deroga, dato che le prestazioni di integrazione salariale ordinaria nei primi mesi di erogazioni sono state in misura paritaria assicurate sia dall'Inps, sia dai datori di lavoro, con anticipazione delle somme da parte di questi ultimi.

6 Criticamente sull'istituto GIUBBONI, <<*In a spirit of solidarity between Member States*>>. *Noterella a prima lettura sulla proposta della Commissione di una <<cassa integrazione europea>>*, in *Menabò di Etica ed Economia*, n. 122 del 6 aprile 2020, <https://www.eticaeconomia.it/in-a-spirit-of-solidarity-between-member-states-noterella-a-prima-lettura-sulla-proposta-della-commissione-di-una-cassa-integrazione-europea/>, articolo consultato il 19 agosto 2020.

7 Sospensione della condizionalità che attiene a tutte le prestazioni erogate in questa fase emergenziale (si v. art. 40 d.l. n. 18/2020). Istituto questo sulle modalità di utilizzo del quale, da ultimo, esprime perplessità M. Cinelli, si v. *La previdenza che cambia: appunti su <<relatività>> e variazioni fisiognomiche dei diritti sociali*, in *RDSS*, 2020, 1, 1.

- f) la sospensione dei pignoramenti immobiliari, che riguardano l'abitazione principale del debitore (art. 54 ter d.l. ult. cit. Disposizione questa che ha quale suo ambito di efficacia soggettiva anche i lavoratori autonomi, al pari della successiva *sub g*) sino al 31 dicembre 2020 (in forza della proroga introdotta dall'art. 4 d.l. n. 137/2020);
- g) la sospensione dei pignoramenti presso terzi effettuati dall'Agente della riscossione sulle somme dovute a titolo di stipendio, salario, altre indennità relative al rapporto di lavoro o di impiego, comprese quelle dovute a causa di licenziamento, nonché a titolo di pensione, di indennità che tengono luogo di pensione, o di assegni di quiescenza (art. 152 d.l. n. 34/2020 e per la proroga dell'efficacia della predetta sospensione sino al 31.12.2020, si v. art. 1.2 d.l. 20 ottobre 2020, n. 129);
- h) il riconoscimento di un premio, per il mese di marzo 2020 e pari a 100 euro e che non concorre alla formazione del reddito, in favore dei lavoratori subordinati che hanno un reddito non superiore a 40.000 euro (art. 63 d.l. n. 18/2020);
- i) il riconoscimento dell'indennità di malattia per il periodo trascorso in quarantena con onere, ed è questo il beneficio per il datore di lavoro, a carico dello Stato (art. 26 d.l. ult. cit.);
- j) l'equiparazione al ricovero ospedaliero del periodo di assenza dal servizio di determinate categorie di lavoratori, pubblici e privati specificamente e tassativamente individuati (art. ult. cit., secondo comma);
- k) il riconoscimento di uno specifico congedo per ciascun genitore dipendente del settore privato, fruibile dal 5 marzo al 31 agosto e non superiore a trenta giorni, per i figli di età non superiore ai dodici anni, con il diritto a percepire un'indennità pari al cinquanta per cento della retribuzione e accredito di contribuzione figurativa. Lo stesso beneficio è stato riconosciuto anche agli iscritti alla Gestione separata e ai lavoratori autonomi, ma con misura dell'indennità diversa e con esclusione di accredito della contribuzione figurativa (art. 23 d.l. n. 18/2020)⁸;

8 Il legislatore dell'emergenza, con successiva disposizione (art. 21 bis l. n. 126/20 di conv.ne con modif.ni del d.l. n. 104/20), ha disciplinato congiuntamente il sistema del lavoro agile e il congedo straordinario per i genitori, in ipotesi di quarantena obbligatoria del figlio convivente, per contatti scolastici. La disposizione prevede, per tutta la durata della quarantena del figlio convivente, minore di anni quattordici (ora sedici in forza della modificazione apportata dall'art. 22 d.l. n. 137/2020), disposta dalla ASL; nonché nel caso in cui sia stata disposta la sospensione dell'attività didattica (fattispecie introdotta dall'art. ult. cit.). Durante il congedo è previsto il riconoscimento di un'indennità pari al 50% della retribuzione e della contribuzione figurativa.

