

# 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*

a cura di

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

Volume III

**Covid-19 e sostegno al reddito**

a cura di

**Domenico Garofalo**

# **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

## Un nuovo corso per la Collana ADAPT Labour Studies e-Book Series

di Michele Tiraboschi, Domenico Garofalo

Abbiamo tutti discusso a lungo, in questo anno difficile e tormentato, se la pandemia ci avrebbe cambiati e, soprattutto, se ci avrebbe cambiati in meglio. Presto lo scopriremo, una volta recuperate le nostre abitudini se non anche le certezze di un tempo, e forse capiremo che, al fondo di tutto, sono le nostre scelte, più che fattori esterni per quanto traumatici e imprevisi, a fare la vera differenza nelle nostre vite private, come negli spazi pubblici e professionali che coltiviamo per dare spessore, felicità e senso alle nostre precarie esistenze.

Quella di cui vogliamo parlarvi oggi, con questo editoriale a doppia firma, è, a ben vedere, una scelta che proprio la pandemia ha innescato e reso possibile. E così, in un primo tempo, è nata l'idea di una ricerca sulla tenuta del nostro diritto del lavoro e della sicurezza sociale di fronte alla dura prova dell'emergenza sanitaria. Subito dopo, si è manifestato il desiderio e anche il bisogno che questa ricerca non rimanesse confinata ai tempi e alle logiche delle classiche pubblicazioni accademiche, buone per i nostri curricula e percorsi professionali, ma, sempre nel rispetto di un rigoroso *standard* scientifico, scorresse liberamente nel *web* per raggiungere operatori e pratici, parti sociali, uomini e donne d'azienda, sindacalisti, consulenti del lavoro con qualche idea progettuale e una ineliminabile istanza di razionalizzazione dell'imponente materiale normativo che ordinamento statale e ordinamento intersindacale hanno incessantemente prodotto nel corso di un intero anno di emergenza sanitaria.

Un desiderio e un bisogno esistenziale che alla fine hanno alimentato e consolidato, lungo un intero anno di lavoro e continui confronti al nostro interno, un sentimento di stima e di fiducia reciproca fra quattro gruppi di ricerca (Bergamo, Modena, Taranto e Udine), che pur con indubbi tratti distintivi per impostazione culturale e origine accademica, si sono ritrovati attorno a una comune idea di ricerca quale contributo libero e accessibile alla costruzione di un mondo del lavoro migliore di quello che le macerie della pandemia ci stanno consegnando. Siamo fermamente convinti che la comunità scientifica possa e debba superare alcuni steccati tradizionali assumendosi al contempo l'onere di riorientare il diritto del lavoro del futuro prossimo nella realtà applicativa (della consulenza del lavoro come delle relazioni industriali), onde fornire le coordinate valoriali e normative indispensabili per affrontare la nuova questione sociale in cui siamo già totalmente immersi.

La Collana *ADAPT Labour Studies e-Book Series* si era probabilmente già mossa in questa direzione al tempo della sua fondazione accettando per prima la sfida dell'*open access*

e di un progetto editoriale inteso non come mera pubblicazione scientifica quanto come una vera e propria piattaforma di apprendimento reciproco dove teoria e pratica si fondono (o cercano di farlo) in un discorso unitario, animato dalla spinta a incidere non solo sul dibattito pubblico ma anche nella costruzione dei nuovi ambienti di lavoro. Lo aveva fatto, però, con un eccesso di “entusiasmo giovanile” se non di vera e propria “anarchia creativa”, se così possiamo chiamarla, come mostrano i contributi sin qui pubblicati che sfiorano il centinaio e che alternano tentativi di valorizzare giovani studiosi e studiose alle prime esperienze a discussioni e vere e proprie proposte progettuali che sono state capaci di incidere sul dibattito politico e sindacale relativo alle tematiche del lavoro e anche su alcuni processi normativi sia di matrice legale sia a livello contrattuale e di dinamiche intersindacali. E tuttavia qualcosa ancora mancava a questa esperienza per collocarsi – o quantomeno aspirare a collocarsi – su un piano più appropriato per far dialogare e intrecciare teoria e pratica, come anche esegesi e progettazione normativa lungo binari più corretti perché autorevoli, credibili e soprattutto condivisi da un gruppo congruo di colleghe e colleghi.

La pubblicazione in cinque volumi della ricerca che abbiamo curato su «Solidarietà e sostenibilità: il diritto del lavoro e della sicurezza sociale alla prova della pandemia da Covid-19» ci è parsa dunque l'occasione giusta per una scelta che, in continuità col passato ma senza troppo pensare a “oneri e onori”, ha portato come sbocco naturale, per quanto non cercato o pianificato, a un cambio nella direzione della Collana e alla aggregazione, dentro un «comitato scientifico», di un gruppo interdisciplinare di studiosi e studiose autorevoli che si fanno garanti di questo ambizioso progetto culturale che, per essere credibile fino in fondo, non poteva essere lasciato nella mani di una sola persona, per quanto accompagnata da un gruppo generoso e vibrante di giovani ed entusiasti collaboratori. La scelta è dunque, dal lato di chi esce ora dalla direzione, quella di voler far compiere il necessario salto di qualità ed esperienza alla Collana che ha fondato, e, dal lato di chi subentra, quella di mettere a disposizione la sua esperienza e la sua determinazione in modo costruttivo e fiducioso, con l'obiettivo di contribuire a far crescere e pungolare una generazione di studiosi e studiose che vorremmo definire “nuova” non solo per un dato anagrafico, ma anche e soprattutto per la loro capacità di leggere con occhi diversi – seppur nel rigoroso rispetto della tradizione – le grandi trasformazioni che stiamo vivendo nel mondo del lavoro e che esigono una innovativa razionalità giuridica su cui siamo pronti a dare il nostro contributo.

Per centrare questo ambizioso obiettivo si è ritenuto di valorizzare la vocazione giuridica della Collana ma senza abbandonare l'interdisciplinarietà, declinata non solo quale confronto tra le varie branche del diritto ma anche quale apertura alla sociologia e all'organizzazione del lavoro. Il neo-costituito «Comitato scientifico» è composto da studiosi e studiose che per età e provenienza di scuola garantiscono una proficua e stimolante combinazione di esperienze, sincretismo indispensabile per centrare gli obiettivi che la Collana si prefigge. Per il “referaggio cieco” si è optato per la individuazione volta per volta di esperti ed esperte della materia in ragione del prodotto da valutare. Immutata resta la modalità editoriale *open access* che costituisce una cifra caratterizzante della Collana onde renderla fruibile gratuitamente al maggior numero possibile di lettori e lettrici, nella convinzione che specie oggi, alla luce dell'attuale

situazione economica, anche questo sia un tangibile segno di propensione alla sostenibilità e alla circolazione delle idee.

*Michele Tiraboschi, Domenico Garofalo*

# PIANO DELL'OPERA

Un nuovo corso per la Collana ADAPT Labour Studies e-Book Series *di Michele Tiraboschi, Domenico Garofalo*

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

## Volume I. COVID-19 E RAPPORTO DI LAVORO

a cura di Valeria Filì

Il tormentato bilanciamento tra diritti durante la pandemia nel prisma del rapporto di lavoro *di Valeria Filì*

### Sezione I. **La tutela della salute e il bilanciamento con gli altri diritti**

I servizi essenziali nel prisma dell'epidemia da Covid-19 *di Alessio Caracciolo*

Lavorare durante l'emergenza: misure, premi e dispositivi di protezione *di Francesca Nardelli*

Lavorare durante l'emergenza in violazione delle prescrizioni: le responsabilità datoriali *di Gianluca Picco*

L'apparato sanzionatorio della legislazione emergenziale di prevenzione e contrasto al Covid-19 *di Gianluca Picco*

Il periodo di sorveglianza attiva: tra malattia e congedo straordinario *di Stefano Rossi*

Covid-19 e tutela degli operatori sanitari *di Francesco Perchinunno*

L'infezione da SARS-CoV-2 in occasione di lavoro *di Luca Mannarelli*

Il credito di imposta per favorire le misure di contenimento del virus SARS-CoV-2 *di Carmela Garofalo*

Sistema di allerta Covid-19: diritti della persona e contrasto tecnologico all'epidemia *di Laura Tafaro*

I riflessi della normativa anti-Covid-19 sulla tutela della privacy *di Emanuele Dagnino*

Sezione II.  
**Lavoro agile, congedi e permessi**

- Il lavoro agile alla prova dell'emergenza epidemiologica *di Marina Brollo*
- Il congedo parentale straordinario per i lavoratori subordinati pubblici e privati *di Giuseppe Antonio Recchia*
- Il congedo parentale per i lavoratori non subordinati *di Nicola Deleonardis*
- I permessi per i sindaci *di Gianluigi Pezzini*
- Il bonus baby-sitter *di Gianluigi Pezzini*
- L'estensione della durata dei permessi retribuiti *ex art. 33, l. n. 104/1992*, e gli altri istituti di supporto dell'assistenza ai disabili in condizione di gravità *di Vincenzo Lamona*

Volume II.  
**COVID-19 E SOSTEGNO ALLE IMPRESE  
E ALLE PUBBLICHE AMMINISTRAZIONI**

a cura di Domenico Garofalo

Sezione I.  
**Il pubblico impiego nell'emergenza**

- Il reclutamento emergenziale del personale sanitario nella (e oltre la) emergenza pandemica *di Anna Zilli*
- Il trattenimento in servizio del personale sanitario e l'esercizio temporaneo delle professioni sanitarie in deroga alle norme in materia di riconoscimento dei titoli conseguiti all'estero *di Madia Rita Favia*
- Le sorti delle procedure concorsuali *di Francesca Chietera*

Sezione II.  
**Sospensione dei licenziamenti,  
proroghe dei termini e norme processuali**

- I licenziamenti economici "impossibili" dal Secondo Dopoguerra al Covid-19 *di Federica Stammera*
- Gli effetti dell'emergenza epidemiologica sui termini in materia di lavoro, previdenza e fisco *di Alessandro Ventura*
- Emergenza epidemiologica e processo civile *di Giovanna Ficarella*
- Emergenza epidemiologica e processo penale *di Elisabetta Sartor*
- Emergenza epidemiologica e processo amministrativo *di M.T. Paola Caputi Jambrenghi*

Sospensione dei termini nei procedimenti amministrativi ed effetti degli atti amministrativi in scadenza *di M.T. Paola Caputi Jambrenghi*

Liberalizzazione e semplificazione dei procedimenti amministrativi in relazione all'emergenza Covid-19 *di M.T. Paola Caputi Jambrenghi*

Emergenza epidemiologica e processo contabile *di Luca Tegas*

### Sezione III.

#### **Il sostegno alle imprese**

Covid-19 e diritto commerciale: misure emergenziali, provvedimenti strutturali e ricostruzione della visione dell'impresa in tempo di pandemia *di Daniela Caterino*

Il contratto di rete con causale di solidarietà: una norma inutile o meramente promozionale? *di Domenico Garofalo*

Il sostegno al settore agricolo sul versante occupazionale *di Stefano Caffio*

Il sostegno alle imprese e all'economia nella seconda ondata pandemica: il contributo a fondo perduto per le partite Iva *di Domenico Garofalo*

Gli incentivi all'occupazione "difensivi" nell'emergenza epidemiologica *di Domenico Garofalo*

### Volume III.

#### **COVID-19 E SOSTEGNO AL REDDITO**

a cura di Domenico Garofalo

La disoccupazione da pandemia: come passare dall'assistenzialismo di Stato ad una nuova politica per l'occupazione *di Domenico Garofalo*

### Sezione I.

#### **Ammortizzatori sociali tra deroghe e novità**

Sospensione dell'attività e mora credendi *di Caterina Mazzanti*

Emergenza epidemiologica e strumenti di sostegno al reddito: la cassa integrazione guadagni con causale "Covid-19" *di Claudia Carchio*

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

L'ondata epidemica e i trasporti marittimi: l'intervento del Fondo Solimare *di Enrico Claudio Schiavone*

Lo stress test dell'emergenza Covid-19 e il sistema della bilateralità: il caso Fsba *di Enrico Claudio Schiavone*

Fondo di solidarietà volo e CIGS per crisi settore aereo *di Michele Calabria*

Ammortizzatori sociali in deroga e Covid-19: un'“analisi in deroga” di *Domenico Garofalo*

La galassia delle “indennità Covid-19” per “specifiche” categorie di lavoratori: spunti per il ripensamento del modello di protezione sociale del lavoro “discontinuo” di *Stefano Caffio*

Il (mancato) sostegno al reddito per i dirigenti e per i lavoratori domestici: tra l'iniziale esclusione e un parziale ravvedimento di *Stefano Caffio*

I lavoratori autonomi durante l'emergenza epidemiologica Covid-19 di *Carmela Garofalo*

L'incumulabilità e l'incompatibilità tra le indennità Covid-19 di *Carmela Garofalo*

La sospensione delle misure di condizionalità di *Lucia Valente*

La copertura finanziaria degli ammortizzatori sociali e delle misure di contrasto alla povertà tra solidarietà, assistenza e ordine pubblico (rinvio) di *Domenico Garofalo*

## Sezione II.

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

Il contrasto alle povertà ai tempi del Covid-19: Reddito di cittadinanza e di emergenza di *Domenico Garofalo*

L'istituzione del Fondo per il Reddito di ultima istanza a favore dei lavoratori danneggiati dal Covid-19 di *Domenico Garofalo*

La copertura finanziaria degli ammortizzatori sociali e delle misure di contrasto alla povertà tra solidarietà, assistenza e ordine pubblico di *Domenico Garofalo*

## Volume IV.

### **SCUOLA, UNIVERSITÀ E FORMAZIONE A DISTANZA**

a cura di Michele Tiraboschi e Francesco Seghezzi

Scuola e Università: le sfide della didattica a distanza e del lavoro agile di *Lilli Casano*

Il sostegno didattico agli studenti con disabilità durante l'emergenza Covid-19: il tradimento della funzione inclusiva della scuola di *Emmanuele Massagli*

Il “principio di unità” di apprendistato e tirocini alla prova dell'emergenza Covid-19 di *Emmanuele Massagli*

La formazione continua e i fondi interprofessionali di *Lilli Casano*

Le problematiche della FAD nel sistema della formazione finanziata di *Giovanni Galvan*

La formazione dei professionisti di *Lilli Casano*

Il Fondo per la formazione personale delle casalinghe di *Giovanni Pigliararmi*

**LE SFIDE PER LE RELAZIONI INDUSTRIALI**

a cura di Michele Tiraboschi e Francesco Seghezzi

L'emergenza sanitaria da Covid-19 tra codici ATECO e sistemi di relazioni industriali: una questione di metodo *di Michele Tiraboschi*

La comunicazione politica e istituzionale nella gestione della emergenza da Covid-19: una prospettiva di relazioni industriali *di Francesco Nespoli*

Codici ATECO e chiusura delle attività produttive non essenziali: prima analisi degli impatti sulla struttura del mercato del lavoro *di Francesco Seghezzi*

Il sistema delle fonti alla prova della emergenza sanitaria: una prospettiva giuslavoristica e di relazioni industriali *di Emanuele Dagnino*

Autonomia collettiva e ammortizzatori sociali per il Covid-19 *di Giovanni Pighialarmi, Silvia Spattini, Francesco Lombardo, Giacomo Nascetti e Andrea Zoppo*

Ruolo della contrattazione collettiva nel ricorso al welfare aziendale per fronteggiare le conseguenze dell'emergenza Covid-19 *di Michele Dalla Sega e Silvia Spattini*

Covid-19: le problematiche di salute e sicurezza negli ambienti di lavoro tra protocolli condivisi e accordi aziendali *di Giada Benincasa e Michele Tiraboschi*

Misure di contrasto al Covid-19, contrattazione collettiva e tutela della privacy *di Valerio Marini*

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

## **Solidarietà e sostenibilità: il diritto del lavoro e della sicurezza sociale alla prova della pandemia da Covid-19**

*di Domenico Garofalo, Michele Tiraboschi,  
Valeria Filì e Francesco Seghezzi*

**Sommario:** 1. Sostenibilità e solidarietà: il nuovo diritto del lavoro e della sicurezza sociale *post* Covid-19. – 2. Un secondo “Piano Marshall”. – 3. Il *welfare* al tempo del Covid-19 e oltre. – 4. Le ricadute della pandemia sul sistema di istruzione e formazione. – 5. Tra razionalità economica e razionalità giuridica: il diritto delle relazioni industriali. – 6. Qualche considerazione conclusiva. – 7. Una nota metodologica e un ringraziamento.

### **1. Sostenibilità e solidarietà: il nuovo diritto del lavoro e della previdenza sociale *post* Covid-19**

Non è chiaro allo stato se, passata la pandemia, le macerie del tessuto socio-economico italiano che essa sta provocando consentiranno ai giuslavoristi l'utilizzazione, secondo i canoni tradizionali, della consueta “cassetta degli attrezzi”, rappresentata dai principi costituzionali di cui agli artt. 3, 4, 32, 35, 38, 39 e 41 Cost. È verosimile che sarà necessaria ed inevitabile una loro nuova declinazione <sup>(1)</sup>.

Da più parti si invita a guardare al futuro “inforcando lenti nuove” che consentano di ricercare nuovi paradigmi valoriali, conciliando gli interessi in campo, sovente confliggenti. Del resto proprio nei periodi di transizione si sviluppano spesso idee e proposte, basti pensare al *Manifesto per un diritto del lavoro sostenibile* di Bruno Caruso, Riccardo Del Punta e Tiziano Treu, che non si limita all'analisi della frenetica produzione normativa ai tempi del Covid-19, preoccupandosi di ipotizzare scenari post pandemici e di delineare eventuali strumenti da mettere in campo per affrontarli <sup>(2)</sup>. Analoga iniziativa da menzionare, in piena pandemia, è poi quella del manifesto *Democratizing Work*, con primi firmatari, Thomas Piketty, Julie Battilana, James K. Galbraith, Benjamin Sachs Dominique Méda, Saskia Sassen che ha coinvolto oltre 3.000 accademici e ricercatori e più di 650 università del mondo.

---

<sup>(1)</sup> In tal senso si veda D. GAROFALO, *La dottrina giuslavoristica alla prova del Covid-19: la nuova questione sociale*, in *LG*, 2020, pp. 429 ss.; si veda anche A. PERULLI, *Covid-19 e diritto del lavoro: emergenza, contingenza e valorizzazione del lavoro dopo la pandemia*, in *Labor*, 2020, pp. 455 ss., che auspica «in prospettiva, oltre la contingenza (l'adozione di) politiche che invertano la tendenza al ribasso da tempo avviata dalla globalizzazione neo-liberista e dalla concorrenza sfrenata tra sistemi economici e sociali».

<sup>(2)</sup> Cfr. B. CARUSO, R. DEL PUNTA, T. TREU, *Manifesto per un diritto del lavoro sostenibile*, in <http://csdle.lex.unict.it/>, 20 maggio 2020.

Uno dei valori fondamentali su cui fervida è la riflessione scientifica, soprattutto delle nuove generazioni di studiosi che sono più aperte ad esercizi interdisciplinari, è quello della sostenibilità, assunto a nuovo paradigma epistemologico, soprattutto nel caso di conflitto tra interessi economici e sociali, per la sua ontologica capacità mediatrice <sup>(3)</sup>. Di per sé, la sostenibilità esprime bisogni di carattere intergenerazionale e si riflette su settori estremamente eterogenei. Nato dall'esigenza di mediazione tra sviluppo economico e tutela dell'ambiente (secondo la nota locuzione della eco-sostenibilità), il concetto ha finito per impattare sulla qualità dello sviluppo sociale nella prospettiva di garantire qualità della vita non solo per le generazioni attuali, ma anche e soprattutto per quelle future <sup>(4)</sup>.

Ed è al futuro che bisogna volgere lo sguardo, facendo tesoro di quanto appreso durante l'eccezionale crisi che stiamo attraversando <sup>(5)</sup>. Il bisogno di prospettiva che da più parti si avverte non può che passare attraverso un approccio al tempo stesso concreto e solidaristico <sup>(6)</sup>. In questa direzione appaiono rilevanti sia il c.d. *Recovery Fund* battezzato dalla Commissione europea *Next generation EU*, e che, come preannunciato dal Presidente del Consiglio, sarà al centro della prossima legge di bilancio, sia il "SURE", lo Strumento europeo di sostegno temporaneo per attenuare i rischi di disoccupazione nello stato di emergenza (regolamento (UE) 2020/672) <sup>(7)</sup>; entrambi questi strumenti costituiscono una risposta eurounitaria concreta e solidaristica alla pandemia traducendosi in un vero e proprio investimento sul futuro comune <sup>(8)</sup>.

---

<sup>(3)</sup> Sul tema si veda D. GAROFALO, P. PARDOLESI, A. RINALDI (a cura di), *Il simposio dei dottorandi sul tema dello sviluppo sostenibile*, DJSGE, 2020.

<sup>(4)</sup> Si veda M. PEDRAZZOLI, *Crisi economica da pandemia e costituzione economica e del lavoro: il caso dell'art. 46 Cost.*, in *Labor*, 2020, p. 503, secondo il quale «l'aggettivo "sostenibile" o il sostantivo "sostenibilità" [...] nell'antropocene sono la reazione al disagio collettivo (senso di colpa) per il declino irreversibile del pianeta e richiamano la necessità di frenarlo (o di invertirne la rotta) opponendovi una nuova misura o mentalità che poggi su un agire completamente diverso».

<sup>(5)</sup> Sul punto appaiono fondamentali le considerazioni contenute nella comunicazione della Commissione europea recante un *Quadro temporaneo per le misure di aiuto di Stato a sostegno dell'economia nell'attuale emergenza del COVID-19* del 19 marzo 2020, secondo cui «l'epidemia di COVID-19 diffusa in tutti gli Stati membri dell'Unione non solo costituisce una grave emergenza sanitaria per i cittadini e le società, ma assesta anche un durissimo colpo alle economie del mondo e dell'Unione e una risposta economica coordinata degli Stati membri e delle istituzioni dell'UE è fondamentale per attenuare tali ripercussioni negative sull'economia dell'UE. L'impatto sull'economia avviene attraverso diversi canali; c'è uno shock dell'offerta dovuto alla perturbazione delle catene di approvvigionamento, uno shock della domanda determinato da una minore domanda da parte dei consumatori, l'effetto negativo dell'incertezza sui piani di investimento e l'impatto dei problemi di liquidità per le imprese». In dottrina, sull'unicità della crisi economica derivante dall'emergenza pandemica si veda T. TREU, *Diritto e politiche del lavoro tra due crisi*, in *DRI*, 2020, pp. 235 ss., spec. pp. 245 ss. *Adde* M. PEDRAZZOLI, *op. cit.*, pp. 489 ss., che effettua un'interessante comparazione rispetto ad altre importanti crisi del passato.

<sup>(6)</sup> «La solidarietà che ormai tutti riscoprono va cercata con lo scrupolo individuale di fruire di quel di cui si ha diritto e di non abusare né dare un'idea di abusare», così M. MISCIONE, *Il Diritto del lavoro ai tempi orribili del coronavirus*, in *LG*, 2020, p. 323. Sul bisogno di programmi economici comuni a livello europeo per meglio rispondere all'emergenza Covid-19 si veda T. TREU, *op. cit.*, pp. 251 ss.

<sup>(7)</sup> In termini attuativi del regolamento (UE) 2020/672 del Consiglio del 19 maggio 2020, si vedano gli artt. 36 e 265, d.l. n. 34/2020, convertito con modificazioni dalla l. n. 77/2020.

<sup>(8)</sup> Il bisogno, se non addirittura la necessità, di una azione coordinata a livello internazionale, emerge anche nel report socio-economico dell'ONU sul Covid-19 (*Shared responsibility, global solidarity: responding to the socio-economic impacts of Covid-19*, marzo 2020).

## 2. Un secondo “Piano Marshall”

Il fiume di risorse economiche che sta per affluire in Italia dall’Unione Europea e quelle che comunque il Governo aveva già messo in conto di impiegare, sbloccando i numerosi lavori pubblici fermi e quelli ancora da avviare, costituisce una occasione unica per il “Sistema Paese” di rimettersi in moto, fronteggiando la caduta a picco del Pil, con tutto quello che ne consegue.

A ben guardare, però, queste risorse fanno gola anche alle mafie, aduse ad immettere ingenti risorse nel sistema imprenditoriale, così da poterle riciclare e reinvestire. La capacità delle consorterie criminali di comprendere in modo dinamico l’andamento dell’economia si abbina alla flessibilità, al verticismo e alla velocità dei loro processi decisionali di investimento, tutto all’opposto di quanto normalmente avviene nelle pubbliche amministrazioni, con il rischio che “arrivino prima loro” (!). Come è stato chiaramente evidenziato dal Ministro dell’Interno nella relazione al Parlamento sulla attività svolta e i risultati conseguiti dalla Direzione Investigativa Antimafia (Dia): la pandemia «può rappresentare un’ulteriore opportunità di espansione dell’economia criminale»<sup>(9)</sup>.

In un contesto economico fragile e disomogeneo come quello nazionale, caratterizzato da un Pil già fermo a ridosso dell’emergenza pandemica e in caduta libera per effetto di quest’ultima, le risorse europee potrebbero assumere lo stesso ruolo avuto dal Piano Marshall all’indomani della seconda guerra mondiale, specie in considerazione delle sacche di povertà e di disagio sociale già esistenti nel Mezzogiorno e nelle periferie depresse delle grandi aree metropolitane.

Ecco quindi che una gestione efficace, efficiente e trasparente delle risorse europee diventa fondamentale non solo per far ripartire il sistema, ma anche per restituire credibilità alle Istituzioni pubbliche, la cui azione di “contenimento sociale” non è apparsa sempre in grado di assicurare alle famiglie l’indispensabile e tempestiva liquidità per mettere “il piatto in tavola”<sup>(10)</sup>, senza mai dimenticare che tutti i ritardi e le inefficienze dello Stato e degli altri livelli di governo territoriale alimentano il potenziale bacino di utenza delle consorterie criminali in grado di porsi «come *welfare* alternativo»<sup>(11)</sup>, mezzo di sostentamento e punto di riferimento sia per le famiglie collocate ai margini della società o che vi stanno scivolando sia per i titolari di attività commerciali di piccole-medie dimensioni che non riescono a galleggiare, anche a causa della solita indifferenza (e diffidenza) del sistema bancario italiano.

Le restrizioni alle libertà e ai diritti fondamentali imposte dal Governo, quale strategia di contenimento conseguente alla c.d. seconda ondata dell’epidemia, hanno fatto scoppiare vivaci manifestazioni di piazza in varie zone del Belpaese ed è scontato che alla sincera disperazione di molti si mescoli la strategia delle mafie di fomentare

---

<sup>(9)</sup> Relazione del Ministro dell’interno al Parlamento, [Attività svolta e risultati conseguiti dalla Direzione Investigativa Antimafia](#), luglio-dicembre 2019.

<sup>(10)</sup> Paradigmatica sul punto è la vicenda del crash del sistema informatico dell’Inps in occasione del *click day* relativo alle indennità Covid-19, registratosi il 1° aprile 2020.

<sup>(11)</sup> Così, letteralmente, si legge nella [Relazione del Ministro dell’interno al Parlamento](#), cit.

episodi di disordine e violenza urbana per intercettare il disagio economico e trasformarlo, a proprio uso e consumo, in vera e propria protesta sociale <sup>(12)</sup>.

L'azione dello Stato dovrà quindi essere duplice, in una sorta di manovra a tenaglia in cui, da un lato, vi dovrà essere il controllo dei territori, specie quelli più degradati, per garantire la presenza effettiva delle istituzioni e della legalità, reprimendo ogni deriva criminale, dall'altro, si dovrà procedere con una cospicua iniezione di risorse nel tessuto sociale ed economico del Paese, abbandonando il più rapidamente possibile la deriva assistenzialistica che connota l'azione governativa in atto a vantaggio di un secondo "Piano Marshall".

### 3. Il *welfare* al tempo del Covid-19 e oltre

Gli strumenti messi in campo dal Governo per far fronte all'emergenza pandemica, a partire da febbraio 2020, sono vari ed articolati (forse troppo) <sup>(13)</sup>, con un ruolo di primo piano per quelli di sostegno al reddito in costanza di rapporto, ma anche a prescindere da esso.

Costante nella decretazione emergenziale è stato il ricorso a Cigo e Cig in deroga, indennità *una tantum* e nuovi o riadattati trattamenti di sostegno al reddito, finanziati dalla fiscalità generale, secondo un modello di solidarietà intergenerazionale fin troppo noto al nostro "sistema Paese", quello del "*deficit spending*". Il *pendant* di questo intervento è stato il blocco dei licenziamenti c.d. economici, in atto dai primi mesi della pandemia e successivamente prorogato con la c.d. seconda ondata del virus, sfuggito a censure di incostituzionalità proprio grazie ai coevi interventi di sostegno al reddito dei lavoratori sospesi dal lavoro.

Per quanto il Governo abbia parlato di cassa integrazione "gratuita" per le imprese, nell'accompagnare la proroga del divieto di licenziamento economico, stiamo, evidentemente, pagando la sostenibilità attuale e futura del nostro sistema sociale con politiche di spesa pubblica che appesantiranno un debito pubblico già imponente, aggravando la condizione delle generazioni future, quelle che più hanno sin qui pagato il costo della emergenza sanitaria in termini occupazionali, che come noto risulta già complicata da politiche analoghe poste in essere dai Governi nei decenni trascorsi pur in assenza di pandemia sanitaria, ma in presenza di errate scelte di politica economica. Peraltro, i meccanismi selettivi di distribuzione delle risorse sollevano sempre

<sup>(12)</sup> [Ivi](#), § 2, *Speciale Covid*, spec. p. 19.

<sup>(13)</sup> Sulla eccessiva frammentazione degli strumenti di sostegno al reddito con causale Covid-19, ritenendo che «forse avrebbe potuto essere fatta una scelta più semplice, cioè quella di prevedere un ammortizzatore sociale unico, dedicato all'emergenza da Covid-19, e dunque che trattasse allo stesso modo grandi imprese e piccolissimi datori di lavoro», R. DEL PUNTA, *CIG per sempre? Sui dispositivi di sostegno al reddito nella pandemia da coronavirus*, in *Labor*, 2020, p. 401; in argomento si veda R. PESSI, *Le categorie contrattuali ai tempi del Covid-19*, *ivi*, p. 420, che auspica l'introduzione di un sistema universalistico di tutele; del pari, A. PERULLI, *Covid-19 e diritto del lavoro: emergenza, contingenza e valorizzazione del lavoro dopo la pandemia*, *ivi*, p. 460, che evidenzia altresì come l'emergenza «possa quindi svolgere un ruolo di acceleratore di processi da tempo dormienti per dotare il nostro paese di un vero e proprio sistema gestionale delle transizioni occupazionali e di tutela del reddito dei lavoratori, con l'istituzione di una cassa semplificata Covid che duri fino al termine dell'emergenza e, in seguito, una riforma che segua i tre principi guida della semplificazione procedurale, dell'unificazione delle varie forme di cassa integrazione e dell'ampliamento dell'estensione a tipologie e settori attualmente scoperti».

problemi di equo bilanciamento dei valori in gioco e di adeguata protezione dei lavoratori senza reddito o a reddito ridotto.

Non si può certo immaginare di rendere strutturale un sistema pensato per sopravvivere durante l'emergenza, ma non si può nemmeno ignorare la lezione che da quest'ultima è derivata.

Gli scenari apocalittici adombrati da certa dottrina<sup>(14)</sup>, quale effetto del venir meno del blocco dei licenziamenti, previsto dall'art. 46, d.l. n. 18/2020 e successive modificazioni<sup>(15)</sup>, e del robusto apparato di ammortizzatori Covid-19<sup>(16)</sup> vanno sostituiti con una progettualità positiva che pensi alle giovani generazioni e quindi con una prospettiva di lungo periodo.

Formazione e incentivi all'assunzione sono gli unici strumenti in grado di fronteggiare le continue trasformazione del sistema produttivo<sup>(17)</sup>, espellendo senza tentennamento alcuno chi pretende assistenza senza idonea contropartita in termini di investimento e di apporto lavorativo, se necessario mettendo mano ai riferimenti costituzionali (artt. 4 e 41 Cost.). Per altro verso, si pone il problema delle risorse da reperire per ripensare e ristrutturare in modo equo e sostenibile il *welfare*, avendo cura di non tralasciare le questioni inter-generazionali, il profilo "familistico"<sup>(18)</sup> e la prospettiva di genere, essenziali per non avviare con il piede sbagliato un progetto che, viceversa, dovrebbe guardare e andare lontano e che oggi più che mai cammina sulle gambe delle donne giovani, senza le quali la decrescita demografica del nostro Paese diventerà inarrestabile.

In questa logica, oltre a ripensare il ruolo delle relazioni industriali e della contrattazione collettiva rispetto allo storico nodo della produttività, un intervento ineliminabile dovrà riguardare le rendite parassitarie in funzione di una complessiva revisione del sistema di imposizione fiscale, che investa anche, e soprattutto, sulla lotta all'evasione fiscale, vera piaga in un sistema di prelievo tributario che si rivela iniquo proprio perché sostenuto sempre e solo dai soliti contribuenti, fenomeno socio-economico questo che si manifesta indirettamente in tutta la sua portata in relazione ai contributi a fondo perduto alle partite Iva ed alle imprese maggiormente funestate dalla crisi da Covid-19, previsti dalla legislazione emergenziale d'autunno ed ovviamente agganciati alle differenze di fatturato rispetto al periodo comparato, "penalizzando" proprio gli operatori economici adusi a questo genere di pratica.

E così, in una spasmodica ricerca di risorse, si ripropone, come un *mantra*, il dilemma "patrimoniale sì, patrimoniale no", sebbene questo sollevi le preoccupazioni "dei soliti", cioè di quelle categorie che maggiormente hanno beneficiato di rendite economiche di posizione, magari provenienti da attività ad alta redditività e basso apporto

---

(14) A. PILEGGI, *Una riflessione sul diritto del lavoro alla prova dell'emergenza epidemiologica*, in A. PILEGGI (a cura di), *Il diritto del lavoro dell'emergenza epidemiologica*, LPO, pp. 1 ss., spec. p. 5; lascia spazio all'immaginazione, invece, C. CESTER, *Emergenza epidemiologica e corresponsabilità nel rapporto di lavoro*, in *Labor*, 2020, pp. 469 ss., spec. pp. 427-473.

(15) Ma sul punto si veda anche l'art. 14, d.l. n. 104/2020.

(16) Sull'intrinseco legame tra i blocco dei licenziamenti e ammortizzatori sociali si veda A. MARESCA, *Il Diritto del lavoro al tempo del COVID-19*, in *Federalismi.it*, 2020, n. 8, p. VII.

(17) Si veda B. CARUSO, R. DEL PUNTA, T. TREU, *op. cit.*, spec. p. 62.

(18) Sul contributo della famiglia alle politiche di welfare, specie in relazione al *caregiving*, cfr. V. LAMONACA, *L'estensione della durata dei permessi retribuiti ex art. 33, l. n. 104/1992, e gli altri istituti di supporto dell'assistenza ai disabili in condizione di gravità*, nel volume I, sez. II, di quest'opera.

di lavoro, ovvero individuare forme di prelievo tributario sugli operatori economici che paradossalmente si sono arricchiti in modo esponenziale proprio grazie alla pandemia, si pensi ai giganti dell'*e-commerce* o della *web economy* <sup>(19)</sup>.

Un ragionamento sull'introduzione di una tassa patrimoniale di scopo (ad esempio per migliorare il sistema scolastico o quello sanitario) prima o poi dovrà essere avviato in nome di una giustizia redistributiva che riequilibri diseguaglianze e precarietà e ponga rimedio ad un conflitto di classe che ormai vede contrapposti non più padroni e lavoratori, ma chi vive di lavoro e i parassiti, non dimenticando che anche all'interno della prima categoria si annidano forme di "parassitismo organizzativo" che proliferano grazie ad una legislazione iper-protettiva, sovente insiegabile <sup>(20)</sup>, ovvero a modalità di dubbia funzionalità del lavoro agile <sup>(21)</sup>.

Il Covid-19 ha disvelato forze e debolezze del tessuto umano e sociale, rinvenendosi tracce delle prime, ad esempio, nella capacità di medici, infermieri e operatori sanitari di immolarsi per spirito di servizio, e delle seconde nelle pretese di sussidi "a prescindere" da un concreto stato di bisogno o negli "*smart workers*" scomparsi dai radar.

#### 4. Le ricadute della pandemia sul sistema di istruzione e formazione

Le misure adottate per arginare la diffusione della pandemia hanno avuto effetti dirompenti sul sistema educativo e formativo. Dapprima, con la sospensione di tutte le attività formative in presenza e l'attivazione della didattica a distanza "emergenziale", poi, con le discusse riaperture e l'istituzionalizzazione della *didattica digitale integrata*, è emerso in tutta la sua evidenza il dilemma regolativo della pandemia che si esprime nel difficile bilanciamento tra libertà fondamentali e diritti costituzionali – nel caso specifico il diritto all'istruzione – e il diritto alla salute.

Nuovi equilibri si sono via configurati con l'evolvere dell'epidemia e dei suoi effetti e nei perimetri dei diversi territori, livelli e settori del sistema educativo e formativo, che hanno puntualmente fatto emergere esclusioni e disuguaglianze lungo traiettorie ben note: tanto dal lato degli studenti e delle famiglie, che si sono trovate costrette a condividere le responsabilità dell'attore pubblico relative alla organizzazione ed al funzionamento dei servizi educativi; quanto dal lato dei lavoratori dei comparti istruzione, formazione e ricerca, che si sono trovati a fronteggiare rischi in parte inediti, non solo connessi alla sicurezza, ma più in generale alla esecuzione della prestazione lavorativa

---

<sup>(19)</sup> Sul punto clamoroso è il caso *Amazon* di cui dà conto il 31 luglio 2020 il sito *Milano Finanza*, secondo cui il fatturato del colosso di Jeff Bezos è cresciuto del 40% rispetto allo stesso periodo dello scorso anno, arrivando a quota 88,9 miliardi di dollari, nettamente al di sopra delle stime degli analisti ferme a 81,4 miliardi. L'utile è raddoppiato raggiungendo un livello record di 5,2 miliardi di dollari, frantumando le previsioni del consenso, evidenziandosi come l'azienda resti sempre in forte attivo, nonostante abbia speso 4 miliardi di dollari in costi legati alla pandemia da Covid-19 (si veda [Amazon batte le stime, utili e fatturato record nel trimestre](#), in *Milano Finanza*, 31 luglio 2020).

<sup>(20)</sup> Basti pensare alla possibilità offerta ai pubblici dipendenti di essere dispensati dal servizio *ex art. 87*, comma 6, d.l. n. 18/2020, senza alcuna decurtazione stipendiale, diversamente da quanto accade nel privato, nel caso di collocazione in Cassa integrazione guadagni.

<sup>(21)</sup> Non a caso M. BROLLO, *Il lavoro agile tra emergenza pandemica e riemersione della questione femminile*, in *Labor*, 2020, pp. 507 ss., *passim*, parla di «ricorso patologico allo smart working».

con l'irrompere della didattica digitale e la sua difficile integrazione negli schemi giuridici del lavoro, in particolare, dei docenti.

Particolarmente colpita è stata, evidentemente, l'area dello svantaggio educativo, storicamente presidiata in modo insufficiente dal legislatore, con risorse e strumenti ancora non adeguati e che sono stati severamente stressati dall'emergenza, che sembra altresì aver messo in secondo piano il tema della inclusione, oggi più che mai meritevole di attenzione di fronte ai rischi connessi all'isolamento sociale e all'applicazione estensiva della didattica a distanza.

La pandemia ha, in effetti, gettato improvvisamente luce sulle criticità che connotano ogni segmento del sistema di istruzione e formazione.

Ha destabilizzato i (già) fragili equilibri del sistema dell'alternanza formativa, così cruciale per l'inclusione lavorativa dei nostri giovani, con particolare riferimento ai tre diversi dispositivi dell'alternanza scuola-lavoro, dei tirocini e dell'apprendistato, che sono stati sostanzialmente svuotati con il venir meno di quel "principio di unità" tra teoria e pratica che dovrebbe connotarli. Ma ha fatto emergere, altresì, in tutta la loro evidenza le falle del sistema della formazione degli adulti e dei lavoratori. I CPIA sono stati di fatto "lasciati indietro", confermando la storica disattenzione al tema della qualità e della efficienza del sistema di educazione degli adulti. Non meno evidenti sono le criticità del sistema della formazione continua, sul piano della *governance* e delle capacità strategiche necessarie per reagire tempestivamente alle sfide poste dalla pandemia. Nuove linee di disuguaglianza sono infine emerse nel mondo dei professionisti che ha registrato, a fronte di interventi più o meno uniformi (nel segno della sburocratizzazione e della digitalizzazione) riguardanti la formazione per le professioni regolamentate, una assenza di provvedimenti nell'area delle professioni non regolamentate, molte delle quali severamente colpite dalla crisi.

## **5. Tra razionalità economica e razionalità giuridica: il diritto delle relazioni industriali**

In questo contesto, e in prospettiva nei mesi che ci aspettano per una auspicabile quanto incerta ripresa, non si possono però lasciare sullo sfondo gli enormi sforzi che i sistemi settoriali e territoriali di relazioni industriali hanno fatto nel corso dei mesi più duri del *lockdown*. Le migliaia di protocolli aziendali anti-contagio che hanno fatto seguito al protocollo del 14 marzo sottoscritto dalle parti sociali insieme al Governo sono stata la dimostrazione di una vitalità degli attori del sistema di relazioni industriali che potranno avere un ruolo sia nella fase più difficile della crisi economica in corso, come già accaduto durante la grande recessione post 2008, sia nella traduzione settoriale e locale degli strumenti economico-finanziari messi in atto.

Non si può ignorare come la contrapposizione tra beni/valori di rango costituzionale come la "salute", l'"impresa" e il "lavoro" sia stata, nel dibattito che ha accompagnato la decisione di utilizzare i codici Ateco per individuare settori essenziali e non, ancora una volta stata rappresentata e condotta attraverso il filtro di una razionalità economica unilaterale. Questo tanto in termini di critica (lato imprese) che di rovesciamento (lato sindacati e parte della politica) che non ha consentito di comprendere pienamente, nella ricerca delle soluzioni normative e nella sistematizzazione dottrinale che le accompagna, non solo la portata reale dei problemi, ma anche la ricchezza della

dimensione giuridico-istituzionale che scaturisce dalla costante interazione tra i gruppi di interesse contrapposti nella soluzione dei sempre più gravi problemi del lavoro che, come detto, si intersecano oggi con tematiche che fuoriescono dai confini dell'impresa e del mercato del lavoro (ambiente e demografia su tutte). Finendo così col trascurare nella gestione politica delle problematiche lavoristiche e occupazionali connesse alla emergenza sanitaria le risposte sistemiche fornite, anche in termini di produzione normativa, dagli attori delle relazioni industriali.

Le conseguenze sono presto dette: l'unilateralità dei criteri decisionali genera eterogeneità dei fini. E questo si traduce in una ulteriore penalizzazione di fasce di lavoratori (temporanei, giovani, dei servizi a basso valore aggiunto ma a forte componente relazionale) che già prima della emergenza erano profondamente svantaggiate.

Un monito per le fasi che ci aspettano e che non può che coinvolgere anche la dimensione di comunicazione politica e istituzionale che ha accompagnato la gestione della emergenza. Dimensione che incide sempre di più nel processo concertativo diventando finanche una sua fase specifica attraverso il coordinato utilizzo dei media nell'anticipare i provvedimenti e nel captare le reazioni degli "utenti". In questo contesto gli attori sindacali e datoriali hanno mostrato una distanza tra le rivendicazioni nazionali e la prassi settoriale e territoriale messa in atto. Distanza che depone a vantaggio della concretezza e dell'efficienza delle seconde rispetto alla frammentazione e alla dialettica insolubile della prima. Tutti aspetti questi che suggeriscono come la complessità del mercato del lavoro contemporaneo, speculare a quella delle trasformazioni di natura tecnologica, demografica e ambientale, imponga una profonda riflessione in merito alla capacità di sistemi (e quindi norme) nazionali di governarla.

Non si tratta ora di concentrare il giudizio su quanto accaduto in mesi per i quali tutti riconoscono i caratteri di novità, imprevedibilità (sebbene dal punto di vista ambientale la pandemia fosse stata più volte annunciata) e contingenza. Si tratta piuttosto nel cogliere in quanto accaduto il compimento e la dimostrazione di quei segnali di disgregazione degli approcci nazionali e onnicomprensivi che potevano caratterizzare un modello del lavoro uniforme e standardizzato come quello della fabbrica fordista, ma che poco riescono a rappresentare la frammentazione di un mondo sempre più verticalizzato nelle specializzazioni e, a sua volta, sempre più succube del suo posizionamento in catene globali del valore mutevoli. Se una lezione ci consegna la crisi sanitaria da Covid-19 è infatti essenzialmente, almeno per noi giuslavoristi, una lezione di metodo. E cioè l'importanza dello studio del diritto che nasce dai sistemi di relazioni industriali – quello che abbiamo imparato a chiamare il "diritto delle relazioni industriali" – come base per progettare assetti giuridico-istituzionali adattabili e modelli di *welfare* legati alle dinamiche della produttività e della crescita e soprattutto coerenti con una geografia economica che, oggi, può essere pienamente compresa, anche in termini di razionalità giuridica, solo ripercorrendo le dinamiche delle catene globali del valore e delle relative filiere produttive e distributive ed entrando nelle logiche dei mercati transizionali del lavoro.