- l) il potere, in alternativa al beneficio *sub. k)*, di scegliere la corresponsione di uno o più bonus per l'acquisto di servizi baby-sitting nel limite massimo complessivo di 1200 euro⁹;
- m) il diritto, in aggiunta alle prestazioni riconosciute e che coprono sino a un massimo di trenta giorni e in presenza di figli minori di anni 16 e a condizione che nel nucleo familiare non vi sia altro genitore beneficiario di strumenti di sostegno al reddito o non lavoratore, di astenersi dal lavoro per l'intero periodo di sospensione dei servizi educativi per l'infanzia e delle attività didattiche nelle scuole di ogni ordine e grado, senza corresponsione di alcuna indennità economica e riconoscimento di contribuzione figurativa, ma con divieto di licenziamento e conservazione del posto (art. 23.6 d.l. cit.)¹⁰;
- n) il riconoscimento di un'indennità in favore dei lavoratori che hanno cessato la cassa integrazione in deroga nel periodo 1° gennaio 2017 – 31 dicembre 2018 e che non hanno diritto alla NASpI (art. 1, comma 251, l. 30 dicembre 2018, n. 145, nel testo sostituito dall'art. 87.1, d.l. n. 34/20);
- o) l'elevazione, per il solo anno 2020, dell'importo del valore dei beni ceduti e dei servizi prestati dall'azienda che non concorre alla formazione del reddito (art. 112 d.l. n. 104 del 14 agosto 2020)¹¹.

Si osservi che il legislatore ha introdotto una prestazione *ad hoc* destinata ai lavoratori frontalieri, comprendendo in tale sintagma non solo i lavoratori subordinati ma anche i titolari di rapporti di collaborazione coordinata e continuativa e i titolari di partita IVA, che abbiano cessato involontariamente il rapporto di lavoro frontaliero a decorrere dal 23 febbraio 2020 e siano privi dei

Si osservi che disposizione sostanzialmente omologa a quella succintamente descritta la si rinviene all'art. 5 d.l. 8.9.2020, n. 111; provvedimento emesso un mese prima della legge di conv.ne ult. cit.

- 9 Da sottolineare l'interpretazione estensiva in sede di applicazione del bonus data dall'Inps, con la circolare del 17 giugno 2020, n. 73. Circolare ove si riconosce l'utilizzo del beneficio anche in caso di espletamento di tale servizio anche da parte di familiari, purché non conviventi.
- 10 Appaiono opinabili le scelte legislative da un verso di precludere l'accesso allo stesso a quei lavoratori che hanno nel nucleo familiare un coniuge non lavoratore; da altro verso di non riconoscere per tale periodo di astensione né una prestazione in denaro, né l'accredito di contribuzione figurativa, come se il genitore lavoratore dovesse essere punito di una scelta che avrebbe potuto evitare, potendo utilizzare strumenti alternativi.
- 11 A queste disposizioni di tutela, si possono aggiungere le disposizioni introdotte dal decreto legge n. 3 del 5 febbraio 2020, conv.to con modif.ni dalla legge 2 aprile 2020, n. 2, artt. 1 e 2, che hanno previsto due agevolazioni fiscali in favore dei lavoratori subordinati per l'anno 2020. Si rilevi che il legislatore ha espressamente collegato l'introduzione di uno dei predetti benefici alla futura revisione degli strumenti di sostegno al reddito (art. 1).

requisiti legittimanti la fruizione della NASpI o degli strumenti di tutela del reddito previsti dal d.l. n. 18/2020 (art. 103-bis, d.l. n. 34/2020). Una disposizione di tal natura è replicata nei confronti dei lavoratori marittimi dal d.l. n. 104/2020, all'art. 10.

A questa minuta e diffusa normativa di tutela del reddito dei lavoratori subordinati si connette lo strumento principe utilizzato dal legislatore, costituito dal riconoscimento del beneficio dell'integrazione salariale ordinaria e in deroga¹².

Istituti questi che, in considerazione dell'urgenza del problema da risolvere, hanno necessitato di modifiche *ad hoc* che consentissero, per quanto possibile e nei limiti delle risorse umane e infrastrutturali disponibili, un celere riconoscimento del beneficio.

Il raggiungimento di tale obiettivo pertanto spiega e giustifica le modifiche apportate agli istituti, tutte tese ad accelerare il riconoscimento delle prestazioni in favore dei lavoratori subordinati e a esentare il datore di lavoro da tutti quegli adempimenti e costi ritenuti non necessari, costituendo fatto notorio che la sospensione del rapporto di lavoro trovava la sua causa nella chiusura/riduzione delle attività produttive, per un evento sanitario non prevedibile e non rientrante nell'alveo dell'ordinario rischio che corre un operatore economico. In quest'ottica acceleratoria si devono leggere pertanto le disposizioni quale, a titolo esemplificativo, quella che esenta dall'informazione e consultazione sindacale¹³.

12 Per un'esposizione sintetica dell'evoluzione della disciplina in tema di integrazioni salariali si v. da ultimo ZUMBO, *Benefici contributivi: disoccupati e cassintegrati non sono uguali*, nota a Corte cost. 5.12.2019, n. 256, in *MGL.*, 2020, n. 1, 285.

Per una disamina dell'uso delle integrazioni salariali fatto ai tempi del Covid-19 si v.: FAIOLI, *COVID-19 e istituti speciali di sostegno del reddito*, in *Tutela del lavoro e emergenza da COVID-19*, AA.VV., 30 marzo 2020, [http://www.treccani.it/magazine/diritto/approfondimenti/diritto_del_lavoro/Faioli Tutela del lavoro e emergenza da COVID-19 COVID-19 e istituti speciali di sostegno al reddito.html](http://www.treccani.it/magazine/diritto/approfondimenti/diritto_del_lavoro/Faioli_Tutela_del_lavoro_e_emergenza_da_COVID-19_COVID-19_e_istituti_speciali_di_sostegno_al_reddito.html). Articolo consultato il 24 agosto 2020. ROCCHINI, *Coronavirus, ammortizzatori sociali e bilateralità*, in *MGL.*, 2020, n. 1, 139; FATIGATO, *Ammortizzatori sociali per Covid-19 e la schizofrenia normativa: dalla conversione del d.l. Cura Italia al d.l. Rilancio*, in *Emergenza Covid-19 – Speciale n. 3*, 31 agosto 2020, in www.giustiziacivile.com, consultato il 31 agosto 2020.

13 L'Inps, nel messaggio del 28.7.2020, n. 2981, ribadisce che anche per l'assegno ordinario con causale COVID-19 erogato dal Fondo di integrazione salariale – FIS, si applica la normativa in materia di integrazione salariale ordinaria e ai fini della concessione del beneficio non è richiesto l'accordo sindacale. Accordo invece che è richiesto per i Fondi di solidarietà bilaterali, se i regolamenti degli stessi subordinano l'accesso al beneficio al preventivo espletamento delle procedure sindacali, con obbligo di accordo aziendale.

Il fine di esenzione dei costi economici connessi all'utilizzo dell'integrazione salariale è invece raggiunto fra l'altro con la disciplina che espressamente sottrae all'obbligo della contribuzione addizionale le imprese che hanno presentato domanda di integrazione salariale per COVID-19. Contribuzione addizionale che però riappare, nonostante la permanenza della causale, con il d.l. n. 104/2020 (si v. art. 1, comma 2°) e con il successivo d.l. n. 137/2020 (si v. art. 12, 2° c.), con riguardo a determinati datori di lavoro, qualora si richieda l'intervento dell'integrazione salariale ordinaria e in deroga rispettivamente per ulteriori nove e sei settimane, così come individuate nei testi legislativi da ultimo citati e alla cui lettura si rimanda.

Più complessa appare l'opera di rimodulazione dell'integrazione salariale in deroga che, nelle intenzioni del Governo, si trasforma da strumento di carattere territoriale connesso a crisi emergenziali di carattere regionale, a strumento di sostegno al reddito che, in un'ottica evolutiva del previgente sistema, a fronte di una crisi sanitaria, sociale ed economica in atto e di carattere eccezionale, diventa strumento di sostegno al reddito fondato sull'esigenza di tutela di carattere trasversale e nazionale, garantendo una prestazione di carattere nazionale per il sostegno al reddito dei lavoratori¹⁴.

Ma si v. la circolare del Ministero del lavoro e delle politiche sociali dell'8 aprile 2020, n. 8, https://www.cliclavoro.gov.it/Normative/Circolare_8_aprile_2020_Ammortizzatori_Rapporti_di_lavoro.pdf.

Ancora sul sorgere dei requisiti legittimanti il riconoscimento di tale beneficio su richiesta delle aziende, l'Ispettorato Nazionale del Lavoro, con comunicazione del 12 giugno 2020, ha evidenziato la necessità di attivare diffusi controlli sul corretto utilizzo delle risorse pubbliche destinate agli ammortizzatori sociali con causale Covid-19, finalizzati anche a contrastare eventuali fenomeni elusivi o fraudolenti.

14 In questi termini testualmente la circolare del Ministero del lavoro e delle politiche sociali del 1° luglio 2020, n. 11, <https://www.lavoro.gov.it/documenti-e-norme/normative/Documents/2020/Circolare-11-del-20062020-CIG-deroga-per-COVID19.pdf>.