## 6. Qualche considerazione conclusiva

Se si condividono queste riflessioni, può convenirsi allora che l'accademia giuslavorista non può limitarsi solo a disquisire sull'art. 2087 c.c. o sull'efficacia dei protocolli

siglati dal Governo con le Parti sociali o sulla responsabilità datoriale per contagio da SARS-CoV-2, ma per il ruolo istituzionale e culturale che riveste e per le competenze di cui è portatrice, deve accollarsi l'onere di riorientare il diritto del lavoro del futuro prossimo onde fornire le coordinate valoriali e normative indispensabili per affrontare la nuova questione sociale in cui siamo già totalmente immersi <sup>(22)</sup>. Ed è questo quello che abbiamo cercato di fare in questa corposa opera collettanea, la cui elaborazione, iniziata con determinazione e ingente dispiego di giovani intelligenze già all'indomani delle prime disposizioni emergenziali, è stata particolarmente laboriosa e dispendiosa in termini di tempo e che, comunque, non vuole mettere in secondo piano il necessario sostegno a operatori economici e giuridici nella lettura e razionalizzazione della imponente legislazione emergenziale, vuoi quella più effimera e contingente, vuoi soprattutto quella destinata a condizionare la costruzione degli assetti futuri del nostro diritto del lavoro e della sicurezza sociale.

Quale la prospettiva? Preso atto che con il mero assistenzialismo non si va lontano, anzi non si va da nessuna parte, occorre un diritto del lavoro e della sicurezza sociale in grado di coniugare sostenibilità e solidarietà, col supporto della sussidiarietà nella sua duplice configurazione, verticale ed orizzontale, riscoprendo dopo anni opachi il contributo delle realtà locali e dell'autonomia collettiva.

In questa direzione va la presente ricerca se non nei risultati sicuramente nella impostazione.

## 7. Una nota metodologica e un ringraziamento

La “ponderosità” della ricerca (articolata in 5 volumi) suggerisce l'opportunità di una breve notazione metodologica, non sembrando sufficiente per giustificarla invocare l'analisi della normativa emergenziale sotto diverse angolazioni e il mero dato numerico dei saggi raccolti.

La scelta fatta dai curatori è quella della “autosufficienza” della ricerca, prendendo in prestito dal processo civile la condizione di ammissibilità dei ricorsi per cassazione, dichiarati inesorabilmente inammissibili ove non consentano al collegio di legittimità di valutare i motivi di censura senza attingere ad atti o documenti esterni al ricorso. Ebbene ciascuno dei 70 contributi <sup>(23)</sup> non si limita a dare conto della normativa emergenziale analizzata dalla prospettiva prescelta, estendendo la riflessione, sia pure nei limiti consentiti dalle finalità della ricerca, al quadro normativo generale con il doppio fine di individuare, da un lato, le interrelazioni con la normativa emergenziale e, dall'altro lato, l'influenza che la seconda può esercitare sul primo una volta cessata la pandemia che l'ha generata.

Il rischio insito in tale metodo è quello delle ripetizioni rinvenibili nel confronto tra i vari saggi. Un rischio evidente, ma che ci pare di gran lunga compensato dalla comodità di consultazione degli stessi proprio per la loro caratteristica di “autosufficienza”, almeno nelle intenzioni dei curatori/trici e nell'impegno degli Autori/trici. Autori e

---

<sup>(22)</sup> Cfr. D. GAROFALO, *op. cit.*, pp. 429 ss., nonché C. ZOLI, *La tutela dell'occupazione nell'emergenza epidemiologica fra garantismo e condizionalità*, in *Labor*, 2020, pp. 439 ss.

<sup>(23)</sup> Ciascun volume si compone dei seguenti contributi in termini numerici: volume I 17; II 16; III 16; IV 13; V 8.

autrici che ringraziamo pubblicamente, al pari dei validi componenti della redazione di ADAPT University Press, per la pazienza e la passione con cui ci hanno seguito in questa impegnativa e faticosa iniziativa editoriale, che poteva diventare una sorta di tela di Penelope nell'attesa dell'ultimo aggiornamento legislativo, e che vogliamo ora condividere con tutti voi nella modalità più diretta e immediata che è quella dell'*open access*, con la convinzione che non ci sia per loro e anche per noi premio più grande per ripagare questa fatica della possibilità di essere letti da molte più persone di quanto le tradizionali pubblicazioni cartacee consentano. È questo insomma un nostro piccolo contributo per uscire tutti assieme e con un rinnovato spirito di solidarietà anche umana dalle profonde incertezze della pandemia e avviare quella necessaria riflessione sul futuro del diritto del lavoro e della sicurezza sociale che ci ha consentito di aggregare così tante forze e giovani energie attorno a un progetto così ambizioso.

*Domenico Garofalo, Michele Tiraboschi,  
Valeria Filì e Francesco Seghezzi*

## La disoccupazione da pandemia: come passare dall'assistenzialismo di Stato ad una nuova politica per l'occupazione

di Domenico Garofalo

Archiviato il cinquantenario dello Statuto dei lavoratori, che la pandemia da Covid-19 ha privato dei fasti che meritava, è ormai alle porte il trentennale della l. n. 223/1991, vero e proprio manifesto della gestione delle eccedenze di personale, nata dopo circa mezzo secolo repubblicano di regolazione *extra* legislativa, ad opera della contrattazione collettiva e dell'attività creativa della giurisprudenza.

Per entrambi i provvedimenti il rito dello spegnimento delle candeline mette a nudo i segni del tempo che è trascorso e del mutato contesto socio-economico, che ha prodotto la ventata riformatrice realizzata a cavallo tra il 2012 (riforma Fornero) e il 2015 (*Jobs Act*): profondamente modificate le norme emblema dello Statuto dei lavoratori; abrogata la gran parte di quelle che caratterizzavano la l. n. 223/1991.

A quest'ultimo riguardo, non può che condividersi l'opinione, ormai diffusa, che la riforma degli ammortizzatori sociali attuata tra il 2012 e il 2015 ha avuto la stessa sorte di quella varata nel 1991: «riforma nata morta» ebbe fondatamente a sentenziare Franco Liso.

Il pacchetto di deroghe alla nuova disciplina varata con il *Jobs Act*, riversato negli articoli di coda del d.lgs. n. 148/2015 per accompagnare gradualmente la sua entrata a regime, ha registrato nell'ultimo quinquennio svariate proroghe ed ampliamenti, riproducendosi a fotocopia la situazione venutasi a creare nel quinquennio 1991-1996 (d.l. n. 148/1993, n. 299/1994, n. 510/1996) successivo alla riforma razionalizzatrice (negli intenti) del 1991 <sup>(1)</sup>.

Un discorso analogo può farsi per la coeva riforma dei trattamenti di disoccupazione totale, anch'essi profondamente rivisitati a cavallo tra il 2012 e il 2015 (l. n. 92/2012 e d.lgs. n. 22/2015), nella prospettiva, affidata ai meccanismi del *décalage* e della condizionalità, della rapida uscita dalla disoccupazione, con una singolare ed opinabile inversione concettuale tra sostegno al reddito e situazione di bisogno, come acutamente osservato da Maurizio Cinelli.

Al momento del varo della riforma si disse: con il d.lgs. n. 22/2015 si è consumata la “vendetta del sistema assicurativo”, ignari che a distanza di non molti mesi il reddito di cittadinanza (d.l. n. 4/2019) e i neonati Rui e Rem (d.l. n. 34/2020) avrebbero realizzato la “contro vendetta del sistema assistenziale”, garantendo a chi non avesse

---

<sup>(1)</sup> C. CARCHIO, *Emergenza epidemiologica e strumenti di sostegno al reddito: la cassa integrazione guadagni con causale “Covid-19”*, in questo volume, sez. I.

accreditato un solo contributo settimanale prestazioni financo superiori, nell'ultimo semestre di godimento, alla Naspi, ed anzi prevedendosi l'integrazione di quest'ultima a concorrenza del Rdc, per evitare lo sconcio di assicurare a chi non abbia mai lavorato, e quindi mai contribuito al finanziamento della spesa previdenziale, prestazioni di importo superiore a quella riservata ai "lavoratori" rimasti disoccupati. A ciò si aggiunga, poi, che puntuale arriva la notizia tele-giornalistica che tutti i criminali arrestati dalle forze dell'ordine sono percettori del Rdc, con un doppio effetto negativo: da un lato lo spreco di risorse pubbliche e dall'altro la copertura che il Rdc fornisce ai criminali che ne godono, che alla domanda di come sopravvivono possono rispondere: con il reddito!

In buona sostanza una riforma del sistema degli ammortizzatori sociali complessivamente inteso entrato in crisi (perché minato alle sue fondamenta) nel volgere di un lustro, al pari di quanto accaduto negli anni '90.

Mero caso o prevedibile risultato? Questo è l'arduo dilemma al quale tocca dare una risposta in prospettiva futura, considerato che è al lavoro la Commissione di esperti, composta da giuslavoristi, recentemente nominata dalla Ministra del lavoro, Nunzia Catalfo.

In questo contesto si colloca la "galassia" dei trattamenti di sostegno al reddito varati in questi mesi (da marzo 2020) per fronteggiare le ricadute sul versante occupazionale dell'epidemia da Covid-19 rispetto ai quali, derogativi o sostitutivi che siano, è legittimo interrogarsi se scompariranno col virus che li ha generati oppure sopravviveranno ad esso, determinando una torsione a 180° del sistema varato nel 2015 <sup>(2)</sup>.

La risposta all'interrogativo non può che partire dalla presa d'atto dei bisogni che l'epidemia da Covid-19 ha messo impietosamente a nudo, quindi bisogni non nuovi, ma già radicati nel nostro tessuto sociale, generati dalla precarietà (o discontinuità) occupazionale che vede a fianco degli stagionali del settore turistico e degli stabilimenti termali persino i magistrati onorari che somministrano quotidianamente giustizia, al pari dei colleghi togati, oltre ad una vasta platea di lavoratori autonomi, anche liberi professionisti, che svolgono attività in posizione di dipendenza economica con redditi di poco superiori alla soglia di povertà, se non addirittura inferiori <sup>(3)</sup>.

La legislazione dell'emergenza, soprattutto nell'ambito del sostegno al reddito, ma non solo, accende quindi i riflettori su una nuova questione sociale che trascende il singolo intervento governativo, in quanto affonda le proprie radici nella evoluzione (spesso degenerativa) del modo di produrre e di lavorare (gli esempi sono tanti e noti) nell'impresa, ma anche e soprattutto al di fuori di essa, coinvolgendo chiunque viva del proprio lavoro a prescindere dall'aggettivo che lo colora.

Quindi, crisi da pandemia come mero fattore scatenante e non anche causa della nuova questione sociale.

Alla luce di ciò, occorre, dunque, dare una risposta efficace ed effettiva ad una istanza di tutela che travalica i tradizionali confini della subordinazione, come, con lungimiranza, previsto dai Padri costituenti (art. 35 Cost.).

---

<sup>(2)</sup> S. CAFFIO, *La galassia delle "indennità Covid-19" per "specifiche" categorie di lavoratori: spunti per il ripensamento del modello di protezione sociale del lavoro "discontinuo"*, in questo volume, sez. I.

<sup>(3)</sup> C. GAROFALO, *I lavoratori autonomi durante l'emergenza epidemiologica Covid-19*, in questo volume, sez. I.

A questo primo profilo che potremmo definire soggettivo, “chi tutelare”, se ne affianca un secondo di carattere finalistico, concernente il “come tutelare” ovvero in quale prospettiva.

Il raccordo delle politiche passive del lavoro con quelle attive non può definirsi di “nuovo conio”, reperendosi tracce addirittura nella legislazione degli anni ‘30 in tema di tutela della disoccupazione, ma in ogni caso è ben presente nella legislazione varata nel 1991, sia pure circoscritto ai percettori del trattamento di mobilità, poi generalizzato nel 2000 a tutti i percettori di trattamenti di disoccupazione (d.lgs. n. 181/2000). La condizionalità alla quale è affidato questo delicato compito di raccordo, ragionando con una buona dose di realismo non ha mai funzionato per le croniche inefficienze dei servizi pubblici per l’impiego, anzi nel periodo di *lockdown* ne è stata addirittura decretata la sospensione (4).

Certo è sempre possibile, anzi auspicabile, un cambio di marcia pur se, forse, è arrivato il momento di cambiare decisamente strada.

Allo stato attuale il sostegno al reddito in costanza di rapporto o a rapporto cessato, nella totale ineffettività della condizionalità, non genera alcuna prospettiva di (ri)occupazione, anzi si accompagna sovente al lavoro nero, se non proprio ad attività criminali (*supra*). Non appare, pertanto, peregrina o estemporanea l’ipotesi di dirottare, se del caso attraverso una nuova versione del neonato contratto di espansione (5), che potremmo definire “esterno”, tutte le risorse destinate agli ammortizzatori, comprese quelle per contribuzione figurativa, verso incentivi all’occupazione, anche a termine lungo, per una durata pari all’integrazione salariale, con l’unico onere a carico di chi assume dell’eventuale differenziale salariale e contributivo.

Una traccia di questa alternativa tra ammortizzatori sociali e incentivi all’occupazione è reperibile proprio nella legislazione emergenziale, ivi prevedendosi un esonero contributivo a favore del datore di lavoro che potendo astrattamente godere degli ammortizzatori Covid-19 opta per il rientro in servizio dei lavoratori già sospesi durante il *lockdown* (6).

Ovviamente chi non accetta l’occasione di lavoro deve essere sanzionato con l’espulsione, quanto meno per un anno, dalla rete di protezione sociale.

La parola chiave potrebbe essere, allora, “mobilità”, che allo stato già presidia la ricollocazione dei lavoratori pubblici eccedentari.

Per l’operatività del meccanismo nel settore privato è possibile una riedizione delle vecchie liste di mobilità, *ex l.* n. 675/1977, alle quali affiancare la lista delle offerte di lavoro incentivate, così creando i due vasi comunicanti.

Nel creare un simile sistema di “vasi comunicanti” tra domanda e offerta di lavoro non può essere trascurata, comunque, la funzione della formazione professionale mirata alla riqualificazione, indispensabile (ove effettivamente realizzata assecondando le esigenze professionali in termini di domanda di forza lavoro proveniente dai

---

(4) L. VALENTE, *La sospensione delle misure di condizionalità*, in questo volume, sez. I.

(5) Il contratto di espansione, circoscritto sotto il profilo sia temporale (2019-2020) sia soggettivo (aziende con più di 1.000 dipendenti) è stato introdotto in sostituzione del contratto di solidarietà espansivo, non soggetto ai predetti limiti, con l’art. 26-*quater*, comma 1, d.l. n. 34/2019, che ha integralmente sostituito il testo dell’art. 41, d.lgs. n. 148/2015.

(6) Si veda l’art. 3, d.l. n. 104/2020; sul tema cfr. D. GAROFALO, *Gli incentivi all’occupazione “difensivi” nell’emergenza epidemiologica*, in quest’opera, vol. II, sez. III.

produttori) per convogliare – tramite la mano pubblica – i lavoratori eccedentari in certi settori verso quelli che presentano un’offerta insoddisfatta. Sotto questo limitato aspetto una parte delle misure di politica attiva previste dalle regole sulla condizionalità (sinora mostratasi ineffettiva) va preservata. Del resto, la creazione dell’Osservatorio presso il Ministero del lavoro, come pure del Fondo nuove competenze di cui all’art. 88, d.l. n. 34/2020, vanno proprio in questa direzione.

All’ipotesi, così articolata, sarebbe lecito opporre due obiezioni; in primo luogo si potrebbe richiamare il *flop* della mobilità, *ex l. n. 675/1977*, ma tale obiezione sarebbe agevolmente superabile in quanto quella mobilità non era incentivata, reggendosi ottimisticamente sullo spontaneismo del mercato del lavoro; viceversa le assunzioni “seriamente” incentivate hanno sempre funzionato, basti pensare agli incentivi *ex lege n. 190/2014* che hanno preceduto il varo del *Jobs Act*, con l’ulteriore considerazione che in questo caso l’incentivo abbatterebbe quantomeno del 75% il costo del lavoro.

La seconda obiezione riguarda la legittimità di tale misura rispetto alla normativa UE sugli incentivi all’occupazione, soprattutto a livello di intensità ammissibile, in quanto sarebbe pari all’incirca al 250% del tetto attualmente vigente (euro 20.000 *versus* euro 8.060). Per superare tale seconda obiezione, niente affatto peregrina, occorrerebbe riscuotere il consenso delle istituzioni dell’UE motivando adeguatamente la scelta di investire in incentivi le risorse liberate col mancato ricorso agli ammortizzatori sociali. Anche in questo caso tracce di una tale soluzione sono reperibili nella legislazione emergenziale Covid-19 (art. 6, d.l. n. 104/2020) (7).

La soluzione proposta comporterebbe altresì un enorme risparmio di risorse collegate alla fallimentare gestione della condizionalità, che verrebbero quasi totalmente azzerate, a partire dai compensi erogati agli ineffabili *navigators*.

Il terzo ed ultimo profilo relativo alla strada da imboccare per affrontare efficacemente la nuova questione sociale concerne il “come finanziare” tale politica per l’occupazione. La risposta all’interrogativo si può cogliere tra le pieghe del discorso fatto sul “come tutelare”, in quanto non si tratterebbe di spesa pubblica aggiuntiva ma di un semplice diverso impiego delle ingenti risorse già impiegate nella politica assistenzialistica sinora messa in campo.

In conclusione, non l’ennesima ed inutile riforma degli ammortizzatori sociali, ma un efficientamento del sistema di incentivi all’occupazione, finanziato con le risorse liberate dall’eliminazione dell’assistenzialismo di Stato. Ovviamente non si esclude, anzi si auspica, che i posti incentivati possano riguardare anche le pubbliche amministrazioni al di fuori del tradizionale e problematico strumento degli LSU o LPU.

Un siffatto sistema avrebbe, inoltre, il grosso pregio di rendere selettivo l’intervento pubblico, assecondando le situazioni di bisogno “effettivo” a discapito di quelle di bisogno “presunto” in cui spesso la condizione di indigenza è inesistente, evitandosi in tal modo l’infruttuoso drenaggio di risorse.

In definitiva, si tratta di andare in direzione opposta a quella che connota l’attuale politica del lavoro: dall’assistenza pura senza alcuna prospettiva all’impiego incentivato e “condizionato”, attraverso l’occupabilità e l’accrescimento delle competenze.

---

(7) D. GAROFALO, *Gli incentivi all’occupazione “difensivi” nell’emergenza epidemiologica*, cit.

## Sospensione dell'attività e *mora credendi*

di Caterina Mazzanti

**Abstract** – L'impossibilità della prestazione onde evitare il rischio di contagio da SARS-CoV-2, ove non utilizzabile la prestazione con modalità smart, e il blocco dei licenziamenti disposto dalla decretazione emergenziale hanno riproposto all'attenzione dei giuslavoristi il tema, ampiamente discusso dalla dottrina e dalla giurisprudenza, della *mora credendi* del datore di lavoro. L'A. principia l'analisi dalle principali fattispecie di diritto del lavoro nelle quali essa trova applicazione: la serrata o messa in libertà, di minor rilevanza pratica, e la cassa integrazione guadagni. Quindi passa a verificare l'utilizzabilità di tale elaborazione rispetto al fenomeno della irricevibilità/impossibilità della prestazione determinata dalla epidemia da Covid-19, solo in parte attenuato dall'utilizzo degli ammortizzatori "speciali" introdotti dalla decretazione emergenziale.

**Abstract** – The impossibility to perform work to avoid the spread of SARS-CoV-2, when remote work is not possible, as well as the ban of dismissals introduced by the emergency legislation revive the topic, widely discussed by doctrine and jurisprudence, of the employer's *mora credendi*. The A. moves from the main cases in labor law in which it finds application: the lockout, of minor practical importance, and the Redundancy Fund. Moreover, the analysis is focused on the problem, partly solved by special social safety nets, of the applicability of *mora credendi* in case the work performance is not possible/admissible due to Covid-19.

**Sommario:** 1. Posizione del problema. – 2. La *mora credendi* e il "motivo legittimo" di rifiuto della prestazione nella prospettiva civilistica. – 3. Peculiarità della *mora credendi* nel diritto del lavoro. – 3.1. Il "motivo legittimo" di rifiuto della prestazione lavorativa. – 4. L'applicazione della *mora credendi* nelle ipotesi di sospensione unilaterale dell'attività lavorativa. La serrata. – 4.1. *Segue:* la cassa integrazione guadagni. – 5. La *mora credendi* nell'emergenza Covid-19.

### 1. Posizione del problema

La sospensione, per decisione dell'autorità, delle attività produttive non ritenute essenziali nel periodo di *lockdown* e quella successiva, conseguente alle difficoltà del riavvio per le note restrizioni anti-contagio, che hanno indotto molti imprenditori a non ripartire per l'insostenibilità dei costi di gestione, ripropongono all'attenzione dei giuslavoristi il tema della *mora credendi*, ormai azzerato il dibattito sulla serrata (o messa in libertà) e sopito quello sulla sospensione che precede l'autorizzazione della CIG.

Invero, qualche avvisaglia di questo rinnovato interesse si era già avuta con l'abrogazione, a partire dal 1° gennaio 2016, dell'art. 3, l. n. 223/1991, che aveva nei fatti riattivato, in ambito lavoristico, l'art. 72, legge fallimentare (da ora l.f. per brevità).

Il fenomeno rischia di esplodere con la normativa emergenziale Covid-19 <sup>(1)</sup> che, da un lato ha dispensato interventi Cig *ad hoc*, da qualcuno definiti “speciali”, dall’altro ha imposto il blocco dei licenziamenti economici (*ex artt. 3, l. n. 604/1966, e 24, l. n. 223/1991*) creando una sorta di compensazione tra i due istituti. Quindi, ad una generalizzata situazione di impossibilità dell’attività lavorativa, che ben avrebbe giustificato migliaia di licenziamenti economici, il Governo ha ovviato con le due misure citate, narcotizzando il mercato del lavoro ed evitando surrettiziamente che il numero dei disoccupati esplodesse.

Mentre si scrive, il meccanismo di compensazione è tutt’ora operante, in quanto il blocco dei licenziamenti sarà prorogato al 31 marzo 2021, ma ha perso le caratteristiche di misura generale in quanto opera solo a carico dei datori di lavoro che possono beneficiare degli Ammortizzatori Sociali Covid-19, a loro volta circoscritti solo a determinate categorie.

Per i datori esclusi dal meccanismo di compensazione, venuta meno la fruibilità degli ammortizzatori sociali “speciali”, si riepande la facoltà di recesso, salvo che residui l’interesse alla prosecuzione del rapporto di lavoro pur a fronte di una impossibilità temporanea a riceverci la prestazione di lavoro.

L’interesse alla prosecuzione del rapporto deve però confrontarsi con la permanenza dell’obbligazione retributiva, riproponendo il tema della *mora credendi*.

Rimanendo in argomento, il problema si pone anche nel caso in cui l’ammortizzatore, pur fruibile, non venga erogato per motivi indipendenti dall’operato del datore di lavoro <sup>(2)</sup>, quale ad esempio l’esaurimento delle risorse finanziarie stanziare *ad hoc* oppure quando la non fruibilità consegua alla carenza dei requisiti di legge in capo al prestatore di lavoro, perché privo dei requisiti di anzianità aziendale o perché appartenente a categorie escluse, quali gli apprendisti del primo o del terzo tipo.

Il quesito di fondo che si agita nelle ipotesi innanzi elencate è se la soluzione vada cercata *tout court* nella disciplina codicistica in tema di rifiuto legittimo della prestazione da parte del creditore (art. 1206 c.c.) e di impossibilità della prestazione (art. 1218 c.c.) ovvero se nell’ambito del rapporto di lavoro detti principi pur applicabili vadano conformati alle peculiarità del rapporto di lavoro subordinato, caratterizzato dalla fungibilità della prestazione lavorativa, confermata dalla facoltà di modificarne l’oggetto accordata al datore di lavoro (*jus variandi*) e dell’obbligo posto in capo allo stesso, qualora voglia licenziare il dipendente, di provare la totale inutilizzabilità delle prestazioni in caso di soppressione del posto di lavoro (*repêchage*), che neutralizza l’*aliud pro alio*.

Proprio quest’ultimo riferimento, ancorato al momento estintivo del rapporto, può essere utilizzato come parametro di riferimento per verificare se ricorre o meno una situazione di *mora credendi* del datore di lavoro, nel senso che se per una situazione sopravvenuta sarebbe legittimo il licenziamento economico, del pari sarebbe legittima la sospensione del rapporto senza obbligo di corrispondere la retribuzione, essendosi in presenza delle due facce della stessa medaglia.

---

<sup>(1)</sup> C. CESTER, *Emergenza epidemiologica e corresponsività nel rapporto di lavoro*, in *Labor*, IV, 2020, 469 ss.

<sup>(2)</sup> Fuoriesce da tale ipotesi il diniego della Cigo per eventi imputabili al datore di lavoro, quale ad esempio l’incendio dell’opificio privo dei sistemi di prevenzione incendi (in tal senso, si veda Tar Campania 26 ottobre 2015, n. 5039, in *D&G*, 9 novembre 2015).

Non incide su questa impostazione l'art. 6, r.d.l. n. 1825/1924, da ritenersi ormai abrogato a seguito dell'estensione anche agli impiegati della Cigo e dell'utilizzabilità per essi della Cigd, che ha fatto venir meno la ragion d'essere di tale disposizione. Entro queste coordinate va collocata l'analisi che segue.

## 2. La *mora credendi* e il “motivo legittimo” di rifiuto della prestazione nella prospettiva civilistica

È noto che con l'espressione *mora credendi* o *mora accipiendi* si fa riferimento al ritardo ingiustificato del creditore nel ricevere la prestazione offerta dal debitore o al rifiuto di cooperare all'adempimento cui quest'ultimo è tenuto (art. 1206 c.c.)<sup>(3)</sup>. Da tale situazione discendono le conseguenze descritte dall'art. 1207 c.c. In particolare, è previsto che l'impossibilità della prestazione sopravvenuta per causa non imputabile al debitore è posta a carico del creditore, al quale, inoltre, non sono più dovuti gli interessi né i frutti della cosa. A ciò si aggiunge, infine, l'obbligo del risarcimento dei danni cagionati dalla situazione della mora.

La disciplina tracciata dai due articoli richiamati non si applica, tuttavia, qualora il creditore rifiuti la prestazione per «un motivo legittimo» (art. 1206 c.c.) e sul significato di quest'ultimo inciso, è sorto un vivace dibattito in dottrina e in giurisprudenza. Sebbene la posizione maggioritaria ritenga necessario dover effettuare una valutazione caso per caso, alla luce dei principi di buona fede e correttezza<sup>(4)</sup>, appare tuttavia doveroso richiamare, seppur brevemente, le diverse posizioni che si riscontrano, stante il loro impatto significativo sul dibattito giuslavoristico.

Secondo una prima interpretazione<sup>(5)</sup>, il rifiuto è giustificato soltanto nei casi in cui sussista una norma all'interno dell'ordinamento che lo renda legittimo, quindi

---

<sup>(3)</sup> L'art. 1206 c.c. prevede che «il creditore è in mora quando, senza motivo legittimo, non riceve il pagamento offertogli nei modi indicati dagli articoli seguenti o non compie quanto è necessario affinché il debitore possa adempiere l'obbligazione». Sulla mora del creditore si rinvia all'ampia dottrina civilistica. Senza pretesa di esaustività, si segnalano A. FALZEA, *L'offerta reale e la liberazione coattiva del debitore*, Giuffrè, 1947; G. CATTANEO, *La cooperazione del creditore all'adempimento*, Giuffrè, 1964; G. CATTANEO, *Mora del creditore*, Zanichelli, 1973; L. BIGLIAZZI GERI, *Mora accipiendi e mora debendi*, Giuffrè, 1975; L. BIGLIAZZI GERI, *Mora del creditore*, in *EGT*, 1990, vol. XX, pp. 2 ss.; G. GIACOBBE, voce *Mora del creditore (diritto civile)*, in *Enc. Dir.*, 1976, vol. XXVI; G. VISINTINI, *Mora del creditore*, in *AA.VV. (a cura di), Obbligazioni e contratti – I*, Utet, 1984, pp. 141 ss.; G. STELLA, *Impossibilità della prestazione per fatto imputabile al creditore*, Giuffrè, 1995; A. CAVANNA, *Mora del creditore*, in *AA.VV. (a cura di), Obbligazioni e contratti – I*, Utet, 1999; G. D'AMICO, *Mancata cooperazione del creditore e violazione contrattuale*, in *RDC*, 2004, I, pp. 77 ss.

<sup>(4)</sup> Si veda U. NATOLI, L. BIGLIAZZI GERI, *Mora accipiendi e mora debendi*, Giuffrè, 1975, p. 126; alla luce di Cass. 29 aprile 1968, n. 1355, in *MGC*, 1968, p. 683, «il motivo legittimo del rifiuto deve essere letto alla luce dei principi generali di correttezza e buona fede ed in rapporto alla situazione cristallizzata al momento in cui è effettuata l'offerta».

<sup>(5)</sup> In giurisprudenza, si veda *ex multis* Cass. 8 febbraio 1986, n. 809, in *GC*, 1986, I, p. 1928. In dottrina, si veda C.M. BIANCA, *Diritto civile*, Giuffrè, 1990, vol. 4, p. 375, secondo il quale i casi di motivo legittimo sono rinvenibili in «quelli che attengono alla mancanza della legittimazione a ricevere o della titolarità del diritto e all'inesattezza della prestazione». R. BRUSCAGLIA, *Sul motivo legittimo di rifiuto dell'offerta non formale della prestazione prevista dall'art. 1220 c.c.*, in *FP*, 1969, I, p. 25; E. GHERA, A. GARILLI, D. GAROFALO, *Diritto del lavoro*, Giappichelli, 2015, p. 200. Gli AA. fanno riferimento alla «prestazione offerta dal lavoratore [...] difforme da quella dovuta (*aliud pro alio*)».

ritenendosi ammissibile unicamente il rifiuto dell'offerta di una prestazione qualitativamente o quantitativamente diversa rispetto a quella dovuta (*aliud pro alio*). La tesi, seppur ampiamente sostenuta, tuttavia, non è apparsa convincente <sup>(6)</sup>, poiché in questo modo il riferimento al “motivo legittimo” di rifiuto verrebbe privato di un suo significato e si attergerebbe come una mera clausola di rinvio ad altre disposizioni. Del resto, ciò troverebbe conferma nella circostanza secondo cui per l'ipotesi di *aliud pro alio* sussistono già altre norme generali, quali l'art. 1181 c.c. – alla luce del quale è possibile rifiutare l'adempimento parziale – e l'art. 1218 c.c., secondo cui il debitore è tenuto a svolgere la prestazione “esattamente”, da cui discende, pertanto, che è possibile rifiutare un'offerta “inesatta” <sup>(7)</sup>.

Stando ad un secondo orientamento <sup>(8)</sup>, sussisterebbe un motivo legittimo di rifiuto qualora il comportamento omissivo del creditore sia giustificato dalla presenza di un caso fortuito o di un evento a lui non imputabile (come, in ipotesi, una calamità naturale, oppure l'occupazione dell'azienda da parte di terzi), ma anche questa soluzione si espone a critiche <sup>(9)</sup> dal momento che sovrappone due concetti diversi: da un lato, il “motivo legittimo” richiamato dall'art. 1206 c.c. quale elemento che impedisce di configurare la *mora* del creditore; dall'altro, l'impossibilità della prestazione per causa non imputabile al debitore, di cui all'art. 1218 c.c. <sup>(10)</sup>. Nell'ambito civilistico, i due aspetti devono, tuttavia, essere tenuti distinti poiché la *mora credendi* presuppone che la prestazione del debitore sia possibile. Da ciò discende che sarebbe incongruente ritenere che il motivo legittimo di rifiuto della prestazione è costituito dall'impossibilità della stessa. Inoltre, la *mora* del creditore si verifica per la sola circostanza oggettiva della mancata cooperazione e prescinde dalla possibilità, per il creditore, di prestare la dovuta cooperazione. Oltretutto, il legittimo motivo di rifiuto della cooperazione o della ricezione dell'adempimento altrui, qualificabile alla stregua di un onere, non ha

---

<sup>(6)</sup> Cfr. G. STELLA, *Mora accipiendi e cooperazione del creditore all'adempimento: principi tradizionali e recenti applicazioni*, in RCP, 2012, n. 2, pp. 399 ss.

<sup>(7)</sup> Ivi, p. 400. Alla nota 78, l'A. mette inoltre in evidenza come, oltretutto, secondo un'interpretazione strettamente letterale dell'art. 1206 c.c., il creditore è in mora quando, senza motivo legittimo «non riceve il pagamento offertogli nei modi indicati dagli articoli seguenti». Quest'ultimo inciso porterebbe a ritenere che il pagamento offerto sia esatto, perché presenta i requisiti previsti dagli artt. 1207 ss., ma che, ciononostante, possa essere rifiutato per un motivo legittimo.

<sup>(8)</sup> Cfr. G. CATTANEO, *Mora del creditore*, cit., pp. 92 ss.

<sup>(9)</sup> Cfr. G. STELLA, *Mora accipiendi e cooperazione del creditore all'adempimento*, cit., p. 399; N. RIZZO, *Commento agli artt. 1206-1217*, in G. BONILINI, M. CONFORTINI, C. GRANELLI (a cura di), *Codice civile commentato (i codici ipertestuali)*, Utet, 2009, p. 2364. Inoltre, secondo l'A., la soluzione conduce a risultati iniqui. Infatti, pur trovandosi in presenza di «un impedimento che attiene alla sfera di organizzazione del creditore» si finisce con l'addossare al debitore oneri eccessivi, quali quelli della custodia della cosa, precludendogli la possibilità di liberarsi dall'obbligazione. Resterebbe, così, tradita, la ratio dell'istituto, che si fonda sulla tutela della parte debole del rapporto e sul rischio di impresa che deve essere sopportato dal creditore.

<sup>(10)</sup> Sul punto, si veda Cass. 8 febbraio 1986, n. 809, secondo la quale «va senz'altro escluso [...] che sussista a carico del creditore una vera e propria obbligazione di ricevere l'adempimento da parte del debitore e che pertanto in relazione al dovere del creditore di cooperare, se necessario in relazione alla natura della prestazione, all'adempimento di essa da parte del debitore, si possa applicare la disciplina prevista dall'art. 1218 c.c. in tema di impossibilità sopravvenuta per causa non imputabile al debitore». Diversamente, alcuni AA. affermano, invece, che si tratterebbe di una peculiare ipotesi di «obbligazione senza prestazione». Al riguardo, si veda G. D'AMICO, *Mancata cooperazione del creditore e violazione contrattuale*, in RDC, 2004, I, pp. 77 ss.

nulla a che vedere con la causa non imputabile di cui all'art. 1218 c.c., che diversamente fa riferimento all'impossibilità della prestazione <sup>(11)</sup>.

Questo ragionamento, tipico dei meccanismi civilistici, presuppone, d'altro canto, una separazione netta tra la sfera delle attività imputate al creditore e quelle attribuite al debitore o, appropriandosi di un'espressione lavoristica, tra «il substrato della prestazione» <sup>(12)</sup> e la prestazione stessa. Come si vedrà, infatti, quest'ultimo aspetto è quasi del tutto assente nel diritto del lavoro, dove si assiste, invece, a una commistione tra i due ambiti, quello del datore di lavoro e quello del lavoratore, con importanti ricadute nel ragionamento sulla *mora credendi*.

### 3. Peculiarità della *mora credendi* nel diritto del lavoro

Nell'ordinamento giuslavoristico è assente una specifica regola che disciplini il mancato svolgimento della prestazione lavorativa per circostanze attinenti al datore di lavoro. Tale rilievo ha spinto gli interpreti a fare ricorso alla figura della *mora credendi*, disciplinata dagli artt. 1206 ss. c.c. Tuttavia, come noto, secondo alcuni autori non è necessario ricorrere a tale soluzione, in quanto l'art. 6, r.d.l. n. 1825/1924, norma di carattere speciale, prevede che «in caso di sospensione di lavoro per fatto dipendente dal principale, l'impiegato ha diritto alla retribuzione normale» <sup>(13)</sup>. La disposizione potrebbe essere interpretata in via analogica ed estesa, quindi, anche agli operai <sup>(14)</sup>. Il tema ha portata generale: l'applicazione delle norme relative alla *mora credendi* (artt. 1206 ss. c.c.) in caso di sospensione dell'attività lavorativa da parte del datore di lavoro ha suscitato un vivo dibattito nella dottrina e nella giurisprudenza, soprattutto a partire dagli anni Cinquanta del secolo scorso <sup>(15)</sup>, teso ad adattare la disciplina civilistica alle

<sup>(11)</sup> Cfr. Cass. n. 809/1986, cit.

<sup>(12)</sup> L'espressione "substrato della prestazione" è utilizzata da G. CATTANEO, *Mora del creditore*, cit., pp. 78 ss., e da G. COTTINO, *L'impossibilità di ricevere o di cooperare del creditore, e l'impossibilità della prestazione*, in *RDCComm*, 1948, I, p. 446.

<sup>(13)</sup> In questo senso, si veda G. GHEZZI, *La mora del creditore nel rapporto di lavoro*, Giuffrè, 1965, pp. 107 ss.; V. SPEZIALE, *Mora del creditore e contratto di lavoro*, Cacucci, 1992, pp. 17 ss. e pp. 105 ss. Sull'estensione della norma contenuta nell'art. 6 agli operai, si veda F. CARINCI, P. TOSI, R. DE LUCA TAMAJO, T. TREU, *Diritto del lavoro. Il diritto sindacale*, Utet, 2018, p. 269.

<sup>(14)</sup> Ciononostante, come osservato da Mengoni, «appare alquanto incerta l'applicabilità del cit. art. 6 agli operai, atteso che in esso non si riflette l'applicazione di un principio generale». Al riguardo, si veda L. MENGONI, *In tema di mora credendi nei rapporti di lavoro*, in *Tem*, 1954, p. 580. Così anche secondo E. GHERA, *Spunti critici in tema di mora del creditore di lavoro*, in *DL*, 1970, I, p. 97.

<sup>(15)</sup> Cfr. L. MENGONI, *Note sull'inadempimento volontario nell'obbligazione di lavoro*, in *RTDPC*, 1950, pp. 270 ss.; L. MENGONI, *Note sull'impossibilità sopravvenuta della prestazione di lavoro*, in *AA.VV.*, *Scritti giuridici in onore di Antonio Scialoja*, Zanichelli, 1953, pp. 261 ss.; L. MENGONI, *In tema di mora credendi nel rapporto di lavoro*, cit., pp. 570 ss.; G. GHEZZI, *op. cit.*; E. GHERA, *Spunti critici in tema di mora del creditore di lavoro*, in *DL*, 1970, I, pp. 91 ss.; F. LISO, *Osservazioni sulla mora del creditore nel rapporto di lavoro*, in *RTDPC*, 1972, 1062; E. GHERA, F. LISO, voce *Mora del creditore* (dir. lav.), in *Enc. Dir.*, 1976, vol. XXVI, pp. 977 ss.; L. DE ANGELIS, *Spunti civilistici in materia di prestazione di lavoro*, in *RGL*, 1973, I, pp. 79 ss.; D. GAROFALO, *Lo sciopero*, Utet, 1984, vol. 2, pp. 87 ss.; M.V. BALLESTRERO, *Cassa integrazione e contratto di lavoro*, Franco Angeli, 1985; E. BALLETTI, *La cooperazione del datore all'adempimento dell'obbligazione di lavoro*, Cedam, 1990; V. SPEZIALE, *La mora del creditore nel rapporto di lavoro di Giorgio Ghezzi*, in *LD*, 2016, n. 3, p. 514; C. CESTER, M.G. MATTAROLO, *Diligenza e obbedienza del prestatore di lavoro. Art. 2104*, in F.D. BUSNELLI (a cura di), *Il Codice civile. Commentario*, Giuffrè, 2007, pp. 17 ss. Contrario

caratteristiche del rapporto di lavoro che, come noto, si contraddistingue tradizionalmente per la presenza di un forte squilibrio di poteri tra le parti. Il risultato cui si è pervenuti è quello di applicare tali regole in modo peculiare, accentuando l'identità autonoma del diritto del lavoro rispetto al diritto civile <sup>(16)</sup>, aspetto che, se si considera il contesto storico che fa da cornice, risulta di primaria importanza <sup>(17)</sup>.

Il ricorso alle richiamate norme non è stato, tuttavia, pacifico. Storicamente, nell'ambito delle diverse tesi proposte <sup>(18)</sup>, ha avuto una particolare eco l'orientamento che esclude l'applicazione della *mora credendi* in quanto la mancata cooperazione del datore di lavoro impedisce al lavoratore di adempiere nel termine prefissato alla prestazione, sicché il trascorrere del tempo ne determina l'impossibilità <sup>(19)</sup>. *In thesi*, posto che l'attività lavorativa resterebbe definitivamente ineseguita, sarebbe oltretutto impossibile compiere un atto qualificabile come "offerta", peraltro imprescindibile per la messa in mora del creditore <sup>(20)</sup>. La soluzione non è parsa convincente, in quanto, nonostante il rapporto di lavoro possa essere scomposto in singoli atti, dotati di autonomo rilievo (secondo una concezione atomistica), si tratta pur sempre di una fattispecie unitaria nella quale, come evidenziato poc'anzi, il substrato della prestazione lavorativa diventa un tutt'uno con quest'ultima, sicché, la mancata cooperazione del datore di lavoro si proietta nella fase ancora ineseguita del rapporto e giustifica un'intimazione da parte del lavoratore <sup>(21)</sup>. Emerge, dunque, un tratto caratteristico del rapporto di lavoro, che lo allontana dalle fattispecie contrattuali civilistiche: come si è già anticipato, esiste, qui, un forte legame, quasi una commistione, tra il substrato della prestazione lavorativa (il c.d. *Leistungssubstrat*, rappresentato, a titolo esemplificativo dalla materia prima messa a disposizione o dai locali aziendali nei quali svolgere tale attività) e la prestazione lavorativa stessa. Il primo costituisce, al tempo stesso, la cooperazione creditoria, da un lato, e il fondamento dell'attività del lavoratore, dall'altro <sup>(22)</sup>.

---

all'applicazione della *mora credendi* nel rapporto di lavoro è G. CATTANEO, *La cooperazione del creditore all'adempimento*, cit.; G. CATTANEO, *Mora del creditore*, cit.

<sup>(16)</sup> Cfr. V. SPEZIALE, *Mora del creditore e contratto di lavoro*, Cacucci, 1992, p. 107; G. VISINTINI, *Mora del creditore*, cit., p. 180; Cass. 28 settembre 1995, n. 10247.

<sup>(17)</sup> Sul rapporto tra diritto privato e diritto del lavoro, si veda F. CARINCI, *Diritto privato e diritto del lavoro*, Giappichelli, 2007; F. CARINCI, *Diritto privato e diritto del lavoro: uno sguardo dal ponte*, Working Paper CSDLE "Massimo D'Antona" – IT, 2007, n. 54, p. 4, secondo il quale nel secondo dopoguerra «il diritto del lavoro dovette sciogliersi dalla stretta del diritto pubblico per poter trovare la sua identità in quello privato, con riguardo al suo nocciolo duro, costituito dal contratto e dal rapporto».

<sup>(18)</sup> Tra le quali si ricorda anche quella già menzionata, in base alla quale non è necessario ricorrere alla disciplina civilistica della *mora credendi* per la presenza di una norma speciale, contenuta nell'art. 6, r.d.l. n. 1825/1924, alla luce del quale «in caso di sospensione del lavoro per fatto dipendente dal principale, l'impiegato ha diritto alla retribuzione normale». Si veda la nota 1.

<sup>(19)</sup> Cfr. L. MENGONI, *Note sulla impossibilità sopravvenuta della prestazione di lavoro*, cit., 1953, pp. 278 e 282. L'A. precisa che «le *operae* cessano di essere beni, cioè si consumano, *cum transierit tempus*, quando non siano prestate a tempo debito. La prestazione della giornata lavorativa dovuta per il 1° aprile, scade nell'ultimo istante di questo giorno: ma in questo medesimo istante, l'opera del 1° aprile, che il lavoratore non ha potuto o voluto prestare, perisce, diventa, in questo senso, *opera praeterita*».

<sup>(20)</sup> È ciò che ha sostenuto G. CATTANEO, *Mora del creditore*, cit., p. 76. Secondo l'A., infatti, in questo caso verrebbe a mancare il presupposto della *mora* stessa.

<sup>(21)</sup> Cfr. E. GHERA, F. LISO, *op. cit.*, p. 980; C. ASSANTI, *Autonomia negoziale e prestazione di lavoro*, Giuffrè, 1961, pp. 85 ss.

<sup>(22)</sup> Cfr. E. GHERA, F. LISO, *op. cit.*, p. 983.

È proprio questo connotato peculiare del rapporto di lavoro che ha spinto gli studiosi della materia a conferire alla *mora credendi* una morfologia del tutto singolare. In tal senso, appare emblematica l'interpretazione data dalla giurisprudenza del lavoro alle norme relative alla modalità con cui il debitore mette in mora il creditore (e, in particolare, all'art. 1217 c.c.) che in questo frangente dell'ordinamento sono più rapide, per garantire al lavoratore una tutela immediata <sup>(23)</sup>. Così, diversamente da quanto accade normalmente nel settore civilistico <sup>(24)</sup>, è sufficiente un semplice atto recettizio recante l'inequivocabile manifestazione di volontà di offrire la prestazione lavorativa. Inoltre, se il datore di lavoro sospende unilateralmente l'attività per un motivo illegittimo, la condizione della mora scatta automaticamente, a partire dal momento in cui si verifica il rifiuto di ricevere la prestazione o di cooperare all'adempimento <sup>(25)</sup>. In questo caso, infatti, il carattere continuativo della prestazione rende superflua l'intimazione per un'attività che dovrebbe essere compiuta nell'immediato futuro <sup>(26)</sup>.