L'Inps, con la circolare del 15 luglio 2020, n. 86, preso atto dell'obiettivo perseguito dal legislatore e con un'interpretazione ampliativa dell'ambito di efficacia soggettivo del beneficio, prevede il riconoscimento dell'integrazione salariale in deroga anche in favore dei lavoratori che siano tuttora dipendenti di imprese fallite, benché sospesi.

Tale soluzione risolve, senza attendere un nuovo intervento legislativo, la questione sollevata dalla dottrina (si v. AIELLO e LAUDI, *Covid-19: il lockdown dei diritti dei lavoratori nelle crisi d'impresa*, in *Covid-19 e diritti dei lavoratori*, BONARDI-U. CARABELLI-D'ONGHIA-ZOPPOLI (a cura di), *instant book* Consulta giuridica CGIL, n.1 del giugno 2020, p. 185, http://www.cgil.it/admin_nv47t8g34/wp-content/uploads/2020/05/Covid-19-e-diritti-dei-lavoratori.pdf. Articolo consultato il 23 agosto 2020).

Il metodo utilizzato dall'Inps appare quello pragmaticamente più corretto, per affrontare e risolvere le questioni applicative di una disciplina magmatica e sempre in divenire che ha come suo obiettivo quello di assicurare una tutela del reddito ai soggetti, lavoratori e non, colpiti dalla crisi economica scaturita dall'epidemia.

In quest'ottica si devono leggere le disposizioni che hanno quale obiettivo da un verso quello di applicare il beneficio a tutti quei lavoratori che non possono accedere all'integrazione salariale ordinaria e da altro verso quello di uniformare il procedimento di riconoscimento del beneficio, riducendo/eliminando lo spazio operativo delle Regioni e delle Provincie autonome a favore dell'Inps.

Pare utile ricordare in questa sede, infine, che ai costi diretti es sostenuti dal sistema di sicurezza sociale delle prestazioni erogate, si aggiungono i costi differiti rappresentati dall'accredito della contribuzione figurativa; con i noti riflessi della stessa sia sul sorgere in capo al lavoratore del diritto alla prestazione, sia sulla misura di questa.

Contribuzione figurativa che il legislatore, fra l'altro, pone a carico del sistema di previdenza obbligatorio in capo all'Inps, anche quando si tratta di categoria, quale quella dei giornalisti, che fruisce di un sistema di previdenza obbligatorio proprio (si v. art. 193, d.l. n. 34/2020), allorché costoro fruiscono del beneficio dell'integrazione salariale in deroga.

* * * *

Meno semplice è stato l'intervento di tutela, sempre a carico delle finanze statali, nei confronti dei lavoratori autonomi, in considerazione della frammentazione della categoria e della pluralità di tutele previdenziali apprestate diacronicamente dal legislatore e da ultimo, ma non per questo meno importante, della mancanza di una tutela di previdenza obbligatoria in caso di perdita del reddito da lavoro autonomo, fatta eccezione per i lavoratori con rapporto di collaborazione coordinata¹⁵. Con la conseguenza pertanto che, da una ricognizione del tessuto legislativo in esame,

In generale sulla cassa integrazione in deroga si v. da ultimo SGROI, *Gli ammortizzatori sociali in costanza di rapporto di lavoro*, in *Diritto del lavoro – La Costituzione, il Codice civile e le leggi speciali*, AMOROSO – DI CERBO – MARESCA (a cura di), Milano, Giuffrè, vol. I, 2017, 1621.

15 Sul necessario strutturale ampliamento a tutti i lavoratori degli strumenti di sostegno al reddito in caso di perdita del lavoro o di sospensione dello stesso si v. da ultimo RENGA, *La sicurezza sociale alla prova di stress*, in *RDSS*, 2020, 2, 319.

Una volta riconosciuta la bontà della tesi che auspica un'estensione della predetta tutela indifferentemente a tutti i lavoratori si pone, in ordine logico gradato, la questione se tale tutela debba riguardare solo il riconoscimento di una prestazione o se debba estendersi anche all'accredito della contribuzione figurativa, come accade per i lavoratori subordinati e, qualora la risposta sia positiva, se tale accredito debba riguardare tutto il periodo di fruizione della prestazione previdenziale o meno e quali siano i criteri di calcolo di tale tipo di contribuzione. La risoluzione di

si constata un apprestamento di tutela che vede il suo nucleo essenziale nelle disposizioni dettate dal d.l. n. 18/2020, in specie gli artt. 27, 28, 29, 38 e 96. Disposizioni alle quali se ne aggiungono altre di tutela nei confronti di ulteriori categorie che simultaneamente o successivamente sono state individuate dal legislatore, anche ovviamente su sollecitazione delle stesse¹⁶.