Tale peculiarità si rinviene anche nel caso del datore di lavoro che abbia sospeso l'attività in vista della cassa integrazione con un atto unilaterale dichiarato successivamente illegittimo (come accade se non sono stati indicati i criteri di scelta dei lavoratori da sospendere) <sup>(27)</sup>. Quindi è lo stesso provvedimento datoriale illegittimo che fa scattare automaticamente la disciplina dell'art. 1206 c.c. <sup>(28)</sup>.

### 3.1. Il “motivo legittimo” di rifiuto della prestazione lavorativa

Al di là delle norme sulle modalità della messa in mora (art. 1217 c.c.), è l'inciso “motivo legittimo” di rifiuto di cui all'art. 1206 c.c. a rappresentare il nodo principale del dibattito sull'applicazione della *mora credendi* nelle diverse fattispecie giuslavoristiche. Nello specifico, ci si è chiesti in quali circostanze il datore di lavoro può sospendere unilateralmente l'attività lavorativa senza dover corrispondere la retribuzione <sup>(29)</sup>.

---

<sup>(23)</sup> Cfr. Cass. 13 aprile 2007, n. 8903; Cass. 7 settembre 2012, n. 14996. Diversamente nel caso di licenziamento illegittimo, nel quale non è necessaria la messa in mora ai fini del diritto al risarcimento del danno. *Ex multis*, Cass. 6 giugno 2019, n. 15379.

<sup>(24)</sup> Secondo la disciplina tracciata dal Codice civile, la situazione di mora del creditore non scatta automaticamente: il debitore deve rendere nota la propria volontà di adempiere o mediante offerta solenne (reale o per intimazione, artt. 1208 ss. c.c.), o secondo gli usi (art. 1217 c.c.), a seconda che l'obbligazione che lo lega al creditore sia di *dare* o di *facere*. Si apre, quindi, una procedura articolata, descritta dettagliatamente nel Codice civile. Come noto, questa caratteristica è invece assente nella *mora debendi*, rispetto alla quale vige la regola della *mora ex re* (art. 1219 c.c.) che, dunque, fa scattare tale condizione in automatico.

<sup>(25)</sup> Cfr. Cass. 16 aprile 2004, n. 7300; di recente, si veda Trib. Chieti 3 maggio 2018, n. 161.

<sup>(26)</sup> Cfr. E. GHERA, F. LISO, *op. cit.*, p. 998.

<sup>(27)</sup> Cfr. G. STELLA, *Mora accipiendi e cooperazione del creditore all'adempimento*, cit., p. 391.

<sup>(28)</sup> La Corte di Cassazione ha avuto modo di affermare che «in caso di intervento straordinario di integrazione salariale per l'attuazione di un programma di ristrutturazione, riorganizzazione o conversione aziendale che implichi una temporanea eccedenza di personale, ove il provvedimento di sospensione dall'attività lavorativa sia illegittimo, è questo stesso atto negoziale unilaterale, con il rifiuto di accettare la prestazione lavorativa, a determinare la *mora credendi* del datore di lavoro; ne consegue che il lavoratore non è tenuto ad offrire la propria prestazione ed il datore medesimo è tenuto a sopportare il rischio dell'estinzione dell'obbligo di esecuzione della prestazione», si veda Cass. 27 marzo 2009, n. 7524; similmente, Cass. 23 giugno 2010, n. 15207.

<sup>(29)</sup> Cfr. E. BALLETTI, *op. cit.*, pp. 53 ss.; V. SPEZIALE, *op. cit.*, pp. 112 ss.

Al riguardo, secondo una prima posizione interpretativa <sup>(30)</sup>, occorre fare riferimento ai criteri della «anti-economicità o inutilità della prestazione». Tali concetti si distinguono dall'impossibilità sopravvenuta, che ne determina l'ineseguitabilità, perché la prestazione divenuta inutile è ancora astrattamente possibile, anche se non risponde più all'interesse del datore, tanto da diventare per questa ragione "inutilizzabile", sulla base del requisito civilistico dell'utilità. In altri termini, la sola presenza fisica del lavoratore non farebbe sorgere automaticamente il diritto alla retribuzione <sup>(31)</sup> poiché è necessario che il datore di lavoro possa veder soddisfatto il proprio interesse, secondo l'art. 1174 c.c. <sup>(32)</sup>. In base a questa tesi, se l'inutilizzabilità è definitiva, essa può determinare il licenziamento per giustificato motivo oggettivo; diversamente, se è soltanto transitoria, costituisce motivo legittimo di rifiuto della prestazione, che, ai sensi dell'art. 1206 c.c., esclude la mora del creditore.

La tesi in esame ha aperto la strada a quelle soluzioni che considerano legittimo il rifiuto del datore nel caso in cui la prestazione lavorativa sia quantitativamente o qualitativamente diversa da quella pattuita e, pertanto, non rispondente all'interesse del datore, che per poterla utilizzare sarebbe costretto a sopportare maggiori oneri. Tale indirizzo è stato accolto da alcune pronunce della giurisprudenza relative al rifiuto del datore di lavoro di retribuire e di accettare le prestazioni offerte dai lavoratori nel corso di uno sciopero articolato (*infra* par. 4). È ciò che avviene qualora le attività lavorative, seppur astrattamente possibili, risultano di fatto inutilizzabili o troppo gravose per il datore di lavoro, inducendolo, pertanto, a interrompere momentaneamente la produzione per evitare di dover far fronte a costi eccessivi <sup>(33)</sup>.

Un altro orientamento interpretativo, ad oggi maggioritario, ha affermato che il motivo legittimo di rifiuto della prestazione lavorativa sussiste soltanto nel caso di impossibilità sopravvenuta a riceverla, da valutarsi ai sensi dell'art. 1256 c.c. <sup>(34)</sup>. Quest'approccio ermeneutico mette in risalto la peculiarità rinvenibile nel contesto del rapporto di lavoro, consistente nel fatto che il substrato della prestazione predisposto dal datore di lavoro costituisce un tutt'uno con l'attività lavorativa stessa. Pertanto, nel caso in cui per vicende sopravvenute (quali, come si vedrà, uno sciopero

---

<sup>(30)</sup> Cfr. Pret. Napoli 14 aprile 1984, in *FI*, 1984, I, c. 2514, con nota di O. MAZZOTTA, *Il giudice e il conflitto collettivo (ovvero: può un provvedimento giurisdizionale costituire condotta antisindacale?)*.

<sup>(31)</sup> Cfr. Pret. Monza 30 novembre 1988.

<sup>(32)</sup> Contro questa soluzione sono state mosse diverse critiche dagli interpreti è stato osservato che l'utilità è una caratteristica riconducibile a una scelta organizzativa autonoma del datore di lavoro, che sfugge dal controllo del lavoratore. Con la conseguenza che si finirebbe per addossare a quest'ultimo un rischio ingovernabile, tradendo la ratio dell'istituto. Al riguardo, si veda E. GHERA, *Diritto del lavoro*, Cacucci, 1996, pp. 290 ss.; E. GHERA, F. LISO, *op. cit.*, p. 990.

<sup>(33)</sup> A titolo esemplificativo si pensi, ad esempio, al rifiuto di accettare e retribuire prestazioni offerte da lavoratori scioperanti nell'intervallo tra una astensione ed un'altra ovvero da lavoratori momentaneamente non interessati dall'agitazione, nel corso di uno sciopero a scacchiera. Così, R. MANCUSO, *Lo sciopero articolato nella giurisprudenza dopo la sentenza n. 711 del 1980 della Cassazione*, in *GC*, 1985, II, pp. 299 ss., spec. p. 305. In giurisprudenza, si veda Cass. 7 settembre 1974, n. 2433. Ancora, si pensi all'ipotesi del rifiuto di prestazioni residue perché al di sotto della loro potenzialità produttiva, rispetto alla quale si veda Cass. 27 luglio 1983, n. 5167.

<sup>(34)</sup> Cfr. Cass. 4 marzo 2000, n. 2446, in *OGL*, 2000, p. 327, con nota di T. PILEGGI, *Esercizio legittimo del diritto di sciopero e legittimità della serrata di ritorsione*, Cass. 15 luglio 1992, n. 8574, in *RIDL*, 1993, II, p. 247, con nota di R. MANCUSO, *Sciopero parziale e rifiuto delle prestazioni offerte dai lavoratori non scioperanti*, Cass. 11 gennaio 1988, n. 84; Cass. 28 luglio 1983, n. 5186.

articolato, o un'occupazione d'azienda, *infra* par. 4) venga meno l'elemento oggettivo sul quale si fonda l'esecuzione del lavoro, il datore può rifiutare di ricevere ed utilizzare le prestazioni. Tale ipotesi costituisce, infatti, un motivo legittimo ai sensi dell'art. 1206 c.c. che esclude la *mora credendi*.

Diversamente accade nel contesto civilistico, nel quale le sfere riferite al creditore e al debitore restano nettamente distinte, sicché un evento che ricade nell'ambito del primo non rende impossibile la prestazione dovuta dal secondo. A titolo esemplificativo, si pensi all'evento di forza maggiore, quale un terremoto, che rende inagibile il magazzino del creditore nel quale deve essere ricevuta la merce portata dal debitore. In tale circostanza, comunque, non può che prevalere l'interesse del debitore e, pertanto, la mora sussiste <sup>(35)</sup>. Invece, nell'ambito del rapporto di lavoro la medesima situazione, che determina la sospensione dell'attività produttiva, fa scattare la cassa integrazione guadagni ordinaria a beneficio del lavoratore.

In conclusione, alla luce di quest'ultimo orientamento, che appare preferibile, ai fini della sussistenza della *mora credendi* nell'ambito del rapporto di lavoro è, quindi, necessario che la causa impeditiva dell'adempimento sia imputabile al datore di lavoro. È, quindi, possibile escludere il ricorso all'istituto in esame qualora sussista il caso fortuito, la forza maggiore o un *factum principis*, rappresentato da un provvedimento del giudice (quale il sequestro d'azienda) o di altra autorità pubblica, che rappresenta un motivo legittimo di rifiuto dell'attività lavorativa ai sensi dell'art. 1206 c.c. Si tratta di un impedimento oggettivo, imprevedibile, incontrollabile, non connesso all'attività aziendale e, quindi, estraneo al normale rischio d'impresa. In tale particolare evenienza, il datore di lavoro è, quindi, esonerato dall'obbligo di corrispondere la retribuzione al lavoratore <sup>(36)</sup>.

#### **4. L'applicazione della *mora credendi* nelle ipotesi di sospensione unilaterale dell'attività lavorativa. La serrata**

La figura della mora del creditore è emersa con riferimento a numerose ipotesi giuridiche <sup>(37)</sup>, ma tradizionalmente sono due i casi di sospensione unilaterale dell'attività lavorativa da parte del datore che hanno riscontrato maggiore incidenza pratica. Il primo è rappresentato dalla serrata o messa in libertà, che, nonostante al giorno d'oggi abbia scarso utilizzo, costituisce ancora un utile banco di prova delle teorie elaborate dalla dottrina. Il secondo è quello della Cassa Integrazione Guadagni (*infra* par. 4.1) la quale, invece, desta sempre un vivo interesse (si veda da ultimo: l'istituzione di appositi ammortizzatori sociali per far fronte all'emergenza causata dal Covid-19, sui cui *infra* par. 5). Ci si chiede in particolare se l'imprenditore che sospende l'attività produttiva nel periodo precedente all'autorizzazione all'integrazione salariale e che rifiuta di corrispondere la retribuzione versi nella condizione della *mora credendi*.

<sup>(35)</sup> Cfr. Cass. 8 febbraio 1986, n. 809.

<sup>(36)</sup> Cfr. Cass. 7 febbraio 2004, n. 2362.

<sup>(37)</sup> A titolo esemplificativo, occorre richiamare l'ipotesi di contratti a termine illegittimi convertiti in un rapporto a tempo indeterminato (Cass. 26 settembre 2013, n. 22057; Cass. 11 aprile 2013, n. 8851; Cass. 25 luglio 2009, n. 12333; Cass. 3 marzo 2006, n. 4677; Cass. 27 ottobre 2005, n. 20858, e quella della "doppia retribuzione" nel trasferimento d'azienda illegittimo, su cui si veda V. SPEZIALE, *Trasferimento d'azienda illegittimo e "doppia retribuzione"*, in *RIDL*, 2020, II, pp. 161 ss.

Con specifico riferimento alla prima, occorre rilevare che il problema ha interessato, di frequente, la serrata organizzata in risposta allo sciopero anomalo, soprattutto nel contesto di uno sciopero “a singhiozzo” o “a scacchiera”, con riferimento sia agli intervalli tra uno sciopero e un altro, sia ai frangenti di tempo non direttamente implicati nell’agitazione. In questi casi, ci si è chiesti se il rifiuto di ricevere e retribuire le prestazioni offerte dai lavoratori non scioperanti possa integrare la fattispecie civilistica in esame. La risposta data a tale interrogativo non è stata univoca.

Un primo orientamento giurisprudenziale <sup>(38)</sup>, oramai minoritario, ritiene legittimo tale rifiuto, che sarebbe giustificato da ragioni economiche che inducono l’imprenditore a sospendere del tutto la produzione, quantomeno per il periodo interessato dalla movimentazione sindacale.

Tale approccio ermeneutico ha fatto leva sul richiamato criterio dell’utilità e della proficuità della prestazione alla luce dei principi in materia di obbligazioni. Così, è stato affermato che la sospensione dell’attività produttiva è giustificata nel caso in cui la prestazione lavorativa risulti eccessivamente onerosa, in quanto implica un significativo aggravio dei costi di produzione, tanto da divenire antieconomica e, quindi, inutilizzabile. In forza di tale argomento, la Corte di Cassazione ha affermato che «quando nell’ipotesi di sciopero a singhiozzo o a scacchiera la prestazione offerta negli intervalli o nei reparti in cui non vi sia astensione dal lavoro risulti, in relazione alla struttura ed all’organizzazione dell’impresa, non più proficua ovvero divenga utilizzabile soltanto attraverso l’assunzione di maggiori spese ed oneri, come quelli relativi alla perdita dei prodotti, alla sospensione e riattivazione del ciclo produttivo o al mantenimento in funzione degli impianti a vuoto, legittimamente il datore di lavoro rifiuta quella prestazione lavorativa rivelatasi antieconomica e la corresponsione del corrispettivo» <sup>(39)</sup>.

Quest’approccio ermeneutico si fonda su diversi rilievi di carattere civilistico. Innanzitutto, l’offerta di una prestazione antieconomica è rifiutabile perché contraria a buona fede, dal momento che è inidonea a raggiungere il risultato presidiato

---

<sup>(38)</sup> Si veda S. VERGARI, *La serrata*, in C. ZOLI (a cura di), *Le fonti. Il diritto sindacale*, Utet, 2007, p. 758; S. VERGARI, *Le altre forme di lotta sindacale connesse o alternative allo sciopero*, ivi, pp. 589 ss.; M. NICOLOSI, *La serrata e le altre forme di lotta sindacale*, in *Temilavoro.it*, 2011, vol. 3, n. 1, p. 10; R. MANCUSO, *Lo sciopero articolato nella giurisprudenza*, cit., pp. 299 ss.

<sup>(39)</sup> Cfr. Cass. 4 marzo 1987, n. 2282. Similmente, Cass. 16 novembre 1987, n. 8401; Cass. 4 aprile 1987, n. 3303; Cass. 7 settembre 1974, n. 2433, in *FI*, 1974, I, c. 3028, con nota di P. MARTINELLI, *Sugli obblighi di buona fede negli intervalli lavorativi durante gli scioperi a singhiozzo*; Cass. 13 dicembre 1982, n. 6580. Come noto, nel contesto degli scioperi anomali che suscitano la chiusura dell’attività produttiva, la giurisprudenza accoglie in questa fase storica la teoria del “danno ingiusto”, quel pregiudizio che nell’ottica di una normale ripartizione dei rischi tra le parti risulta eccessivamente gravoso per il datore di lavoro. Al riguardo, si veda Cass. 7 febbraio 1987, n. 1331, alla luce della quale «in presenza di un’impossibilità o inadeguatezza della prestazione che, in relazione al tipo ed alla natura della produzione industriale, non essendo impiegata attivamente nelle mansioni determinate ed attribuite, venga appunto ad essere inutilizzabile e non più proficua, vengono anche in rilievo le perdite economiche della produzione industriale concernenti la distruzione o l’inefficienza del prodotto ottenuto ovvero l’assunzione di maggiori oneri o costi, quali quelli inerenti alla sospensione o riattivazione del ciclo produttivo, o all’opposto mantenimento in funzione degli impianti a vuoto». Nella giurisprudenza di merito, si veda Trib. Treviso 24 aprile 1989, in *DL*, 1989, II, p. 275.

dall'accordo tra le parti. Inoltre, la prestazione ridotta in ragione delle circostanze dello sciopero (anomalo, ma anche continuativo) rientra nella fattispecie dell'*aliud pro alio* <sup>(40)</sup>.

Dall'altro lato, un secondo orientamento a quanto consta maggioritario, ritiene sussista un motivo legittimo di rifiuto in presenza dell'impossibilità sopravvenuta di ricevere la prestazione. Sicché, il rifiuto opposto dal datore di lavoro all'attività lavorativa offerta dai lavoratori è legittimo nel caso in cui risulti impossibile utilizzare temporaneamente la prestazione, con una valutazione dell'impossibilità da condurre alla luce dell'art. 1256 c.c. e, quindi, dei principi generali in materia di obbligazioni <sup>(41)</sup>. Non basta che l'attività offerta dal lavoratore sia antieconomica, ma occorre che in ragione dello sciopero, non sia possibile per il datore riceverla <sup>(42)</sup>.

Accogliendo tale soluzione, la giurisprudenza più recente ha, quindi, affermato che, ai fini della legittimità del rifiuto della prestazione da parte del datore di lavoro, deve sussistere un'impossibilità ai sensi del citato art. 1256 c.c., che costituisce un motivo legittimo di rifiuto ai sensi del 1206 c.c., tale da escludere, quindi, la messa in mora del creditore <sup>(43)</sup>.

In questo contesto, è evidente come la linea di confine tra due aspetti ontologicamente distinti nella disciplina civilistica, quali l'impossibilità sopravvenuta di cui all'art. 1256 c.c. e il motivo legittimo di rifiuto della prestazione ai sensi dell'art. 1206 c.c., diviene più labile, e ciò in quanto, come si è detto, il substrato della prestazione e l'attività lavorativa stessa finiscono con l'essere un tutt'uno, sicché l'impossibilità di ricevere rende la prestazione stessa impossibile.

#### 4.1. *Segue: la cassa integrazione guadagni*

Come noto, la questione della sussistenza della *mora credendi* interessa anche l'arco di tempo che precede il provvedimento di concessione della cassa integrazione guadagni, rispetto al quale ci si chiede se il datore di lavoro che sospende unilateralmente l'attività produttiva sia comunque obbligato a corrispondere ai propri dipendenti o la retribuzione, o una somma pari al trattamento economico dell'ammortizzatore sociale. A tale interrogativo, la giurisprudenza è solita dare una risposta positiva <sup>(44)</sup>, che si giustifica alla luce del principio del "rischio di impresa", secondo il quale il datore di

<sup>(40)</sup> Cfr. Cass. 1° settembre 1982, n. 4557; Cass. 9 maggio 1984, n. 2840; Cass. 28 marzo 1986, n. 2214. Si segnala, tra la giurisprudenza di merito, Pret. Lodi 5 novembre 1992, in *RGL*, 1994, II, p. 87; Pret. Milano 25 maggio 1990, in *OGL*, 1990, n. 3; Pret. Prato 10 aprile 1990.

<sup>(41)</sup> Cfr. E. GHERA, F. LISO, *op. cit.*, p. 990; F. LISO, *op. cit.*, pp. 53 ss.; G. GIUGNI, *Diritto sindacale*, Cacucci, 2014, pp. 277 ss. Sulla differenza tra danno alla produzione e danno alla produttività, la critica rispetto al precedente orientamento giurisprudenziale muove dal rilievo secondo il quale il criterio dell'utilità della prestazione è iniquo, perché fa gravare sui lavoratori una caratteristica della prestazione che dipende unicamente dalle scelte compiute dal datore.

<sup>(42)</sup> Sul tema si veda D. GAROFALO, *Lo sciopero*, cit., pp. 87 ss.

<sup>(43)</sup> Cfr. Pret. Napoli 9 marzo 1984 e Pret. Napoli 14 febbraio 1984, in *RGL*, 1984, II, pp. 580 ss., con nota di R. SANTUCCI, *Su una vicenda singolare in materia di serrata e di permessi retribuiti*.

<sup>(44)</sup> Cfr. Cass. 8 febbraio 2017, n. 3368; Cass. 20 gennaio 2001, n. 831; Cass. 3 ottobre 1991, n. 10298; Cass. 4 dicembre 1982, n. 6614. In dottrina, si veda G. GHEZZI, *op. cit.*, p. 12, secondo il quale l'imprenditore deve sopportare le «conseguenze dei rischi che attengono alla conduzione dell'impresa (guasti alle macchine, interruzioni derivanti dal venir meno dell'energia elettrica, temporanea

lavoro è tenuto a sopportare i rischi attinenti alla propria sfera <sup>(45)</sup>. La richiamata circostanza determina, pertanto, la *mora credendi* del datore, che è conseguentemente obbligato a risarcire il danno corrispondente alle retribuzioni dovute nel periodo interessato dalla sospensione dell'attività, posto che i problemi riguardanti la gestione o l'organizzazione dell'impresa non costituiscono cause giustificative del rifiuto della prestazione lavorativa <sup>(46)</sup>.

In particolare, è stato affermato che «in tema di cassa integrazione guadagni straordinaria, le modificazioni sul piano del rapporto di lavoro e la nascita del rapporto previdenziale si producono solo in conseguenza dell'emanazione del provvedimento di autorizzazione all'integrazione salariale e con decorrenza dal provvedimento stesso, sicché per il periodo anteriore, in caso di unilaterale sospensione del rapporto di lavoro, l'imprenditore, versando in *mora credendi*, resta obbligato al pagamento delle retribuzioni in applicazione della normativa comune, salvo rimborso ove ottenga il richiesto intervento di integrazione, o in via definitiva in caso contrario» <sup>(47)</sup>.

Le sopravvenienze non integrano, quindi, un'ipotesi di motivo legittimo di rifiuto ai sensi dell'art. 1206 c.c., <sup>(48)</sup>, rinvenibile soltanto in presenza di un *factum principis* e, cioè, di un provvedimento dell'autorità pubblica che disponga la sospensione dell'attività produttiva <sup>(49)</sup>, oppure nel caso dell'impossibilità della stessa prestazione <sup>(50)</sup>.

Tuttavia, la soluzione accolta dalla giurisprudenza maggioritaria pare non convincente, soprattutto nel caso in cui la domanda di cassa integrazione sia successivamente accolta. Infatti, nonostante l'intenzione perseguita sia quella della maggior tutela possibile per il lavoratore, che ben si concilia con la *ratio* della *mora credendi*, il ragionamento appare contraddittorio, poiché sembra trascurare che nel periodo che precede l'autorizzazione alla cassa integrazione, il datore di lavoro già versa nella situazione di crisi che rende impossibile oggettivamente l'accoglimento della prestazione lavorativa e che costituisce oltretutto il presupposto stesso della concessione della misura in questione, costituendo un impedimento oggettivo al normale svolgimento del rapporto.

mancanza di materie prime, ristagni negli approvvigionamenti, incendi in stabilimenti secondari etc.)). Più di recente, si veda Trib. Catania 11 gennaio 2019, n. 39; Trib. Chieti n. 161/2018, cit.

<sup>(45)</sup> A meno che il datore di lavoro non abbia stipulato un accordo con le organizzazioni sindacali, cui i lavoratori conferiscono specifico incarico, in forza del quale il datore sia esonerato dall'obbligo retributivo indipendentemente dall'esito della richiesta della concessione dell'integrazione salariale. Al riguardo, si veda Cass. 22 ottobre 1999, n. 11916; Cass. 21 novembre 1997, n. 11650.

<sup>(46)</sup> Cfr. Cass. 4 luglio 1997, n. 6015.

<sup>(47)</sup> Cfr. Cass. 28 luglio 1995, n. 8269.

<sup>(48)</sup> Cfr. Cass. 21 novembre 1986, n. 6872; Cass. 11 giugno 1990, n. 5653, alla luce della quale si è escluso che un'impresa costruttrice di autostrade sia liberata dall'obbligo retributivo per l'impossibilità della lavorazione derivata dalla mancata fornitura del materiale da parte dell'ente appaltante, poiché tale circostanza rappresenta una mera *difficultas* comunque ascrivibile al rischio che incombe sul datore.

<sup>(49)</sup> Costituiscono impossibilità sopravvenuta gli ordini dell'autorità pubblica che sono del tutto estranei dalla volontà dell'obbligato. Al riguardo, deve escludersi, l'esonero della responsabilità di quest'ultimo nel caso in cui si tratti di atto amministrativo illegittimo ove costui vi abbia dato causa colposamente e, segnatamente, non si sia diligentemente attivato in modo adeguato al fine di ottenerne la revoca o l'annullamento (si veda Cass. 19 ottobre 2007, n. 21973). Inoltre, tali provvedimenti non devono essere prevedibili, secondo la comune diligenza, nel momento in cui l'obbligazione è sorta (Cass. 23 febbraio 2000, n. 2059) e l'obbligato deve comunque aver esperito ogni possibile tentativo per adempiere l'obbligazione (Cass. 8 giugno 2018, n. 14915; Cass. 10 giugno 2016, n. 11914).

<sup>(50)</sup> Cfr. Cass. n. 11650/1997, cit.; Cass. n. 11916/1999, cit.

Le decisioni giurisprudenziali, quindi, sembrano allargare eccessivamente le maglie del “rischio di impresa”, finendo con l’aggravare ingiustificatamente la posizione del datore di lavoro, per la sola assenza, nel periodo di riferimento, della formale concessione della cassa integrazione, che potrebbe pure essere scaturita da un mero ritardo procedimentale.

Appare non condivisibile il ragionamento che conduce a rinvenire gli estremi della *mora credendi* in una situazione nella quale la mancata cooperazione del datore e il rifiuto della prestazione lavorativa sono determinati da circostanze – quali la durata di una procedura – non imputabili al creditore e da lui non controllabili.

In tale ipotesi – nella quale la condizione di crisi impedisce di fornire il «substrato della prestazione lavorativa» – parrebbe più opportuno accogliere la diversa soluzione dell’impossibilità temporanea, che esclude in radice l’istituto della mora e libera il datore dall’obbligo di corrispondere la retribuzione nel predetto arco di tempo.

Sarebbe opportuno circoscrivere lo stesso principio di “rischio di impresa”, cui fa appiglio la giurisprudenza di legittimità, alle sole ipotesi rappresentate dalle conseguenze strettamente legate alla conduzione dell’attività produttiva<sup>(51)</sup>. Diversamente, si giunge al risultato di addossare un sacrificio al datore di lavoro che sfugge dalla sua sfera di controllo e che frustra la portata dell’art. 41 Cost., mascherando una sorta di responsabilità oggettiva.

## 5. La mora credendi nell’emergenza Covid-19

I problemi sinora trattati lasciano spazio ad alcune considerazioni sistematiche in relazione all’attuale contesto dell’emergenza epidemiologica e sanitaria causata dal Covid-19.

Al riguardo, è noto che il Governo è intervenuto, in maniera alluvionale, con una serie di provvedimenti diretti sia a contenere il contagio, sia a far fronte alle pesanti ricadute economiche ed occupazionali conseguenti al *lockdown* delle attività produttive non essenziali o strategiche all’interno del territorio nazionale (d.P.C.M. 11 marzo 2020, d.P.C.M. 22 marzo 2020, in attuazione del d.l. n. 6/2020, e, da ultimo, il d.l. n. 83/2020). In estrema sintesi, quanto al primo profilo, si è provveduto a sospendere una larga parte delle attività produttive; quanto al secondo, il decreto “cura Italia” (d.l. n. 18/2020, convertito dalla l. n. 27/2020 e modificato dal decreto “rilancio”, d.l. n. 34/2020, convertito, con modificazioni, dalla l. n. 77/2020) ha previsto l’istituzione di appositi ammortizzatori sociali per sostenere le imprese più colpite, (estesi dal decreto “ristoro”, d.l. n. 137/2020, convertito dalla l. n. 176/2020, nel quale sono confluiti i decreti “ristoro-*bis*”, d.l. n. 149/2020, “ristoro-*ter*”, d.l. n. 154/2020 e “ristoro-*quater*”, d.l. 157/2020).

Questa situazione di crisi conduce ad un rinnovato interesse per il tema della *mora credendi* del datore.

Quanto agli ammortizzatori sociali, è possibile chiedersi se la sospensione unilaterale dell’attività nel periodo che precede l’emanazione del provvedimento autorizzativo alla cassa integrazione faccia ricadere il datore nella situazione della *mora credendi*.

---

<sup>(51)</sup> Cfr. Cass. n. 11916/1999, cit.

Al riguardo, il *lockdown* che ha paralizzato larga parte del tessuto produttivo – e che potrebbe peraltro colpire nuovamente il nostro Paese per il preoccupante aumento dei contagi – si traduce, di fatto, in un’impossibilità, per i lavoratori ivi impiegati, di svolgere la prestazione lavorativa, cui consegue, inevitabilmente l’esclusione in radice della situazione di *mora credendi* del datore di lavoro. Non si può, infatti, parlare, in questo caso, di un rifiuto della prestazione e di una sospensione unilaterale dell’attività da parte del datore, ma di una vera impossibilità, determinata da un *factum principis* (i provvedimenti ministeriali) che ha disposto la momentanea sospensione dell’attività stessa.

Diversamente accade per le imprese non interessate dalla temporanea chiusura. In questa ipotesi, infatti, il datore di lavoro non in grado di corrispondere la retribuzione ai lavoratori nell’arco di tempo che precede il provvedimento di autorizzazione alla cassa integrazione guadagni a causa della forte contrazione del mercato e delle difficoltà economiche determinate dall’emergenza globale del Covid-19, potrebbe essere esposto al rischio di ricadere nella condizione di *mora credendi*, qualora si accogliesse l’orientamento giurisprudenziale richiamato nel precedente paragrafo.

Similmente potrebbe accadere nell’ipotesi, alla quale si accennava in premessa, in cui allo stesso sia negata la concessione dell’ammortizzatore sociale per causa a lui non imputabile, come accade nei casi di esaurimento dei fondi stanziati o di assenza dei requisiti richiesti dalla legge in capo ai prestatori di lavoro.

In questi casi, la soluzione a favore della sussistenza della *mora credendi*, alla quale si porrebbe facendo un’applicazione rigida delle regole civilistiche sembra, però, non tener conto della *ratio* della materia lavoristica e della sua specialità rispetto al diritto civile.

Nel risolvere il problema, infatti, occorre considerare la peculiarità propria del rapporto di lavoro, rappresentata dalla fungibilità della prestazione lavorativa, che si riflette nella sua modificabilità da parte del datore di lavoro, in forza dello *ius variandi*.

Il richiamato connotato della fungibilità può essere elevato a parametro con cui verificare la sussistenza della *mora credendi*. Infatti, il datore di lavoro che nella situazione di crisi rifiuta la prestazione, nonostante la possibilità di destinare il lavoratore ad altre attività, non sembra poter invocare l’esistenza di un motivo legittimo di rifiuto di cui all’art. 1206 c.c. e, conseguentemente, ricade nella mora.

Diversamente, se la prestazione è divenuta temporaneamente inutilizzabile e peraltro non residuano impieghi alternativi cui adibire il prestatore di lavoro, il datore di lavoro che non voglia recedere dal rapporto perché interessato a mantenerlo in vita nell’auspicio di una ripresa dell’attività produttiva, sembra poter legittimamente rifiutare la prestazione, rinvenendosi qui un motivo legittimo di rifiuto di cui all’art. 1206 c.c.

Ciò a maggior ragione laddove si consideri che il datore potrebbe, in questo caso, procedere al licenziamento economico del dipendente ove non operante il blocco

## Emergenza epidemiologica e strumenti di sostegno al reddito: la cassa integrazione guadagni con causale “Covid-19”

*di Claudia Carchio*

**Abstract** – Le misure di sostegno al reddito adottate dal Governo per attenuare le ricadute occupazionali dell'emergenza Covid-19 (dal d.l. n. 18/2020 c.d. “cura Italia” al d.l. n. 34/2020 c.d. “rilancio”, al d.l. n. 104/2020 c.d. “agosto”, alla l. n. 176/2020) inducono ad una comparazione con la disciplina ordinaria di cui al d.lgs. n. 148/2015 che consente di coglierne le specificità e al contempo di evidenziarne alcune criticità, pervenendo alla conclusione che la disciplina del 2015, come quella del 1991, risulta poco adatta a fronteggiare l'emergenza strutturale che connota il mercato del lavoro italiano.

**Abstract** – The income support measures implemented by the government in order to reduce the impact of the Covid-19 emergency on employment (in particular Decree-Law No. 18/2020, so-called “cura Italia”, Decree-Law No. 34/2020, so-called “rilancio”, Decree-Law No. 104/2020 so-called “agosto”, Law No. 176/2020), call for a comparison with the ordinary provisions laid down by Legislative Decree No. 148/2015. The conclusion is that the 2015 provision, like that envisaged in 1991, is ill-suited to facing the structural emergency that affect the Italian labour market.

**Sommario:** 1. La tutela dell'occupazione alla prova dell'emergenza Covid-19. – 2. Le misure di sostegno al reddito da lavoro dipendente nell'emergenza epidemiologica: gli istituti “speciali” del d.l. n. 18/2020. – 3. Il trattamento di integrazione salariale ordinario con causale “emergenza Covid-19”. – 3.1. La disciplina della Cigo Covid-19. – 3.2. L'accesso alla Cigo Covid-19 tra allentamento degli oneri procedurali e introduzione di regimi decadenziali. – 4. Il ruolo residuale dei trattamenti di integrazione salariale straordinari. – 4.1. Il trattamento Cigo per le imprese già beneficiarie di Cigs. – 4.2. La Cigo Covid-19 per le aziende che si trovano in Cigs. – 5. La cassa integrazione speciale per gli operai e gli impiegati a tempo indeterminato dipendenti da imprese agricole. – 6. La sanatoria per i contratti a termine rinnovati o prorogati da datori di lavoro che accedono agli ammortizzatori sociali con causale “Covid-19”. – 7. I limiti finanziari: alcune considerazioni conclusive sull'effettività della tutela dei trattamenti di sostegno al reddito dell'emergenza.

### 1. La tutela dell'occupazione alla prova dell'emergenza Covid-19

La cospicua serie di interventi normativi con cui il Governo ha affrontato la crisi economica e occupazionale conseguente al diffondersi della pandemia da Covid-19 ha dato vita a quello che può essere definito, per mole ed ampiezza dei provvedimenti adottati, un vero e proprio *corpus* normativo dell'emergenza, le cui fila sono andate

sempre più ingrossandosi col susseguirsi degli atti dell'Esecutivo a partire dal 31 gennaio 2020 <sup>(1)</sup>.

Se la crisi sanitaria dovuta all'epidemia da Covid-19 ha richiesto misure straordinarie per la tutela della salute dei cittadini – prima fra tutte il confinamento domiciliare – la crisi economica e di liquidità dovuta alla paralisi delle attività produttive che ne è conseguita ha imposto l'adozione di una rete di protezione per le aziende e i lavoratori coinvolti operante sino alla fine dell'anno <sup>(2)</sup>, salvo un nuovo confinamento domiciliare che si profila all'orizzonte per il progressivo giornaliero aumento dei casi di contrazione del virus.

In questo contesto, un ruolo di assoluta centralità è stato attribuito agli ammortizzatori sociali, variamente declinati nei decreti-legge adottati da marzo 2020 in poi <sup>(3)</sup>.

In una sorta di scambio alla pari, all'integrazione e al sostegno dei redditi persi dai lavoratori si è accompagnata l'imposizione del divieto, a decorrere dalla data di entrata in vigore del d.l. n. 18/2020 e sino al 31 gennaio 2021 <sup>(4)</sup>, di procedere a licenziamenti

<sup>(1)</sup> Si veda al proposito la sequenza di atti emanati dal Governo a partire dal 31 gennaio 2020 sino al 24 dicembre 2020, data di entrata in vigore della l. n. 176/2020: d.P.C.M. 31 gennaio 2020, emanata *ex artt.* 7 e 24, d.lgs. n. 1/2018; d.l. n. 6/2020, convertito con modificazioni dalla l. n. 13/2020; d.P.C.M. 23 febbraio 2020; d.P.C.M. 25 febbraio 2020; d.P.C.M. 1° marzo 2020; d.l. n. 9/2020; d.P.C.M. 4 marzo 2020; d.P.C.M. 8 marzo 2020; d.l. n. 11/2020; d.P.C.M. 9 marzo 2020; d.P.C.M. 11 marzo 2020 (c.d. “decreto #iorestoacasa”); d.l. n. 18/2020, convertito con modificazioni dalla l. n. 27/2020; d.P.C.M. 22 marzo 2020; d.l. n. 19/2020, convertito con modificazioni dalla l. n. 35/2020; d.P.C.M. 1° aprile 2020; d.P.C.M. 6 aprile 2020; d.l. n. 22/2020, convertito con modificazioni dalla l. n. 41/2020; d.l. n. 23/2020, convertito con modificazioni dalla l. n. 40/2020; d.P.R. 9 aprile 2020; d.P.C.M. 10 aprile 2020; d.P.C.M. 20 aprile 2020; d.P.C.M. 26 aprile 2020; d.l. n. 28/2020; d.l. n. 29/2020; d.l. n. 30/2020; d.P.C.M. 12 maggio 2020; d.l. n. 33/2020; d.P.C.M. 17 maggio 2020; d.P.C.M. 18 maggio 2020; d.l. n. 34/2020, convertito con modificazioni dalla l. n. 77/2020; d.P.C.M. 11 giugno 2020; d.l. n. 52/2020; d.P.C.M. 14 luglio 2020; d.l. n. 83/2020; d.P.C.M. 7 agosto 2020; d.l. n. 104/2020, convertito con modificazioni dalla l. n. 126/2020; d.P.C.M. 13 ottobre 2020; d.P.C.M. 18 ottobre 2020; d.P.C.M. 25 ottobre 2020; d.l. n. 137/2020 convertito con modificazioni dalla l. n. 176/2020; d.P.C.M. 3 novembre 2020; d.l. n. 149/2020; d.l. n. 154/2020; d.l. n. 157/2020; *adde* d.P.C.M. 7 ottobre 2020 che ha prorogato lo stato di emergenza sino al 31 gennaio 2021. D'ora innanzi nei richiami ai vari decreti legge per brevità si ometterà di citare la legge di conversione.

<sup>(2)</sup> Misure analoghe sono del resto state adottate nella grande maggioranza dei Paesi colpiti dal Coronavirus come ben descrivono i report nazionali raccolti nell'[Italian Labour Law e-Journal](#).

<sup>(3)</sup> Vedi d.l. n. 18/2020 (c.d. “cura Italia”), come successivamente integrato dal d.l. n. 34/2020 (c.d. “rilancio”); d.l. n. 52/2020; d.l. n. 104/2020 (c.d. “agosto”); d.l. n. 137/2020 (c.d. “ristori”); d.l. n. 149/2020 (c.d. “ristori-*bis*”); d.l. n. 154/2020 (c.d. *ristori-ter*); d.l. n. 157/2020 (c.d. *ristori-quater*). Da segnalare che l'art. 1, l. n. 77/2020, di conversione del d.l. n. 34/2020, ha disposto l'abrogazione, con salvezza degli effetti già prodottisi, del d.l. n. 52/2020, le cui norme sono state recepite e integrate nel testo del d.l. n. 18/2020, mentre l'art. 1, comma 2, l. n. 176/2020, di conversione del d.l. n. 137/2020 ha previsto l'abrogazione dei d.l. n. 149, n. 154 e n. 157, al contempo disponendo che rimangano validi gli atti e i provvedimenti adottati e siano fatti salvi gli effetti e i rapporti giuridici dispiegatisi in tempo di loro vigenza.

<sup>(4)</sup> Quest'ultimo termine è stato esteso dall'art. 12, commi 9 e 10, d.l. n. 137/2020 come convertito in l. n. 76/2020; in precedenza, l'art. 14, d.l. n. 104/2020, aveva previsto che il blocco dei licenziamenti operasse sino al 31 dicembre 2020 per le sole aziende che non avessero integralmente fruito dei trattamenti Cig con causale “Covid-19” per la durata massima consentita ovvero dell'esonero dal versamento dei contributi previdenziali di cui all'art. 3, così introducendo una sorta di scadenza “mobile” del divieto in parola; ancor prima il divieto di effettuare licenziamenti economici era stato previsto in termini assoluti dall'art. 46, d.l. n. 18/2020, nella sua versione originaria per i 60 giorni successivi alla sua entrata in vigore e, a seguito della modifica di cui all'art. 80, comma 1, lett. *a*, d.l. n. 34/2020, per

per ragioni economiche, tanto di tipo collettivo (*ex artt. 4 e 24, l. n. 223/1991*) che individuale (*ex art. 3, l. n. 604/1966*) <sup>(5)</sup>.

Va, tuttavia, segnalato che la normativa emergenziale ha congegnato un impianto normativo molto articolato, il cui obiettivo è quello di assicurare – seppur nella situazione contingente – una tutela universalistica <sup>(6)</sup>, rivolta cioè a tutti coloro che abbiano perso, in tutto o in parte, il reddito a causa dei provvedimenti adottati per contenere l'emergenza epidemiologica.

Tanto trova conferma nella vasta gamma di strumenti di sostegno al reddito che spazia dai più tradizionali ammortizzatori sociali, seppur adattati alle peculiarità del caso, quali la Cig, anche in deroga, e le prestazioni dei Fondi bilaterali di sostegno al reddito <sup>(7)</sup>, a provvidenze di natura indennitaria concesse *una tantum* <sup>(8)</sup>, meno conosciute al

i 5 mesi successivi all'entrata in vigore del d.l. n. 18/2020 (sino cioè al 17 agosto 2020); *adde mess. Inps* 1° giugno 2020, n. 226.

<sup>(5)</sup> Cfr. in dottrina M. MISCIONE, *Il Diritto del lavoro ai tempi orribili del coronavirus*, in *LG*, 2020, n. 4, pp. 221 ss.; A. RIPA, S. GARZENA, *Coronavirus e divieti di licenziamento: più dubbi che indicazioni*, in *DPL*, 2020, n. 14, pp. 871 ss.; P. IERVOLINO, *Sospensione (rectius nullità) dei licenziamenti economici per il COVID – 19 e dubbi di legittimità costituzionale*, in *Giustizia Civile.com*, 2020, n. 4, pp. 1 ss.; U. GARGIULO, V. LUCIANI, *Emergenza Covid-19 e «blocco» dei licenziamenti: commento all'art. 46 del d.l. n. 18/2020 (conv. in l. n. 27/2020)*, in O. BONARDI, U. CARABELLI, M. D'ONGHIA, L. ZOPPOLI (a cura di), *Covid-19 e diritti dei lavoratori*, Ediesse, 2020, pp. 205 ss.; F. CHIETERA, *Covid e licenziamenti*, P. PASSALACQUA, *I limiti al licenziamento nel D.L. n. 18 del 2020*, A. PRETEROTI, A. DELOGU, *I licenziamenti collettivi e individuali al tempo del coronavirus*, tutti in A. PILEGGI (a cura di), *Il diritto del lavoro dell'emergenza epidemiologica*, LPO, 2020; P. STERN, *Divieto di licenziamento nell'emergenza Covid-19. E se le aziende hanno licenziato?*, in *Ipsos Quotidiano*, 9 giugno 2020; E. MASSI, *Le sospensioni dei licenziamenti per GMO ai tempi del coronavirus*, in *DPL*, 2020, n. 23, pp. 1438 ss.; M. DE LUCA, *Blocco dei licenziamenti al tempo del Covid-19: alla ricerca delle tipologie di licenziamento che ne risultano investite (note minime)*, Working Paper CSDLE “Massimo D’Antona” – IT, 2020, n. 424; F. STAMERRA, *I licenziamenti economici “impossibili” dal Secondo Dopoguerra al Covid-19*, nel volume II, sez. II, di quest'opera.

<sup>(6)</sup> Secondo M. MISCIONE, *Il diritto del lavoro in prospettiva coronavirus*, cit., «con la legislazione Covid-19, si è riusciti a contemperare due esigenze fra loro difficili: l'urgenza (talvolta fretta) ed al tempo stesso ricerca di completezza, nel tentativo d'aiutare “tutti”, con ricerca in progressione per non dimenticare nessuno».

<sup>(7)</sup> Cfr. Titolo II, Capo I, d.l. n. 18/2020 e s.m.i., artt. 19-22-*quinquies*.