Il riscontro di siffatta modalità operativa lo si rinviene in tutte quelle norme introdotte dal legislatore dell'emergenza in favore, a titolo esemplificativo, dei magistrati onorari in servizio (art. 119, d.l. ult. cit.), dei lavoratori domestici (art. 85, d.l. n. 34/2020), delle persone fisiche esercenti punti vendita esclusivi per la rivendita di giornali e riviste (art. 189, d.l. ult. cit.), dei lavoratori dipendenti stagionali del settore turismo e degli stabilimenti termali (art. 15, d.l. n. 137/2020).

Una volta individuati i beneficiari, diventa scelta politica necessariamente mitigata dalla disponibilità economica e nei limiti della ragionevolezza fissare la misura della prestazione, la durata della medesima, un eventuale tetto reddituale al di sopra del quale non si accede alla prestazione e infine individuare le regole di compatibilità o meno della prestazione con altre prestazioni (si v. per tutte l'art. 86 del d.l. n. 34/2020), con l'auspicio che tali regole siano omologhe

ciascuna delle questioni delle quali si è fatto cenno ha un impatto diretto sulla misura delle risorse economiche da reperire.

16 Sulla tutela di sicurezza sociale apprestata nei confronti dei lavoratori autonomi dal d.l. n. 18/20, si v. ALVINO, *Decreto legge "Cura Italia": strumenti di sostegno al reddito e delle esigenze di assistenza dei lavoratori subordinati e autonomi*, in *Tutela del lavoro e emergenza da COVID-19*, AA. VV., 30 marzo 2020, http://www.treccani.it/magazine/diritto/approfondimenti/diritto_del_lavoro/Alvino_Tutela_del_lavoro_e_emergenz_a_da_COVID-19_Decreto_legge_Cura_Italia.html; consultato il 24 agosto 2020. F. Scarpelli, *Il lavoro autonomo nell'emergenza tra bisogno, (poche) tutele, regole del contratto*, in *Covid-19 e diritti dei lavoratori*, O. Bonardi-U. Carabelli-M. D'Onghia-L. Zoppoli (a cura di), *instant book Consulta giuridica CGIL, n.1 del giugno 2020*, 229, http://www.cgil.it/admin_nv47t8g34/wp-content/uploads/2020/05/Covid-19-e-diritti-dei-lavoratori.pdf; consultato il 20 agosto 2020.

In generale sulla tutela dei lavoratori autonomi si v. da ultimo GAROFALO, *La ritrovata dignità del lavoro autonomo*, in *Labor*, 2019, rispettivamente n. 5, 481; n. 6, 601.

Da ultimo il CNEL è intervenuto, presentando un disegno di legge sulla tutela dei lavoratori autonomi e dei liberi professionisti iscritti alla Gestione separata. Disegno di legge che prevede, fra l'altro, il riconoscimento di una prestazione economica denominata "Indennità straordinaria di continuità reddituale e operativa – ISCRO" (/si v. sulla proposta TREVES, *Nuove proposte per il sostegno al reddito dei lavoratori autonomi*, in *Menabò di Etica ed Economia*, n. 133 del 14.9.2020, <https://www.eticaeconomia.it/nuove-proposte-per-il-sostegno-al-reddito-dei-lavoratori-autonomi/>; BURATTI, *Quali tutele per il lavoro autonomo professionale*, in *Menabò di Etica ed Economia*, n. 134 del 30.9.2020, <https://www.eticaeconomia.it/quali-tutele-per-il-lavoro-autonomo-professionale/>. Articoli entrambi consultati il 30 settembre 2020.

senza alcuna distinzione connessa all'ente che esamina la domanda e riconosce il beneficio¹⁷. E, all'interno di tale orientamento legislativo di apprestamento tutele nei confronti dei lavoratori autonomi, si situa anche l'accesso riconosciuto agli stessi, per un periodo di nove mesi, ai benefici del Fondo solidarietà mutui “prima casa” (art. 54 d.l. n. 18/2020).

* * * *

Ultimo, ma non per questo meno importante reticolato di tutela, è quello apprestato nei confronti di soggetti non lavoratori e che non fruivano del reddito di cittadinanza al momento del sorgere della pandemia¹⁸. Per questi soggetti, il legislatore innanzitutto istituisce il Fondo per il reddito di ultima istanza (art. 44 d.l. ult. cit.), dopodiché fissa i criteri di accesso al beneficio (art. 82 d.l. n. 34/2020 e artt. 13 e 23 d.l. n. 104/2020 e decreto interministeriale del 4 maggio 2020, n. 10) e, in quest'attività legislativa frammentaria e continua, integra tali criteri (si v. art. 14 d.l. n. 137/2020).

Nonostante tale opera di ampliamento delle tutele si può pianamente constatare che il reddito di ultima istanza non raggiunge “gli ultimi degli ultimi”. Categoria all'interno della quale si annoverano fra l'altro quei soggetti e quei nuclei familiari che, pur vivendo in Italia, non sono residenti e per i quali il legislatore ha apprestato, qualora svolgano un'attività lavorativa, l'istituto dell'emersione (si v. art. 103 d.l. ult. cit.). Per costoro e in generale per tutte quelle fasce di

17 Invece, contrariamente a quanto sarebbe dovuto accadere per evitare ingiustificate differenze di trattamento, il legislatore dell'emergenza non ha fissato alcun limite di reddito, con riguardo alla prestazione erogata dall'Inps (si v. artt. 27 e 28 d.l. n. 18/2020); mentre lo ha fissato con riguardo alla stessa prestazione erogata in favore dei lavoratori autonomi e professionisti iscritti agli enti di diritto privato di previdenza obbligatoria, con somme prelevate dal Fondo per il reddito di ultima istanza per i lavoratori danneggiati dal COVID-19 (si v. art. 44 d. l. ult. cit. e decreto interministeriale del 28 marzo 2020).

18 Sulla necessità, avvertita da quasi tutti gli stati membri dell'Unione europea, di introdurre un ulteriore istituto di tutela che si affiancasse al reddito di cittadinanza e che raggiungesse quei soggetti non intercettati dall'istituto predetto, si v. NATILI, *Politica contro la povertà alla prova del COVID-19*, in *Menabò di Etica ed Economia*, n. 131 del 15 luglio 2020, <https://www.eticaeconomia.it/politica-contro-la-poverta-alla-prova-del-covid-19/>, consultato il 18 agosto 2020.

Mentre per un raffronto fra reddito di cittadinanza e di emergenza si v. GALLO e RAITANO, *Reddito di cittadinanza e reddito di emergenza: quale quadro di insieme?*, in *riv. ult. cit.*, n. 129 del 15 giugno e n. 130 del 30 giugno 2020, <https://www.eticaeconomia.it/reddito-di-cittadinanza-e-reddito-di-emergenza-quale-quadro-di-insieme-prima-parte/>; <https://www.eticaeconomia.it/reddito-di-cittadinanza-e-reddito-di-emergenza-quale-quadro-di-insieme-seconda-parte/>. Articoli consultati il 23 agosto 2020.

popolazione ai margini della società non è possibile allo stato fruire di alcun beneficio, nonostante anch'essi siano stati colpiti dall'emergenza sanitaria¹⁹.

3. La tutela delle attività imprenditoriali.

Il Governo ha, di pari passo all'apprestamento di tutele reddituali dei lavoratori, provveduto a introdurre, anche qui non *uno actu*, una serie di istituti di tutela dell'attività imprenditoriale, al fine di garantire i livelli occupazionali e la prosecuzione dell'attività d'impresa. Questo duplice fine lo si trova affermato, quale giustificazione dell'istituzione dell'omonimo Fondo (art. 43 d.l. n. 34/2020).

Prescindendo, in questa sommaria disamina, da tutte le disposizioni legislative che hanno traslato i costi economici della pandemia connessi ai rapporti di lavoro in essere dagli imprenditori allo Stato, ci si soffermerà su quegli istituti che, nelle intenzioni del Governo, dovrebbero garantire, sempre limitatamente al versante previdenziale, un'ulteriore disponibilità economica destinata al raggiungimento degli obiettivi *retro* evidenziati.

La prima e rilevante disciplina a sostegno delle imprese è stata quella che dapprima ha sospeso sia il termine di pagamento dei contributi (artt. 37, 61 d.l. n. 18/2020; art. 18 decreto legge 8 aprile 2020, n. 23, conv.to con modif.ni dalla legge 5 giugno 2020, n. 40), sia il termine degli adempimenti contributivi (art. 62 d. l. cit.); e, una volta spirata la sospensione, ha previsto il pagamento anche rateale dei contributi dovuti²⁰. Sospensione che, da ultimo e con riferimento al

19 L'evidenziato limite di efficacia soggettiva della disciplina di tutela previdenziale d'urgenza lo si trova sottolineato anche in CINELLI, *Il welfare al tempo della pandemia*, in *RDSS*, 2020, 2, 301, in specie pp. 315-316.