<sup>(8)</sup> Una misura simile, anche se non del tutto sovrapponibile non trattandosi di una vera e propria erogazione *una tantum*, potrebbe ritenersi lo speciale “trattamento di disoccupazione” introdotto dall'art. 19, d.l. n. 185/2008, convertito dalla l. n. 2/2009, che, a prescindere dalla denominazione, costituiva una sorta di integrazione salariale in deroga del tutto peculiare in quanto riservata, in caso di crisi aziendale o occupazionale, a tutti i lavoratori subordinati, a tempo indeterminato e determinato, compresi anche gli apprendisti e i lavoratori somministrati, impiegati presso i datori di lavoro, anche non imprenditori, come per esempio gli studi professionali, purché non destinatari, per settore o dimensione, della Cig e che fossero in possesso dei normali requisiti contributivi e assicurativi richiesti per l'accesso all'indennità di disoccupazione; quel beneficio poteva essere goduto per una durata massima di 90 giornate nell'arco dell'anno, per un importo corrispondente a quello della normale indennità (60% della retribuzione per l'indennità a requisiti normali, 35% per l'indennità a requisiti ridotti), aumentata del 20% a carico di un ente bilaterale o di un fondo interprofessionale per la formazione continua; cfr. D. GAROFALO, *Gli ammortizzatori sociali in deroga*, Ipsos, 2010, pp. 87 ss.; F. LISO, [Brevi note sull'articolo 19 del recente decreto legge 185 intervenuto sulla materia degli ammortizzatori sociali](#), Working Paper ADAPT, 2008, n. 68; F. LISO, *Gli ammortizzatori sociali. Percorsi evolutivi e incerte prospettive di riforma*, in P. CURZIO (a cura di), *Ammortizzatori sociali, regole, deroghe, prospettive*, Cacucci, 2009, pp. 19 ss.; F. LISO, *Appunti su alcuni profili dell'articolo 19, decreto-legge n. 185/2008 convertito nella legge n. 2/2009*, in *RDSS*, 2009, n. 3, pp. 701 ss.; S. SPATTINI, *Gli ammortizzatori sociali per il lavoro non standard: il nuovo quadro legale*, in *DRI*, 2009, n. 4, pp. 938 ss.; M. PALLINI, *Sono compatibili gli ammortizzatori sociali “in*

tradizionale sistema di sicurezza sociale per la tutela del reddito in caso di sospensione del rapporto o dell'attività di lavoro <sup>(9)</sup>.

Queste ultime, peraltro, in considerazione dei perduranti effetti dell'emergenza, sono state rifinanziate dapprima dal d.l. n. 34/2020 che le ha al contempo estese ad ulteriori categorie di soggetti originariamente esclusi quali i lavoratori intermittenti, i somministrati del settore del turismo e degli stabilimenti termali, gli incaricati di vendite a domicilio e i lavoratori domestici <sup>(10)</sup>, nonché dai d.l. n. 104/2020, n. 137/2020.

## 2. Le misure di sostegno al reddito da lavoro dipendente nell'emergenza epidemiologica: gli istituti "speciali" del d.l. n. 18/2020

Per i lavoratori dipendenti, il Governo, (in)seguendo il diffondersi dell'epidemia, ha introdotto con il d.l. n. 9/2020 vari ammortizzatori sociali, dapprima riferiti alle sole c.d. "zone rosse" <sup>(11)</sup> e "zone gialle" di Lombardia, Veneto ed Emilia-Romagna <sup>(12)</sup> e in seguito estesi all'intero Paese con il d.l. n. 18/2020 come successivamente emendato ed integrato.

Il "modello" proposto inizialmente a seguito dei provvedimenti d'urgenza che hanno imposto l'arresto delle attività produttive per cercare di contenere il diffondersi dell'epidemia, ritoccato solo in alcuni aspetti di dettaglio in corso d'applicazione, non concretizza un sistema di sostegno al reddito autonomo e compiuto, né dotato di portata innovativa, in quanto esso si aggiunge agli ammortizzatori sociali ordinari di cui ripropone, altresì, la medesima struttura già delineata dal d.lgs. n. 148/2015 <sup>(13)</sup>.

---

*deroga" con la disciplina degli aiuti di stato*, in RDSS, 2009, n. 2, pp. 353 ss.; M. CINELLI, *Diritto della previdenza sociale*, Giappichelli, 2010.

<sup>(9)</sup> Per l'analisi di queste misure si rinvia a S. CAFFIO, *La galassia delle "indennità Covid-19" per "specifiche" categorie di lavoratori: spunti per il ripensamento del modello di protezione sociale del lavoro "discontinuo"*, e S. CAFFIO, *Il sostegno al reddito per i dirigenti e i lavoratori domestici: tra l'iniziale esclusione e un parziale ravvedimento*, entrambi in questa sezione.

<sup>(10)</sup> Si vedano gli artt. 84-85, d.l. n. 34/2020; si veda anche la circ. Inps 6 luglio 2020, n. 80.

<sup>(11)</sup> L'All. 1, d.P.C.M. 1° marzo 2020, individua i Comuni di: a) Bertinico; b) Casalpusterlengo; c) Castelgerundo; d) Castiglione D'Adda; e) Codogno; f) Fombio; g) Maleo; h); San Fiorano; i) Somaglia; l) Terranova dei Passerini nella Regione Lombardia e di Vo' nella Regione Veneto.

<sup>(12)</sup> Vedi ancora d.P.C.M. 1° marzo 2020, poi abrogato dal d.P.C.M. 8 marzo 2020.

<sup>(13)</sup> Sulla riforma degli ammortizzatori sociali in costanza di rapporto di lavoro di cui al d.lgs. n. 148/2015 vedi tra i molti: C.A. NICOLINI (a cura di), *Gli ammortizzatori sociali riformati*, Giuffrè, 2018; C.A. NICOLINI, *La cassa integrazione guadagni*, in G. ZILIO GRANDI, M. BIASI (a cura di), *Commentario breve alla riforma "Jobs Act"*, Cedam, 2016, pp. 353 ss.; D. GAROFALO, *Il sostegno al reddito in costanza di rapporto di lavoro*, in P. CURZIO (a cura di), *Previdenza ed assistenza sociale*, Giuffrè, 2017, pp. 93 ss.; D. GAROFALO, *La nuova disciplina della cassa integrazione guadagni (d.lgs. 14 settembre 2015, n. 148)*, in F. SANTONI, M. RICCI, R. SANTUCCI (a cura di), *Il diritto del lavoro all'epoca del Jobs Act*, ESI, 2016, pp. 233 ss.; S. RENGA, *Cassa integrazione guadagni e testo unico: ossimori e vecchi merletti*, in LD, 2017, n. 2, pp. 217 ss.; E. BALLETTI, D. GAROFALO (a cura di), *La riforma della Cassa Integrazione guadagni nel Jobs Act 2*, Cacucci, 2016; M. MISCIONE, *La Cassa integrazione dopo il Jobs Act*, in F. CARINCI (a cura di), *Jobs Act: un primo bilancio. Atti del XI Seminario di Bertinoro-Bologna del 22-23 ottobre 2015*, ADAPT University Press, 2016, pp. 414 ss.; G. ORLANDINI, *La via italiana alla flexicurity: la riforma degli ammortizzatori sociali nel Jobs Act*, in *Questione Giustizia*, 2015, n. 3, pp. 67 ss.; M. CINELLI, *Jobs Act e dintorni. Appunti sulle metamorfosi in progress nel sistema delle tutele sociali*, in RDSS, 2015, n. 2, pp. 285 ss.; M. D'ONGHIA, *I nuovi ammortizzatori sociali*, in M. MASCINI (a cura di), *L'Annuario del lavoro 2015*, Il Diario del Lavoro, 2015,

Le diverse forme di intervento integrativo del reddito previste per l'emergenza sanitaria operano infatti l'una in via sussidiaria, e al contempo complementare, rispetto alle altre, ricalcando lo schema proprio del sistema tradizionale di ammortizzatori sociali in cui la tutela è nata e si è consolidata come ontologicamente selettiva<sup>(14)</sup>. Tale sistema, che di fatto non garantisce una protezione universalistica nei casi di perdita del reddito, prevede che dove "non arrivano" la cassa integrazione guadagni ordinaria (Cigo) e straordinaria (Cigs), riservate solo ad alcune categorie di datori di lavoro, individuate sulla base del settore d'appartenenza e delle dimensioni occupazionali<sup>(15)</sup>, subentrano i Fondi bilaterali di sostegno al reddito (estesi, dopo la riforma degli ammortizzatori sociali di cui al d.lgs. n. 148/2015, a tutti i datori di lavoro esclusi dall'ambito di applicazione di Cigo e Cigs che occupino più di 5 dipendenti)<sup>(16)</sup> e, in ultima istanza, la cassa integrazione guadagni in deroga (Cigd).

Quest'ultima, quale strumento a carattere temporaneo e condizionato da risorse finanziarie limitate, pur se gravanti sulla fiscalità generale, interviene infatti di volta in volta, su impulso del decisore politico, per estendere l'ambito di applicazione delle

---

pp. 151 ss.; P. BOZZAO, *Gli ammortizzatori sociali nel sistema del Jobs Act: una visione d'insieme*, in *DLM*, 2015, n. 3, pp. 519 ss.

<sup>(14)</sup> Sulle origini e sulla evoluzione del sistema degli ammortizzatori sociali cfr. S. GIUBBONI, *Struttura ed evoluzione del sistema previdenziale italiano: note di ricerca*, Working Paper CSDLE "Massimo D'Antona" – IT, 2017, n. 329; F. LISO, *Brevi appunti sugli ammortizzatori sociali*, in AA.VV., *Studi in Onore di Edoardo Ghera*, Cacucci, 2008; 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.; M. MISCIONE, *Cassa integrazione e tutela della disoccupazione*, Jovene, 1978; G.G. BALANDI, *Tutela del reddito e mercato del lavoro nell'ordinamento italiano*, Giuffrè, 1984, pp. 104 ss.; M. CINELLI, *La tutela del lavoratore contro la disoccupazione*, Franco Angeli, 1982, pp. 203 ss.

<sup>(15)</sup> Vedi artt. 10 e 20, d.lgs. n. 148/2015, che individuano rispettivamente il campo di applicazione per Cigo e Cigs.

<sup>(16)</sup> Sul sistema dei Fondi di solidarietà bilaterali come delineato dalla l. n. 92/2012 e poi integrato dal d.lgs. n. 148/2015 vedi tra i molti: G. SIGILLÒ MASSARA, *La tutela del reddito nel d.d.l. di riforma del mercato del lavoro: uno sguardo d'insieme*, in *MGL*, 2012, n. 7, pp. 587 ss.; D. GAROFALO, *Gli ammortizzatori sociali*, in F. CARINCI, M. MISCIONE (a cura di), *Commentario alla riforma Fornero*, supplemento a *DPL*, 2012, n. 33, pp. 166 ss.; G. FERRARO, *Ammortizzatori sociali e licenziamenti collettivi nella riforma del mercato del lavoro*, Working Paper CSDLE "Massimo D'Antona" – IT, 2012, n. 143, p. 15; S. SPATTINI, M. TIRABOSCHI, J. TSCHÖLL, *Il nuovo sistema di ammortizzatori sociali*, in M. MAGNANI, M. TIRABOSCHI (a cura di), *La nuova riforma del lavoro. Commentario alla legge 28 giugno 2012, n. 92 recante disposizioni in materia di riforma del mercato del lavoro in una prospettiva di crescita*, Giuffrè, 2012, pp. 343 ss.; M. LAI, [I Fondi bilaterali di solidarietà](#), in *Boll. ADAPT*, 2012, n. 27; M. SQUEGLIA, *Previdenza contrattuale e fondi di solidarietà bilaterali*, in *DRI*, 2012, n. 3, pp. 628 ss.; S. RENGA, *La "riforma" degli ammortizzatori sociali*, in *LD*, 2012, n. 3-4, pp. 633 ss.; S. RENGA, *Bilateralità e sostegno del reddito tra autonomia ed eteronomia*, Cedam, 2013; V. BAVARO, *Pubblico e privato nei fondi bilaterali di solidarietà*, in P. CHIECO (a cura di), *Flessibilità e tutele nel lavoro*, Cacucci, 2013, pp. 555 ss.; D. GAROFALO, *La tutela della disoccupazione tra sostegno al reddito e incentivo alla ricollocazione*, in M. BROLLO (a cura di), *Il mercato del lavoro*, Cedam, 2013, pp. 544 ss.; A. DI STASI, *Ammortizzatori sociali e solidarietà post industriale*, Giappichelli, 2013, pp. 49 ss.; F. LISO, *Il "nuovo" trattamento di disoccupazione*, in *RDSS*, 2013, n. 1, pp. 1 ss.; F. LISO, *I fondi bilaterali alternativi*, in G. FERRARO, O. MAZZOTTA, M. CINELLI (a cura di), *Il nuovo mercato del lavoro. Dalla riforma Fornero alla legge di stabilità 2013*, Giappichelli, 2013, pp. 521 ss.; S. GIUBBONI, *I fondi bilaterali di solidarietà nel prisma della riforma degli ammortizzatori sociali*, in *DLRI*, 2014, n. 144, pp. 715 ss.; L. VENDITTI, *Gli ammortizzatori "privati"*, in E. BALLETTI, D. GAROFALO (a cura di), *La riforma della Cassa Integrazione nel Jobs Act*, Cacucci, 2016, pp. 256 ss.; M. FAIOLI, *Il sostegno al reddito attuato mediante fondi bilaterali di solidarietà*, in G. ZILIO GRANDI, M. BIASI (a cura di), *Commentario breve alla riforma "Jobs Act"*, Cedam, 2016, pp. 407 ss.

misure di integrazione del reddito ai settori tralasciati dagli ammortizzatori sociali tradizionali (*id est* la Cig e oramai anche i Fondi bilaterali di sostegno al reddito), colmando le lacune del sistema di tutela sociale per la perdita del reddito da lavoro <sup>(17)</sup>. Allo stesso modo, anche per fronteggiare le ricadute sui redditi dei lavoratori determinate dalla sospensione o riduzione dell'attività produttiva conseguente all'emergenza epidemiologica da Covid-19, il d.l. n. 18/2020 e s.m.i. ha previsto l'operare integrato di una pluralità di trattamenti: la Cigo e l'assegno ordinario con la apposita causale "Covid-19" (art. 19), un trattamento ordinario di integrazione salariale per le aziende che, trovandosi già in Cigs, sono state costrette a sospendere il programma in atto a causa del blocco o della riduzione dell'attività lavorativa (art. 20), l'assegno ordinario speciale Covid-19 erogato dai fondi di solidarietà in sostituzione dell'assegno di solidarietà (art. 21) <sup>(18)</sup>, nonché la Cigd a sostegno delle imprese che non possono ricorrere agli strumenti ordinari perché escluse dal loro ambito di applicazione (artt. 22 e 22-*quater*) <sup>(19)</sup>.

I suddetti strumenti di sostegno al reddito possono definirsi "speciali" <sup>(20)</sup> in quanto, pur aggiungendosi a quelli propri del d.lgs. n. 148/2015, sulla cui falsa riga sono delineati, si connotano per alcuni aspetti peculiari, che attengono in particolare al profilo causale, a quello procedimentale, al sistema di erogazione delle prestazioni, nonché

<sup>(17)</sup> Sul tema degli ammortizzatori in deroga, oggetto di numerosissimi contributi, si richiamano tra gli altri: D. GAROFALO, *Gli ammortizzatori sociali in deroga*, cit.; R. PESSI, *Gli ammortizzatori in deroga: persistenza o fine del modello assicurativo?*, in RDSS, 2010, n. 2, pp. 325 ss.; D. GAROFALO, *Lo status di disoccupazione tra legislazione statale e provvedimenti regionali*, in [DRI, 2006, n. 3](#), pp. 637 ss.; F. LISO, *Gli ammortizzatori sociali. Percorsi evolutivi e incerte prospettive di riforma*, cit., pp. 19 ss.; S. SPATTINI, *La mini-riforma degli ammortizzatori nel c.d. Pacchetto anti-crisi. Primo commento al decreto legge 29 novembre 2008, n. 185*, in [Boll. ADAPT, 2008, n. 38](#); S. RENGA, *Vecchi ammortizzatori sociali a prova di riforma*, in G. FERRARO, O. MAZZOTTA, M. CINELLI (a cura di), *Il nuovo mercato del lavoro. Dalla riforma Fornero alla legge di stabilità 2013*, cit., pp. 555 ss.; F. SANTONI, *Ammortizzatori sociali in deroga e canale bilaterale*, in AA.VV., *Studi in onore di Tiziano Treu*, Jovene, 2011, vol. III, pp. 1259 ss.; M. BARBIERI, *Ammortizzatori sociali in deroga e modelli di welfare negli accordi Stato-Regioni e Regioni-parti sociali*, in RGL, 2011, I, p. 379; M. MISCIONE, *Gli ammortizzatori sociali in deroga decentrati (federalismo previdenziale)*, in LG, 2011, n. 6, pp. 545 ss.; M. MISCIONE, *La Cassa integrazione dopo il Jobs Act*, in DPL, 2016, n. 15, pp. 921 ss.; M. CINELLI, *Jobs Act e dintorni*, cit., pp. 285 ss.; V. LAMONACA, *L'indomita resistenza degli ammortizzatori sociali in deroga*, in E. BALLETTI, D. GAROFALO (a cura di), *La riforma della Cassa Integrazione nel Jobs Act*, cit., pp. 129 ss.

<sup>(18)</sup> Per un approfondimento sulla disciplina dei Fondi di solidarietà bilaterale si rinvia ai contributi di S. ROSSI, *Il Fondo di integrazione salariale e di solidarietà bilaterale al tempo del Covid-19: una conferma dei limiti dell'intervento bilaterale*, E.C. SCHIAVONE, *L'ondata epidemica e i trasporti marittimi: l'intervento del Fondo Solimare*, E.C. SCHIAVONE, *Lo stress test dell'emergenza Covid-19 e il sistema della bilateralità: il caso Fsba*, e M. CALABRIA *Fondo di solidarietà volo e CIGS per crisi settore aereo*, tutti in questa sezione.

<sup>(19)</sup> Per un approfondimento sulla disciplina della Cigd ex art. 22, d.l. n. 18/2020 e s.m.i., si rinvia al contributo di D. GAROFALO, *Ammortizzatori sociali in deroga e Covid-19: un'analisi in deroga*, in questa sezione.

<sup>(20)</sup> Tra gli AA. che ritengono che gli ammortizzatori sociali di cui al d.l. n. 18/2020 e s.m.i. siano qualificabili come "speciali" vedi D. MESITI, *La tutela previdenziale temporanea speciale dei lavoratori nell'emergenza COVID-19*, in A. PILEGGI (a cura di), *Il diritto del lavoro dell'emergenza epidemiologica*, cit., pp. 115 ss.; M. FAIOLI, *Covid-19 e istituti speciali di sostegno al reddito*, in O. BONARDI, U. CARABELLI, M. D'ONGHIA, L. ZOPPOLI (a cura di), *Covid-19 e diritti dei lavoratori*, *Covid-19 e diritti dei lavoratori*, cit., pp. 167 ss.; G.I. VIGLIOTTI, *Note sulla cassa integrazione in deroga al tempo del diritto emergenziale*, in *Giustizia Civile.com*, 2020, n. 4; S. ROSSI, *Il Fondo di integrazione salariale al tempo del Covid-19*, in LG, 2020, n. 5, pp. 471 ss.

alla fonte di finanziamento, in quanto riferibile alla fiscalità generale (vedi nel dettaglio *infra*).

L'alternativa sarebbe stata quella di istituire un meccanismo generalizzato di cassa in deroga con cui far fronte all'emergenza, valevole per tutti i datori di lavoro, senza distinzioni fondate sull'inquadramento contributivo e le dimensioni occupazionali e con identiche regole e procedure d'accesso <sup>(21)</sup>. La scelta è, invece, andata in direzione opposta e, sebbene i trattamenti con causale "Covid-19" siano interamente finanziati da risorse statali, ciascuno di essi rimane incardinato entro le categorizzazioni proprie del sistema ordinario.

Il rapporto di specialità emerge quindi dal fatto che il legislatore non ha introdotto un ammortizzatore sociale unico sostitutivo rispetto agli strumenti di cui al d.lgs. n. 148/2015, ma ha, al contrario, riproposto questi ultimi nei loro elementi essenziali e li ha adattati alle circostanze del caso che hanno imposto di reagire ad una disoccupazione (in senso ampio) generalizzata come quella originata dalla pandemia in cui tutti i datori di lavoro e tutti i settori sono stati coinvolti indistintamente e contemporaneamente.

Chiamati ad intervenire in una situazione di *shock* economico che probabilmente non ha precedenti e che ha imposto l'urgenza di fornire risposte immediate, gli ammortizzatori sociali speciali dell'emergenza rappresentano un insieme complesso, il cui coordinamento interno (tra le diverse forme di intervento) ed esterno (cioè rispetto agli istituti di sostegno al reddito tradizionali), appare di gestione non sempre agevole, soprattutto a seguito dei numerosi interventi normativi che, adottati in rapidissima sequenza, ne hanno modificato più volte la disciplina.

Si può quindi concludere che il legislatore, replicando la struttura propria del sistema vigente di ammortizzatori sociali e affidando a quell'apparato burocratico e amministrativo la gestione delle risorse pubbliche stanziare per fronteggiare la crisi, ha, di fatto, voluto valorizzare lo sforzo di razionalizzazione e l'ampliamento dell'ambito di tutela emersi all'esito delle riforme combinate di cui alla l. n. 92/2012 e al d.lgs. n. 148/2015.

Ciò non di meno, il rischio che emerge all'esito di un intervento tanto imponente e strutturato come quello adottato durante la crisi pandemica è che quella stessa normativa nata come transitoria finisca poi per stabilizzarsi <sup>(22)</sup>, dando luogo ad una ibridazione del sistema. Basti ricordare che la riforma degli strumenti di sostegno al reddito del 2012-2015 annoverava tra i suoi principi cardine la fine degli ammortizzatori

---

<sup>(21)</sup> In questo senso, ad esempio, si è espresso l'Ordine nazionale dei Consulenti del lavoro nella proposta di emendamento al disegno di legge per la conversione del d.l. n. 18/2020 formulata alla Commissione Bilancio del Senato, consultabile in [www.senato.it](http://www.senato.it).

<sup>(22)</sup> In proposito si vedano le osservazioni di M. MISCIONE, *Il diritto del lavoro in prospettiva coronavirus*, in *DPL*, 2020, n. 22, pp. 1359 ss., il quale sottolinea che «le regole provvisorie, se applicate a lungo, spesso sono destinate a durare "sempre", magari con modifiche», e ancora che «anche se la legislazione da coronavirus è tutta a termine e destinata a scadere, molto resterà stabile – si può prevedere anche se non si sa – o meglio, sarà prodotto dall'emergenza. È antico quanto ricorrente il fenomeno di leggi, introdotte per urgenza, che diventano stabili»; cfr. in senso analogo M. CINELLI, «*Il welfare al tempo della pandemia*». *Note a margine, pensando al «dopo»*, in *RDSS*, 2020, 2, pp. 301 ss.

in deroga <sup>(23)</sup>, non solo di fatto mai del tutto abrogati <sup>(24)</sup>, ma potenziati ora più che mai. In altri termini il sospetto è che, come da tradizione dell'ordinamento previdenziale italiano, che spesso ha operato per stratificazioni e specificazioni, in direzione della straordinarietà e della specialità, prediligendo, agli interventi generalizzati, gli strumenti particolari <sup>(25)</sup>, anche dalla più recente legislazione derivi infine un sistema di deroghe e proroghe stabilizzato, ma al contempo disorganico, difficilmente intellegibile e capace, in conclusione, di aggravare le iniquità preesistenti.

Appare allora sempre più concreta la prospettiva che, nella “normale” ciclicità con cui tendono a susseguirsi gli interventi “eccezionali”, il sistema degli ammortizzatori sociali, pur dopo la revisione da ultimo operata a partire dal 2012, necessiti di una maggiore flessibilità che diventi essa stessa strutturale e consenta di contenere gli interventi, apparentemente dettati dalla contingenza, ma di fatto reiterati, in deroga alla normativa ordinaria.

### 3. Il trattamento di integrazione salariale ordinario con causale “emergenza Covid-19”

Partendo dalle previsioni sulla Cigo (artt. 19, 20 e 22-*quinquies*, d.l. n. 18/2020 e s.m.i.), le stesse si connotano per la presenza di numerosi elementi di specialità rispetto alla disciplina *standard* ex d.lgs. n. 148/2015, che viene ripetutamente derogata.

Si possono citare nell'ordine il requisito di anzianità aziendale per i lavoratori beneficiari, l'obbligo di versare il contributo addizionale <sup>(26)</sup>, la giustificazione causale dell'intervento da provare mediante relazione tecnica dettagliata, la durata massima, i termini per l'espletamento dell'informazione e consultazione sindacale e dell'esame congiunto, nonché quelli relativi al procedimento per l'ammissione al trattamento (nella disciplina *standard* rispettivamente regolati dagli artt. 1, comma 2, 5, 11, 12, 14 e 15, d.lgs. n. 148/2015). Deroghe sostanziali e procedurali riconducibili alla necessità di

---

<sup>(23)</sup> Vedi artt. 3, comma 1, e 2, commi 64-67, l. n. 92/2012, che hanno rispettivamente stabilizzato le integrazioni salariali straordinarie nei settori limitrofi a quello industriale dopo una sequenza di diciotto concessioni temporanee determinate da proroghe rinnovate annualmente a partire dal 1993 (vedi art. 7, comma 7, l. n. 236/1993) e previsto, salvo un regime transitorio per i trattamenti in deroga ancora vigenti, la loro cessazione entro il 2016.

<sup>(24)</sup> Per citare solo i più significativi interventi di Cigid adottati dopo il 2012 cfr. art. 1, commi 299 e 253-255, l. n. 228/2012 (legge finanziaria per il 2013); art. 4, comma 1, l. n. 85/2013, e art. 1, comma 1, l. n. 90/2013 (di conversione del d.l. n. 63/2013); artt. 21, comma 4, e 42, commi 3 e 4, d.lgs. n. 148/2015; art. 1, commi 304 e 307, l. n. 208/2015; art. 2, comma 1, lett. *f*, n. 3, d.lgs. n. 185/2016, poi modificato dall'art. 3, comma 1, lett. *a*, *b* e *c*, d.l. n. 244/2016, convertito dalla l. n. 19/2017, che ha introdotto il comma 11-*bis* all'art. 44, d.lgs. n. 148/2015; art. 53-*ter*, d.l. n. 50/2017, convertito dalla l. n. 96/2017; art. 1, comma 1067, l. n. 205/2017; art. 44, d.l. n. 109/2018, convertito dalla l. n. 130/2018.

<sup>(25)</sup> Cfr. in tal senso F. LISO, *Gli ammortizzatori sociali*, in L. GUERZONI (a cura di), *La riforma del welfare. Dieci anni dopo la «Commissione Onofri»*, Il Mulino, 2008; G.G. BALANDI, *Tutela del reddito e mercato del lavoro nell'ordinamento italiano*, Giuffrè, 1984, pp. 104 ss.; D. GAROFALO, *Gli ammortizzatori sociali in deroga*, cit., p. 5; V. FERRANTE, *Recenti evoluzioni nella disciplina degli ammortizzatori sociali: fra sostegno alla riduzione dell'orario e generalizzazione delle tutele*, in [DRI, 2009, n. 4](#), pp. 918 ss.

<sup>(26)</sup> Salvo quanto disposto dall'art. 1, commi 2 e 3, d.l. n. 104/2020, nonché dall'art. 12, commi 2 e 3, d.l. n. 137/2020 (su cui si veda *infra*).

dare una risposta celere ed effettiva ai bisogni nascenti dalla situazione emergenziale, sì da garantire la tutela più ampia possibile nel minor tempo possibile.

Al netto delle deroghe non si tratta, comunque, di un ammortizzatore sociale nuovo e diverso rispetto alle integrazioni salariali ordinarie di cui al d.lgs. n. 148/2015, per quanto connotato da una disciplina speciale <sup>(27)</sup>.

L'art. 19, d.l. n. 18/2020, infatti, individua una specifica causale, denominata “emergenza Covid-19”, riconducibile agli “eventi oggettivamente non evitabili” (c.d. EONE) <sup>(28)</sup> presi in considerazione dalla disciplina generale del d.lgs. n. 148/2015 con il fine precipuo di escludere taluni degli oneri economici ed amministrativi normalmente operanti <sup>(29)</sup>.

Per tali eventi <sup>(30)</sup> il legislatore ha previsto una serie di esoneri dai vincoli posti dalla normativa ordinaria <sup>(31)</sup>. Considerato che oltre agli eventi meteorologici per i settori dell'industria e dell'edilizia e le catastrofi naturali (incendi, alluvioni, terremoti), anche l'impraticabilità dei locali per ordine della pubblica autorità <sup>(32)</sup> è annoverabile tra gli EONE, non vi è dubbio che tra di essi possa essere ricompresa pure la particolare ipotesi degli eventi riconducibili all'epidemia da Covid-19.

Così classificata la causale “Covid-19” (come una ipotesi riconducibile agli EONE), ne deriva che l'ambito di applicazione dei trattamenti Covid-19 coincide con quello delle integrazioni ordinarie di cui all'art. 10, d.lgs. n. 148/2015 <sup>(33)</sup>.

Invero, la lettera dell'art. 19, comma 1, d.l. n. 18/2020, non effettua alcun richiamo espresso al citato art. 10 con cui vengono individuati i datori di lavoro potenzialmente beneficiari del trattamento ordinario, sicché potrebbe ritenersi che l'integrazione salariale spetti a tutte le imprese che hanno sospeso o ridotto le attività

<sup>(27)</sup> Di diversa opinione è G. CANAVESI, *La specialità degli ammortizzatori sociali “emergenza Covid-19”: intervento emergenziale o nuovo modello di tutela?*, in *DRI*, 2020, n. 3, pp. 749 ss., che, considerando la causale “emergenza Covid-19” incommensurabile con le causali Cigo di cui al d.lgs. n. 148/2015 in ragione della sua dimensione globale e generale, parla non già di una disciplina speciale bensì di una fattispecie speciale.

<sup>(28)</sup> Su cui vedi circ. Inps 1° agosto 2016, n. 139, parte seconda, punto 2; mess. Inps 23 novembre 2016, n. 4752, e 7 aprile 2017, n. 1548.

<sup>(29)</sup> Vedi in proposito circ. Inps 12 marzo 2020, n. 38 (con riferimento alla Cigo del d.l. n. 9/2020), e circ. Inps 28 marzo 2020, n. 47 (con riferimento alla Cigo del d.l. n. 18/2020).

<sup>(30)</sup> Si tratta di situazioni aziendali dovute a eventi transitori e non imputabili all'impresa o ai dipendenti (art. 11, lett. a, d.lgs. n. 148/2015), che sono altresì determinate da casi fortuiti, improvvisi, non prevedibili e non rientranti nel rischio di impresa, per i quali risulta evidente la forza maggiore. Così espressamente si esprime circ. Inps 2 dicembre 2015, n. 197, punto 2.3.

<sup>(31)</sup> Riassuntivamente, in caso di EONE: non è richiesta l'anzianità di effettivo lavoro (di almeno 90 giornate) presso l'unità produttiva per la quale è richiesto il trattamento, (art. 1, comma 2, d.lgs. n. 148/2015); non vige il limite di durata massima dell'intervento Cigo nel biennio mobile (art. 12, commi 2 e 3, d.lgs. n. 148/2015); non è dovuto il contributo addizionale (art. 5, d.lgs. n. 148/2015); vi è l'esonero dalla procedura di informazione e consultazione sindacale prevedendosi solo l'obbligo di comunicare alle associazioni sindacali la durata prevedibile della sospensione o della riduzione e il numero dei lavoratori interessati (art. 14, d.lgs. n. 148/2015).

<sup>(32)</sup> Vedi così d.m. n. 95422/2016 (art. 1), nonché circ. Inps n. 139/2016, cit., parte seconda, punto 2; mess. Inps n. 4752/2016, cit.

<sup>(33)</sup> Cfr. circ. Inps n. 47/2020, cit., lett. A, e circ. Min. lav., 8 aprile 2020, n. 8, che espressamente chiariscono che l'ambito di applicazione dell'art. 19, d.l. n. 18/2020, coincide con quello della Cigo, richiamando a tal fine l'art. 10, d.lgs. n. 148/2015.

produttive a causa del Covid-19 e non solo a quelle cui ordinariamente è riconosciuto il diritto di accesso alla Cigo.

È tuttavia da escludersi che l'art. 19, d.l. n. 18/2020 e s.m.i., abbia un'applicazione universale perché una simile soluzione, pur se ricavabile in ipotesi dal tenore testuale della norma, non è coerente, da un lato, con l'impianto complessivo delle misure previste per l'emergenza, che si compone di una più ampia gamma di istituti i quali non avrebbero altrimenti ragion d'essere, né, dall'altro lato, con la configurazione del nostro sistema di ammortizzatori sociali ordinari che, come già detto, quello speciale ricalca.

Ad una conclusione diversa non può neppure condurre la circostanza che l'art. 68, comma 1, lett. a, d.l. n. 34/2020, modificando l'art. 19, d.l. n. 18/2020, abbia incluso tra le imprese ammesse a godere in via anticipata – prima cioè del 1° settembre 2020 – di un periodo di 4 settimane aggiuntive di fruizione dei trattamenti speciali di Cigo e assegno ordinario, anche i datori di lavoro dei settori turismo, fiere e congressi, parchi divertimento, spettacolo dal vivo e sale cinematografiche, i quali sono esclusi dal campo di applicazione della Cigo *ex art.* 10, d.lgs. n. 148/2015<sup>(34)</sup>. Questi stessi datori di lavoro, infatti, sono stati parimenti ricompresi, al medesimo fine di poter fruire anticipatamente delle integrazioni salariali, anche tra i beneficiari della Cigd con causale “Covid-19” ad opera dell'art. 22, d.l. n. 18/2020, come modificato dall'art. 70, comma 1, lett. a, d.l. n. 34/2020. Di conseguenza, le citate previsioni del d.l. n. 34/2020 (peraltro corrette neanche 20 giorni dopo la loro adozione dal d.l. n. 52/2020, che ha esteso a tutte le imprese la possibilità di fruire di un periodo aggiuntivo di Cigo, assegno ordinario e Cigd senza attendere settembre 2020) difficilmente possono fungere da elemento dirimente per la delimitazione del campo di applicazione dei diversi trattamenti. Questo fondamentale aspetto della disciplina, lambito ma non disciplinato espressamente dal d.l. n. 34/2020 e del tutto tralasciato dai d.l. n. 18/2020 e n. 52/2020, deve, per tale ragione, essere ricostruito a partire dai dati normativi di base già presenti nell'ordinamento (cioè nel d.lgs. n. 148/2015)<sup>(35)</sup>, pena la più assoluta incertezza applicativa da parte degli operatori del diritto e dei beneficiari stessi<sup>(36)</sup>. Ne consegue che anche le imprese operanti nei settori sopra citati – al di là dell'ambiguo riferimento testuale poi emendato – possono fruire degli strumenti speciali di integrazione del reddito alle condizioni previste dal d.l. n. 18/2020 e s.m.i., ma secondo le regole di accesso stabilite dalla normativa *standard* e cioè ai Fondi di

---

<sup>(34)</sup> *Contra*, G. CANAVESI, *La specialità degli ammortizzatori sociali “emergenza Covid-19”: intervento emergenziale o nuovo modello di tutela?*, cit., secondo cui, la circostanza che l'art. 68, comma 1, d.l. n. 34/2020, abbia considerato i datori di lavoro dei settori turismo, fiere e congressi, parchi divertimento, spettacolo dal vivo e sale cinematografiche tra i fruitori *ab origine* del trattamento speciale Cigo pur non essendo gli stessi inclusi nel catalogo di cui all'art. 10, d.lgs. n. 148/2015, sarebbe uno degli indici da cui desumere l'estensione del campo di applicazione della nuova misura anche «a tutte le imprese rientranti nel campo di applicazione Cigs, senza alcuna distinzione».

<sup>(35)</sup> Invero una estensione del tradizionale ambito di applicazione degli strumenti di sostegno al reddito si ritrova solo con riguardo alla specifica prestazione dell'assegno ordinario erogato dal Fis che, *ex artt.* 19, comma 5, e 22, d.l. n. 18/2020 e s.m.i., è concesso «in deroga alla normale soglia dei 15 dipendenti [...] anche quando i datori di lavoro iscritti al FIS occupano mediamente più di 5 dipendenti».

<sup>(36)</sup> Così R. DEL PUNTA, *Note sugli ammortizzatori sociali ai tempi del Covid-19*, in *RIDL*, 2020, I, pp. 253-254.

solidarietà bilaterali ove occupino più di 5 dipendenti ovvero alla Cigd ove tale requisito dimensionale manchi.

Si può, da ultimo, osservare che gli ammortizzatori sociali speciali, oltre ad operare, come quelli ordinari, sulla base di un rapporto di esclusione/sussidiarietà che ne motiva un intervento per così dire “a cascata” – in cui cioè ciascuna misura residuale colma i vuoti di tutela lasciati da quelle più generali provvedendo a garantire i datori di lavoro da esse esclusi – sono anche governati da un ulteriore criterio che finisce per intersecare, invero, i piani dell’ambito di applicazione soggettiva con quello delle causali. Infatti, tutti gli strumenti di sostegno al reddito, così come le risorse finanziarie ad essi destinate, sono finalizzati al solo e comune obiettivo di alleviare gli effetti negativi che l’emergenza epidemiologica ha prodotto in capo a imprese e lavoratori. Il pacchetto di misure è cioè destinato ad intervenire esclusivamente quando le sospensioni dell’attività siano connesse all’epidemia in corso, con la conseguenza che non potranno di esso beneficiare non solo le aziende soggette a crisi pregresse e slegate dall’emergenza, ma pure quei datori di lavoro che, svolgendo attività ritenute essenziali, non abbiano di fatto subito gli effetti del blocco delle attività imposto dal Governo per Covid-19 <sup>(37)</sup>. Per tali soggetti rimangono accessibili, ove ne ricorrano gli ordinari presupposti, gli ammortizzatori generali di cui al d.lgs. n. 148/2015.

### 3.1. La disciplina della Cigo Covid-19

I datori di lavoro operanti su tutto il territorio nazionale, che hanno dovuto interrompere o ridurre l’attività produttiva per eventi riconducibili all’emergenza epidemiologica da Covid-19 nel corso dell’anno 2020, possono accedere allo speciale trattamento Cigo Covid-19 (oltre che dell’assegno ordinario) <sup>(38)</sup> per una durata massima complessiva di 42 settimane, da fruire entro il 31 gennaio 2021 secondo la precisa successione temporale imposta *ex lege* <sup>(39)</sup>.

In particolare, le aziende interessate dalla sospensione o riduzione dell’attività possono accedere ad un primo periodo di 18 settimane totali (esteso rispetto alle originarie 9 dai d.l. n. 34/2020 e n. 52/2020) <sup>(40)</sup> e, in tal caso, la concessione del trattamento ordinario di integrazione salariale può avvenire per una durata di 9 settimane per periodi decorrenti dal 23 febbraio 2020 al 31 agosto 2020 <sup>(41)</sup>, incrementabili di ulteriori

<sup>(37)</sup> Cfr. D. MESITI, *op. cit.*, pp. 116-117.

<sup>(38)</sup> Su cui si rinvia al contributo di S. ROSSI, *Il Fondo di integrazione salariale e di solidarietà bilaterale al tempo del Covid-19: una conferma dei limiti dell’intervento bilaterale*, cit.

<sup>(39)</sup> Su tale ultimo termine hanno inciso, in senso ampliativo i d.l. n. 34/2020, n. 52/2020 e n. 104/2020, su cui cfr. mess. Inps 17 giugno 2020, n. 2489, e circ. Inps 10 luglio 2020, n. 84 e successivamente il d.l. n. 137/2020.

<sup>(40)</sup> L’art. 70-*bis*, d.l. n. 18/2020, inserito dalla l. n. 77/2020 di conversione del d.l. n. 34/2020, ha recepito quanto già disposto dall’art. 1, d.l. n. 52/2020 (di cui l’art. 1, l. n. 77/2020, ha disposto l’abrogazione, con salvezza degli effetti già prodotti).

<sup>(41)</sup> Cfr. mess. Inps 21 maggio 2020, n. 2101, che richiama, in merito ai criteri di computo della durata massima complessiva di fruizione della Cigo, le indicazioni di cui alla circ. Inps 20 aprile 2009, n. 58, che impone di contare le singole giornate di sospensione del lavoro e non l’intera settimana di calendario e di considerare usufruita una settimana solo allorché la contrazione del lavoro abbia interessato sei giorni, o cinque in caso di settimana corta; inoltre la domanda di Cigo può essere effettuata anche in termini frazionati in ragione delle esigenze organizzative del datore di lavoro, su cui cfr.

5 settimane, nel medesimo arco temporale, per i soli datori di lavoro che abbiamo già interamente fruito del primo periodo di Cigo. In aggiunta, un eventuale ulteriore periodo di 4 settimane di interventi è riconosciuto, sino al 31 ottobre 2020, alle aziende che abbiano fruito del trattamento di Cigo per l'intero periodo antecedente di 14 settimane (9 + 5) <sup>(42)</sup>.

A seguito dell'entrata in vigore del d.l. n. 104/2020 le medesime imprese possono presentare un'ulteriore domanda di concessione dei trattamenti di Cigo (oltre che di assegno ordinario e Cigd) per un periodo aggiuntivo massimo di 18 settimane, suddiviso in due *tranches* di 9 settimane ciascuna, nell'arco temporale ricompreso tra il 13 luglio 2020 e il 31 dicembre 2020. Anche in questa ipotesi, l'iniziale trattamento ordinario di integrazione salariale può essere incrementato (di ulteriori 9 settimane) per i soli datori di lavoro ai quali sia stato già interamente autorizzato il precedente periodo di 9 settimane, decorso il periodo autorizzato <sup>(43)</sup>.

Con riguardo alla prima *tranche*, il d.l. n. 104/2020 specifica che ad essa devono essere imputati i trattamenti precedentemente richiesti e autorizzati ai sensi del d.l. n. 18/2020 e s.m.i. collocati, anche parzialmente, in periodi successivi al 12 luglio 2020 <sup>(44)</sup>. Da ciò deriva una evidente penalizzazione per quelle imprese che avevano deciso di fruire in tutto o in parte delle integrazioni salariali nel periodo dal 13 luglio al 31 ottobre 2020, facendo affidamento sulle disposizioni normative di cui ai d.l. n. 34/2020 e n. 52/2020. Per queste aziende, infatti, i periodi di integrazione richiesti sulla base delle precedenti normative e autorizzati dopo il 12 luglio 2020 non si sommano alla "nuova" prima *tranche* di 9 settimane ma risultano in essa assorbiti (con salvezza degli eventuali ulteriori periodi programmati, ma non ancora richiesti) e ferma restando la possibilità di accedere al secondo periodo di trattamento, che tuttavia comporta significativi oneri economici in capo alle aziende stesse. Infatti, il d.l. n. 104/2020, introducendo una novità rispetto alla precedente disciplina speciale di cui al d.l. 18/2020, prevede che i datori di lavoro che presentano domanda per le seconde 9 settimane sono tenuti a versare un contributo addizionale determinato sulla base del raffronto tra il fatturato aziendale del primo semestre 2020 e quello del corrispondente semestre 2019 <sup>(45)</sup>, nella misura del 9% o del 18% della retribuzione globale che

---

FONDAZIONE STUDI CONSULENTI DEL LAVORO, [100 risposte per 100 domande. Le Faq della Fondazione Studi Consulenti del Lavoro](#), Approfondimento 31 marzo 2020.

<sup>(42)</sup> In prima battuta l'art. 68, d.l. n. 34/2020, aveva modificato l'originaria previsione di cui all'art. 19, comma 1, d.l. n. 18/2020, con l'intento di garantire, qualora necessario per il prolungarsi degli effetti sul piano occupazionale dell'emergenza epidemiologica da Covid-19, la possibilità di una più ampia forma di tutela delle posizioni lavorative, la fruibilità di ulteriori 4 settimane – aggiuntive alle 14 da utilizzare tra il 23 febbraio ed il 31 agosto 2020 – nel periodo compreso tra il 1° settembre ed il 31 ottobre 2020, con domanda anticipabile a data anteriore per i soli datori di lavoro dei settori turismo, fiere e congressi, parchi divertimento, spettacolo dal vivo e sale cinematografiche; successivamente, l'art.1, comma 1, d.l. n. 52/2020, ha esteso, a partire dal 17 giugno 2020, a tutti i datori di lavoro indistintamente la facoltà di richiedere, già prima del 1° settembre 2020, l'ulteriore periodo di integrazione salariale ordinaria della durata di 4 settimane; cfr. mess. Inps n. 2489/2020, cit., e circ. Inps n. 84/2020, cit.

<sup>(43)</sup> Vedi art. 1, commi 1 e 2, d.l. n. 104/2020.

<sup>(44)</sup> Vedi art. 1, comma 1, ultimo periodo, d.l. n. 104/2020.

<sup>(45)</sup> Ai sensi dell'art. 1, comma 4, d.l. n. 104/2020, ai fini dell'accesso alle ulteriori 9 settimane di trattamento, l'impresa richiedente deve presentare all'Inps domanda di concessione nella quale auto-certifica, ex art. 47, d.P.R. n. 445/2000, la sussistenza dell'eventuale riduzione del fatturato di cui al

sarebbe spettata al lavoratore per le ore di lavoro non prestate durante la sospensione o riduzione dell'attività lavorativa a seconda che l'azienda abbia subito una riduzione del fatturato inferiore al 20% ovvero non abbiano avuto alcuna riduzione del fatturato<sup>(46)</sup>. Sono, invece, interamente esonerati dal pagamento del contributo addizionale i datori di lavoro il cui fatturato abbia registrato una riduzione pari o superiore al 20% e quelli che hanno avviato l'attività di impresa dopo il 1° gennaio 2019<sup>(47)</sup>.