Sugli effetti della recente emersione si v. BOERI e FASANI, *C'è tanto lavoro domestico nella sanatoria rilancio*, in *www.lavoceinfo*, 25.8.2020, <https://www.lavoce.info/archives/69023/ce-tanto-lavoro-domestico-nella-sanatoria-del-rilancio/>, consultato il 26 agosto 2020.

20 Sospensione del versamento mensile della contribuzione previdenziale che non ha consentito però il conguaglio, anch'esso mensile, con le eventuali indennità di integrazione salariale, nel frattempo liquidate ai lavoratori. Conguaglio che, in caso di sospensione totale dell'attività, avrebbe avuto quale effetto il sorgere di un credito in capo all'imprenditore nei confronti dell'ente previdenziale. In questo quadro compensatorio si inserisce anche la disposizione che, solo per l'anno 2020, incrementa il limite annuo dei crediti compensabili tramite modello F24 (art. 147 d.l. n. 34/2020).

Sull'applicazione dell'istituto della compensazione legale all'interno del sistema di sicurezza sociale, sia consentito rinviare a SGROI, *L'utilizzo della compensazione nel sistema previdenziale*, in *www.ilcaso.it*, 7.6.2020, https://blog.ilcaso.it/news_966/07-06-20/L%E2%80%99utilizzo_della_compensazione_nel_sistema_previdenziale.

mezzo di novembre 2020, è stata introdotta per i datori di lavoro privati soggetti alle disposizioni fissate dal d.P.C.M. del 24 ottobre 2020 (art. 13 d.l. n. 137/2020).

L'ulteriore reticolato di tutela, in ordine cronologico, lo si rinviene nelle disposizioni apprestate nel d.l. n. 34 del 2020 e nel successivo d.l. n. 137 sempre del 2020.

Il legislatore emergenziale consente l'accesso ai benefici connessi al Covid-19 anche se l'imprenditore richiedente rientra fra quei soggetti che hanno fruito di aiuti di stato e che non hanno ancora restituito quanto indebitamente percepito (in ambito previdenziale è sufficiente ricordare il recupero di somme connesse a sgravi contributivi ritenuti in sede comunitaria aiuti di stato), All'interno di questo quadro si pone altresì la disposizione che consente alle regioni e alle province autonome di adottare misure di aiuto che contribuiscano ai costi salariali sostenuti dalle imprese anche per i lavoratori autonomi, ivi comprese le quote contributive e assistenziali, al fine di evitare licenziamenti durante la pandemia (art. 60 d.l. ult. cit.)²¹.

Rilevante appare la disposizione contenuta nell'art. 88 del decreto legge n. 34/2020, che al fine di consentire la graduale ripresa dell'attività dopo l'emergenza epidemiologica, consente, per il biennio 2020 e 2021, alla contrattazione collettiva di realizzare specifiche intese di rimodulazione dell'orario di lavoro per mutate esigenze organizzative e produttive dell'impresa, con le quali parte dell'orario di lavoro è finalizzato a percorsi formativi. Percorsi i cui oneri economici, compresi i contributi, non sono a carico del lavoratore, bensì a carico di un Fondo neoistituito denominato "Fondo nuove competenze"²².

Compensazione che è invece utilizzata limitatamente all'applicazione dell'esonero dal pagamento della contribuzione per il primo semestre 2020 e con riferimento a determinare categorie di datori di lavoro dal decreto del Ministero del lavoro e delle politiche sociali del 15 settembre 2020.

²¹ Si rammenti in questa sede l'intervento della Comunità europea a sostegno dell'economia europea che ha adottato norme *ad hoc* con riferimento alla disciplina in tema di aiuti di Stato. La Commissione europea ha adottato il 19 marzo 2020 la Comunicazione COM (2020) 1863 che consente agli Stati membri di intraprendere misure di aiuto all'economia nel contesto della pandemia, in deroga agli aiuti di Stato e ciò sino al 30 giugno 2021. Il quadro di riferimento delineato dalla Comunicazione del 19 marzo è stato poi integrato il 3 aprile con la Comunicazione C (2020) 2215 final e successivamente modificato ed esteso dapprima l'8 maggio con la Comunicazione C (2020) 3156 final e poi il 29 giugno con la Comunicazione C (2020) 4509.