Con previsione analoga, il d.l. n. 137/2020<sup>(48)</sup> ha concesso un ulteriore periodo di integrazione salariale – assoggettato alla medesima contribuzione – della durata massima di sei settimane, collocate tra il 16 novembre e il 31 gennaio 2021, in favore dei datori di lavoro ai quali sia stato già interamente autorizzato il secondo periodo di nove settimane di cui al d.l. n. 104/2020, nonché dei datori appartenenti ai settori interessati dai provvedimenti di chiusura o limitazione delle attività economiche e produttive di cui al d.P.C.M. 24 ottobre 2020.

Sulla misura del contributo addizionale e sui parametri di riferimento adottati per la sua determinazione si segnalano alcune criticità.

La maggiore misura del contributo addizionale rispetto a quello standard potrebbe indurre le imprese (ricorrendone i presupposti) a chiedere l'ammortizzatore ordinario in luogo di quello speciale, con il solo fine di contenere i costi.

A questo disincentivo all'utilizzo delle integrazioni salariali per la loro durata massima si aggiunge poi, specularmente, l'incentivo dell'esonero dal versamento dei contributi previdenziali concesso ai datori di lavoro privati, con esclusione del settore agricolo, che non richiedano i trattamenti integrativi previsti dal d.l. n. 104/2020 e che abbiano già fruito, nei mesi di maggio e giugno 2020, delle integrazioni salariali di cui agli artt. 19-22-*quinquies*, d.l. n. 18/2020 e s.m.i.<sup>(49)</sup>.

Ne deriva che la normativa, da un lato, premia coloro che hanno fatto un uso limitato degli ammortizzatori sociali, secondo una logica difficilmente comprensibile sol che si consideri che chi, al contrario, ha dovuto o dovrà farvi ricorso vi è costretto dalla situazione contingente e dalla necessità di ottemperare ai provvedimenti con cui

---

comma 2 e l'Istituto autorizza le integrazioni salariali sulla base della autocertificazione allegata alla domanda, individuando l'aliquota del contributo addizionale che il datore di lavoro è tenuto a versare a partire dal periodo di paga successivo al provvedimento di concessione dell'integrazione salariale; in mancanza di autocertificazione si applica l'aliquota del 18%. Sono comunque disposte le necessarie verifiche relative alla sussistenza dei requisiti richiesti e autocertificati per l'accesso ai trattamenti di integrazione salariale ai fini delle quali l'Inps e l'Agenzia delle entrate sono autorizzati a scambiarsi i dati.

<sup>(46)</sup> Vedi art. 1, comma 2, d.l. n. 104/2020.

<sup>(47)</sup> Vedi art. 1, comma 3, d.l. n. 104/2020.

<sup>(48)</sup> Vedi art. 12, commi 1, 2 e 3, d.l. n. 137/2020, ove si chiarisce anche che i periodi di integrazione precedentemente richiesti e autorizzati ai sensi dell'art. 1, d.l. n. 104/2020, collocati, anche parzialmente, in periodi successivi al 15 novembre 2020 sono imputati, ove autorizzati, alle sei settimane di cui al comma 1.

<sup>(49)</sup> Vedi art. 3, d.l. n. 104/2020, il quale sancisce che a favore di tali datori di lavoro, ferma restando l'aliquota di computo delle prestazioni pensionistiche, è riconosciuto l'esonero dal versamento dei contributi previdenziali, per un periodo massimo di quattro mesi, fruibili entro il 31 dicembre 2020, nei limiti del doppio delle ore di integrazione salariale già fruito nei predetti mesi di maggio e giugno 2020, con esclusione dei premi e contributi dovuti all'Inail, riparametrato e applicato su base mensile; tale esonero può essere riconosciuto anche ai datori di lavoro che hanno richiesto periodi di integrazione salariale ai sensi del d.l. n. 18/2020 e s.m.i., collocati, anche parzialmente, in periodi successivi al 12 luglio 2020.

L'autorità pubblica ha affrontato e affronta la crisi pandemica. Dall'altro lato, chi ha fruito della cassa integrazione con causale "Covid-19" non può nemmeno procedere a licenziamenti economici sin tanto che non abbia esaurito gli strumenti integrativi messi a disposizione<sup>(50)</sup> ed è, quindi, sostanzialmente indotto a utilizzare gli ammortizzatori speciali, anche "a pagamento".

Si deve concludere, allora, che il legislatore, con le previsioni in parola, ha finito per onerare di costi aggiuntivi proprio i soggetti privati che più hanno risentito degli effetti negativi della crisi pandemica. Se, infatti, gli ammortizzatori speciali sono accessibili solo a chi ha subito reali ripercussioni in conseguenza dell'epidemia, dovendo cioè sempre sussistere uno stretto nesso di causalità tra sospensione dei rapporti di lavoro e difficoltà determinate dalla pandemia, allora sono proprio le aziende che hanno dovuto fare un maggior ricorso alle integrazioni salariali che risultano più penalizzate.

Quanto, invece, ai parametri secondo cui stabilire la misura del contributo addizionale deve sottolinearsi la disparità che la loro applicazione potrebbe comportare nei confronti delle imprese che concentrano la propria attività, e quindi il proprio fatturato, soprattutto nei mesi estivi (basti pensare agli esercizi pubblici delle località turistiche). Ove tali datori di lavoro siano intenzionati a richiedere l'integrazione salariale, dovranno sostenere un onere del 9% o del 18%, non essendo in grado di dimostrare un calo di fatturato pari o superiore al 20% nel primo semestre 2020 rispetto allo stesso periodo del 2019. Anche in questo caso vi sarà tutta la convenienza ad accedere agli ammortizzatori ordinari piuttosto che a quelli speciali, con ciò venendo meno l'utilità della causale speciale nonostante le ragioni sottostanti alla richiesta degli interventi integrativi siano legate alle conseguenze dell'emergenza epidemiologica.

Sempre in tema di durata delle prestazioni, va poi precisato che la l. n. 27/2020, aggiungendo i commi 10-*bis*-10-*quater* all'art. 19 d.l. n. 18/2020, ha incorporato in tale provvedimento quanto già disposto dall'art. 13, d.l. n. 9/2020 (di cui è stata conseguentemente disposta l'abrogazione<sup>(51)</sup>, ma con salvezza degli effetti già prodotti). Ne deriva che le aziende con unità produttive situate nei Comuni di cui all'all. 1, d.P.C.M. 1° marzo 2020, nonché le imprese collocate al di fuori dei predetti Comuni, ma con lavoratori ivi residenti o domiciliati, possono accedere agli strumenti di sostegno al reddito *ex* art. 19, comma 10-*bis*, e, in aggiunta, anche al trattamento Cigo (ovvero all'assegno ordinario) Covid-19. In base a una lettura combinata delle suddette norme con le previsioni di cui ai d.l. n. 34/2020, n. 52/2020, n. 104/2020 e n. 137/2020, le predette aziende possono quindi cumulare il periodo di integrazione salariale ordinaria di 3 mesi (già previsto con la causale "emergenza Covid-19 d.l. n. 9/2020" e successivamente confluito nell'art. 19, comma 10-*bis*, d.l. n. 18/2020 e s.m.i.) con quelli ulteriori, della durata complessiva massima di 42 settimane, da richiedere con causale "emergenza Covid-19"<sup>(52)</sup>.

<sup>(50)</sup> Vedi art. 14, d.l. n. 104/2020.

<sup>(51)</sup> Vedi art. 1, comma 2, l. n. 27/2020.

<sup>(52)</sup> Nel senso della cumulabilità dei due trattamenti di sostegno al reddito di cui all'art. 19, d.l. n. 18/2020, e all'art. 13, d.l. n. 9/2020, si era già espressa la circ. Inps n. 38/2020, cit., che aveva esplicitamente ammesso la cumulabilità tra prestazioni Cigo con causale "emergenza Covid-19" e i trattamenti concessi con causale "emergenza Covid-19 d.l. n. 9/2020"; cfr. circ. Inps n. 84/2020, cit., in relazione alla cumulabilità degli interventi per le c.d. "zone rosse" e "gialle" con i trattamenti adottati ai sensi dell'art. 19, d.l. n. 18/2020, come modificati dai d.l. n. 34/2020 e n. 52/2020.

Ancora con riferimento ai datori di lavoro delle ex “zone rosse”, il d.l. n. 104/2020 ha poi previsto una particolare disposizione che accorda a coloro nei cui confronti non abbiano trovato applicazione le tutele previste dalle vigenti disposizioni, prima dell’entrata in vigore dello stesso d.l. n. 104/2020, la possibilità di presentare domanda di concessione dei trattamenti Covid-19. Tali domande possono essere presentate, con la specifica causale “Covid-19 – Obbligo permanenza domiciliare”, dalle sole imprese operanti nelle Regioni Emilia-Romagna, Veneto e Lombardia, che abbiano sospeso l’attività lavorativa a causa dell’impossibilità di raggiungere il luogo di lavoro da parte dei lavoratori alle proprie dipendenze, domiciliati o residenti in Comuni per i quali la pubblica autorità abbia emanato provvedimenti di contenimento e di divieto di allontanamento dal proprio territorio, disponendo l’obbligo di permanenza domiciliare in ragione dell’emergenza epidemiologica. I trattamenti possono essere richiesti, entro il 15 ottobre 2020, per periodi decorrenti dal 23 febbraio 2020 al 30 aprile 2020 per la durata delle misure previste dai provvedimenti della pubblica autorità e sino ad un massimo di 4 settimane <sup>(53)</sup>.

Con l’estensione dei periodi di fruizione dei trattamenti di integrazione salariale speciali il Governo ha cercato di dare una risposta alle necessità dei lavoratori e delle imprese che pur dopo la graduale ripresa delle attività produttive (c.d. “fase due”) <sup>(54)</sup> si sono trovati a dover affrontare le conseguenze della perdurante crisi economica ed occupazionale generata dall’epidemia, nonché delle misure di contenimento ad essa associate, incluse quelle per mettere in sicurezza i luoghi di lavoro. Molte aziende, infatti, pur avendo già raggiunto il tetto massimo iniziale di fruizione degli ammortizzatori sociali di 9 settimane, sono state costrette a protrarre la riduzione d’orario o la sospensione a zero ore, essendo altresì impossibilitate a gestire gli eventuali esuberanti di personale stante il divieto di procedere a licenziamenti economici <sup>(55)</sup>.

Sul blocco dei licenziamenti si deve osservare che, mentre nel disegno originario del d.l. n. 18/2020 la durata del blocco dei licenziamenti economici coincideva con il periodo massimo di fruibilità dei trattamenti integrativi del reddito (9 settimane, cioè 63

---

<sup>(53)</sup> Vedi art. 19, d.l. n. 104/2020, il quale specifica anche che le domande devono essere trasmesse esclusivamente all’Inps, a pena di decadenza, con allegata l’autocertificazione del datore di lavoro che indica l’autorità che ha emesso il provvedimento di restrizione; in caso di pagamento diretto delle prestazioni da parte dell’Inps, il datore di lavoro è tenuto ad inviare all’Istituto tutti i dati necessari per il pagamento o per il saldo dell’integrazione salariale entro il termine del 15 novembre 2020, trascorso inutilmente il quale, il pagamento della prestazione e gli oneri ad essa connessi rimangono a carico del datore di lavoro inadempiente.

<sup>(54)</sup> Cfr. d.P.C.M. 26 aprile 2020, d.l. n. 33/2020 e d.P.C.M. 17 maggio 2020, con cui è stata disposta una graduale ripresa delle attività produttive industriali e commerciali a partire dal 4 maggio 2020.

<sup>(55)</sup> Tale divieto, inizialmente imposto dall’art. 46, d.l. n. 18/2020, per 60 giorni dall’entrata in vigore del medesimo decreto-legge, è stato prorogato poi al 17 agosto 2020 dal d.l. n. 34/2020, al 31 dicembre 2020 dall’art. 14, d.l. n. 104/2020 e infine al 31 gennaio 2021 dall’art. 12, comma 9, d.l. n. 137/2020; va segnalato che tra le innovazioni apportate dall’art. 80, d.l. n. 34/2020, all’art. 46, d.l. n. 18/2020, in materia di licenziamento per ragioni economiche, vi è stato l’inserimento del comma 1-*bis*, che consente ai datori di lavoro che, indipendentemente dal numero dei dipendenti, abbiano proceduto a recessi di tal natura del contratto di lavoro nel periodo dal 23 febbraio 2020 al 17 marzo 2020, di revocare in ogni tempo il recesso purché contestualmente facciano richiesta del trattamento di Cig di cui agli artt. 19-22, d.l. n. 18/2020, dalla data in cui ha avuto efficacia il licenziamento; in tal caso, il rapporto di lavoro si intende ripristinato senza soluzione di continuità, senza oneri né sanzioni per il datore di lavoro; per gli approfondimenti della dottrina sul tema si rinvia ai riferimenti di cui alla nota 5.

giorni, salva la maggior durata prevista per le c.d. “zone rosse”), l’estensione della vigenza del divieto ad opera del d.l. n. 34/2020 ha comportato uno sfasamento temporale delle due misure che rischiava, da un lato, di incidere sulla legittimità costituzionale, *ex artt.* 38 e 41 Cost., della norma eccezionale che impedisce i licenziamenti<sup>(56)</sup> e dall’altro lato, di causare non pochi problemi a quelle imprese che in ipotesi potevano aver esaurito la Cigo già a fine maggio 2020<sup>(57)</sup>.

Proprio al fine di ovviare a tali criticità, il d.l. n. 104/2020 ha esteso il periodo di vigenza del blocco dei licenziamenti sino al 31 dicembre 2020, ma per le sole le aziende che non abbiano integralmente fruito dei trattamenti Cig con causale “Covid-19” per la durata massima consentita ovvero dell’esonero contributivo. In tal modo, è stata introdotta una scadenza “mobile” del divieto di licenziamento, coincidente con la cessazione del periodo complessivo di utilizzo degli strumenti di sostegno al reddito o dell’esonero così ponendo rimedio al problema dell’eventuale “scopertura” cui potevano essere soggette le aziende che avessero iniziato a fruire della Cig sin dalla prima data utile (cioè dal 13 luglio 2020) e per tutto il periodo di 18 settimane (sino al 16 novembre 2020). Diversamente l’art. 12, comma 10, d.l. n. 137/2020 nulla dice in merito alla possibilità di licenziare per i datori che abbiano esaurito la Cigo o abbiano fruito degli sgravi contributivi configurandosi, pertanto, un problema di raccordo tra la citata disposizione e quella di cui all’art. 14, d.l. n. 104/2020.

Quanto ai lavoratori beneficiari, il trattamento Cigo è riservato esclusivamente a coloro che risultano alle dipendenze<sup>(58)</sup> dei datori di lavoro richiedenti alla data del 25 marzo 2020<sup>(59)</sup>, salvo le prestazioni di cui ai d.l. n. 104/2020 e d.l. n. 137/2020 che sono riconosciute anche ai lavoratori in forza alla data del 9 novembre 2020<sup>(60)</sup>. Come

---

<sup>(56)</sup> Così vedi R. DEL PUNTA, *op. cit.*, p. 252; E. MASSI, *Le sospensioni dei licenziamenti per GMO ai tempi del coronavirus*, cit., p. 1440.

<sup>(57)</sup> Sul punto cfr. circ. Inps n. 84/2020, punto 1.8, che espressamente ricorda come per le aziende che hanno esaurito le 18 settimane di trattamento con causale “emergenza Covid-19” vi sia la possibilità di fare ricorso alle prestazioni a sostegno del reddito previste dalla normativa generale, qualora sussista disponibilità finanziaria nelle relative gestioni di appartenenza e la sospensione o riduzione dell’attività lavorativa sia riconducibile ad una delle causali individuate dal d.m. n. 95442/2016, tra cui sono annoverate anche la mancanza di materie prime/componenti e la mancanza di lavoro/commesse; a tal proposito l’Istituto chiarisce che tali causali possono essere riconducibili anche ai perduranti effetti dell’emergenza epidemiologica e che, tenuto conto del carattere eccezionale della situazione, qualora l’azienda evidenzi il nesso di causalità tra l’emergenza sanitaria e la causale invocata, la valutazione istruttoria non deve contemplare la verifica della sussistenza dei requisiti della transitorietà dell’evento e della non imputabilità dello stesso al datore di lavoro e ai lavoratori, nonché che risultano accoglibili anche le domande di integrazione salariale per le quali la sospensione o la riduzione dell’attività lavorativa avviene per effetto dell’ordine della autorità, circostanza quest’ultima rientrante nei c.d. “EONE”.

<sup>(58)</sup> Con nota 15 maggio 2020, n. 64, l’Ispettorato nazionale del lavoro ha chiarito che la richiesta di Cigo con causale “Covid-19” può essere inoltrata anche in relazione a dipendenti regolarizzati a seguito di accesso ispettivo, considerato che la concessione dei trattamenti di integrazione salariale in parola è condizionato alla sola circostanza che il lavoratore sia stato assunto entro il termine previsto *ex lege* dall’art. 19, comma 8, d.l. n. 18/2020 e s.m.i.

<sup>(59)</sup> Vedi art. 19, comma 8, d.l. n. 18/2020, la cui formulazione originaria, che prescriveva che i lavoratori risultassero alle dipendenze dei datori di lavoro richiedenti la prestazione alla data del 23 febbraio 2020, è stata poi modificata dall’art. 41, comma 1, d.l. n. 23/2020, ed infine dall’art. 68, comma 1, lett. *b*, d.l. n. 34/2020, che hanno fatto rispettivamente slittare il termine al 17 marzo 2020 e successivamente al 25 marzo 2020.

<sup>(60)</sup> Vedi rispettivamente art. 12-*ter*, comma 1, e art. 12-*bis*, comma 1, l. n. 176/2020.

chiarito anche dall’Inps, ai fini della sussistenza di tale ultimo requisito, nelle ipotesi di successione nell’appalto, ove il lavoratore passi alle dipendenze dell’impresa subentrante, deve tenersi conto anche del periodo di lavoro svolto presso il precedente appaltatore <sup>(61)</sup>.

Non è, invece, richiesto per tali lavoratori il preventivo esaurimento delle ferie maturate <sup>(62)</sup>, né il requisito dell’anzianità di 90 giorni di effettivo lavoro presso l’unità produttiva per la quale è richiesto il trattamento <sup>(63)</sup>.

Ricorrendo nel caso dell’emergenza epidemiologica da Covid-19 un’ipotesi di EONE, l’intervento ordinario di integrazione del reddito non soggiace neppure all’obbligo del pagamento del contributo addizionale <sup>(64)</sup> – salvi i casi disciplinati dall’art. 1, commi 2 e 3, d.l. n. 104/2020 e dall’art. 12, d.l. n. 137/2020 –, come pure agli ordinari limiti di durata <sup>(65)</sup>. Non trovano infatti applicazione il limite di durata massima complessiva dei trattamenti di 24 mesi (30 mesi per le imprese del settore edile e lapideo) nel quinquennio mobile previsto dall’art. 4, commi 1 e 2, d.lgs. n. 148/2015, né il limite di durata delle integrazioni salariali ordinarie di 52 settimane nel biennio mobile di cui all’art. 12, comma 3, del medesimo decreto legislativo. Anche il limite delle ore autorizzabili di cui all’art. 12, comma 5, d.lgs. n. 148/2015 (pari a di 1/3 delle ore ordinarie lavorabili nel biennio mobile, con riferimento a tutti i lavoratori dell’unità produttiva mediamente occupati nel semestre precedente la domanda di concessione dell’integrazione salariale), è derogato, non dovendosi conteggiare a tale fine i periodi di trattamento ordinario Covid-19 <sup>(66)</sup>.

Ne consegue che possono accedere alla prestazione Cigo con causale “emergenza Covid-19” anche le aziende che hanno già raggiunto i limiti di cui sopra <sup>(67)</sup>, le quali non dovranno pertanto richiedere il trattamento di Cigd *ex* art. 22, d.l. n. 18/2020 e s.m.i. <sup>(68)</sup>.

---

<sup>(61)</sup> Cfr. circ. Inps n. 47/2020, cit., e n. 84/2020, cit.

<sup>(62)</sup> Cfr. circ. Inps n. 47/2020, cit., che richiama mess. Inps n. 3777/2019 ove, a completamento di quanto già evidenziato con circ. Inps n. 139/2016, cit., ed ancora prima con int. Min. lav. n. 19/2011, si chiarisce che in caso di lavoratori in Cigo, sia ad orario ridotto che a zero ore, l’eventuale presenza di ferie pregresse non è ostativa all’eventuale accoglimento dell’istanza, stante l’estraneità della disciplina contrattuale delle ferie, attinente i rapporti tra datore di lavoro e lavoratori, rispetto alle valutazioni di competenza dell’Inps volte a verificare l’effettiva sussistenza della causale per la quale è chiesto l’intervento di integrazione salariale.

<sup>(63)</sup> Vedi art. 19, comma 8, d.l. n. 18/2020, che esclude l’applicazione dell’art. 1, comma 2, primo periodo, d.lgs. n. 148/2015.

<sup>(64)</sup> Vedi art. 19, comma 4, d.l. n. 18/2020, che esclude l’applicazione dell’art. 5, d.lgs. n. 148/2015.

<sup>(65)</sup> Vedi art. 19, comma 3, d.l. n. 18/2020.

<sup>(66)</sup> Cfr. circ. Inps n. 47/2020, cit., e n. 84/2020, cit., e già prima in senso analogo circ. Inps n. 38/2020, cit., che, dopo la pubblicazione del d.l. n. 9/2020, aveva escluso tale previsione per le integrazioni salariali nelle c.d. “zone rosse” e “zone gialle” della Lombardia, del Veneto e dell’Emilia-Romagna.

<sup>(67)</sup> Cfr. circ. Min. lav. n. 8/2020, cit., che ribadisce che «un datore di lavoro che abbia già usufruito delle 52 settimane, nel biennio mobile, di cui all’articolo 12 del citato d.lgs. n. 148/2015, può usufruire di un ulteriore periodo per la causale specifica “Emergenza COVID 19”».

<sup>(68)</sup> Vedi circ. Inps n. 47/2020, cit., che pertanto smentisce l’assunto, contenuto in alcuni accordi per la concessione della Cigd sottoscritti a livello regionale che, diversamente avevano incluso nel campo di applicazione Cigd i datori di lavoro privati che hanno esaurito i periodi di trattamento ordinario e straordinario di integrazione salariale e di assegno ordinario di cui al d.lgs. n. 148/2015, quali ad

Infine, i periodi autorizzati con causale “emergenza Covid-19” sono neutralizzati ai fini delle successive richieste di Cigo rispetto al computo di tutti i limiti di durata (sanciti dai citati artt. 4 e 12, d.lgs. n. 148/2015).

### **3.2. L'accesso alla Cigo Covid-19 tra allentamento degli oneri procedurali e introduzione di regimi decadenziali**

In merito alla procedura per la concessione della prestazione va segnalato che la norma di riferimento, l'art. 19, comma 2, d.l. n. 18/2020, è stato oggetto di plurime modifiche.

L'originaria versione – con una formulazione invero di difficile interpretazione – dispensava le aziende intenzionate a inoltrare domanda di Cigo dall'osservanza dell'art. 14, d.lgs. n. 148/2015, ma al contempo faceva salvi gli obblighi relativi all'informazione e alla consultazione sindacale e all'esame congiunto, seppure da effettuarsi con termini e modalità speciali (servendosi cioè dei mezzi telematici e nel rispetto del termine di 3 giorni successivi a quello della comunicazione preventiva entro cui concludere l'intera fase sindacale, ovvero, in caso di assenza o di mancato accordo, poter comunque accedere al trattamento).

La deroga alle norme di cui al citato art. 14 riguardava, pertanto, soltanto la scansione temporale per l'assolvimento dell'informazione preventiva e l'esaurimento della procedura di consultazione, stante l'espressa sostituzione dei termini ordinari con quelli abbreviati <sup>(69)</sup>. In aggiunta, la prassi amministrativa aveva chiarito che la dispensa dall'osservanza dell'art. 14 implicava anche l'esonero dagli adempimenti di cui al comma 6 del medesimo articolo. Al momento, quindi, della presentazione della domanda di concessione della Cigo, i datori non avrebbero dovuto dare comunicazione all'Inps dell'espletamento delle fasi di informazione e consultazione sindacale e l'Istituto avrebbe potuto procedere all'adozione del provvedimento autorizzatorio, ove rispettati tutti gli altri requisiti <sup>(70)</sup>.

La poca chiarezza del dettato normativo, che ha alimentato le difficoltà pratico-applicative della disposizione in parola, in uno con i problemi di coordinamento sistematico con la normativa ordinaria, hanno indotto il legislatore, all'atto della conversione del d.l. n. 18/2020, a disporre un esonero totale dei datori di lavoro dai doveri di coinvolgimento del sindacato.

Il d.l. n. 34/2020 <sup>(71)</sup>, tuttavia, ha reinserto alla fine del primo periodo dell'art. 19, comma 2, il seguente inciso: «per l'assegno ordinario, fermo restando l'informazione, la consultazione e l'esame congiunto che devono essere svolti anche in via telematica entro i tre giorni successivi a quello della comunicazione preventiva». Non risulta quindi del tutto chiaro se la procedura di informazione, consultazione ed esame congiunto sia stata reintrodotta anche con riferimento alla richiesta di Cigo, oltre che per

---

esempio gli accordi regionali Calabria 30 marzo 2020, Emilia Romagna 20 marzo 2020, Marche 20 marzo 2020 e Veneto 10 marzo 2020.

<sup>(69)</sup> In tal senso cfr. G.I. VIGLIOTTI, *op. cit.*; FONDAZIONE STUDI CONSULENTI DEL LAVORO, *op. cit.*, p. 25.

<sup>(70)</sup> Cfr. circ. Inps n. 47/2020, cit., lett. A.

<sup>(71)</sup> Art. 68, comma 1, lett. b, d.l. n. 34/2020.

l'assegno ordinario. Sul punto, un importante ausilio interpretativo (in attesa di chiarimenti quanto mai opportuni da parte del legislatore) è fornito dalla relazione illustrativa di accompagnamento al d.l. n. 34/2020, ove si specifica che i predetti oneri procedurali sono riferiti alle sole richieste da avanzare al Fis <sup>(72)</sup>.

In tal modo, però, si vengono a creare due distinti canali di accesso alle integrazioni salariali, diversificati in ragione della dimensione occupazionale del datore di lavoro richiedente, con una differenziazione, invero poco razionale, giacché pone un onere procedurale più gravoso proprio in capo alle aziende di minori dimensioni, meno “attrezzate” a fronteggiare aggravii burocratici, pur a fronte di una identica causale d'intervento dell'ammortizzatore sociale.

In ogni caso, l'indugiare del legislatore sulla opportunità o meno di coinvolgere i sindacati nel procedimento di concessione della Cigo è condizionato dall'esigenza di snellire gli adempimenti durante la fase emergenziale e favorire la tempestività dell'intervento integrativo. Tuttavia, la scelta di prescrivere la procedura sindacale, dispensando poi i datori dall'onere di darne conto in sede di proposizione della domanda all'Inps – come stabilito dalla prassi amministrativa dello stesso Istituto <sup>(73)</sup> – appare poco efficace nella misura in cui tale confronto finisce per acquisire una valenza meramente endo-negoziale e per perdere quindi la funzione di requisito di procedibilità <sup>(74)</sup>. L'imposizione di un dovere non corredato dalla possibilità di verificarne l'adempimento ne mina, inoltre, l'effettività e soprattutto lascia aperta la questione delle eventuali conseguenze che il suo mancato espletamento produce sul provvedimento di concessione dell'integrazione salariale <sup>(75)</sup>.

Sempre al fine di alleggerire gli oneri in capo alle imprese, l'art. 19, comma 2, d.l. n. 18/2020 e s.m.i., prevede una dilatazione dei termini per la presentazione delle domande di concessione del trattamento all'Inps, nonché modalità semplificate di definizione del relativo procedimento amministrativo.

Quanto al primo aspetto, l'originaria e più favorevole disposizione che consentiva, in deroga all'art. 15, comma 2, d.lgs. n. 148/2015 <sup>(76)</sup>, di presentare le domande Cigo

---

<sup>(72)</sup> Anche richiamata dal dossier del 9 luglio 2020 a cura dei servizi studi della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica, *Misure urgenti in materia di salute e di sostegno al lavoro e all'economia (cd. "Decreto Rilancio") (approvato dalla Camera dei deputati). Volume I – Articoli 1-103-bis; adde circ. Inps n. 84/2020, cit., punto 1.4, e mess. Inps 28 luglio 2020, n. 2981.*

<sup>(73)</sup> Vedi circ. Inps n. 47/2020, cit., e n. 84/2020, cit.

<sup>(74)</sup> Così M. MARRUCCI, *COVID-19 e ammortizzatori sociali per il territorio nazionale. Prime annotazioni*, in *Giustizia Civile.com*, 2020, n. 4.

<sup>(75)</sup> Si segnala che la circ. Inps n. 84/2020, cit., punto 1.4, si limita ad indicare che, sotto la propria responsabilità, le aziende che presentano richiesta di concessione dell'integrazione salariale ordinaria e dell'assegno ordinario ai Fondi che prevedono l'obbligo di informazione e consultazione sindacale di cui all'art. 14, d.lgs. n. 148/2015, devono limitarsi a dichiarare all'Inps di aver eseguito gli adempimenti dell'informazione, della consultazione e dell'esame congiunto, senza dover presentare alcuna documentazione probatoria.

<sup>(76)</sup> A mente dell'art. 15, comma 2, d.lgs. n. 148/2015, la domanda di concessione Cigo deve essere presentata entro il termine di 15 giorni dall'inizio della sospensione o riduzione dell'attività lavorativa; ai sensi del successivo comma 4, qualora dall'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.

con causale “emergenza Covid-19” – in via telematica <sup>(77)</sup> – entro la fine del quarto mese successivo a quello in cui aveva avuto inizio il periodo di sospensione o di riduzione dell’attività lavorativa <sup>(78)</sup> è stata oggetto di un duplice intervento ad opera del d.l. n. 34/2020 <sup>(79)</sup> e del d.l. n. 52/2020 <sup>(80)</sup>. A seguito di quest’ultima modifica, in particolare, le istanze di Cigo devono essere presentate, a pena di decadenza <sup>(81)</sup>, entro la fine del mese successivo a quello in cui si registra l’inizio della contrazione dell’orario di lavoro con accesso all’ammortizzatore sociale <sup>(82)</sup>.

L’altro rilevante elemento di semplificazione è dato dalla deroga agli ordinari metodi di accertamento dei presupposti causali di accesso alla Cigo. La valutazione nel merito delle domande di concessione di tale trattamento non implica infatti la verifica della sussistenza dei requisiti di cui all’art. 11, d.lgs. n. 148/2015 <sup>(83)</sup>, della transitorietà dell’evento e della previsione di ripresa della normale attività lavorativa né, tantomeno, della non imputabilità dell’evento stesso all’imprenditore o ai lavoratori. Nello specifico, la sussistenza di tale ultimo requisito è insita nella crisi emergenziale contingente – qualificabile come EONE –, mentre la valutazione in ordine alla ripresa della normale attività lavorativa non appare necessaria ai fini dell’integrabilità della causale, in quanto non ricade nell’ambito di possibile prevedibilità o dominio dell’imprenditore. Viene meno, quindi, per la causale “Covid-19”, l’obbligo di presentare la relazione tecnica dettagliata di cui all’art. 2, comma 1, d.m. n. 95442/2016, prodromica alla verifica dei requisiti di cui al citato art. 11 (essendo invece sufficiente la mera presentazione dell’elenco dei lavoratori destinatari) <sup>(84)</sup>.

---

<sup>(77)</sup> Cfr. mess. Inps 23 marzo 2020, n. 1312.

<sup>(78)</sup> Vedi art. 19, comma 2, d.l. n. 18/2020, nonché circ. Inps n. 38/2020, cit., secondo cui, con riguardo alla decorrenza del termine di presentazione delle domande per tutti gli eventi di sospensione o riduzione dell’attività lavorativa iniziati tra il 23 febbraio 2020 e la data di pubblicazione del mess. Inps n. 1321/2020 (23 marzo 2020), il periodo intercorrente tra queste due date si considera neutralizzato (il *dies a quo* di presentazione delle domande coincide cioè con la predetta data di pubblicazione); per gli eventi di sospensione o riduzione dell’attività lavorativa verificatisi dal giorno successivo alla data di pubblicazione del citato messaggio, la decorrenza del termine di presentazione della domanda segue invece le regole ordinarie e, quindi, deve essere individuata nella data di inizio dell’evento di sospensione o riduzione dell’attività lavorativa.

<sup>(79)</sup> Vedi art. 68, comma 1, lett. c, d.l. n. 34/2020.

<sup>(80)</sup> Vedi art. 1, comma 2, d.l. n. 52/2020, poi abrogato dall’art. 1, l. n. 77/2020.

<sup>(81)</sup> Cfr. mess. Inps 21 luglio 2020, n. 2901, punto 2, che esplicita gli effetti derivanti dall’applicazione del regime decadenziale introdotto dal d.l. n. 52/2020, specificando che i termini ivi indicati non devono intendersi in termini assoluti, ma devono considerarsi operanti 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.

<sup>(82)</sup> L’art. 1, comma 2, d.l. n. 52/2020 (poi recepito nel comma 2-*bis*, secondo periodo, dell’art. 19, d.l. n. 18/2020, ad opera della l. n. 77/2020), chiarisce altresì 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 30 giorni dalla comunicazione dell’errore dell’amministrazione di riferimento, anche nelle more della revoca dell’eventuale provvedimento di concessione emanato dall’amministrazione competente.

<sup>(83)</sup> Cfr. art. 19, comma 2, d.l. n. 18/2020, che prevede espressamente l’inapplicabilità dell’art. 11, d.lgs. n. 148/2015, nonché circ. Inps n. 47/2020, cit., e n. 84/2020, cit.

<sup>(84)</sup> Cfr. in tal senso già circ. Inps n. 38/2020, cit., che, pur riferendosi ai primi provvedimenti adottati per la c.d. “zona rossa”, detta criteri interpretativi applicabili anche alle analoghe previsioni del d.l. n. 18/2020.

Anche i suddetti elementi di specialità del procedimento di concessione del trattamento ordinario tengono conto del carattere eccezionale della nuova causale e sono finalizzati a garantire un riscontro immediato alle richieste avanzate <sup>(85)</sup>. Tuttavia, la scelta di dispensare le imprese dall'onere di provare la sussistenza dei presupposti causali per l'accesso al trattamento – eliminando ogni conseguente valutazione di merito da parte dell'Istituto previdenziale – accresce il rischio di un utilizzo abusivo degli strumenti messi in campo per fronteggiare l'emergenza da parte di chi miri fraudolentemente a conseguire i benefici pubblici, pur non avendone titolo. A questo si aggiunge (vedi *supra*) che alcune aziende intenzionate a sospendere l'attività lavorativa e accedere ai trattamenti non devono fornire alcuna informazione ai sindacati, mentre quelle per cui tale dovere permane (vedi ad esempio le imprese che possono richiedere l'assegno ordinario) non sono gravate da alcun obbligo di allegazione, con conseguente impossibilità di riscontro da parte dell'Inps circa il confronto sindacale eventualmente svolto.

Una simile limitazione dei controlli preventivi può favorire condotte fraudolente, come del resto è dimostrato dall'elevato numero di illeciti segnalati dalla Direzione centrale antifrode dell'Inps, la quale ha evidenziato che nei primi quattro mesi di vigenza della normativa speciale di cui al d.l. n. 18/2020, il numero di denunce per ricorso alla Cig in assenza dei requisiti prescritti è stato equivalente a quelle dell'intero anno precedente <sup>(86)</sup>.

Considerato poi che le misure di sostegno al reddito sono finanziate da risorse limitate (contenute entro un tetto di spesa individuato *ex lege* su cui vedi *infra*) e sono erogate in base all'ordine cronologico di presentazione delle domande, cioè fintanto che non sia raggiunto anche in via prospettica il limite di spesa stanziato, è fondamentale che i controlli mirino a impedire che, in un contesto regolato dalla logica del “chi prima arriva meglio alloggia”, le aziende meno colpite (o non colpite affatto) dalla crisi possano sottrarre risorse a quelle che ne sono realmente pregiudicate.

Nonostante, quindi, un allentamento degli oneri procedurali per la presentazione delle domande di Cig (e in particolare l'eliminazione della relazione tecnica dettagliata) sia confacente alla particolare causale d'intervento, non convincono del tutto i rilievi di chi ha evidenziando la superfluità, quanto meno, del momento di consultazione sindacale considerando che nei casi di sospensione o riduzione dell'attività connessi all'evento epidemiologico è esclusa qualsiasi valutazione discrezionale del datore di lavoro <sup>(87)</sup>.

---

<sup>(85)</sup> In tal senso espressamente circ. Inps n. 47/2020, cit.

<sup>(86)</sup> In proposito, l'Ispettorato nazionale del lavoro, con nota 12 giugno 2020, n. 532, ha evidenziato che, a seguito della commissione centrale di programmazione della vigilanza del 10 giugno 2020, è emersa la necessità di attivare diffusi controlli sul corretto utilizzo delle risorse pubbliche destinate agli ammortizzatori sociali con causale “Covid-19”, finalizzati a contrastare eventuali fenomeni elusivi o fraudolenti, giacché l'Inps ha rappresentato la necessità di avviare alcuni accertamenti urgenti; anche la nota prodotta in collaborazione da Inps e Banca d'Italia, *Le imprese e i lavoratori in cassa integrazione covid nei mesi di marzo e aprile*, 29 luglio 2020, ha evidenziato che pure in settori in cui i livelli produttivi o il fatturato non sono diminuiti rispetto al periodo precedente la pandemia, l'utilizzo della CIG ha coinvolto una quota significativa di imprese (pari a circa il 20% nella manifattura e il 30% nei servizi).

<sup>(87)</sup> È questa ad esempio una delle proposte di emendamento formulate alla Commissione Bilancio del Senato da parte del Consiglio nazionale dell'Ordine dei Consulenti del lavoro e di Confindustria in vista della conversione in legge del d.l. n. 18/2020; cfr. M. MARRUCCI, *op. cit.*, p. 7, secondo cui,

Una contrazione dei termini di espletamento o il differimento dell'informativa sindacale ad un momento successivo rispetto a quello di proposizione dell'istanza avrebbero consentito, infatti, maggiore celerità nella concessione delle prestazioni integrative del reddito, senza però rinunciare a forme di controllo circa la reale sussistenza dei loro presupposti di accesso. Gli oneri di consultazione ed esame congiunto (che impongono alle aziende di comunicare le cause di sospensione o di riduzione dell'orario di lavoro, l'entità e la durata prevedibile, il numero dei lavoratori interessati) inducono un confronto con le OO.SS., che può fungere da filtro per la verifica della sussistenza e della genuinità delle ragioni alla base della richiesta stessa, sgravando contemporaneamente l'Istituto previdenziale dell'attività istruttoria preventiva <sup>(88)</sup>.

In altri termini, per prevenire condotte fraudolente, non pare coerente escludere tanto l'onere di redigere la relazione tecnica dettagliata di cui all'art. 11, d.lgs. n. 148/2015, eliminando ogni possibile verifica dei presupposti da parte degli organi amministrativi, quanto gli obblighi informativi e di esame congiunto da assolvere nei confronti delle parti sociali.

Del resto, non può tralasciarsi di considerare che per la concessione della Cigd, non solo non sono state previste deroghe agli obblighi di informazione e consultazione, ma è persino richiesto l'accordo sindacale <sup>(89)</sup>, ed altrettanto il confronto sindacale è necessario per l'accesso all'assegno ordinario <sup>(90)</sup>. Accanto, quindi, a ragioni di deterrenza, anche esigenze di uniformità suggeriscono di rivedere e omologare le procedure di concessione dei diversi trattamenti di integrazione del reddito, salvo a non giustificare tale disparità di trattamento in ragione della diversa capacità di controllo *ex post* accreditata all'Inps e negata a Regioni e Fondi bilaterali.

Da ultimo, il d.l. n. 18/2020 e s.m.i. disciplina le modalità di pagamento della prestazione, richiamando quelle ordinarie che consentono alle aziende la facoltà di chiedere alternativamente l'anticipazione delle prestazioni con conguaglio successivo, ovvero il pagamento diretto da parte dell'Inps <sup>(91)</sup>; in questo ultimo caso, però, data la particolare situazione di emergenza, le imprese sono esonerate dall'obbligo di produrre documentazione comprovante le proprie difficoltà finanziarie <sup>(92)</sup>.

---

nel caso di specie, «giuridicamente pare possibile evocare la figura del fatto notorio che non necessita di un riscontro probatorio».

<sup>(88)</sup> Sottolinea sul tema M. FAIOLI, *Covid-19 e istituti speciali di sostegno al reddito*, cit., pp. 175-176, che l'eliminazione nella l. n. 27/2020 del richiamo allo svolgimento della procedura sindacale determina «un detrimento serio del nostro sistema di relazioni industriali applicato alla crisi temporanea di impresa. Sarebbe stato molto più opportuno – nella logica della necessaria semplificazione e di bilanciamento degli interessi contrapposti – creare nuove forme digitali di scambio ed esame congiunto, supportate adeguatamente da piattaforme messe a disposizione della pubblica amministrazione competente, anche al fine di evitare il possibile rischio di interventi cammeo».

<sup>(89)</sup> Vedi art. 22, comma 1, d.l. n. 18/2020, che, nella versione introdotta dalla legge di conversione, l. n. 27/2020, escludeva dall'obbligo di accordo sindacale, oltre ai datori di lavoro che occupano fino a 5 dipendenti, anche i datori di lavoro che abbiano chiuso l'attività in ottemperanza ai provvedimenti di urgenza emanati per far fronte all'emergenza epidemiologica da Covid-19, e che, a seguito della modifica *ex art.* 70, lett. *a*, ultimo periodo, d.l. n. 34/2020, lo ha reintrodotto solo per queste ultime.

<sup>(90)</sup> Vedi art. 18, comma 2, d.l. n. 18/2020, come modificato dall'art. 68, lett. *b*, d.l. n. 34/2020, convertito dalla l. n. 77/2020.

<sup>(91)</sup> Cfr. mess. Inps, 27 aprile 2020, n. 1775.

<sup>(92)</sup> In questo senso, mess. Inps 20 marzo 2020, n. 1287, che ha peraltro introdotto in via amministrativa una deroga all'art. 7, comma 4, d.lgs. n. 148/2015, secondo cui, nel caso della Cigo, l'Inps

In aggiunta, gli artt. 22-*quater*, comma 4, e 22-*quinquies*, d.l. n. 18/2020 <sup>(93)</sup> hanno disposto che, in caso di pagamento diretto dei trattamenti salariali a carico dell'Inps, quest'ultimo autorizza le domande, da presentarsi entro il quindicesimo giorno dall'inizio del periodo di sospensione o riduzione dell'attività lavorativa <sup>(94)</sup>, 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 <sup>(95)</sup>.

La ravvicinata scansione temporale imposta per la richiesta di anticipo (il cui termine è ridotto rispetto a quello per la concessione della Cigo *ex* art. 19, comma 2, d.l. n. 18/2020 e s.m.i.) mira a favorire una più rapida disponibilità – anche se in misura parziale – delle risorse finanziarie da parte dei lavoratori aventi diritto alle prestazioni di sostegno al reddito, nel tentativo di assicurare certezza e celerità al procedimento di liquidazione, ma al contempo aggrava gli oneri per le imprese richiedenti.

Con l'introduzione dell'art. 1, comma 3, d.l. n. 52/2020 <sup>(96)</sup> – poi confluito ad opera della l. n. 77/2020 nell'art. 22-*quater*, comma 4, d.l. n. 18/2020 –, è stato poi chiarito che i datori di lavoro devono inviare all'Istituto, secondo le modalità ordinarie, tutti i dati necessari per il saldo dell'integrazione salariale, entro la fine del mese successivo a quello in cui è collocato il periodo di integrazione salariale autorizzato o entro il

---

può autorizzare, su espressa richiesta, il pagamento diretto in presenza di serie e documentate difficoltà finanziarie dell'impresa; *adde* mess. Inps 6 aprile 2020, n. 1508, e 21 maggio 2020, n. 2101.

<sup>(93)</sup> Invero l'art. 22-*quinquies*, d.l. n. 18/2020 e s.m.i., rinvia testualmente, in materia di anticipazione del pagamento diretto del trattamento di Cigo e assegno ordinario, «alla procedura di cui all'art. 22-*quater*, comma 3», tuttavia deve ritenersi, per ragioni logiche e sistematiche, che il rinvio sia da riferirsi all'art. 22-*quater*, comma 4, giacché il comma 3 non disciplina una procedura ma detta il termine per la presentazione della domanda ivi prevista, mentre il procedimento per l'ottenimento dell'anticipazione di pagamento è quello stabilita per la Cigd al successivo comma 4; in tal senso cfr. mess. Inps n. 2489/2020, cit., punto 4, che corregge di fatto la previsione di cui all'art. 22-*quinquies*, e circ. Inps 27 giugno 2020, n. 78, punto 2, che sottolinea come «attraverso l'anticipazione del pagamento delle integrazioni salariali (Cigo, assegno ordinario, Cigd) di cui al citato comma 4 dell'articolo 22-*quater* del decreto-legge n. 18/2020, il legislatore ha inteso affermare un principio di carattere generale».