²² Sulla rilevanza della formazione permanente dei lavoratori si ha una condivisione trasversale fra Governo, imprenditori e associazioni di lavoratori, anche in previsione di una, l'ennesima (si ricordi che l'ultimo intervento in tema di disoccupazione e integrazioni salariali è del 2015), riforma degli ammortizzatori sociali. Pare che la traslazione economica dei costi della formazione dal singolo imprenditore allo Stato possa essere un buon viatico per consentire all'istituto della formazione continua di innescare un modello fattivo e non meramente formale delle

L'intervento più rilevante è quello operato dal legislatore con il decreto legge del 14 agosto, ove si prevedono una serie di benefici parziali o integrali degli oneri contributivi, che rientrando nella categoria degli sgravi sono sottoposti innanzitutto e salvo espressa deroga alla disciplina generale in tema di incentivi all'occupazione dettata dal d. lgs. 14 settembre 2015, n. 150²³.

In tale quadro di aiuti è da sottolineare la possibilità di accedere allo sgravio totale dei contributi posti a carico del datore di lavoro, se costui non fruisce dell'integrazione salariale disciplinata dallo stesso testo legislativo (art. 3) e con l'ulteriore limite che in tal caso si applica il divieto di licenziamento collettivo e di licenziamento individuale per giustificato motivo oggettivo.

Rientrano invece nell'ordinario quadro di riferimento legislativo lo sgravio connesso all'assunzione a tempo indeterminato, all'assunzione a tempo determinato nel settore turistico e degli stabilimenti termali, per l'occupazione in aree caratterizzate da gravi situazioni di disagio socioeconomico; nonché gli sgravi riconosciuti alle imprese armatoriali.

Infine, nel quadro di aiuti alle attività imprenditoriali, è da menzionare anche l'utilizzo dello strumento dell'esonero del versamento della contribuzione con riferimento a individuati periodi e a individuate categorie di datori di lavoro.

politiche attive del lavoro. Politiche attive del lavoro che, a quel che consta e nonostante le rassicurazioni politiche, non hanno avuto alcuna attuazione e pertanto appare anomalo parlare di riforma degli ammortizzatori sociali, quando sinora tale versante degli ammortizzatori sociali quello che dovrebbe condurre il disoccupato o il fruitore del reddito di cittadinanza a trovare un nuovo posto di lavoro, *recte* l'impalcatura legislativa posta in essere con i decreti delegati del 2015 e confermata nel d.l. n. 4 del 28 gennaio n. 4, conv.to con modif.ni dalla l. 28 marzo 2019, n. 26, non ha avuto l'esame della realtà.

Con il decreto interministeriale del 9 ottobre 2020 si prevede che il "Fondo Nuove Competenze", istituito presso l'ANPAL, interviene per consentire la graduale ripresa dell'attività dopo l'emergenza epidemiologica, con la finalità di innalzare il livello del capitale umano nel mercato del lavoro, offrendo ai lavoratori l'opportunità di acquisire nuove o maggiori competenze e di dotarsi degli strumenti utili per adattarsi alle nuove condizioni del mercato del lavoro, sostenendo le imprese nel processo di adeguamento ai nuovi modelli organizzativi e produttivi determinati dall'emergenza epidemiologica da COVID-19 (art. 1).

Si osservi che il d.l. n. 104/2020 ha previsto l'utilizzo delle risorse del Fondo nuove competenze anche per favorire percorsi di ricollocazione dei lavoratori, con evidente connessione di tali risorse al dispiegarsi delle politiche attive del lavoro.

²³ Appare altresì utile rammentare in questa sede l'estensione, da parte del legislatore con l'art. 43 bis della l. n. 77/2020 di conv.ne con modif.ni del d.l. n. 34/2020, dell'ambito di utilizzo del contratto di rete, per favorire il mantenimento dei livelli di occupazione delle imprese di filiere colpite da crisi economiche in seguito a situazioni di crisi o stati di emergenza.

L'istituto trova ingresso con il decreto ministeriale del 15 settembre 2020 che, al fine di favorire il rilancio produttivo e occupazionale delle filiere agricole, della pesca e dell'acquacoltura e superare le conseguenze economiche connesse al COVID-19 (art. 222, d.l. n. 34/2020), prevede l'esonero straordinario dal versamento della contribuzione a carico dei datori di lavoro, dal 1° gennaio al 30 giugno 2020.

Esonero che riguarda, da ultimo, anche il mese di novembre 2020 e si applica non solo alla categoria di datori di lavoro facenti parte delle filiere agricole, della pesca e dell'acquacoltura, ma anche gli imprenditori agricoli professionali, i coltivatori diretti, i mezzadri e coloni (art. 16 d.l. n. 137/2020).