<sup>(94)</sup> Vedi d.i., 20 giugno 2020, n. 9, circ. Inps n. 78/2020, cit., circ. Min. lav. 1° luglio 2020, n. 11, mess. Inps 31 luglio 2020, n. 3007, i quali specificano che, in fase di prima applicazione, ove il periodo di sospensione o di riduzione abbia avuto inizio prima del 18 giugno 2020: se vi è una richiesta di anticipo del 40% l'istanza è presentata entro il quindicesimo giorno successivo alla medesima data (cioè entro il 3 luglio 2020); per le domande riferite ai periodi di sospensione o riduzione dell'attività lavorativa che hanno avuto inizio tra il 23 febbraio 2020 e il 30 aprile 2020, il termine di invio delle istanze è fissato, a pena di decadenza, al 15 luglio 2020.

<sup>(95)</sup> Cfr. circ. Inps n. 78/2020, cit., punto 2, secondo cui, la richiesta di anticipazione del pagamento delle integrazioni salariali può essere presentata anche in relazione alle domande presentate prima del 18 giugno 2020, autorizzate dall'Inps, per le quali il datore di lavoro non abbia ancora presentato il modello SR41, in particolare laddove la predisposizione del citato modello, per specifiche circostanze legate al processo di autorizzazione della domanda ovvero alle specificità dei rapporti di lavoro sottostanti, risulti particolarmente complessa; in precedenza il mess. Inps n. 2489/2020, cit., punto 4, aveva chiarito che, in una prima fase transitoria, al fine di garantire la rapida erogazione dei pagamenti in favore dei lavoratori, il pagamento dell'anticipo sarebbe stato disposto dall'Istituto anche in assenza dell'autorizzazione della domanda di integrazione salariale, mentre, a regime, sarebbe stato possibile solo per le domande di Cigo, Cigd o assegno ordinario già autorizzate dall'Inps stesso.

<sup>(96)</sup> L'art. 1, comma 3, d.l. n. 52/2020, ha modificato la disciplina precedentemente definita per il pagamento diretto di cui all'art. 22-*quater*, comma 4, d.l. n. 18/2020, nel testo novellato dal d.l. n. 34/2020; sul punto cfr. circ. Inps n. 78/2020, cit., punto n. 6.

termine di 30 giorni dall'adozione del provvedimento di concessione, se successivo<sup>(97)</sup>.

Una volta ricevuti i dati essenziali per il pagamento, l'Istituto procede alla corresponsione del residuo a saldo nei confronti dei lavoratori e può anche recuperare, nei confronti del datore di lavoro, gli eventuali importi indebitamente anticipati<sup>(98)</sup>.

In caso di mancato rispetto dei termini di invio dei dati da parte del datore di lavoro, il pagamento della prestazione e degli oneri ad essa connessi rimangono a suo carico e le somme eventualmente erogate ai lavoratori a titolo di anticipo sono considerate indebite e potranno pertanto essere recuperate<sup>(99)</sup>.

In senso analogo anche il d.l. n. 104/2020 ha disposto che ove per i trattamenti ivi previsti sia chiesto il pagamento diretto, il datore di lavoro è tenuto ad inviare all'Istituto tutti i dati necessari per il pagamento o per il saldo dell'integrazione salariale entro la fine del mese successivo a quello in cui è collocato il periodo di integrazione salariale, ovvero, se posteriore, entro il termine di trenta giorni dall'adozione del provvedimento di concessione, trascorsi inutilmente i quali, il pagamento della prestazione e gli oneri ad essa connessi rimangono a carico del datore di lavoro inadempiente<sup>(100)</sup>.

#### **4. Il ruolo residuale dei trattamenti di integrazione salariale straordinari**

Come è noto, la finalità propria dell'istituto della Cigs è di integrare o sostituire il reddito dei lavoratori sospesi a causa di crisi aziendali e per il periodo necessario al loro superamento ovvero per l'attuazione di programmi di riorganizzazione. Si tratta quindi di uno strumento teso a garantire la gestione degli esuberi temporanei di

---

<sup>(97)</sup> *Ex* art. 1, comma 3, d.l. n. 52/2020, in sede di prima applicazione, i termini suddetti sono rinviati al trentesimo giorno successivo all'entrata in vigore del provvedimento, cioè al 17 luglio, se tale ultima data è posteriore a quella ordinaria.

<sup>(98)</sup> Cfr. circ. Inps n. 78/2020, punto 7, cit., secondo cui il pagamento dell'anticipazione non comporta l'applicazione delle ritenute fiscali alla fonte, che saranno determinate solo in fase di liquidazione dell'integrazione salariale totale.

<sup>(99)</sup> Vedi mess. Inps n. 3007/2020, cit., punto 3, 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>(100)</sup> Vedi art. 1, comma 6, d.l. n. 104/2020, il cui ultimo periodo specifica anche che, in sede di prima applicazione, i termini indicati sono spostati al trentesimo giorno successivo all'entrata in vigore dello stesso decreto legge, se tale data è posteriore a quella di cui al primo periodo; in aggiunta i commi 9 e 10 dello stesso art. 1, dispongono rispettivamente che i termini decadenziali di invio delle domande di accesso ai trattamenti e di trasmissione dei dati necessari per il pagamento o per il saldo degli stessi, differiti in via amministrativa in relazione al susseguirsi delle previsioni normative, e dei conseguenti aggiornamenti procedurali, di cui al d.l. n. 18/2020, convertito con modificazioni dalla l. n. 27/2020, e s.m.i., nonché dei d.i. n. 9/2020 e n. 10/2020, sono fatti salvi fino alla data di entrata in vigore del d.l. n. 104/2020 e che ove i medesimi termini, in applicazione della disciplina ordinaria si collochino entro il 31 agosto 2020, sono differiti al 30 settembre 2020.

personale ove vi siano concrete prospettive di ripresa dell'attività<sup>(101)</sup>, con esclusione quindi dei casi in cui l'attività produttiva dell'azienda o di un ramo sia destinata a cessare<sup>(102)</sup>.

È proprio tale natura di misura diretta a contrastare gli effetti delle crisi strutturali e di lungo periodo<sup>(103)</sup> che ha determinato la sostanziale esclusione della Cigs dal pacchetto di misure adottate dal Governo per affrontare le conseguenze determinate dall'emergenza epidemiologica da Covid-19 sul tessuto produttivo e sul mercato del lavoro nazionale. A tal fine, difatti, sono stati utilizzati i soli trattamenti di Cigo e assegno ordinario erogato dai Fondi di solidarietà bilaterali di sostegno al reddito, che hanno assunto un ruolo di primo piano nell'ambito dei provvedimenti d'urgenza necessari per sostenere i costi economici e sociali di una crisi che si è manifestata come contingente e repentina.

Invero, la condizione di bisogno generata dalla disoccupazione conseguente alla pandemia non rientra tra i rischi ordinariamente coperti dal sistema di sicurezza sociale, poiché deriva da un evento del tutto eccezionale, che il legislatore difficilmente avrebbe potuto prevedere e, quindi, regolare con una normativa astrattamente idonea ad arginarne gli effetti<sup>(104)</sup>. La disoccupazione da Covid-19 è differente da quella cui gli ammortizzatori sociali tradizionali – e in particolare la Cigs – sono soliti far fronte, giacché non è riconducibile né alle situazioni temporanee di settore o territoriali dovute all'andamento dell'impresa o del mercato intese in senso stretto, né ai processi aziendali involutivi o di riassetto delle inefficienze gestionali, commerciali o produttive. Al contrario, nella particolare circostanza della crisi pandemica, la mancanza di lavoro e la carenza di reddito sono state generalizzate e intersettoriali poiché

---

<sup>(101)</sup> Sulle finalità e la disciplina della Cigs ex d.lgs. n. 148/2015 cfr. in dottrina tra i molti: M. CINELLI, C.A. NICOLINI, *L'attuazione della riforma degli ammortizzatori sociali e l'avvio del FIS – Depenalizzazione e previdenza – La svolta «ecologica» dell'assicurazione contro gli infortuni*, in RIDL, 2016, III, p. 174; E. MASSI, *Cigs e contratto di solidarietà*, in DPL, 2016, n. 38, p. 2197 ss.; D. GAROFALO, *La riforma della CIGS*, in E. BALLETTI, D. GAROFALO (a cura di), *La riforma della Cassa Integrazione nel Jobs Act*, cit., pp. 81 ss.; D. GAROFALO, *La nuova disciplina della cassa integrazione guadagni (d.lgs. 14 settembre 2015, n. 148)*, cit.; A. PANDOLFO, *La cassa integrazione guadagni per crisi aziendale*, in R. PESSI, G. SIGILLÒ MASSARA (a cura di), *Ammortizzatori sociali e politiche attive per il lavoro*, Giappichelli, 2017, pp. 45 ss.; C.A. NICOLINI, *Il riassetto delle discipline della cassa integrazione*, in C.A. NICOLINI (a cura di), *Gli ammortizzatori sociali riformati*, Giappichelli, 2018, pp. 27 ss.

<sup>(102)</sup> Il contingentamento delle causali di concessione della Cigs mediante eliminazione delle ipotesi di intervento per cessazione definitiva dell'attività aziendale o di un ramo, e cioè in caso assenza di prospettive di ripresa dell'attività è stato avviato dall'art. 2, comma 70, l. n. 92/2012, con cui è stato abrogato l'art. 3, l. n. 223/1991, che consentiva la Cigs a favore dei dipendenti delle imprese assoggettate a procedure concorsuali e in crisi ed è stato poi sancito anche dal d.lgs. n. 148/2015 secondo quanto espressamente stabilito nella delega di cui all'art. 1, comma 2, lett. a, n. 1, l. n. 183/2014; va tuttavia segnalato che al momento esistono ancora alcune ipotesi eccezionali quali quelle regolate dagli artt. 21, comma 2, lett. b, comma 4, 20, comma 6, e 25-bis, d.lgs. n. 148/2015, e dall'art. 44, d.l. n. 109/2018.

<sup>(103)</sup> Giova qui rammentare che l'art. 1, d.m. n. 94033/2016, include tra i criteri per l'approvazione del programma di crisi aziendale gli indicatori economico-finanziari di bilancio complessivamente considerati e riguardanti il biennio precedente la domanda di Cigs ed al contempo esclude dai programmi medesimi le imprese che nel biennio precedente non hanno avviato l'attività produttiva o, nel medesimo periodo, hanno subito significative trasformazioni societarie.

<sup>(104)</sup> Vedi M. FAIOLI, *Covid-19 e istituti speciali di sostegno al reddito*, in O. BONARDI, U. CARABELLI, M. D'ONGHIA, L. ZOPPOLI (a cura di), *Covid-19 e diritti dei lavoratori*, cit., pp. 167 ss.

determinate dai provvedimenti dell'autorità pubblica nei confronti di tutte le imprese, costrette a sospendere o a ridurre in blocco e contemporaneamente, la propria attività. In questo contesto, l'intervento posto in essere, dapprima dall'art. 14, d.l. n. 9/2020, per le c.d. "zone rosse" e "zone gialle" e successivamente dall'art. 20, d.l. n. 18/2020 per tutti i datori di lavoro operanti sul territorio nazionale, ha previsto la facoltà, anche per coloro che abbiano già avviato un programma di integrazione salariale straordinaria ma che siano stati indotti a interrompere o ridurre l'attività a seguito dell'emergenza, di sospendere tale trattamento, "congelandone" gli effetti, e di richiede la Cigo speciale con causale "Covid-19".

Ne deriva che la disciplina del trattamento cui possono accedere tanto le aziende ordinariamente rientranti nel campo di applicazione della Cigo, quanto quelle che abbiano in corso un trattamento Cigs è la medesima (*ex art.* 19, d.l. n. 18/2020 e s.m.i., che il successivo art. 20 richiama in modo esplicito e generalizzato), con tutte le eccezioni alle regole standard stabilite dal d.lgs. n. 148/2015 (su cui vedi *infra*) che la particolare situazione di emergenza ha indotto.

#### 4.1. Il trattamento Cigo per le imprese già beneficiarie di Cigs

Uno dei temi che sin dall'adozione della normativa emergenziale in materia di ammortizzatori sociali ha destato dubbi interpretativi riguarda l'ambito di applicazione dei trattamenti Cigo per le imprese già beneficiarie di Cigs di cui all'art. 20, d.l. n. 18/2020 e s.m.i. (e prima all'art. 14, d.l. n. 9/2020).

La prestazione Cigo sostitutiva della Cigs è accessibile unicamente per quelle imprese che possono fruire di entrambi gli ammortizzatori sociali, sicché la relativa domanda può essere presentata solo dai datori di lavoro che siano sottoposti – oltre che alla disciplina della Cigs, anche – alla disciplina delle integrazioni salariali ordinarie *ex art.* 10, d.lgs. n. 148/2015; diversamente, le imprese che, per settore di appartenenza, sono escluse dal novero dei soggetti titolati ad accedere alla Cigo, possono presentare domanda di Cigd *ex art.* 22, d.l. n. 18/2020 <sup>(105)</sup>.

Sul punto era stata posta una questione interpretativa, poi definitivamente chiarita dalla prassi amministrativa. Dal dato testuale dell'art. 22, d.l. n. 18/2020, che istituisce il trattamento di Cigd con causale "Covid-19" riservandone l'applicazione «ai datori di lavoro del settore privato [...] per i quali non trovino applicazione le tutele previste dalle vigenti disposizioni in materia di sospensione o riduzione di orario, in costanza di rapporto di lavoro», poteva dedursi che la prestazione in deroga fosse esclusa per tutte le imprese nei cui confronti trova applicazione una diversa forma di tutela. Le aziende beneficiarie di uno specifico ammortizzatore sociale in costanza di rapporto di lavoro di cui al d.lgs. n. 148/2015 (Cigo, Cigs, Fondo di Integrazione Salariale o Fondi di solidarietà bilaterali) ovvero di uno degli strumenti previsti dalle altre norme

---

<sup>(105)</sup> Cfr. mess. Inps n. 1287/2020, cit.; circ. Inps n. 47/2020, cit., lett. B; circ. Inps n. 84/2020, cit., punto 2.

del d.l. n. 18/2020 (Cigo e assegno ordinario con causale “Covid-19”) non avrebbero quindi potuto accedere alle Cigd<sup>(106)</sup>.

L’effetto di una simile interpretazione, tuttavia, sarebbe stato di negare l’integrazione in deroga *ex art.* 22, d.l. n. 18/2020, a quei datori di lavoro che, pur essendo ricompresi nell’ambito di applicazione del d.lgs. n. 148/2015, potevano beneficiare della sola Cigs (quali ad esempio le aziende commerciali con più di 50 dipendenti)<sup>(107)</sup>. Per questi ultimi, dunque, non vi sarebbe stata la possibilità di godere delle integrazioni speciali previste per l’emergenza Covid-19, ma avrebbero dovuto attendere di trovarsi in una situazione di crisi aziendale prima di poter beneficiare dell’ammortizzatore di cui all’art. 21, d.lgs. n. 148/2015, nel rispetto delle ordinarie causali ivi stabilite, con tutte le ricadute che l’attesa della concessione dell’integrazione salariale straordinaria avrebbero potuto comportare in termini di perdite economiche e sociali *medio tempore* subite. Tale ricostruzione si scontrava, tuttavia, con il tenore complessivo dell’intervento normativo che, come visto, *ex art.* 20, d.l. n. 18/2020, accorda alle aziende che hanno in corso alla data del 23 febbraio 2020 un trattamento di Cigs la facoltà di presentare domanda di Cigo ai sensi dell’art. 19 con contestuale sospensione del trattamento in atto. Se, quindi, il legislatore ha espressamente ricompreso tra i soggetti titolati ad accedere ai trattamenti speciali anche le imprese che hanno già in atto trattamenti di Cigs, sarebbe, di conseguenza, risultato illogico escluderne quelle che solo potenzialmente hanno tale diritto.

Va, di più, considerata la *ratio* di fondo del d.l. n. 18/2020, che mira a sopperire alle sospensioni o riduzioni delle attività produttive in una situazione di crisi che ha colpito indistintamente i datori di lavoro di ogni settore e dimensione. Non vi sarebbe quindi ragione di escludere dalla tutela della Cigd le aziende che, rientrando solo nel campo di applicazione Cigs, non potrebbero fruire della causale dell’evento oggettivamente non imputabile propria della Cigo e non avrebbero, di fatto, avuto altro modo di fronteggiare la situazione emergenziale<sup>(108)</sup>.

A tal proposito l’Inps<sup>(109)</sup> prima, e il Ministero del Lavoro<sup>(110)</sup> poi, hanno chiarito che la Cigd non si applica ai datori di lavoro che possono già beneficiare della Cigo, del Fis e dei Fondi di cui agli artt. 26, 27 e 40, d.lgs. n. 148/2015, ovvero della Cigo e

---

<sup>(106)</sup> In tal senso si sono orientati gli accordi conclusi dalle Regioni Campania (art. 3, accordo 19 marzo 2020), Puglia (art. 2, accordo 20 marzo 2020), Veneto (art. 3, accordo 20 marzo 2020), Liguria (art. 1, accordo 20 marzo 2020), Lombardia (art. 2, accordo 20 marzo 2020).

<sup>(107)</sup> Sul tema specifico cfr. G. PIGLIALARMI, S. SPATTINI, [Emergenza Covid-19: incertezze sull’applicazione della Cassa in deroga alle imprese commerciali con più di 50 dipendenti](#), in [Boll. ADAPT](#), 2020, n. 13.

<sup>(108)</sup> Vedi ancora G. PIGLIALARMI, S. SPATTINI, [op. cit.](#), secondo cui l’art. 22, d.l. n. 18/2020, ove include nel proprio campo di applicazione le imprese nei cui confronti non trovano applicazione le «tutele previste dalle vigenti disposizioni in materia di sospensione o riduzione di orario, in costanza di rapporto di lavoro», si riferisce, date le circostanze, alle sole imprese che godono di una tutela in caso di eventi oggettivamente non imputabili, con la conseguenza di riconoscere di diritto la Cigd anche alle aziende rientranti nel solo ambito applicativo della Cigs (in quanto sfornite di una protezione capace di fronteggiare la situazione emergenziale).

<sup>(109)</sup> Cfr. mess. Inps n. 1287/2020, cit., e circ. Inps n. 47/2020, cit., lett. F; *adde* circ. Inps n. 84/2020, cit., punto 2.

<sup>(110)</sup> Cfr. circ. Min. lav. n. 8/2020, cit.

dell'assegno ordinario con causale “emergenza Covid-19”, mentre possono ad essa accedere i datori di lavoro che hanno accesso esclusivamente alla Cigs <sup>(111)</sup>.

#### 4.2. La Cigo Covid-19 per le aziende che si trovano in Cigs

L'art. 20, d.l. n. 18/2020 e s.m.i., prevede, quale disposizione di raccordo tra le misure speciali e quelle ordinarie, che le imprese che alla data del 23 febbraio 2020 hanno in corso un trattamento di Cigs (ad esempio per contratto di solidarietà o riorganizzazione) <sup>(112)</sup> e che devono sospendere il programma di integrazione straordinaria a causa dell'interruzione o riduzione dell'attività produttiva per effetto dell'emergenza epidemiologica, possono accedere al trattamento di Cigo di cui all'art. 19 del medesimo decreto <sup>(113)</sup>.

I d.l. n. 34/2020 (art. 69) e n. 52/2020 (art. 1, comma 1) <sup>(114)</sup> sono intervenuti anche sul testo dell'art. 20, d.l. n. 18/2020, estendendo – nella stessa logica di cui all'art. 19 – l'arco temporale in cui le aziende in Cigs possono procedere alla sospensione di tale ammortizzatore e accedere alla Cigo speciale, sicché i trattamenti possono essere concessi, entro il limite complessivo di 18 settimane, per 9 settimane incrementabili di ulteriori 5 nel periodo decorrente dal 23 febbraio 2020 al 31 agosto 2020, nonché per altre 4 settimane da fruire entro il 31 ottobre 2020. La condizione per poter utilizzare di due periodi aggiuntivi rispettivamente di 5 e 4 settimane è l'esaurimento dell'intero periodo precedentemente concesso <sup>(115)</sup>.

Del pari, trovano applicazione anche per il trattamento in parola i termini di fruizione delle prestazioni introdotti dall'art. 1, d.l. n. 104/2020 e dall'art. 12, d.l. n. 137/2020 che ne hanno esteso la durata per ulteriori 24 settimane complessive, da fruire entro il 31 gennaio 2021 (su cui vedi *amplius supra*).

Anche in questo caso, come in relazione alle prestazioni di cui all'art. 19, le aziende site nei comuni individuati dal d.P.C.M. 1° marzo 2020, che hanno in corso un trattamento di Cigs, possano richiedere, oltre alla Cigo della durata di 42 settimane totali,

---

<sup>(111)</sup> Sul tema si rinvia al contributo di D. GAROFALO, *Ammortizzatori sociali in deroga e Covid-19: un'“analisi in deroga”*, cit.

<sup>(112)</sup> Cfr. circ. Min. lav. n. 8/2020, cit., che include anche le ipotesi di Cigs per aree di crisi industriale complessa ai sensi dell'art. 44, comma 11-*bis*, d.lgs. n. 148/2015.

<sup>(113)</sup> Cfr. mess. Inps 19 maggio 2020, n. 2066, che chiarisce che ai sensi dell'art. 20, d.l. n. 18/2020, le aziende non devono interrompere il trattamento Cigs, ma limitarsi a chiederne la sospensione temporanea.

<sup>(114)</sup> Le cui disposizioni sono state recepite dall'art. 70-*bis*, d.l. n. 18/2020, introdotto dalla l. n. 77/2020 di conversione del d.l. n. 34/2020, il cui art. 1 ha altresì abrogato, con salvezza degli effetti già prodotti, il d.l. n. 52/2020.

<sup>(115)</sup> Cfr. mess. Inps n. 2489/2020, cit., secondo cui, ai fini dell'ammissibilità delle domande, il requisito della “intera fruizione” del periodo precedentemente concesso deve considerarsi soddisfatto con l'emanazione del provvedimento di autorizzazione da parte dell'Inps a prescindere dalla circostanza che vi siano ancora eventuali periodi residui di trattamento non effettivamente utilizzati; inoltre, le aziende che vogliono richiedere un ulteriore periodo di Cigo non superiore a 5 settimane per periodi decorrenti dal 23 febbraio 2020 al 31 agosto 2020, possono seguire un *iter* procedurale semplificato, che consente di accedere ai trattamenti, sia residuali che complessivi fino a un massimo di 14 settimane, attraverso l'invio anche di un'unica domanda; *adde* circ. Inps n. 84/2020, cit., punto n. 2.

anche un periodo aggiuntivo non superiore a 3 mesi ai sensi dell'art. 20, comma 7-*bis* <sup>(116)</sup>.

Per la particolare ipotesi di conversione del trattamento Cigs in atto è stata poi prevista una causale con denominazione apposita, “Covid-19 nazionale – Sospensione Cigs”, in ragione dell’esigenza di monitorare distintamente i differenti limiti di spesa introdotti, rispettivamente, dagli artt. 19 e 20, d.l. n. 18/2020 e s.m.i. Anche con riferimento alle risorse stanziare per le prestazioni di sostegno al reddito di cui ai commi 1-3 del citato art. 20, resta fermo il principio secondo cui l’Inps, cui è attribuito il compito di provvedere al monitoraggio della spesa, è tenuto a non prendere in considerazione ulteriori domande una volta che sia emerso, anche in via prospettica, il superamento dei limiti di finanziamento.

Quanto al procedimento per la concessione del trattamento di cui al citato art. 20, che può riguardare anche i medesimi lavoratori beneficiari delle integrazioni salariali straordinarie a totale copertura dell’orario di lavoro, è prevista la presentazione, da parte dell’azienda, di una apposita richiesta di sospensione degli effetti del trattamento di Cigs precedentemente autorizzato <sup>(117)</sup>. In caso di accoglimento dell’istanza, il Ministero del Lavoro e delle politiche sociali adotta un unico decreto direttoriale che, senza soluzione di continuità, dispone sia la sospensione del trattamento Cigs in atto per un periodo corrispondente al numero di settimane di Cigo richieste dall’azienda con causale “Covid-19 nazionale – Sospensione Cigs”, sia la riassunzione del provvedimento sospeso indicando la nuova data finale del trattamento Cigs <sup>(118)</sup>. Pertanto, una volta terminata la Cigo, l’azienda potrà chiedere all’Inps una nuova autorizzazione sul secondo decreto per completare il programma di Cigs sino alla nuova data di scadenza <sup>(119)</sup>.

Il procedimento amministrativo e quello sindacale per la concessione del trattamento sono semplificati, stante l’espresso richiamo che l’art. 20, comma 1, compie rispetto all’art. 19, il quale prescrive una deroga espressa alle disposizioni di cui agli artt. 14 e 15, comma 2, d.lgs. n. 148/2015.

Analogamente, il periodo di trattamento ordinario di integrazione salariale non è conteggiato ai fini dei limiti di durata complessiva dei trattamenti Cig né ai fini del limite massimo di durata della Cigo previsti rispettivamente dall’art. 4, commi 1 e 2, e dall’art. 12, d.lgs. n. 148/2015 <sup>(120)</sup>, e neppure trova applicazione l’art. 5, d.lgs. n. 148/2015, in materia di costi contributivi addizionali <sup>(121)</sup>.

<sup>(116)</sup> Vedi art. 20, commi 7-*bis* e 7-*ter*, d.l. n. 18/2020, introdotti dalla legge di conversione, l. n. 27/2020, che replicano e al contempo sostituiscono le previsioni di cui all’art. 14, d.l. n. 9/2020; cfr. circ. Inps n. 78/2020, cit., e n. 84/2020, cit.

<sup>(117)</sup> Cfr. circ. Inps n. 47/2020, cit., e mess. Inps n. 2066/2020, cit., secondo cui su specifica indicazione del Ministero del lavoro e delle politiche sociali l’azienda deve presentare l’istanza di sospensione alla Direzione generale degli ammortizzatori sociali e formazione del Ministero del lavoro e delle politiche sociali mediante il canale di comunicazione attivo nella piattaforma Cigs *online* del citato Ministero.

<sup>(118)</sup> Cfr. circ. Min. lav. n. 8/2020, cit., la quale chiarisce che saranno presi in considerazione i trattamenti già autorizzati e i trattamenti in corso di istruttoria le cui sospensioni o riduzioni di orario siano attivati dalla data del 23 febbraio 2020 e fino alla data del 28 marzo 2020 (data di emanazione della circ. Inps n. 47/2020, cit.).

<sup>(119)</sup> Cfr. mess. Inps n. 2066/2020, cit.

<sup>(120)</sup> Vedi art. 20, comma 2, d.l. n. 18/2020 e s.m.i.

<sup>(121)</sup> Vedi art. 20, comma 3, d.l. n. 18/2020 e s.m.i.

Anche con riguardo a questa particolare fattispecie, infine, operano le disposizioni introdotte dal d.l. n. 34/2020 sull'anticipazione dei pagamenti da parte dell'Inps e dal d.l. n. 52/2020 circa i termini di presentazione delle domande di pagamento diretto delle prestazioni (vedi *supra*).

Da ultimo, l'art. 20, comma 4, introduce poi una disposizione eccezionale e transitoria che deroga alle regole ordinarie relative ai termini procedurali per la concessione della Cigs. In tal senso, non trovano applicazione i termini previsti dagli artt. 24 e 25, d.lgs. n. 148/2015, per l'espletamento dell'esame congiunto nell'ambito della procedura di consultazione sindacale e per la presentazione delle relative istanze.

Sul punto sarebbe però opportuno un chiarimento (in via normativa o quanto meno ad opera della prassi amministrativa) che specifichi i tempi di vigenza della suddetta disposizione. Considerato, infatti, che lo stesso art. 20, comma 4, motiva la disapplicazione dei termini procedurali per la concessione della Cigs in ragione della limitata operatività degli uffici coinvolti nelle procedure di autorizzazione delle integrazioni salariali e (presumibilmente) anche delle aziende e degli attori sindacali in conseguenza delle misure di contenimento per l'emergenza sanitaria, non è agevole valutare, in assenza di riferimenti espliciti, se essa esaurisce i propri effetti con la cessazione dei provvedimenti di blocco delle attività produttive connessi all'emergenza – e in tal caso se è sufficiente una ripresa parziale o totale delle attività medesime – ovvero ancora in coincidenza con la data ultima per la presentazione delle domande di concessione dei trattamenti di integrazione salariale con causale “emergenza Covid-19” previsti dagli artt. 19 e 22, d.l. n. 18/2020 e s.m.i.

## **5. La cassa integrazione speciale per gli operai e gli impiegati a tempo indeterminato dipendenti da imprese agricole**

Con il d.l. n. 34/2020 è stata colmata una grave lacuna normativa ingenerata dal d.l. n. 18/2020 – e non superata neppure dalla legge di conversione (l. n. 27/2020) – che nulla aveva previsto per le imprese agricole in materia di accesso alle integrazioni salariali speciali a fronte della crisi pandemica.

A supplire, seppur parzialmente e soltanto in via interpretativa, era stato l'Inps (con le criticità connesse alla creazione, da parte della prassi amministrativa, di una disciplina connotata da elementi di specialità rispetto quella ordinaria) <sup>(122)</sup>, il quale aveva chiarito che anche le domande per la cassa integrazione speciale per gli operai e impiegati a tempo indeterminato dipendenti da imprese agricole (Cisoa) potevano essere avanzate con apposita causale denominata “Covid-19 Cisoa” <sup>(123)</sup>.

Al di là, però, della previsione di una causale speciale e dell'estensione di alcune deroghe marginali tra quelle disposte dal d.l. n. 18/2020, l'Istituto previdenziale aveva riconosciuto che nei confronti dei lavoratori agricoli, stante il silenzio del legislatore, continuava a trovare piena applicazione la normativa di settore di cui agli artt. 8 ss., l.

---

<sup>(122)</sup> In proposito sia consentito il rinvio a C. CARCHIO, *Gli ammortizzatori sociali alla prova dell'emergenza Covid-19: un'ennesima conferma*, in *LG*, 2020, n. 5, pp. 467 ss.

<sup>(123)</sup> Cfr. circ. Inps n. 47/2020, cit., lett. E, nonché mess. Inps 8 aprile 2020, n. 1541.

n. 457/1972, rimasta in vigore anche a seguito della riforma complessiva della Cig di cui al d.lgs. n. 148/2015 <sup>(124)</sup>.

Rientrando a pieno titolo nelle «cause non imputabili al datore di lavoro o ai lavoratori» previste tra le causali della Cisoa <sup>(125)</sup>, i casi di sospensione dell'attività lavorativa motivata dall'emergenza epidemiologica consentivano, pertanto, l'accesso alla prestazione per i lavoratori agricoli, ma alle ordinarie condizioni che i beneficiari <sup>(126)</sup>, dipendenti delle aziende titolate a chiedere il trattamento <sup>(127)</sup>, avessero effettuato almeno 181 giornate lavorative presso la stessa azienda e non avessero superato il limite di 90 giornate di fruizione di Cisoa nell'anno. Ancora, la concessione delle prestazioni era lasciata alla competenza delle Commissioni provinciali di cui all'art. 14, l. n. 457/1972, con la sola facoltà di scegliere se convocare le riunioni con modalità tradizionali, ovvero in via telematica, in ragione della peculiare situazione di emergenza <sup>(128)</sup>, dovendo, in tale ultimo caso, esprimere il proprio parere entro il termine perentorio di 20 giorni dall'invio telematico delle domande da parte del Direttore delle sedi Inps, superato il quale senza pronunciamento, il parere si intendeva favorevolmente reso. Nessuna deroga poi era ammessa rispetto al superamento del limite degli importi

---

<sup>(124)</sup> *Ex* art. 18, d.lgs. n. 148/2015, «restano in vigore le disposizioni di cui agli articoli 8 e seguenti della legge 8 agosto 1972, n. 457, e successive modificazioni per quanto compatibili con il presente decreto».

<sup>(125)</sup> Vedi art. 8, comma 1, l. n. 457/1972.

<sup>(126)</sup> Cfr. circ. Inps n. 47/2020, cit., lett. *E*, punto e.1, che individua i beneficiari della prestazione nei lavoratori agricoli (quadri, impiegati e operai) assunti con contratto a tempo indeterminato, in quelli assunti con contratto di apprendistato professionalizzante che abbiano effettuato almeno 181 giornate lavorative presso la stessa azienda, nonché i soci di cooperative agricole che prestino attività retribuita come dipendenti e siano quindi inseriti negli elenchi nominativi dei lavoratori agricoli, purché sia programmata l'instaurazione con la cooperativa di un rapporto di lavoro con previsione di almeno 181 giornate lavorative annue retribuite.

<sup>(127)</sup> Cfr. circ. Inps n. 47/2020, cit., lett. *E*, punto e.1, secondo cui alla disciplina della Cisoa sono interessate le aziende esercenti attività di natura agricola, anche in forma associata, per tale intendendosi le attività dirette alla coltivazione del fondo, alla silvicoltura, all'allevamento degli animali e attività connesse, ovvero quelle dirette alla trasformazione e all'alienazione dei prodotti agricoli, quando rientrano nel normale esercizio dell'agricoltura. La normativa si estende anche a: amministrazioni pubbliche che gestiscono aziende agricole o eseguono lavori di forestazione (limitatamente al personale operaio con contratto di diritto privato); imprese appaltatrici o concessionarie di lavori di forestazione; consorzi di irrigazione e di miglioramento fondiario, nonché consorzi di bonifica, di sistemazione montana e di rimboschimento relativamente alle attività di manutenzione degli impianti irrigui, di scolo e somministrazione delle acque ad uso irriguo o per lavori di forestazione; imprese che provvedono alla cura e protezione della fauna selvatica e all'esercizio controllato della caccia (guardiacaccia e guardiapescà); imprese che provvedono alla raccolta dei prodotti agricoli limitatamente al personale addetto; imprese che svolgono attività di acquacoltura, quando i redditi che ne derivano sono prevalenti rispetto a quelli di altre attività economiche non agricole svolte dallo stesso soggetto (l. n. 102/1992). Sono escluse le cooperative agricole e loro consorzi che trasformano, manipolano e commercializzano i prodotti agricoli e zootecnici ricavati dall'attività propria o dei soci, di coltivazione, silvicoltura o allevamento degli animali, in quanto per i dipendenti a tempo indeterminato si applica la normativa delle integrazioni salariali dell'industria.

<sup>(128)</sup> Cfr. circ. Inps n. 47/2020, cit., lett. *E*, punto e.2, che, in tali ipotesi e salvo specifiche regole organizzative decise nell'ambito delle Commissioni provinciali, prevede che il direttore della sede Inps competente trasmetta in via telematica le domande compiutamente istruite ai componenti della Commissione provinciale, i quali possono formulare il proprio parere comunicandolo al direttore stesso tramite posta elettronica.

massimi delle prestazioni *ex art.* 18, comma 2, d.lgs. n. 148/2015, che esclude i massimali solo per i casi di intemperie stagionali nel settore agricolo <sup>(129)</sup>.

Le uniche eccezioni applicate alle prestazioni di Cisoa erogate con causale “Covid-19” consistevano nella possibilità di presentare le domande di concessione del trattamento entro il quarto mese successivo all’inizio della sospensione dell’attività lavorativa <sup>(130)</sup>, come previsto dall’originaria versione dell’art. 19, comma 2, d.l. n. 18/2020, per la Cigo, e di richiedere di pagamento diretto delle prestazioni anche per gli operai, oltre che per gli impiegati come ordinariamente previsto, senza che il datore di lavoro dovesse comprovare le difficoltà finanziarie dell’impresa <sup>(131)</sup>.

In assenza di specifiche previsioni legali, le imprese e i lavoratori agricoli non potevano quindi beneficiare di un trattamento di favore, come previsto negli altri settori, pur trovandosi ad affrontare analoghe situazioni di crisi. A pesare più di tutto era l’assenza di elementi di semplificazione e velocizzazione nell’accesso e nella fruizione delle integrazioni salariali, quali, ad esempio, la mancata previsione della sterilizzazione dei limiti di durata massima delle integrazioni, della neutralizzazione dei periodi di fruizione dei trattamenti ai fini delle successive richieste, dell’eliminazione del requisito di anzianità lavorativa per i prestatori beneficiari (prevista invece per la Cigo dall’art. 19, rispettivamente commi 2, 3 e 8, d.l. n. 18/2020).

Con il d.l. n. 34/2020 <sup>(132)</sup>, che ha aggiunto il comma 3-*bis* all’art. 19, d.l. n. 18/2020, molte delle criticità segnalate sono state tuttavia superate: a partire dalla possibile concessione del trattamento richiesto per eventi riconducibili all’emergenza epidemiologica da Covid-19 in deroga ai limiti di fruizione riferiti al singolo lavoratore e al numero di giornate lavorative da svolgere presso la stessa azienda (di cui all’art. 8, l. n. 457/1972), sino all’eliminazione della soglia di durata massima di fruizione delle prestazioni, prevista sempre in massimo 90 giorni come per il trattamento ordinario, ma qui riferita alle sole prestazioni speciali concesse tra il 23 febbraio 2020 e il 31 ottobre 2020 e comunque con termine del periodo entro il 31 dicembre 2020, da considerarsi altresì neutralizzate ai fini delle successive richieste <sup>(133)</sup>. Inoltre, allo scopo di assicurare celerità alle autorizzazioni, la novella ha previsto che le integrazioni salariali Cisoa con causale covid-19 sono concesse dalla sede dell’Inps territorialmente competente

<sup>(129)</sup> Cfr. circ. Inps n. 47/2020, cit., lett. E, punto e.3.

<sup>(130)</sup> Diversamente l’art. 8, comma 15, l. n. 457/1972, stabilisce che per il conseguimento del trattamento di Cisoa, il datore di lavoro è tenuto, entro quindici giorni dalla sospensione del lavoro, a presentare domanda comunicando i nominativi dei lavoratori sospesi, le giornate di sospensione, la causa della sospensione dell’attività lavorativa e, qualora la domanda sia presentata oltre il quindicesimo giorno dall’inizio della sospensione del lavoro, il trattamento sostitutivo non potrà essere erogato per periodi anteriori di una settimana alla data di presentazione della domanda stessa.

<sup>(131)</sup> Cfr. mess. Inps n. 1541/2020, cit.

<sup>(132)</sup> Vedi art. 68, comma 1, lett. e, d.l. n. 34/2020.

<sup>(133)</sup> Cfr. circ. Inps n. 84/2020, cit., punto 7, che chiarisce come a partire dalla sua data di pubblicazione, le domande di concessione della Cisoa per eventi riconducibili all’emergenza epidemiologica devono essere presentate con la nuova causale “Cisoa di rilancio”; diversamente, mentre le domande di Cisoa presentate con causale “Covid-19” nel periodo compreso tra il 19 maggio 2020, data di entrata in vigore del d.l. n. 34/2020, e la data di pubblicazione della circolare, sono convertite d’ufficio in domande con causale “Cisoa di rilancio”, le domande presentate prima del 19 maggio 2020, seguono le ordinarie regole in materia e continuano ad essere gestite secondo i criteri di cui alla circ. n. 47/2020.

(<sup>134</sup>) e le relative domande devono essere presentate, a pena di decadenza, entro la fine del mese successivo a quello in cui ha avuto inizio il periodo di sospensione dell'attività lavorativa, salve le più favorevoli scadenze introdotte dal d.l. n. 52/2020 (<sup>135</sup>).

Anche sulla durata del trattamento di Cisoa sono poi intervenuti i d.l. n. 104/2020 (<sup>136</sup>) e n. 137/2020 (<sup>137</sup>), statuendo che la prestazione può essere concessa, sempre in deroga ai limiti di fruizione riferiti al singolo lavoratore e al numero di giornate lavorative da svolgere presso la stessa azienda, per una durata massima di 50 giorni, anche nel periodo ricompreso tra il 13 luglio e il 31 gennaio 2020.

Il medesimo d.l. n. 104/2020 ha poi chiarito espressamente che i periodi di integrazione autorizzati ai sensi dell'art. 19, comma 3-*bis*, d.l. n. 18/2020 e s.m.i., e quelli concessi ai sensi dell'art. 1, comma 8, d.l. n. 104/2020, devono essere computati ai fini del raggiungimento del requisito delle 181 giornate di effettivo lavoro di cui all'art. 8, l. n. 457/1972, che ordinariamente consente l'accesso ai trattamenti integrativi del reddito per i gli operai agricoli (<sup>138</sup>).

Come già pacificamente riconosciuto anche prima delle modifiche normative di cui s'è detto, per i lavoratori del settore agricolo ai quali non si applica il trattamento di Cisoa, è possibile fruire della Cigd *ex* art. 22, d.l. n. 18/2020 e s.m.i. (<sup>139</sup>).

Le disposizioni che hanno previsto una disciplina speciale anche per la Cisoa, seppur giunte tardivamente, quando oramai molte istanze erano già state presentate e accolte nel rispetto degli ordinari requisiti, devono in ogni caso essere accolte positivamente. Da un punto di vista pratico, esse estendono e favoriscono l'accesso alle prestazioni a sostegno del reddito nel settore dell'agricoltura, precedentemente trascurato dal legislatore nonostante le difficoltà che lo hanno accomunato agli altri settori produttivi

(<sup>134</sup>) In deroga a quanto previsto dall'art. 14, l. n. 457/1972.

(<sup>135</sup>) Vedi art. 1, comma 2, d.l. n. 52/2020, le cui previsioni sono rifluite poi nel comma 3-*bis* dell'art. 19, d.l. n. 18/2020, ad opera della l. n. 77/2020, secondo cui, in sede di prima applicazione, il termine di presentazione delle domande Cisoa è fissato al 17 luglio 2020 (30° giorno successivo a quello di entrata in vigore del d.l. n. 52/2020) se tale ultima data è posteriore a quella prevista per la scadenza dell'invio delle domande, mentre il termine di presentazione delle domande riferite a periodi di sospensione dell'attività lavorativa che hanno avuto inizio nel periodo ricompreso tra il 23 febbraio e il 30 aprile 2020 è fissato, a pena di decadenza, al 15 luglio 2020; *adde* circ. Inps n. 84/2020, cit., punto 7.2.

(<sup>136</sup>) Vedi art. 1, comma 8, d.l. n. 104/2020, il quale dispone altresì che i periodi di integrazione precedentemente richiesti e autorizzati ai sensi del d.l. n. 18/2020 e s.m.i., collocati, anche parzialmente, in periodi successivi al 12 luglio 2020 sono imputati ai 50 giorni stabiliti dal comma stesso e che le domande di Cisoa devono essere presentate, a pena di decadenza, entro la fine del mese successivo a quello in cui ha avuto inizio il periodo di sospensione dell'attività lavorativa, ma, in fase di prima applicazione, il termine di decadenza è fissato entro la fine del mese successivo a quello di entrata in vigore del decreto.

(<sup>137</sup>) Vedi art. 12, comma 1, d.l. n. 137/2020 il quale stabilisce che le sei settimane di trattamento ivi previste devono essere collocate nel periodo ricompreso tra il 16 novembre 2020 e il 31 gennaio 2021 e con riferimento a tale periodo, le sei settimane costituiscono la durata massima che può essere richiesta con causale con causale covid-19, nonché che i periodi di integrazione precedentemente richiesti e autorizzati ai sensi dell'art. 1, d.l. n. 104/2020, collocati, anche parzialmente, in periodi successivi al 15 novembre 2020 sono imputati, ove autorizzati, alle sei settimane di cui al comma 1 dell'art. 12.

(<sup>138</sup>) In via analogica tale previsione può ritenersi estesa anche ai trattamenti di cui all'art. 12, d.l. n. 137/2020.

(<sup>139</sup>) Vedi *ante* d.l. n. 34/2020 circ. Inps n. 47/2020, cit., e successivamente art. 19, comma 3-*bis*, d.l. n. 18/2020, come modificato dall'art. 68, comma 1, lett. *e*, d.l. n. 34/2020, e dalla l. n. 77/2020.

e a dispetto della vocazione universalistica cui è stata improntata sin dalla sua origine la normativa emergenziale in materia di ammortizzatori sociali. Da un punto di vista più strettamente giuridico, invece, l’inserimento nel corpo del d.l. n. 18/2020 di una normativa *ad hoc* per la Cisoa con causale “Covid-19” opportunamente sostituisce e integra le indicazioni fornite dalla prassi amministrativa che, pur avendo supplito alle carenze della disciplina legislativa nella prima fase dell’emergenza, certo ad essa non avrebbero potuto sostituirsi fungendo da fonti di produzione del diritto.

Da ultimo deve essere segnalata anche la disposizione con cui l’art. 94, d.l. n. 34/2020, mira a promuovere il lavoro agricolo in relazione all’emergenza epidemiologica sancendo un trattamento speciale per i percettori di ammortizzatori sociali, limitatamente al periodo di sospensione a zero ore della prestazione lavorativa (come anche i percettori di Naspi, Dis-Coll e di reddito di cittadinanza). Tali soggetti, infatti, possono stipulare contratti a termine non superiori a 30 giorni, rinnovabili per ulteriori 30 giorni, con datori di lavoro del settore agricolo senza subire la perdita o la riduzione dei benefici previsti, nel limite di euro 2.000 per l’anno 2020 <sup>(140)</sup>.

## **6. La sanatoria per i contratti a termine rinnovati o prorogati da datori di lavoro che accedono agli ammortizzatori sociali con causale “Covid-19”**

Tra le modifiche apportate dalla legge di conversione (l. n. 27/2020) al testo originario del d.l. n. 18/2020 vi è l’introduzione dell’art. 19-*bis*, rubricato originariamente *Norma di interpretazione autentica in materia di accesso agli ammortizzatori sociali e rinnovo dei contratti a termine* e successivamente, grazie alla modifica apportata della l. n. 77/2020, *Disposizioni in materia di proroga o rinnovo di contratti a termine e di proroga di contratti di apprendistato*. La norma, applicabile ai soli datori di lavoro che accedono agli ammortizzatori sociali di cui agli artt. 19-22, d.l. n. 18/2020 e s.m.i., consente di rinnovare o prorogare i contratti a tempo determinato in corso nel medesimo periodo di fruizione delle integrazioni salariali <sup>(141)</sup>, anche a scopo di somministrazione, in deroga ai limiti o divieti posti dal d.lgs. n. 81/2015.

Le disposizioni derogabili *ex art. 19-bis* prevedono, rispettivamente, il divieto di stipulare contratti a termine, anche a scopo di somministrazione, presso unità produttive nelle quali vi sia una sospensione del lavoro o una riduzione dell’orario in regime di Cig che interessano lavoratori adibiti alle mansioni cui si riferisce il contratto (artt. 20, comma 1, lett. *c*, e 32, comma 1, lett. *c*, d.lgs. n. 81/2015) e l’obbligo di attendere 10 giorni, per contratti di durata fino a 6 mesi, ovvero 20 giorni, per contratti di durata superiore a 6 mesi, per la riassunzione di un lavoratore a tempo determinato, pena la trasformazione del contratto a termine in contratto a tempo indeterminato (art. 21, comma 2, d.lgs. n. 81/2015).

In considerazione dell’emergenza epidemiologica viene, infatti, meno la *ratio* sottesa al divieto di assumere (ma anche di rinnovare o prorogare i contratti dei) lavoratori a termine perché, almeno in astratto, non vi è il pericolo che essi sostituiscano i dipendenti posti in cassa integrazione. Le sospensioni o riduzioni di attività dovute

<sup>(140)</sup> Cfr. circ. Inps 23 giugno 2020, n. 76.

<sup>(141)</sup> E cioè nel periodo compreso tra il 23 febbraio 2020 e il 31 dicembre 2020 secondo i termini stabiliti dal d.l. n. 18/2020 e s.m.i., come prorogati poi dal d.l. n. 104/2020.

all'emergenza da Covid-19 non derivano da motivazioni aziendali di natura organizzativa o produttiva, ma sono connesse al blocco o alla limitazione delle attività produttive imposti dal Governo, sicché la sospensione della regola ordinaria non rischia (salvo la sempre possibile prova contraria) di mascherare assunzioni sostitutive dei lavoratori in Cig e, al contempo, viene in soccorso dei lavoratori a tempo determinato con contratti in scadenza consentendo loro di mantenere l'occupazione<sup>(142)</sup>.

La medesima finalità è, del pari, perseguita dalla deroga alla regola c.d. dello “*stop and go*”. In tal caso, prevale sulla necessità di evitare la reiterazione di contratti a termine senza soluzione di continuità, l'opposta esigenza di mantenere la continuità occupazionale, in linea con il complessivo intento del Governo, che ha altresì bloccato le procedure collettive di riduzione del personale e i licenziamenti per giustificato motivo oggettivo (art. 46, d.l. n. 18/2020 e s.m.i.).

L'effetto che l'art. 19-*bis* produce è tuttavia duplice: esso, infatti, non solo evita il rischio di disoccupazione per i lavoratori assunti con contratti flessibili che, a seguito della chiusura o della riduzione dell'attività lavorativa conseguente all'emergenza sanitaria, rischierebbero di non essere più reimpiegati, ma esclude anche che i medesimi lavoratori, una volta collocati in Cig, perdano il diritto all'integrazione salariale a seguito della scadenza del termine contrattuale.

Ne deriva che le ipotesi in cui l'art. 19-*bis* è destinato ad operare coinvolgono tanto i lavoratori a termine (anche con contratto di somministrazione) che siano stati collocati in Cig e non abbiano potuto portare a compimento le prestazioni di lavoro per cui erano stati assunti in quanto impiegati in aziende che hanno interrotto o ridotto la propria attività produttiva, quanto i dipendenti a tempo determinato (anche con contratto di somministrazione) che, pur avendo continuato a lavorare per imprese che hanno fatto ricorso ai trattamenti di integrazione salariale per riduzione dell'attività, risultino ancora impiegabili – mediante rinnovo o proroga del contratto – per far fronte alle esigenze produttive aziendali. In entrambe le ipotesi, infatti, l'applicazione delle regole ordinarie non avrebbe consentito di prorogare o rinnovare i contratti a termine in scadenza durante il periodo di fruizione della Cig (sia che a beneficiarne fossero i medesimi lavoratori a termine sia altri lavoratori impiegati nell'unità produttiva e adibiti alle medesime mansioni dei lavoratori a tempo determinato).

Del pari, l'applicazione dell'art. 21, comma 2, d.lgs. n. 81/2015, durante il periodo di paralisi o contrazione delle attività produttive avrebbe prodotto l'effetto, controproducente, di non consentire l'immediata riassunzione dei lavoratori a termine, neppure ove impiegabili per la ripresa dell'ordinaria attività. Nell'attesa che il “periodo cuscinetto” di 10 o 20 giorni trascorresse, infatti, i datori di lavoro non avrebbero potuto rinnovare i contratti a tempo determinato *medio tempore* scaduti, rinunciando ad alcune professionalità pur se necessarie, con grave danno per le imprese, ma soprattutto per i lavoratori, privi di occupazione e di prestazioni integrative del reddito in un momento di difficoltà come quello dovuto all'emergenza Coronavirus.

A tal proposito si deve osservare che se non vi fosse stata l'adozione dell'art. 19-*bis*, i trattamenti di sostegno al reddito dei lavoratori a tempo determinato sarebbero

---

(142) Secondo i dati rilevati dall'Anpal, nota n. 3/2020, *Evidenze degli effetti della crisi sanitaria sulla dinamica dei rapporti di lavoro*, nel complesso, a fine maggio 2020 risultavano essere attivi 1.270.021 rapporti di lavoro a tempo determinato di cui 1.186.000 (pari al 93%) con scadenza prevista entro dicembre 2020, di cui 1/3 destinato a terminare entro il primo mese e quasi 600.000 entro 2 mesi.

irrimediabilmente cessati allo scadere del contratto e l'unica tutela possibile sarebbe stata quella della Naspi. La norma derogatoria introdotta con la l. n. 27/2020, “salvando” i contratti a termine in scadenza – mediante prosecuzione o rinnovo – evita quindi l'ingresso dei lavoratori a tempo determinato nel circuito della disoccupazione e la corresponsione in loro favore del trattamento di Naspi, ben più costoso di quello di integrazione salariale. Entrambe le prestazioni, infatti, sono soggette a limiti massimi di erogazione, rispettivamente nel 2020 pari a euro 998,18 mensili per retribuzioni mensili lorde fino a euro 2.159,48 e euro 1.199,72 per retribuzioni maggiori per la Cig<sup>(143)</sup> e a euro 1.335,40 per la Naspi<sup>(144)</sup>. Non è pertanto da escludere che dietro alla previsione del citato art. 19-*bis* vi sia, oltre ad una *ratio* di tutela, anche una finalità di risparmio per la spesa pubblica<sup>(145)</sup>.

Ciò posto in termini di disciplina, va osservato che a livello applicativo l'art. 19-*bis* – anche a causa di una formulazione troppo sintetica – pone numerose criticità.

In primo luogo, a dispetto della originaria rubrica, il citato articolo ha una chiara natura derogatoria e non certo una reale funzione di interpretazione autentica, giacché quest'ultima è tesa ad esplicitare il significato di una disposizione e non a paralizzarne gli effetti. Il richiamo, atecnico, all'interpretazione autentica sembrava pertanto voler garantire una sanatoria con effetto retroattivo ai contratti a termine già rinnovati o prorogati in violazione delle norme del d.lgs. n. 81/2015, prima dell'entrata in vigore della l. n. 27/2020. Tuttavia il legislatore, senza ricorrere ad un utilizzo improprio dello strumento dell'interpretazione autentica, ben avrebbe potuto sin dalla formulazione originaria della norma in commento limitarsi ad attribuire efficacia retroattiva alla stessa, considerato che il divieto di porre disposizioni con tale effetto non assurge a rango di principio costituzionale – salvo che per la materia penale – ove trovi adeguata giustificazione sul piano della ragionevolezza e non contrasti con altri valori o interessi costituzionalmente protetti<sup>(146)</sup>, presupposti questi ultimi che possono ritenersi realizzati dalla eccezionalità dell'emergenza sanitaria in atto e dalla necessità di tutelare, in questa particolare situazione, le prospettive occupazionali e la tutela del reddito dei lavoratori precari.

In secondo luogo, l'art. 19-*bis*, come risultante dalla sua prima versione, lasciava inalterato l'obbligo di specificazione delle causali in caso di proroga o rinnovo dei contratti a termine *ex* art. 21, d.lgs. n. 81/2015, come modificato dal d.l. n. 87/2018. Ciò

<sup>(143)</sup> Cfr. circ. Inps 10 febbraio 2020, n. 20, punto 2.

<sup>(144)</sup> Cfr. circ. Inps n. 20/2020, cit., punto 5, la quale altresì specifica che, secondo i criteri di calcolo della Naspi, ove la retribuzione mensile media dei periodi lavorati negli ultimi 4 anni sia inferiore a 1.227,55 euro, l'indennità è pari al 75% della retribuzione mensile, mentre ove la stessa retribuzione sia superiore a 1.227,55 euro l'indennità è pari al 75% del suddetto importo più il 25% della parte eccedente, ma comunque l'importo massimo erogabile, per i primi 3 mesi è di 1.335,40 euro.

<sup>(145)</sup> Cfr. a tal proposito la relazione tecnica al d.l. n. 18/2020, in particolare p. 9, in cui sono indicati gli importi delle retribuzioni medie mensili per l'anno 2019 dei lavoratori (non solo a termine ovviamente) aventi diritto ad accedere a Cigo (2.158,08 euro), Cigs (2.000 euro), Cisoa (1.376,90 euro) e Cigd (1.259,70 euro), da cui si evince che per retribuzioni che si attestano in media su un importo pari a 1.698,67 euro, la misura della Cig (pari all'80% della retribuzione lorda) sarà mediamente contenuta entro il tetto massimo di 998,18 euro lordi mensili, a fronte di un trattamento Naspi che si aggira attorno a 1.200 euro.

<sup>(146)</sup> Cfr., *ex plurimis*, C. cost. 20 settembre 2011, n. 257; C. cost. 28 marzo 2008, n. 74; C. cost. 26 giugno 2007, n. 234, in RIDL, 2008, n. 1, II, pp. 23 ss., con nota di A. VISCOMI, *Il trasferimento del «personale ata» dagli enti locali allo stato: fine di una storia*.

comportava che i contratti a tempo determinato potevano essere rinnovati o prorogati (ove eccedenti la soglia di 12 mesi) <sup>(147)</sup> solo al ricorrere di una delle causali individuate dalla legge <sup>(148)</sup> anche nei casi regolati dell'art. 19-*bis*, d.l. n. 18/2020, convertito con modificazioni dalla l. n. 27/2020. Quest'ultima norma se, da un lato, allentava i vincoli alla reiterabilità dei contratti a termine, dall'altro e in modo poco opportuno, non escludeva l'onere della giustificazione causale, pur a fronte di una situazione straordinaria che ha comportato la paralisi o la riduzione della gran parte delle attività produttive. Analoghe considerazioni possono riferirsi anche ai vincoli ordinariamente posti alla stipulazione dei contratti a tempo determinato, quali il numero massimo di lavoratori a termine, da calcolarsi in percentuale rispetto ai lavoratori a tempo indeterminato <sup>(149)</sup>, il numero massimo di proroghe <sup>(150)</sup> e la durata massima complessiva dei rapporti a termine con uno stesso datore di lavoro <sup>(151)</sup>.

In aggiunta, il legislatore non ha considerato di eliminare, in uno con i limiti legali ai rinnovi contrattuali, anche quelli economici. Resta, infatti, inalterato l'obbligo per le aziende che accedano alla cassa integrazione di versare, oltre alla contribuzione addizionale Napsi dell'1,4% <sup>(152)</sup>, anche il contributo aggiuntivo dello 0,5% della retribuzione imponibile ai fini previdenziali ad ogni rinnovo dei contratti di lavoro a tempo determinato, anche in regime di somministrazione <sup>(153)</sup>.

Per ovviare a talune delle cennate questioni, il legislatore è nuovamente intervenuto in materia di contratti a tempo determinato con il d.l. n. 34/2020, ma, pur avendo derogato al requisito della necessaria giustificazione causale per proroghe e rinnovi, ha invero lasciato invariate tutte le altre limitazioni, la cui vigenza riduce fortemente il possibile utilizzo dei contratti a termine e, di conseguenza, la protezione di quei lavoratori i cui rapporti di lavoro vengono interrotti non sulla base di autonome decisioni aziendali, bensì in conseguenza delle restrizioni imposte dal Governo.

Quanto alle modifiche apportate dal d.l. n. 34/2020, l'art. 93 ha disposto che, in deroga all'art. 21, d.lgs. n. 81/2015, e per far fronte al riavvio delle attività in conseguenza

<sup>(147)</sup> Trova applicazione anche nella particolare ipotesi di cui all'art. 19-*bis*, d.l. n. 18/2020 e s.m.i., quanto previsto dalla circ. Min. lav. n. 17/2018 secondo cui, ove lavoratore continui, con il proprio consenso, a svolgere le medesime mansioni ma vi sia un mutamento della motivazione iniziale del contratto a termine, occorre procedere ad un rinnovo del contratto stesso senza soluzione di continuità e non ad una proroga pur quando non siano stati superati i 12 mesi.

<sup>(148)</sup> *Ex* art. 19, comma 1, d.lgs. 81/2015, il contratto di lavoro subordinato può avere una durata superiore a 12 mesi, ma comunque non eccedente i 24, solo in presenza di almeno una delle seguenti condizioni: esigenze temporanee e oggettive, estranee all'ordinaria attività, esigenze di sostituzione di altri lavoratori, esigenze connesse a incrementi temporanei, significativi e non programmabili, dell'attività ordinaria.

<sup>(149)</sup> Vedi art. 23, d.lgs. n. 81/2015.

<sup>(150)</sup> Vedi art. 21, commi 01 e 1, d.lgs. n. 81/2015.

<sup>(151)</sup> Vedi art. 19, comma 2, d.lgs. n. 81/2015.

<sup>(152)</sup> Vedi art. 2, comma 28, l. n. 92/2012, nonché il comma 29 che individua i casi di esclusione dall'obbligo di versamento del contributo addizionale per i lavoratori a termine assunti per ragioni sostitutive, per lo svolgimento delle attività stagionali *ex* d.P.R. n. 1525/1963, per gli apprendisti e i lavoratori dipendenti a tempo determinato delle pubbliche amministrazioni; *adde* circ. Inps 4 agosto 2020, n. 91.

<sup>(153)</sup> Vedi art. 3, comma 2, d.l. n. 87/2018, convertito dalla l. n. 96/2018; su cui cfr. circ. Inps 6 settembre 2019, n. 121, ove viene riportato anche un esempio di calcolo nel caso in cui un contratto a tempo determinato venga rinnovato per 3 volte: contratto originario: 1,4%; 1° rinnovo: 1,9% (1,4% + 0,5%); 2° rinnovo: 2,4% (1,9% + 0,5%); 3° rinnovo: 2,9% (2,4% + 0,5%).

all'emergenza epidemiologica da Covid-19, è possibile rinnovare o prorogare fino al 30 agosto 2020 i contratti di lavoro subordinato a tempo determinato in essere alla data del 23 febbraio 2020, anche in assenza delle condizioni di cui all'art. 19, comma 1, d.lgs. n. 81/2015.

In tal modo la norma si limitava esclusivamente ad eliminare l'obbligo della causale per il rinnovo o la proroga dei contratti a termine già in essere alla data del 23 febbraio 2020 e per il periodo intercorrente tra il 19 maggio 2020 (data di entrata in vigore del d.l. n. 34/2020) e il 30 agosto 2020.

Tale ultimo termine scontava poi il mancato coordinamento con la previsione di cui all'art. 1, comma 2, d.l. n. 52/2020, che aveva esteso il periodo di fruizione dei trattamenti di Cig sino al 31 ottobre 2020 (vedi *supra*).

Una delle prime questioni emergenti a seguito dell'introduzione del citato art. 93 riguardava la sua natura aggiuntiva oppure sostitutiva rispetto alle previsioni di cui all'art. 19-*bis*, d.l. n. 18/2020, e ciò perché, nella seconda ipotesi, la novella avrebbe finito per restringere enormemente la portata della previsione originaria. In primo luogo essa, non richiamando espressamente i rapporti di lavoro in somministrazione a termine, ne avrebbe fatto rivivere la disciplina ordinaria di cui al d.lgs. n. 81/2015. Inoltre, non riportando la deroga all'art. 21, comma 2, d.lgs. n. 81/2015, avrebbe imposto il rispetto dell'obbligo del c.d. “*stop and go*” tra il contratto scaduto e il successivo rinnovo e, per tale via, avrebbe penalizzato i lavoratori a termine in quanto, una volta raggiunto il massimale di proroghe previste (4 proroghe), i rapporti in scadenza non avrebbero potuto essere rinnovati se non dopo un periodo di “vacanza contrattuale”. Considerato che con la l. n. 27/2020 il legislatore aveva provveduto a tracciare una speciale disciplina derogatoria degli ordinari limiti di stipulazione dei contratti a termine, la cui finalità era di venire incontro alle esigenze di quei lavoratori che, pur in tempo di crisi, avrebbero potuto proseguire i propri rapporti di lavoro senza soluzione di continuità, deve escludersi che l'art. 93, d.l. n. 34/2020 – di soli 20 giorni successivo alla l. n. 27/2020 –, abbia attuato un radicale “dietro front” e propendersi, invece, per un'interpretazione combinata di tale disposizione con quella di cui all'art. 19-*bis*, di modo che la deroga in commento si aggiunga a quelle già stabilite in precedenza.

Semmai, ragioni di coerenza sistematica e di tutela imponevano di allargare ulteriormente le maglie della disciplina vigente dei contratti a tempo determinato considerato che se, di norma, le aziende interessate alla prosecuzione del rapporto di lavoro devono procedere alla trasformazione dei contratti a termine in contratti a tempo indeterminato, nella particolare situazione di incertezza connessa all'emergenza epidemiologica, la rigida applicazione dei limiti ordinari difficilmente avrebbe potuto favorire la stabilizzazione dei lavoratori e avrebbe, viceversa, indotto le imprese a rinunciare agli stessi, non potendoli reimpiegare con contratti flessibili.

In tal senso, anche il Rapporto del Comitato di esperti in materia economica e sociale di giugno 2020 ha sottolineato l'importanza, al fine di intervenire urgentemente per sostenere la sopravvivenza e la ripartenza delle imprese, di consentire, in deroga al d.l. n. 81/2015, il rinnovo dei contratti a tempo determinato in scadenza almeno per tutto il 2020, allentando, in via temporanea, tutti i vincoli che impedivano di reiterare i contratti scaduti o in scadenza nell'arco dell'anno <sup>(154)</sup>.

---

<sup>(154)</sup> Le azioni specifiche proposte dal rapporto per il Presidente del Consiglio dei Ministri, *Iniziative per il rilancio “Italia 2020-2022”*, a cura del Comitato di esperti in materia economica e sociale, giugno

Sulla scorta di simili osservazioni l'art. 8, d.l. n. 104/2020, ha provveduto alla riscrittura dell'art. 93, l. n. 77/2020, invero solo incidendo in senso estensivo sulla deroga alla giustificazione causale in caso di rinnovi o proroghe dei contratti a tempo determinato.

In primo luogo è stato eliminato il collegamento, contenuto al citato art. 93 nella sua prima versione, tra il riavvio delle attività in conseguenza dell'emergenza epidemiologica da Covid-19 e la necessità di rinnovare o prorogare i contratti a termine. L'inciso è stato sostituito da un generico richiamo alle conseguenze derivanti dall'emergenza epidemiologica così, da un lato, escludendosi l'onere per le aziende di fornire una specifica prova in merito alle motivazioni sottese alla reiterazione o alla prosecuzione dei contratti e, dall'altro lato, facendo venir meno ogni possibile connessione tra l'applicazione del citato art. 93 e la previa fruizione degli ammortizzatori sociali speciali con causale "Covid-19" <sup>(155)</sup>.

È stato poi soppresso il riferimento ai contratti di lavoro subordinato a tempo determinato in essere alla data del 23 febbraio 2020 <sup>(156)</sup>, così ampliando la portata della deroga alla giustificazione casuale, divenuta applicabile a tutti i contratti a termine, indipendentemente dalla data di stipulazione originaria (sia essa antecedente o successiva al 23 febbraio 2020).

A dispetto della formulazione precedente, il d.l. n. 104/2020 ha poi modificato il periodo di fruizione della sospensione dell'obbligo di apporre la causale, dapprima coincidente con il 30 agosto 2020 <sup>(157)</sup>. Il citato art. 8 stabilisce infatti che, in deroga all'art. 21, d.lgs. n. 81/2015, e fino al 31 dicembre 2020, ferma restando la durata massima

---

2020, istituito con d.P.C.M. 10 aprile 2020, consistono: nell'eliminazione temporanea dei limiti di utilizzo dei contratti a termine relativi alla durata complessiva di 12 mesi o 24 in presenza di determinate causali, e del numero massimo di proroghe consentite; nella neutralizzazione del periodo di vigenza dei contratti a termine dall'inizio del blocco al 31 dicembre 2020 rispetto al maturare del limite dei 24 mesi complessivi, consentendone la prosecuzione per un periodo significativo; nella previsione di una ulteriore proroga per i contratti in scadenza entro il 31 dicembre 2020, anche ove sia già stato raggiunto il numero di proroghe massimo consentito, e comunque consentendo la suddetta proroga eccezionale anche al di fuori delle condizioni (causali) previste dall'art. 19, comma 1, d.lgs. n. 81/2015; nell'estensione di tutto quanto previsto per i contratti a termine anche ai contratti di somministrazione a tempo determinato.

<sup>(155)</sup> Si vedano le considerazioni di A. MARESCA, *Il diritto del lavoro nell'emergenza (post) Covid-19: il lavoro a termine*, in *Labor*, 2020, n. 4, pp. 477 ss., spec. p. 482, secondo cui già prima della modifica normativa di cui all'art. 8, d.l. n. 104/2020, doveva escludersi che la motivazione enunciata dal legislatore all'art. 93, l. n. 77/2020, potesse configurare una nuova condizione di validità delle proroghe e dei rinnovi che si sarebbe sostituita alle causali del decreto dignità le quali, invece, sarebbero rimaste sospese fino al 30 agosto 2020; secondo l'A. infatti «il legislatore non ha certamente voluto sostituire le causali del decreto dignità con una diversa causale "riavvio post Covid-19", ma ha operato in senso opposto rimuovendo (temporaneamente) ogni causale».

<sup>(156)</sup> L'art. 93 come introdotto dalla l. n. 77/2020 consentiva i rinnovi e le proroghe "acausali" dei soli contratti a tempo determinato in essere alla data del 23 febbraio 2020, sicché escludeva dal proprio ambito applicativo tutti i rapporti terminati prima di tale data o iniziati successivamente ad essa (ad esempio presso le aziende che durante l'emergenza hanno incrementato la propria attività).

<sup>(157)</sup> Il Ministero del lavoro, con una FAQ pubblicata sul proprio sito, e l'Ispettorato del lavoro, con nota 3 giugno 2020, n. 160, avevano chiarito che la data del 30 agosto 2020 costituiva il termine ultimo entro cui il contratto di lavoro a tempo determinato, prorogato o rinnovato con esenzione dall'obbligo della causale, doveva cessare, salva ovviamente la possibilità di disporre una proroga "acausale" anche oltre tale scadenza laddove la stessa, nel rispetto dell'art. 19, comma 1, d.lgs. n. 81/2015, non comportasse il superamento del periodo di 12 mesi.

complessiva di 24 mesi, è possibile rinnovare o prorogare per un periodo massimo di 12 mesi e per una sola volta i contratti di lavoro subordinato a tempo determinato, anche in assenza delle condizioni di cui all'art. 19, comma 1, d.lgs. n. 81/2015.

Ne consegue che i contratti a termine possono essere rinnovati o prorogati senza necessità di specificare una motivazione per un periodo non superiore a 12 mesi e per una sola volta <sup>(158)</sup>, a patto che ciò avvenga entro il 31 dicembre 2020 e, quindi, anche nelle ipotesi in cui il contratto sia stato sottoscritto antecedentemente a tale data e prosegua successivamente (salvo il rispetto della durata complessiva di 24 mesi).

Da ultimo, il d.l. n. 104/2020 ha disposto l'abrogazione del comma 1-*bis* del citato art. 93, il quale imponeva l'obbligo di prorogare i contratti a tempo determinato, anche in regime di somministrazione e dei contratti di apprendistato per la qualifica e il diploma e di alta formazione, per una durata pari al periodo di sospensione dell'attività lavorativa, prestata in forza dei medesimi contratti, in conseguenza dell'emergenza epidemiologica da Covid-19.

Nonostante la norma sia rimasta in vigore per un lasso di tempo brevissimo (dal 18 luglio 2020, data di entrata in vigore della l. n. 77/2020, al 15 agosto 2020, data di entrata in vigore del d.l. n. 104/2020), le proroghe dei rapporti di lavoro a tempo determinato che siano state, in sua attuazione, *medio tempore* disposte per un periodo pari a quello della sospensione dovuta all'emergenza da Covid-19 <sup>(159)</sup>, restano efficaci.

---

<sup>(158)</sup> I primi commentatori hanno avanzato interpretazioni opposte di tale previsione: a chi ritiene che una volta utilizzato l'esonero causale per procedere ad un rinnovo (o a una proroga) del contratto a termine, non possa seguire una successiva proroga (o rinnovo), se non con previsione della causale, in quanto, una volta fruita l'"agevolazione", tornerebbe in vigore la regola ordinaria, si contrappone chi osserva che un contratto a termine regolato dall'art. 93, l. n. 77/2020, come modificato dall'art. 8, d.l. n. 104/2020, può essere prorogato una sola volta entro il 31 dicembre 2020 e per una durata massima di un anno, con il che se il contratto dovesse essere ulteriormente prorogato nel corso del 2021, pur nel rispetto del numero massimo delle proroghe e della durata complessiva di 24 mesi e dell'inserimento di una causale specifica, ciò non sarebbe possibile in quanto contrario alla *ratio* di fondo della norma, volta a tutelare l'occupazione; nel primo senso vedi R. CAMERA, *Contratti a termine: riscritte le regole sull'obbligo della causale e della proroga automatica*, in *Ipsos Quotidiano*, 8 agosto 2020, nel secondo vedi E. MASSI, *Contratti a termine: con il decreto Agosto prende il via la mini riforma, anche se a tempo*, *ivi*, 19 agosto 2020.

<sup>(159)</sup> Il Ministero del lavoro con una FAQ pubblicata sul proprio sito web in data 27 luglio 2020 aveva specificato, non senza destare perplessità, che il comma 1-*bis* dell'art. 93, l. n. 77/2020, si applica a tutti i rapporti di lavoro subordinato che non siano a tempo indeterminato, proprio al fine di evitare che la loro durata iniziale risulti di fatto ridotta per effetto di circostanze non imputabili al lavoratore (ricordando che nella proroga ricadono, ad esempio, i contratti di lavoro a termine, *ivi* inclusi quelli stagionali, i contratti in somministrazione a tempo determinato, intendendosi il rapporto di lavoro che intercorre tra l'Agenzia per il lavoro e il lavoratore, i contratti di apprendistato, intendendosi quelli per il conseguimento di una qualifica e il diploma professionale e quelli di alta formazione e ricerca, limitatamente alla durata del periodo che precede la qualificazione) e ha aggiunto che nel "periodo di sospensione" vanno compresi sia i periodi di fruizione di un ammortizzatore sociale Covid-19, sia l'inattività del lavoratore in considerazione della sua sospensione dall'attività lavorativa in ragione delle misure di emergenza epidemiologica da Covid-19 (es. fruizione di ferie).

## 7. I limiti finanziari: alcune considerazioni conclusive sull'effettività della tutela dei trattamenti di sostegno al reddito dell'emergenza

In una situazione di emergenza che oltre ad aver imposto un contenimento alla mobilità dei cittadini e dei lavoratori, ha anche comportato difficoltà operative per aziende e intermediari, al pacchetto di misure per il sostegno al reddito contenuto nel d.l. n. 18/2020 e s.m.i. deve riconoscersi l'indiscusso merito di aver cercato di garantire in tempi celeri una tutela completa, perché rivolta alla stragrande maggioranza dei lavoratori, e semplificata nella sua accessibilità.

Ad essa è stato peraltro aggiunto un ulteriore intervento, il d.l. n. 23/2020, convertito con modificazioni dalla l. n. 40/2020, che si rivolge specificamente alle imprese con misure (tra le altre) dirette a favorirne l'accesso al credito, a sostenerne gli investimenti, a incentivarne l'esportazione e l'internazionalizzazione, nonché a garantirne la continuità nella fase dell'emergenza.

A dispetto del giudizio complessivamente positivo che può, quindi, esprimersi nei confronti degli interventi del Governo nel loro insieme e del d.l. n. 18/2020 e s.m.i. in particolare, qualche osservazione critica meritano, tuttavia, le disposizioni in materia di finanziamento delle prestazioni di integrazione al reddito con cui sono stati stabiliti limiti e meccanismi di attribuzione delle risorse utilizzabili per la concessione dei trattamenti di Cig<sup>(160)</sup>.

Il citato d.l. n. 18/2020 si caratterizza, infatti, per la limitatezza delle risorse economiche ad esso destinate, anche se incrementate con il protrarsi della crisi ad opera del d.l. n. 34/2020<sup>(161)</sup>, del d.l. n. 104/2020<sup>(162)</sup> e del d.l. n. 137<sup>(163)</sup>. Tale limitazione, pur giustificata da una logica di contenimento della spesa pubblica, tanto più evidente in un momento in cui appare chiaro l'impegno finanziario complessivo cui lo Stato

---

<sup>(160)</sup> Sul tema del finanziamento degli ammortizzatori Covid-19 si rinvia al contributo di D. GAROFALO, *La copertura finanziaria degli ammortizzatori sociali e delle misure di contrasto alla povertà tra solidarietà, assistenza e ordine pubblico*, in questo volume, sez. II.

<sup>(161)</sup> Vedi art. 19, comma 9, d.l. n. 18/2020 e s.m.i., che per Cigo e assegno ordinario ha previsto uno stanziamento pari a 11.599,1 milioni di euro per l'anno 2020; art. 20, comma 5, d.l. n. 18/2020 e s.m.i., che per il trattamento Cigo in favore di chi già fruiva di Cigs ha previsto il limite massimo di spesa di 828,6 milioni di euro per l'anno 2020; art. 22, comma 3, d.l. n. 18/2020 e s.m.i., che per il trattamento Cigd ha previsto un importo massimo pari a 4.936,1 milioni di euro per l'anno 2020; art. 22-ter, comma 1, d.l. 18/2020 e s.m.i., che, al fine di garantire, qualora necessario per il prolungarsi degli effetti sul piano occupazionale dell'emergenza epidemiologica da Covid-19, la possibilità di una più ampia forma di tutela delle posizioni lavorative rispetto a quella assicurata dai rifinanziamenti delle misure di cui agli artt. 19-22, istituisce nell'ambito dello stato di previsione del Ministero del lavoro e delle politiche sociali apposito capitolo di bilancio con dotazione per l'anno 2020 pari a 2.740,8 milioni di euro.

<sup>(162)</sup> Vedi art. 1, comma 11, d.l. n. 104/2020, convertito con modificazioni dalla l. n. 126/2020 che per i trattamenti integrativi previsti dai commi precedenti dello stesso articolo ha fissato il limite di spesa in 8.220,3 milioni di euro per l'anno 2020, ripartito in 5.174 milioni di euro per la Cigo e l'Assegno ordinario, in 2.889,6 milioni di euro per la Cigd e in 156,7 milioni di euro per la Cisoa, replicando altresì la previsione già contenuta nel d.l. n. 18/2020 e s.m.i. secondo cui l'Inps provvede al monitoraggio del limite di spesa e, qualora dal predetto monitoraggio, emerga che è stato raggiunto, anche in via prospettica il limite massimo, non prende in considerazione ulteriori domande.

<sup>(163)</sup> Vedi art. 12-bis, comma 3, l. n. 176/2020, che stabilisce che i trattamenti ivi previsti sono concessi nel limite massimo di spesa pari a 57,8 milioni di euro, ripartito in 41,1 milioni di euro per i trattamenti di Cigo e assegno ordinario e in 16,7 milioni di euro per i trattamenti di Cigd.

dovrà provvedere durante e dopo la cessazione dell'emergenza epidemiologica, pone ciò non di meno un problema (oramai ricorrente) di compatibilità con i principi di solidarietà cui è improntato il sistema di sicurezza sociale <sup>(164)</sup>.

È, infatti, evidente che quando i fondi stanziati per le misure previdenziali sono contenuti entro precise soglie, vi deve essere anche un meccanismo di selezione nell'accesso alle prestazioni: nel caso dei trattamenti di Cig per Covid-19 esso è basato – come si è già detto – sull'ordine cronologico di presentazione delle domande. Ne consegue che, una volta “consumate” le risorse, perché destinate a chi per primo ne ha fatto domanda, chi ancora verserà in stato di bisogno dopo, si vedrà negare l'accesso alla tutela, con un evidente problema di equo bilanciamento dei valori in gioco: di protezione dei lavoratori senza reddito o a reddito ridotto, da un lato, e di garanzia della sostenibilità della finanza pubblica, dall'altro.

In tale contesto, un ulteriore problema di effettività della tutela si pone anche in tutti quei casi in cui i trattamenti di integrazione salariale, per scelta dei datori di lavoro (come per la Cigo) o per imposizione del legislatore (come nel caso della Cigd), sono erogati mediante pagamento diretto da parte dell'Inps. In queste ipotesi, e considerato che, soprattutto nella fase di arresto totale delle attività produttive, l'interruzione di queste ultime ha coinciso sostanzialmente con il momento di presentazione delle domande di trattamento, i lavoratori si sono trovati costretti ad attendere i tempi di pagamento fisiologici dell'Istituto (peraltro sovraccaricato dalla mole di istanze ricevute) e non hanno potuto ottenere le prestazioni di sostegno al reddito in concomitanza con la sospensione dal lavoro <sup>(165)</sup>.

Per cercare di far fronte alle difficoltà finanziarie di tali prestatori di lavoro, è intervenuto, il 30 marzo 2020, un accordo sottoscritto dall'Associazione Bancaria Italiana (Abi) con le associazioni datoriali, le organizzazioni sindacali dei lavoratori e il Ministero del Lavoro <sup>(166)</sup> che ha autorizzato le banche ad anticipare l'importo degli

---

<sup>(164)</sup> Sul tema della solidarietà nell'ordinamento previdenziale vedi tra i molti S. SCIARRA, *Ci sarà una solidarietà europea?*, in *RDSS*, 2016, n. 1, pp. 1 ss.; R. PESSI, *Tornando su adeguatezza e solidarietà nel welfare*, *ivi*, n. 4, pp. 602 ss.; G. CANAVESI (a cura di), *Dialoghi sul welfare. Intorno al volume. La sfida del cambiamento*, Fondazione per la Sussidiarietà, 2014; G. CANAVESI, I. DI SPILIMBERGO, *Solidarietà sussidiarietà sicurezza sociale*, EUM, 2012; S. GIUBBONI, *Solidarietà*, in *RDSS*, 2012, n. 4, pp. 525 ss.; S. STJERNO, *Le tradizioni di solidarietà*, *ivi*, 2009, n. 2, pp. 267 ss.; M. ROSS, *Solidarietà: un nuovo paradigma costituzionale per l'Unione europea?*, *ivi*, pp. 239 ss.; M. PACI, *Welfare, solidarietà sociale e coesione della società nazionale*, in *SM*, 2008, I, pp. 4 ss.; G.G. BALANDI, *La solidarietà come componente non esclusiva di un ordinamento e la costituzione per l'Europa*, in *RDSS*, 2005, n. 3, pp. 439 ss.; C. LAGALA, *La previdenza sociale tra mutualità e solidarietà. Percorsi nel sistema pensionistico e negli ammortizzatori sociali*, Cacucci, 2001; W. STREECK, *Il modello sociale europeo: dalla redistribuzione alla solidarietà competitiva*, in *SM*, 2000, I, p. 1.

<sup>(165)</sup> Secondo i dati forniti dall'Inps (INPS, [Dati al 21 maggio su Cassa integrazione ordinaria, assegno ordinario, richieste di pagamento SR41 e Cassa integrazione in deroga](#), in [www.inps.it](http://www.inps.it), 22 maggio 2020) su un numero complessivo di beneficiari potenziali delle diverse tipologie di interventi integrativi del reddito in costanza di rapporto di lavoro pari a circa 7,7 milioni al 21 maggio 2020, per un totale di quasi 1,1 milioni di domande da parte delle aziende, i pagamenti anticipati da queste ultime con conguaglio Inps ammontavano a circa 4 milioni, mentre i beneficiari pagati direttamente dall'Istituto erano circa 1,5 milioni.

<sup>(166)</sup> [Convenzione in tema di anticipazione sociale in favore dei lavoratori destinatari dei trattamenti di integrazione al reddito di cui agli artt. da 19 a 22 del dl n. 18/2020](#); analogo accordo è stato sottoscritto anche tra Bnl Finance e Poste Italiane, per l'anticipo dei trattamenti Cig a favore dei clienti BancoPosta e *PostePay Evolution*; su cui in dottrina cfr. G. BUSCEMA, *Cassa integrazione anticipata dalle banche: responsabile in solido*

ammortizzatori sociali riconducibili all'emergenza epidemiologica da Covid-19 di cui agli artt. 19 ss., d.l. n. 18/2020 <sup>(167)</sup>.

La possibilità di ottenere un anticipo dei trattamenti di Cig da parte delle banche risulta, all'evidenza, un mero palliativo per sopperire ai ritardi dell'Istituto previdenziale. Nonostante appaia più che lecito dubitare della convenienza di un siffatto strumento per i lavoratori in ragione delle condizioni di applicabilità che lo caratterizzano, la sua istituzione in ogni caso evidenzia come, ancora una volta, siano l'iniziativa e le risorse dei privati ad essere chiamate in prima linea per colmare i vuoti lasciati dal pubblico. È difatti solo "in seconda battuta" e a causa del protrarsi dei ritardi nei pagamenti delle prestazioni di Cig, che tanto hanno agitato l'opinione pubblica, ma soprattutto che molte difficoltà hanno creato ai lavoratori cassaintegrati <sup>(168)</sup>, che il legislatore ha previsto una forma di erogazione anticipata delle prestazioni da parte dell'Inps <sup>(169)</sup>. L'anticipo in parola, tuttavia, sconta un ambito di applicazione ridotto (secondo quanto espressamente previsto dalla legge) <sup>(170)</sup>, in quanto accessibile ai soli datori di lavoro che abbiano presentato la domanda di Cig a decorrere dal trentesimo giorno successivo alla data di entrata in vigore del d.l. n. 34/2020 (cioè il 18 giugno 2020) ed è altresì contenuto entro una misura comunque piuttosto esigua (pari cioè al 40% delle ore autorizzate nell'intero periodo). A breve distanza dall'introduzione di questa

---

*il datore di lavoro*, in *Ipsa Quotidiano*, 1° aprile 2020; P. BONETTI, F. SCAINI, *Misure per garantire la continuità alle aziende ai tempi del coronavirus*, in *DPL*, 2020, n. 19, pp. 1195 ss.

<sup>(167)</sup> Sulla scorta di tale accordo i lavoratori possono così chiedere alle banche, a titolo di anticipazione, un importo forfettario complessivo pari a 1.400 euro, determinato prendendo a parametro le originarie 9 settimane massime di sospensione a zero ore, che è ridotto proporzionalmente in caso di durata inferiore e riproporzionato in caso di rapporto a tempo parziale; l'anticipazione è erogata solo per i casi di sospensione a zero ore e può essere concessa anche in attesa dell'emanazione dei provvedimenti di autorizzazione dei trattamenti di Cig per Covid-19; in caso di mancato accoglimento della richiesta di integrazione salariale, ovvero di mancato pagamento da parte dell'Inps entro il termine dei 7 mesi, la banca potrà chiedere la restituzione dell'importo al lavoratore, il quale dovrà provvedere ad estinguere il proprio debito entro 30 giorni dalla richiesta e, ove lavoratore sia inadempimento, sarà il datore di lavoro a dover sopperire con versamento a saldo del conto fino alla concorrenza del debito.

<sup>(168)</sup> Sempre secondo i dati Inps (INPS, [Dati al 17 giugno sulle integrazioni salariali Covid-19 erogate direttamente da INPS](#), in [www.inps.it](#), 19 giugno 2020), alla data del 17 giugno, il numero dei lavoratori che non aveva mai preso almeno un pagamento, sulle domande presentate entro il 31 maggio, era 25.768, mentre sulla base di domande regolarmente presentate dopo il 31 di maggio, erano in attesa di essere pagati 356.939 lavoratori, che tuttavia avevano già ricevuto almeno un pagamento riferito a integrazioni mensili di periodi precedenti; in ragione di questo, sulla base delle domande regolarmente presentate, il numero di lavoratori che non avevano ricevuto almeno un pagamento al 17 giugno 2020 erano 134.358.

<sup>(169)</sup> Vedi artt. 22-*quater* e 22-*quinquies*, d.l. n. 18/2020, come introdotti dall'art. 71, d.l. n. 34/2020, per la cui analisi in dettaglio vedi *supra*.

<sup>(170)</sup> Si ripete che solo in via amministrativa (vedi mess. Inps n. 2489/2020, cit.; d.i. n. 9/2020; circ. Inps n. 78/2020, punto 2; circ. Min. lav. n. 11/2020, cit., punto 4; mess. Inps n. 3007/2020, cit.) è stato stabilito che l'anticipazione delle integrazioni salariali trova applicazione anche per le domande presentate prima del 18 giugno 2020, autorizzate dall'Inps, per le quali il datore di lavoro non abbia ancora presentato il modello SR41, in particolare laddove la predisposizione del citato modello, per specifiche circostanze legate al processo di autorizzazione della domanda ovvero alle specificità dei rapporti di lavoro sottostanti, risulti particolarmente complessa; in tali casi l'istanza deve essere presentata entro il quindicesimo giorno successivo alla data di entrata in vigore del d.l. n. 52/2020, vale a dire entro il 3 luglio 2020.

previsione di favore per i lavoratori, l'art. 1, comma 3, d.l. n. 52/2020, è intervento chiarendo gli oneri, piuttosto gravosi, in capo ai datori (che sono stati poi confermati anche per i trattamenti di cui ai d.l. n. 104 e n. 137 del 2020). Questi ultimi, da un lato, devono inviare all'Istituto tutti i dati necessari per il saldo dell'integrazione salariale entro la fine del mese successivo a quello in cui è collocato il periodo di integrazione salariale, ovvero, se posteriore, entro il termine di 30 giorni dall'adozione del provvedimento di concessione (mentre *ex art. 22-quater*, comma 4, d.l. n. 18/2020, come introdotto dal d.l. n. 34/2020 il termine previsto era di 30 giorni dell'erogazione dell'anticipazione) e, dall'altro lato, sono soggetti a un regime decadenziale in forza del quale il mancato rispetto dei termini suddetti implica l'accollo del costo della prestazione e degli oneri connessi a loro carico <sup>(171)</sup>.

Da tali osservazioni emerge come la legislazione dell'emergenza, se pur ha cercato di universalizzare la protezione in caso di perdita del reddito da lavoro, estendendola ad una vasta platea di soggetti colpiti dalle conseguenze negative della pandemia, ha di fatto contribuito ad accentuare alcune criticità già presenti nel sistema degli ammortizzatori sociali, che difficilmente si conciliano con il principio di solidarietà fondativo del sistema di tutela sociale. Prima fra tutte la presenza di regimi integrativi del reddito differenziati, in quanto caratterizzati da regole, requisiti e modalità di accesso alle prestazioni diversi, che non operano e distinguono sulla base di una condizione, neppure presuntiva, di bisogno dei lavoratori coinvolti, quanto in ragione della sola categoria o dimensione dell'impresa di appartenenza <sup>(172)</sup>. In secondo luogo, e data la misura, ingente sì, ma non illimitata delle risorse messe in campo, l'applicazione, in via esclusiva, di un criterio cronologico di accesso ai benefici, che finisce per scaricare sui privati – e spesso sui meno “furbi” o meno pronti a reagire di essi – il costo, anche sociale, della crisi economica e occupazionale.

---

<sup>(171)</sup> Ne deriva che, per poter ottenere l'anticipazione del 40% dell'integrazione salariale per cui chiede il pagamento diretto, il datore di lavoro deve presentare la domanda entro 15 giorni dall'inizio della sospensione o riduzione dell'attività lavorative (in deroga all'ordinario termine per la richiesta di Cigo di cui all'art. 19, comma 2, d.l. n. 18/2020, come modificato dall'art. 1, comma 2, d.l. n. 52/2020, coincidente con la fine del mese successivo a quello in cui ha avuto inizio il periodo di sospensione o di riduzione) e che entro 1 mese dalla medesima sospensione o riduzione deve procedere all'invio all'Istituto dei dati necessari per il saldo dell'integrazione salariale, pena l'accollo del costo dell'intera prestazione e degli oneri correlati.

<sup>(172)</sup> Cfr. in proposito le osservazioni contenute nel rapporto a cura del Comitato di esperti in materia economica e sociale, *Iniziativa per il rilancio “Italia 2020-2022”*, cit., che sottolineano come «gli interventi per la protezione di individui, lavoratori e famiglie sono stati in gran parte improntati ad un approccio categoriale e non universalistico, contraddicendo le raccomandazioni degli esperti del settore e delle organizzazioni internazionali» e che al contempo suggeriscono di «mettere mano al sistema complessivo degli incentivi e degli ammortizzatori sociali, con particolare attenzione all'equità del sistema».

## 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 CSDL E "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.

## L'ondata epidemica e i trasporti marittimi: l'intervento del Fondo Solimare

di Enrico Claudio Schiavone

**Abstract** – Le caratteristiche dell'epidemia da Covid-19 hanno colto di sorpresa anche vettori adusi a confrontarsi con crisi sanitarie, sempre possibili nei vari scali del pianeta. L'ampiezza e la velocità della diffusione e l'adozione di rigide misure di prevenzione e quarantena nei porti di tutto il mondo, hanno così messo a dura prova tutte le organizzazioni armatoriali, pur operanti nei diversi settori della logistica, del trasporto passeggeri, delle crociere. Questo ha determinato per gli armatori italiani l'inadeguatezza del sistema degli ammortizzatori sociali gestito attraverso il Fondo Solimare, regolato sul principio dell'equilibrio finanziario garantito dall'autofinanziamento del settore. Un sistema pensato per affrontare crisi armatoriali o, al più, di singoli segmenti dello *shipping*, ha mostrato la propria insufficienza sotto l'effetto dell'onda anomala e generalizzata della pandemia. La misura delle risorse finanziarie rese necessarie dalla crisi e messe a disposizione dall'intervento statale dovrà costituire il riferimento per l'equilibrio finanziario dei Fondi *ex art.* 26, d.lgs. n. 148/2015, laddove si voglia perseguire la *ratio legis* dell'autofinanziamento degli ammortizzatori sociali anche in caso future crisi che coinvolgano l'intero settore.

**Abstract** – The peculiar characteristics of the Covid-19 pandemic took by surprise even vectors, such as the seaborne trade, that are used to face health crises, always likely to happen in the commercial stopovers all around the world. The width and the speed of the virus spread, the consequent establishment of strict prevention measures and compulsory quarantine in harbours worldwide have put a strain on all shipping companies, in spite of working in different sectors of logistics, passenger transport and cruises. The event has shown the limits for the Italian shipowners of the system of social safety nets managed by the Solimare fund, based on the principle of financial balance guaranteed by the sector's self-financing. As the fund is designed to face a crisis of individual shipping segments, it has proven to be totally inadequate to stem the enormous and generalised “tide” caused by the pandemic. The financial resources made necessary by the crisis and available by the State intervention will have to be the reference mark for the fund's financial balance as provided for article 26 of Legislative Decree No. 148/2015, especially in the likely chance that the *ratio legis* of self-financed social safety nets will be held for any future crises that may involve the entire sector.

**Sommario:** 1. Premessa: l'impatto della pandemia sui trasporti marittimi. – 2. I Fondi di solidarietà bilaterali. – 3. Il Fondo Solimare. – 4. Gli ammortizzatori sociali, dal sostegno economico (d.l. n. 18/2020 convertito dalla l. n. 27/2020) al difficile rilancio (d.l. n. 34/2020 convertito dalla l. n. 77/2020; d.l. n. 104/2020 convertito dalla l. n. 126/2020) ai nuovi ristori (d.l. n. 137/2020 convertito dalla l. n. 176/2020). – 5. Due regimi “speciali”: il Fondo Solimare e l'assegno causale Covid-19. – 5.1. Ambito di applicazione del Fondo Solimare. – 5.2. Causali dell'assegno ordinario. – 5.3. Lavoratori interessati. – 5.4. Procedura. – 5.5. Decorrenza e durata. – 5.6. Durata per il lavoratore in turno particolare. – 5.7. Domanda. – 5.8. Pagamento della prestazione. – 6. Conclusioni.

## 1. Premessa: l'impatto della pandemia sui trasporti marittimi

Lo sviluppo del settore della navigazione, sia che l'impresa armatoriale operi in generale nel settore dello *shipping*, sia che si dedichi più specificatamente alla logistica, presuppone l'apertura di rotte sempre nuove verso scali attrattivi, che diano accesso a mercati ulteriori, con sistemi di trasferimento di persone e merci intermodali ed avanzati. Funzionale a tale intensificazione di attività è senza dubbio la razionalizzazione delle attività portuali attraverso la velocizzazione dei "movimenti", l'economicità e l'efficienza complessiva, in un ambito in cui gli operatori economici comparano gli scali concorrenti al fine di destinare ai più performanti vettori e traffici.

Nel procedere alla volta di porti che connettono aree di produzione e mercati più svariati, per il settore della navigazione marittima l'insorgere di emergenze sanitarie non è un rischio nuovo e tantomeno ignoto, come viceversa è risultato essere, alla luce delle ultime vicende, per molte delle attività che si svolgono esclusivamente sulla terraferma. Lo attesta l'antico rimedio della quarantena marittima <sup>(1)</sup> sorto nell'ambito del traffico navale mediterraneo. Se vogliamo avvicinarci ai nostri tempi, si può citare il Ccnl del 1959 – recepito in decreto legislativo ai sensi della l. n. 741/1959 (c.d. legge Vigorelli) – il quale già prevedeva la c.d. "indennità per rischi epidemici" <sup>(2)</sup>.

Altri Ccnl dettano analoga normativa, sia pure di esclusiva valenza contrattuale collettiva. A mero titolo esemplificativo, l'art. 41 del Ccnl sottoscritto tra Confitarma e Filt-Cgil, Fit-Cisl e Ultrasporti per il personale marittimo imbarcato su navi da crociera <sup>(3)</sup> ripropone l'indennità per rischi epidemici: allorché la nave approdi in un porto nel quale, con ordinanza del Ministero competente, si sia provveduto al riconoscimento di malattia epidemica, tale indennità viene erogata per il periodo decorrente dall'arrivo al porto infetto al giorno della libera pratica al porto successivo (entro e non oltre i quindici giorni dalla partenza dal porto infetto).

La citata previsione contrattuale, tuttavia, pur operando in riferimento ad un conclamato stato di crisi sanitaria, in ragione di accertato stato epidemico, non arrivava certo a "prefigurare" – e, quindi, a regolare – la diversa fattispecie del Covid-19, a causa della velocità e della vastità del contagio che caratterizzano tale virus.

Evidentemente anche la regolamentazione citata, operando in riferimento a crisi locali (regionali o al più nazionali), è risultata essere assolutamente inadatta a governare una pandemia <sup>(4)</sup>, condizione nuova per la Società post industriale: nei momenti di "picco" epidemico non esisteva un solo porto certamente "esente" dal contagio nel quale fare scalo.

---

<sup>(1)</sup> Si fa riferimento ad un periodo di segregazione e di osservazione. Infatti, la Repubblica veneta nella prima metà del secolo XV, confinava i navigli infetti o sospetti nei canali di Fisolo e Spignon, tra il porto di Malamocco e Poveglia, e le persone nell'isola di Santa Maria di Nazareth, detta Nazarethum. Luoghi simili furono istituiti a Pisa nel 1464, a Genova nel 1467 o 1477. Lazzaretti di terra furono poi istituiti a Firenze (1479) e Milano (1489) (fonte Enciclopedia Treccani).

<sup>(2)</sup> Si veda l'art. 46 del Ccnl 23 luglio 1959 per l'arruolamento degli equipaggi delle navi.

<sup>(3)</sup> Si veda Ccnl 27 luglio 1992 con successivi rinnovi per marittimi imbarcati su navi da crociera; cfr. anche art. 39, n. 6, del Ccnl 5 giugno 2007 Confitarma/Fedarlinea, Comandanti e Direttori di macchina.

<sup>(4)</sup> L'Oms, come noto, ha dichiarato la pandemia in data 11 marzo 2020.

E se l'assenza di vaccini e cure efficaci ha causato (e tutt'ora causa) forti timori e difficoltà sanitarie, oltre che logistiche, sulla terraferma, la diffusione del virus “a bordo” è stata una realtà (e permane una prospettiva) ancor più “ingestibile”.

L'impatto di tale precarietà sanitaria e sociale sul traffico passeggeri non ha, difatti, tardato a manifestarsi: basti rammentare i *reportage* giornalistici che hanno narrato le traversie subite da ospiti ed equipaggi delle grandi navi da crociera, talvolta con migliaia di persone a bordo, costretti a lungo alla ricerca di uno scalo disposto ad accoglierle, in alcuni casi malgrado non si fosse rilevato alcun focolaio di contagio a bordo del vettore navale.

Ma in aggiunta all'insidia dei passeggeri senza “porto”, le imprese armatoriali hanno dovuto anche prendere atto delle misure restrittive adottate su scala globale per le navi e gli equipaggi provenienti da aree a contagio diffuso, per giunta con disposizioni differenti tra Stato e Stato <sup>(5)</sup> <sup>(6)</sup>.

In Italia le norme restrittive della mobilità di merci e persone hanno inciso sulle navi c.d. *ro-ro* e *ferries* che, oltre a svolgere il ruolo di Autostrade del Mare, assolvono anche alla essenziale funzione di trasporto pubblico e trasporto pubblico locale <sup>(7)</sup>.

Per comprendere i “numeri” della crisi su scala globale si pensi che le linee di navigazione internazionali e di cabotaggio movimentano 490 milioni di tonnellate di prodotti all'anno <sup>(8)</sup>.

Insomma, il settore marittimo, che pure assorbe circa il 90% del traffico merci e supporta il commercio mondiale, ha vissuto e vive una stagione di sofferenza “causa Covid-19” imparagonabile alle recenti crisi economiche globali.

Per fronteggiare questa complessiva, drammatica, mai vissuta e neanche immaginata emergenza, l'esecutivo ha introdotto misure di sostegno a imprese <sup>(9)</sup> e lavoratori <sup>(10)</sup>. Nel contesto del *lockdown*, l'integrazione reddituale operata con risorse stanziato dallo Stato ha rivestito un ruolo fondamentale per il settore, nell'ottica della necessaria “stasi” e, in prospettiva, di una ripresa meno “traumatica” dell'attività produttiva.

<sup>(5)</sup> In ambito nazionale, per il settore navi da crociera, si veda il d.l. 13 marzo 2020, n. 125.

<sup>(6)</sup> D. TAINO, *Dagli Oceani SOS di 3 mila marittimi bloccati sulle navi “siamo allo stremo fateci tornare in Italia”*, in *Corriere della Sera*, 9 giugno 2020, p. 5. L'articolo riferisce esservi circa 150-170 mila componenti dell'equipaggio bloccati nei vari mari del mondo e riferisce dell'impossibilità di essere sostituiti dai 200mila colleghi in attesa di imbarco.

<sup>(7)</sup> Cfr. art. 92, d.l. n. 18/2020, convertito, con modificazioni, dalla l. n. 27/2020, recante *Disposizioni in materia di trasporto stradale e trasporto di pubblico di persone*, che «al fine di fronteggiare l'improvvisa riduzione dei traffici marittimi afferenti al trasporto di merci e di persone» esonera le imprese del settore dal pagamento della tassa di ancoraggio (comma 1) e sospende il pagamento dei canoni di cui agli artt. 26, 17 e 18, l. n. 84/1994 (comma 2).

<sup>(8)</sup> Dati di Confitarma, in *Porto&Interporto*, 2020, n. 3, p. 11.

<sup>(9)</sup> Si vedano gli artt. 88 (*Decontribuzione cabotaggio crociera*) e 89 (*Istituzione di un fondo per la compensazione dei danni subiti dal settore del trasporto marittimo*), d.l. n. 104/2020 conv. in l. n. 126/2020.

<sup>(10)</sup> Si veda art. 10, d.l. n. 104/2020 conv. in l. n. 126/2020, che riconosce ai lavoratori dipendenti rientranti nelle Categorie della Gente di mare *ex art.* 115, Codice della navigazione, nonché ai dipendenti delle imprese appaltatrici di armatore – autorizzato, in deroga agli artt. 316 ss. del Codice della navigazione, ad affidare a terzi specifici servizi – disoccupati involontari nel periodo compreso tra il 1° gennaio 2019 e il 17 marzo 2020, a condizione che abbiano svolto in tale periodo la prestazione lavorativa per almeno trenta giornate, un'indennità di 600 euro per i mesi di giugno e luglio erogata dall'Inps entro i limiti di spesa sanciti dal secondo comma.

Nei settori tradizionalmente scoperti da Cigo e Cigs, i “nuovi” protagonisti del sostegno generalizzato al reddito sono stati (e sono tutt’ora) i Fondi bilaterali *ex artt.* 26 e 27 e, tra questi, il Fondo Solimare.

## 2. I Fondi di solidarietà bilaterali

Come noto, il percorso di riforma del sistema degli ammortizzatori sociali in Italia, pur sulla scorta di interventi normativi non sempre coerenti, persegue da oltre un ventennio l’obiettivo evidente di garantire la sostenibilità per la finanza pubblica dei costi di intervento, intesi nel loro complesso.

Il legislatore si era riproposto, al tale scopo, di porre fine all’esperienza degli ammortizzatori in deroga <sup>(11)</sup>, il cui «canale di regole e tutele parallelo ed alternativo» <sup>(12)</sup>, nel disegno della riforma, veniva ricondotto a sistema attraverso la ricentralizzazione sia delle causali di intervento, sia del controllo delle risorse.

Infatti, le causali delle prestazioni a carico dei Fondi ricalcano quelle già in essere per la Cig; le risorse a sostegno dell’intervento, invece, provengono non già (e non più) da interventi a carico della finanza pubblica, erogati attraverso le Regioni, bensì dalla contribuzione a carico dei datori di lavoro e lavoratori operanti nel settore interessato. Tale contribuzione, peraltro, costituisce la condizione delle (ed al contempo limite alle) misure di sostegno elargibili, determinando così un sistema ad automatismo eventuale, condizionato alla sussistenza delle necessarie risorse finanziarie.

La crisi finanziaria ed industriale post 2007 aveva reso indifferibile un intervento in tal senso, in quanto aveva palesato la necessità di misure che adiuvassero settori “altri” rispetto all’industria e alla manifattura, campo di intervento tradizionale e privilegiato dell’integrazione salariale.

Si allude, quindi, a quelle aziende, spesso di piccole e medie dimensioni, in prevalenza operanti nel settore dei servizi, che rappresentano una quota ormai rilevante del Pil nazionale, in forza della crescente terziarizzazione del tessuto produttivo. Non è questa la sede per ripercorrere l’evoluzione della normativa in materia <sup>(13)</sup> e approfondire le connesse problematiche, ma il risultato ottenuto, se vogliamo soffermarci sul più recente passato (l. n. 92/2012) e sulla disciplina vigente (d.lgs. n. 148/2015), è che il sistema dei fondi di solidarietà è, allo stato, deputato alla protezione sociale nei casi di sospensione della prestazione in costanza di rapporto per determinati eventi, e adempie a tale compito mediante l’impiego delle risorse provenienti dal settore nel quale interviene.

---

<sup>(11)</sup> Il richiamo all’art. 22, d.l. n. 18/2020, convertito dalla l. n. 27/2020, rubricato *Nuove disposizioni per la Cassa integrazione in deroga*, è obbligatorio, ancorché ingeneroso, alla luce dell’eccezionalità dell’emergenza.

<sup>(12)</sup> Così testualmente C.A. NICOLINI, *Gli ammortizzatori sociali riformati*, Giuffrè, 2018, p. 86.

<sup>(13)</sup> Per una ricostruzione con ampi richiami bibliografici, L. VENDITTI, *Gli ammortizzatori “privati”*, in E. BALLETTI, D. GAROFALO (a cura di), *La riforma della Cassa Integrazione Guadagni nel Jobs Act*, Cacucci, 2016, pp. 256 ss.; vedi anche L. SURDI, *Il sistema dei Fondi di solidarietà*, in C.A. NICOLINI (a cura di), *Gli ammortizzatori sociali riformati*, Giuffrè, 2018, pp. 99 ss.; R. PESSI, G. SIGILLÒ MASSARA (a cura di), *Ammortizzatori sociali e politiche attive per il lavoro. D.lgs n. 22 del 4 marzo 2015 e nn. 148 e 150 del 14 settembre 2015*, Giappichelli, 2017; V. BAVARO, *Gli enti bilaterali nella legislazione italiana*, in L. BELLARDI, G. DE SANTIS (a cura di), *La bilateralità fra tradizione e rinnovamento*, Franco Angeli, 2011.

Corollario di tale principio è il necessario (e vigilato) rispetto del divieto di erogare prestazioni in carenza di disponibilità, ovvero senza previo accantonamento delle corrispondenti risorse finanziarie attraverso i contributi versati da operatori e dipendenti del settore.

Per l'attuazione di tale disegno, il legislatore onera le organizzazioni datoriali e sindacali comparativamente più rappresentative, della costituzione e/o adeguamento dei Fondi bilaterali di settore <sup>(14)</sup>, in applicazione degli artt. 26-40 del d.lgs. n. 148/2015. Alla costituzione di matrice collettiva fa seguito l'istituzione del singolo Fondo attraverso emanazione di un decreto ministeriale che recepisce la regolamentazione dettata dalle parti sociali, ove rispettosa dei principi cardine dettati sul punto dalla normativa citata.

Che si tratti dell'attuazione di principi necessari è dimostrato dalla costituzione presso l'INPS del Fondo di integrazione salariale (F.I.S.) quale fondo residuale – in cui confluiscono le imprese operanti in settori nei quali non siano stati costituiti altri fondi – destinato, dunque, a sopperire all'eventuale inerzia delle parti sociali.

### 3. Il Fondo Solimare

Il Fondo di solidarietà bilaterale del settore marittimo – Solimare <sup>(15)</sup>, è stato costituito per il tramite dell'Accordo sindacale nazionale stipulato in data 24 marzo 2014 tra Confitarma, Fedarlinea, Federimorchiatori e Filt Cgil, Fit Cisl e Ultrasporti, ai sensi dell'art. 3, comma 4, l. n. 92/2012. Le medesime organizzazioni datoriali e sindacali hanno stipulato il 10 dicembre 2014 un ulteriore Accordo con Assorimorchiatori per effetto del quale anche l'Associazione nazionale più rappresentativa delle imprese armatoriali esercenti il servizio di rimorchio portuale in concessione ha aderito all'accordo costitutivo.

Il Fondo è stato poi istituito con decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze (8 giugno 2015, n. 90401).

A seguito dell'entrata in vigore del d.lgs. n. 148/2015 e della conseguente estensione dell'ambito operativo dei Fondi di solidarietà, ai sensi dell'art. 26, comma 7 <sup>(16)</sup>, le parti sociali, con l'accordo del 30 novembre 2015, hanno imposto la contribuzione alle imprese armatoriali aventi in media più di cinque dipendenti <sup>(17)</sup>.

Infine, il d.i. 17 maggio 2017, n. 99295 <sup>(18)</sup>, sulla scorta dell'Accordo del 9 settembre 2016 tra Confitarma, Fedarlinea, Federimorchiatori, Assorimorchiatori e Filt Cgil, Fit Cisl, Ultrasporti, ha rimodulato il limite massimo a carico del Fondo Solimare per

---

<sup>(14)</sup> Per un approfondimento circa la complessità dell'inquadramento della natura giuridica dei Fsb, si veda 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), *op. cit.*, pp. 271 ss.

<sup>(15)</sup> *Istituto Solimare, fondo di solidarietà bilaterale del settore marittimo*, in *GLav*, 2015, n. 34, pp. 41 ss.

<sup>(16)</sup> Tale norma abroga l'art. 3, commi 4-45, l. n. 92/2012.

<sup>(17)</sup> Accordo recepito con d.i. 23 maggio 2016, n. 95933, in *GU*, 15 luglio 2016, n. 164.

<sup>(18)</sup> In *GU*, 18 luglio 2017, n. 166.

Perogazione della prestazione dell'assegno ordinario in rapporto con la contribuzione ordinaria dovuta dal singolo datore di lavoro <sup>(19)</sup>.

**4. Gli ammortizzatori sociali, dal sostegno economico (d.l. n. 18/2020 convertito dalla l. n. 27/2020) al difficile rilancio (d.l. n. 34/2020 convertito dalla l. n. 77/2020; d.l. n. 104/2020 convertito dalla l. n. 126/2020) ai nuovi ristori (d.l. n. 137/2020 convertito dalla l. n. 176/2020)**

I mesi del *lockdown* e quelli successivi sono stati contraddistinti, tra l'altro, da una grande instabilità normativa: il d.l. n. 18/2020 è stato convertito con modificazioni in l. n. 27/2020 il 24 aprile. In funzione della ripresa delle attività è intervenuto il d.l. n. 34/2020, anch'esso urgente nell'ottica di un "rilancio" in sicurezza, convertito poi dalla l. n. 77/2020 il 17 luglio. Altrettanto urgente è apparsa al legislatore, in tutta evidenza, l'emanazione del d.l. n. 104/2020, avvenuta addirittura il 14 agosto, convertito dalla l. n. 126/2020. Il nuovo testo normativo, da subito denominato "decreto agosto", è intervenuto su di una serie di misure già inaugurate nella (non lontana) fase I.

Si tratta di misure in scadenza cui il legislatore, forse per incauto ottimismo (o per carenza di risorse?), appone termini ultimi destinati ad essere spostati sempre più in avanti, decreto dopo decreto.

In particolare, se il d.l. n. 18/2020 si poneva l'obiettivo di predisporre e/o estendere «misure speciali in tema di ammortizzatori sociali per tutto il territorio nazionale», nelle successive decretazioni la partita è stata ed è tutt'ora incentrata sulle coordinate temporali degli interventi e sulla sostenibilità economica delle necessità proroghe.

In punto di sostegno al reddito, infatti, il legislatore – già con il d.l. n. 34/2020 convertito dalla l. n. 77/2020, preso atto che la crisi non accennava a placarsi malgrado l'auspicato "ritorno alla normalità" – aveva provveduto a "dilatare" il termine ultimo di intervento dell'integrazione salariale, concedendo ulteriori settimane di assegno causale Covid-19 ai lavoratori e alle imprese che soffrissero ancora del calo di commesse, dei ritardi nei pagamenti, della crisi di liquidità connessa all'emergenza. Nella medesima (e a questo punto, obbligata) direzione si è mosso il d.l. n. 104/2020 convertito dalla l. n. 126/2020, che ha introdotto «nuovi trattamenti di cassa integrazione ordinaria, assegno ordinario e cassa integrazione in deroga».

E «nuovi (si fa per dire) trattamenti di cassa integrazione ordinaria, assegno ordinario e cassa integrazione in deroga» sono stati introdotti dal d.l. n. 137/2020 convertito in l. n. 176/2020, destinato a fronteggiare le criticità di un ulteriore – economicamente insostenibile quanto necessario – *lockdown*, sebbene a "geometria variabile".

Che la legislazione da Covid-19 in punto di ammortizzatori sociali sia "speciale" è pressoché incontestato <sup>(20)</sup>: il capo I del d.l. n. 18/2020 parla di "misure speciali" e a

---

<sup>(19)</sup> L'Inps, con la circ. 23 novembre 2017, n. 173, ha illustrato le modalità di accesso e la disciplina dell'assegno ordinario erogato dal Fondo. L. VICHI, *Marittimi, così l'assegno ordinario del Fondo di solidarietà Solimare*, in *Quotidianolavoro.it*, 24 novembre 2017.

<sup>(20)</sup> Sul punto M. MISCIONE, *Il Diritto del lavoro ai tempi orribili del coronavirus*, in *LG*, 2020, pp. 32 ss.; G. CANAVESI, *La specialità degli ammortizzatori sociali «emergenza Covid-19»: intervento emergenziale o nuovo modello di tutela?*, in *DRI*, 2020, pp. 49 ss.

sua volta l'art. 19 nella sua formulazione originaria, rimasta inalterata in sede di conversione ed insensibile agli interventi correttivi, è rubricato *Norme speciali in materia di trattamento ordinario di integrazione salariale e assegno ordinario*.

Il continuo appello alla specialità nel testo normativo non deve però trarre in inganno, in quanto l'esame delle singole disposizioni consente di giungere alla conclusione, corroborata dalla circ. Inps n. 47/2020, che le regole della normativa di emergenza non si spingono al punto di rovesciare i principi ed a modificare in maniera incisiva il quadro normativo dei Fondi come dettato dal d.lgs. n. 148/2015, se non per talune eccezioni.

Il Fondo Solimare, pur nel rispetto della cornice normativa rappresentata dal d.lgs. n. 148/2015, presenta delle peculiari regole di funzionamento.

È opportuno, perciò, esaminare i profili di criticità connessi alla combinazione (e talora sovrapposizione) con le fonti regolative dell'assegno ordinario causale Covid-19. Si procederà, perciò, ad una trattazione parallela della disciplina di integrazione salariale per mezzo dei Fondi, evidenziando, laddove necessario, gli elementi di "specialità" innestati dal decreto cura Italia e non modificati, nella sostanza, dai provvedimenti legislativi sino ad oggi succedutisi.

## **5. Due regimi "speciali": il Fondo Solimare e l'assegno causale Covid-19**

### **5.1. Ambito di applicazione del Fondo Solimare**

Gli interventi del Fondo Solimare coinvolgono tutte le imprese armatoriali, comprese quelle di trasporto marittimo e le imprese che esercitano il servizio di rimorchio in concessione <sup>(21)</sup> con organici rientranti nel campo di applicazione del Fondo. Sono escluse le imprese già obbligate al finanziamento di altri Fondi di solidarietà in quanto appartenenti a gruppi societari (es. società del Gruppo Ferrovie dello Stato).

Il Fondo – che è una gestione dell'Inps, non ha personalità giuridica e gode di autonomia finanziaria e patrimoniale – provvede all'erogazione di un assegno ordinario in favore dei lavoratori, nonché al versamento della contribuzione correlata alla competente gestione assicurativa obbligatoria di ciascun lavoratore <sup>(22)</sup>.

### **5.2. Causali dell'assegno ordinario**

Il Fondo Solimare garantisce interventi a tutela del reddito nei casi di riduzione o sospensione dell'attività lavorativa in relazione alle medesime causali previste dalla normativa in materia di Cigo e Cigs. Per quanto qui rileva, la lett. *a* fa riferimento ad «eventi transitori e non imputabili all'impresa o ai lavoratori, ovvero determinati da situazioni temporanee di mercato» <sup>(23)</sup>.

---

<sup>(21)</sup> Circ. Confitarma n. 28/2016.

<sup>(22)</sup> Si veda *Fondo di solidarietà per i lavoratori del settore marittimo SOLIMARE*, in *Inps.it*, aggiornato al 14 febbraio 2018.

<sup>(23)</sup> Art. 2, comma 1, d.i. n. 90401/2015. Si veda anche circ. Inps 23 novembre 2017, n. 173; cfr. anche circ. Inps n. 122/2015 e n. 201/2015.

Il d.l. n. 18/2020 (fermo il limite di spesa di cui all'art. 19, comma 9) introduce una causale "extra", prevedendo l'erogazione del sussidio in caso di riduzione o sospensione dell'attività lavorativa «per eventi riconducibili all'emergenza Covid-19».

La *ratio* dell'intervento è in realtà riconducibile all'art. 11, lett. *a*, del d.lgs. n. 148/2015, in quanto si tratta in tutta evidenza di un «evento transitorio e non imputabile al datore o ai lavoratori», che non risulta eccentrico rispetto alla causale "standard" dell'assegno ordinario.

Tuttavia, nella causale "Covid-19" il fattore transitorio e non imputabile assume valenza generale e trasversale a tutti i settori produttivi.

Di conseguenza, l'iter istruttorio delle domande è semplificato e la valutazione in ordine alla integrabilità della causale Covid-19 non implica alcuna verifica della sussistenza dei requisiti della transitorietà e della non imputabilità dell'evento, che si dà per presupposto <sup>(24)</sup>.

Del resto l'intervento, in una sorta di eterogenesi dei fini, fa seguito proprio alla "serata" governativa, sebbene imposta da ragioni di salute pubblica.

### 5.3. Lavoratori interessati

Possono beneficiare delle prestazioni del Fondo tutti i lavoratori marittimi <sup>(25)</sup>, il personale amministrativo e di terra, compresi gli apprendisti con contratto di lavoro professionalizzante, esclusi i dirigenti dipendenti delle imprese armatoriali iscritte <sup>(26)</sup>.

Restano, inoltre, esclusi i lavoratori con contratto di apprendistato del 1° e del 3° tipo. Il d.lgs. n. 148/2015 prevede all'art. 1, comma 2, che i lavoratori, per accedere al trattamento di integrazione salariale, debbano possedere, presso l'unità produttiva per la quale è richiesto il trattamento, un'anzianità di effettivo lavoro di almeno novanta giorni alla data di presentazione della relativa domanda di concessione e che tale condizione non è necessaria solo allorché la domanda sia determinata da eventi oggettivamente non evitabili. Il Fondo Solimare, invece, ha stabilito in deroga che l'intervento non è subordinato al possesso, in capo al lavoratore di alcuna anzianità aziendale <sup>(27)</sup> <sup>(28)</sup>.

Il decreto cura Italia, in un primo momento, aveva richiesto che i lavoratori beneficiari dell'intervento fossero già in forza dell'azienda in data 23 febbraio 2020 (con una evidente finalità antifraudolenta). La legge di conversione, sul punto, ha spostato in avanti tale "paletto" al 25 marzo 2020 (art. 19, comma 8), sul presupposto che non fosse ragionevole escludere dall'ambito operativo lavoratori assunti successivamente pur sempre in una fase di grande sofferenza del settore.

Tuttavia, ben presto anche questa nuova data che fungeva da "spartiacque" è divenuta irragionevole e di tanto il legislatore ha dovuto prendere atto.

---

<sup>(24)</sup> I datori di lavoro non sono obbligati ad allegare, a corredo della domanda, la scheda causale né ogni altra documentazione probatoria (così circ. Inps n. 38/2020).

<sup>(25)</sup> Si veda art. 2, d.l. n. 90401/2015.

<sup>(26)</sup> Si veda *Fondo di solidarietà per i lavoratori del settore marittimo SOLIMARE*, cit.

<sup>(27)</sup> *Settore marittimo: come fruire dell'assegno ordinario erogato da Solimare*, in *Ipsosquotidiano.it*, 23 novembre 2017.

<sup>(28)</sup> L. SURDI, *op. cit.*, p. 106.

In piena “seconda ondata”, l’art. 12 del d.l. n. 149/2020 (c.d. decreto Ristori-*bis*) è intervenuto per assicurare i trattamenti di integrazione salariale di cui all’art. 12 del d.l. n. 137/2020 (il c.d. decreto Ristori) anche in favore dei lavoratori assunti successivamente, purché in forza alla data del 9 novembre.

Infine, l’art. 13, d.l. n. 157/2020 – nel tentativo “disperato” ma meritorio – di dilatare le maglie della Cassa per ricomprendere anche i nuovi assunti, ha riconosciuto che finanche i trattamenti concessi in precedenza di cui all’art. 1, d.l. 104, conv. in l. n. 126/2020 fossero riconosciuti ai lavoratori assunti alla data dell’entrata in vigore del d.l. 149/2020, cioè proprio al 9 novembre che si pone oggi quale nuova delimitazione ai rapporti di lavoro “integrabili”. Quanto innanzi è confermato dalla trasposizione negli artt. 12-*bis* e 12-*ter* del d.l. n. 137, come modificato dalla legge di conversione (l. n. 176/2020), rispettivamente del testo dell’art. 12 del d.l. n. 149/2020 e di quello dell’art. 13 del d.l. n. 157/2020, abrogati – con salvezza degli effetti compiutisi – dalla citata l. n. 176/2020.

Uno spartiacque, tuttavia, quanto mai precario – come tutta la legislazione emergenziale – che attende solo di essere, ancora una volta, travolto dagli eventi.

#### 5.4. Procedura

Il d.lgs. n. 148/2015 (art. 14), delinea una procedura propedeutica all’intervento della Cig e incentrata su due passaggi:

- preventiva comunicazione alle Rsa, Rsu o articolazioni territoriali delle associazioni sindacali comparativamente più rappresentative a livello nazionale avente ad oggetto gli estremi della richiesta di intervento (causale, entità e durata prevedibile della riduzione dell’orario o della sospensione dell’attività e numero di lavoratori interessati);
- eventuale esame congiunto su richiesta di una delle parti.

In verità il legislatore ha profilato una procedura “di emergenza” da attivarsi in caso di «eventi oggettivamente non evitabili» tali da rendere «non differibile la sospensione o riduzione dell’attività produttiva»: in tale ipotesi l’impresa è onerata di una comunicazione agli interlocutori sindacali riguardante gli estremi dell’intervento della Cig (durata prevedibile e numero di lavoratori coinvolti), con facoltà – nel caso di sospensione che superi le sedici ore settimanali – di procedere ad un esame congiunto su richiesta delle parti, da concludersi celermente entro cinque giorni dalla richiesta.

Analogo percorso viene previsto nel d.l. 8 giugno 2015, n. 90401, istitutivo del Fondo Solimare, che all’art. 5 prevede che «in situazione di eccedenze di personale» temporanea o strutturale <sup>(29)</sup>, l’impresa armatoriale interessata che intenda avvalersi delle prestazioni in oggetto debba darne comunicazione alle associazioni datoriali e alle Segreterie Nazionali e Regionali competenti <sup>(30)</sup>, nonché – ove esistenti – alle Rsa delle Oo.Ss. firmatarie dell’Accordo del 24 marzo 2014. Entro 7 giorni dal ricevimento di tale comunicazione, le Segreterie Nazionali e Regionali possono fare richiesta di avvio

---

<sup>(29)</sup> Il comma 2 opera riferimento indistintamente alle causali di Cigo e Cigs.

<sup>(30)</sup> Il d.lgs. n. 148/2015, art. 14, comma 1, individua quali destinatari delle comunicazioni «le articolazioni territoriali delle associazioni sindacali comparativamente più rappresentative a livello nazionale».

dell'esame congiunto e, in tal caso, il confronto deve essere avviato entro lo stesso termine <sup>(31)</sup> e concluso entro 25 giorni dalla trasmissione della nota di avvio (secondo le regole usuali in materia, la disposizione regola un obbligo a trattare).

Tale procedura era palesemente inadeguata in considerazione dell'assoluta urgenza degli interventi di integrazione salariale da Covid-19. In virtù di ciò, il d.l. n. 18/2020 sul punto ha ritenuto di discostarsi dalla disciplina ordinaria. Ma proprio l'art. 19, comma 2, ha tradito la fretta del legislatore in quanto ha lasciato trasparire se non l'assenza di una seria riflessione al momento della stesura, quantomeno una difficoltà di sintesi.

La versione di "debutto" della disposizione (quella contenuta nel d.l. n. 18/2020), nell'intento dichiarato di derogare alle procedure di informazione e consultazione sindacale *ex art. 14, d.lgs. n. 148/2015*, introduceva una procedura dagli incerti presupposti, in quanto imponeva una comunicazione "preventiva" (in tutta evidenza, non rispetto alle sospensioni) e disponeva che l'informazione, la consultazione e l'esame congiunto venissero svolti, anche in via telematica, entro i 3 giorni successivi alla comunicazione.

La domanda, inoltre, doveva essere presentata entro la fine del quarto mese successivo a quello di inizio della sospensione o riduzione.

Considerato il termine di quattro mesi previsto in origine per la presentazione della domanda per Covid-19 <sup>(32)</sup>, procedura e termini apparivano irrazionali e forieri di notevoli criticità operative, tanto che la legge di conversione aveva provveduto "senza battere ciglio" ad eliminare ogni riferimento alla procedura di consultazione nel testo della norma.

Dunque, all'indomani della conversione del d.l. n. 18/2020 non necessitava alcuna procedura di consultazione (ovviamente fatte salve quelle già espletate a tale data).

Ma, l'art. 68 del d.l. n. 34/2020, intervenendo nuovamente sull'art. 19, ha reintrodotto, per l'assegno ordinario, «l'informazione, la consultazione e l'esame congiunto anche in via telematica entro i tre giorni successivi a quello della comunicazione preventiva».

Un andirivieni normativo che non tranquillizza gli operatori economici e che sembra molto lontano da una versione – ancorché eccezionale, come i tempi che corrono – di certezza del diritto.

Non resta che prendere atto della persistenza della procedura "semplificata" di interlocuzione sindacale propedeutica alla domanda di integrazione salariale <sup>(33)</sup>.

## 5.5. Decorrenza e durata

Normalmente, e per tale concetto si intenda conformemente al d.lgs. n. 148/2015, è il datore di lavoro che individua l'arco temporale di intervento, seppur nel rispetto del limite esterno rappresentato dal quinquennio mobile e della "dote" complessiva

---

<sup>(31)</sup> Quindi, teoricamente, nello stesso giorno del ricevimento della richiesta, laddove questa sia stata formulata dalle OO.SS. il settimo giorno.

<sup>(32)</sup> Art. 19, comma 2, d.l. n. 18/2020, nella sua originaria formulazione. Tale termine in seguito è stato più volte modificato; cfr. *infra*.

<sup>(33)</sup> Il legislatore non è più intervenuto sulla procedura, né in sede di conversione del d.l. 34/2020, né successivamente nel d.l. n. 104/2020 conv. in l. n. 126/2020, né nel d.l. n. 137/2020 conv. in l. n. 176/2020.

ordinariamente di 24 mesi (salvo il caso di intervento della Cigs per solidarietà) a disposizione dell'unità produttiva interessata.

Il Fondo Solimare ha esercitato la facoltà – nei limiti accordati dalla legge <sup>(34)</sup> – di determinare la durata dell'assegno ordinario in maniera difforme rispetto a quanto sancito per l'indennità di Cigo: l'assegno ordinario, infatti, può essere erogato per una durata massima non inferiore a un ottavo (12,5%) delle ore complessivamente lavorabili da computare in un biennio mobile, comunque non superiore a un anno <sup>(35)</sup>.

La durata massima della prestazione dell'assegno ordinario, per ciascuna unità produttiva, nel rispetto del biennio mobile, non può comunque superare complessivamente i 24 mesi in un quinquennio mobile <sup>(36)</sup>.

In caso di ricorso alle causali previste per la Cigo, l'assegno ordinario può essere corrisposto per un periodo massimo di 13 settimane continuative, prorogabili trimestralmente fino a un massimo complessivo di 52 settimane, mentre in caso di causale Cigs (riorganizzazione e crisi aziendale), l'assegno ordinario può essere corrisposto per un massimo di 12 mesi, anche continuativi, in un biennio mobile.

Si applica, altresì, all'assegno ordinario quanto previsto dall'art. 12 del d.lgs. n. 148/2015 per eventi di sospensione o riduzione dell'attività lavorativa riconducibili alle causali della Cigo.

In caso di sospensioni o riduzioni di attività lavorativa riconducibili alle causali della Cigs, si applica la disciplina di cui all'art. 22 del d.lgs. n. 148/2015 con l'ulteriore limite speciale di cui all'art. 6, comma 2, del decreto interministeriale, in base al quale la durata massima dell'assegno ordinario non può superare un anno.

Questa complessa disciplina – fatta di limiti e contro limiti stringenti – non trova applicazione con riferimento all'assegno erogato dal Fondo Solimare con causale Covid-19.

Il legislatore del Cura Italia, sul punto, è dapprima intervenuto con la previsione di un limite interno di nove settimane di integrazione salariale per singola unità produttiva da usufruire dal 23 febbraio 2020 ed entro il mese di agosto 2020.

In seguito, in considerazione della perdurante crisi economica e degli effetti su larga scala del *lockdown*, le misure di sostegno al reddito sono state rifinanziate e, a fronte di ciò, è stato concesso un periodo di ulteriori cinque settimane ai datori di lavoro che avessero interamente fruito del periodo precedentemente concesso fino alla durata massima di nove settimane.

Successivamente, in sede di conversione del d.l. n. 18/2020 nella l. n. 27/2020, è stata riconosciuta la facoltà – condizionata al previo esaurimento delle quattordici settimane (9+5) – di beneficiare di ulteriori quattro settimane (+4): inizialmente, però, tale “pacchetto” era destinato a “coprire” in via esclusiva il periodo intercorrente tra il 1° settembre 2020 e il 31 ottobre 2020, mentre solo ai datori di lavoro operanti nei settori turismo, fiere e congressi, parchi divertimento, spettacolo dal vivo e sale cinematografiche veniva concesso di usufruirne in anticipo.

---

<sup>(34)</sup> Cfr. circ. Inps n. 201/2015, cit.

<sup>(35)</sup> Si veda art. 6, comma 2, d.i. n. 90401/2015; si veda anche *Fondo di solidarietà per i lavoratori del settore marittimo SOLIMARE*, cit.

<sup>(36)</sup> La circ. Inps n. 173/2017 ha fornito taluni chiarimenti in merito alla durata delle prestazioni, alla luce delle disposizioni contenute nel d.lgs. n. 148/2015.

Il d.l. n. 52/2020 è intervenuto nuovamente sul punto, concedendo a tutti i datori di lavoro, in deroga a quanto sancito nella legge di conversione, la facoltà di fruizione delle quattro settimane prima del 1° settembre 2020 (sempre a condizione che si trattasse di datori di lavoro «che abbiano interamente fruito del periodo precedentemente concesso fino alla durata massima di quattordici settimane») <sup>(37)</sup>.

Successivamente, il d.l. n. 104/2020 ha introdotto, quale norma di apertura del provvedimento legislativo e – specificatamente – del capo contenente disposizioni in materia di lavoro, «nuovi trattamenti di cassa integrazione ordinaria, assegno ordinario e cassa integrazione in deroga».

In forza di tale decreto, e in tutta evidenza, *in deroga “alla deroga”* (ovverosia agli artt. 19-22-*quinquies*, d.l. n. 18/2020, convertito dalla l. n. 27/2020, e successive modificazioni), sono state concesse ulteriori nove settimane, incrementabili ancora di altre nove settimane, destinate a fungere da “paracadute” nel periodo ricompreso tra il 13 luglio 2020 e il 31 dicembre 2020 (non a caso coincidente con il blocco dei licenziamenti) <sup>(38)</sup>. Le ulteriori nove settimane, ancora una volta, sono riconosciute esclusivamente ai datori di lavoro ai quali sia stato già interamente autorizzato il precedente periodo di nove settimane e decorso il periodo autorizzato. Per tali ulteriori settimane di trattamento, a sostegno del bilancio dello Stato in “affanno”, il legislatore ha richiesto comunque il pagamento del contributo addizionale (art. 1, comma 2, d.l. n. 104/2020 conv. in l. n. 126/2020).

Anche il nuovo intervento di integrazione salariale di cui al d.l. n. 137/2020 convertito in l. n. 176/2020 si pone in stretta connessione con (se non propriamente in una relazione di interdipendenza dal) perdurante divieto di licenziamento, e ciò probabilmente ha indotto il legislatore a trasfondere le relative discipline in un’unica norma (l’art. 12) che funge da “contenitore” delle disposizioni in tema di cassa integrazione, divieto di licenziamento ed esonero contributivo. In punto di cassa integrazione, il legislatore ha concesso ulteriori sei settimane (+6) fruibili nel periodo ricompreso tra il 16 novembre 2020 e il 31 gennaio 2021 ai datori di lavoro che abbiano già integralmente beneficiato delle nove settimane di cui all’art. 1, comma 2, d.l. 104/2020 conv. in l. 126/2020, nonché ai datori di lavoro appartenenti ai settori interessati dal d.P.C.M. del 24 ottobre 2020 e conseguentemente dalle limitazioni o chiusure *ope legis* delle attività produttive. Per i destinatari della misura, però, si tratta di una cassa “a pagamento” in quanto condizionata al pagamento del contributo addizionale (si veda art. 12, comma 3 per gli esoneri).

È evidente come l’assegno ordinario con causale Covid-19, seppur a valle di una disciplina estremamente segmentata e *in divenire*, presenti coordinate temporali differenti (e orizzonti diversi) dagli strumenti di integrazione salariale “ordinari”: a conferma di ciò, il comma 3 dell’art. 19, d.l. n. 18/2020, ha sancito la “neutralità” dei periodi di assegno causale Covid-19 rispetto al raggiungimento dei limiti di utilizzo degli strumenti “ordinari” di integrazione salariale.

---

<sup>(37)</sup> Le misure di cui al d.l. n. 52/2020 sono trasfuse nella l. n. 77/2020, di conversione del d.l. n. 34/2020. Contestualmente il d.l. n. 52/2020 è stato abrogato.

<sup>(38)</sup> A tal proposito, si segnala che ai sensi dell’art. 1, comma 1, d.l. n. 104/2020 conv. in legge n. 126, «i periodi di integrazione precedentemente richiesti e autorizzati ai sensi del d.l. n. 18 del 2020, collocati, anche parzialmente, in periodi successivi al 12 luglio 2020 sono imputati, ove autorizzati, alle prime nove settimane del presente comma».

Il legislatore, preso atto dell'assoluta straordinarietà del contesto economico dell'intervento, ha disposto che i periodi di trattamento ordinario e di assegno ordinario concessi nel quadro della crisi sanitaria non debbano penalizzare le imprese ed i lavoratori e ciò ai fini a) delle successive richieste, b) della verifica del rispetto della durata massima degli interventi degli ammortizzatori sociali per ciascuna unità produttiva nel quinquennio mobile (art. 4, commi 1 e 2); c) del computo della durata massima delle integrazioni salariali ordinarie (art. 12); d) della durata massima di intervento dell'assegno ordinario a carico del Fis (art. 30, comma 3); e) della durata massima *ex art.* 30 dell'assegno ordinario a carico dei fondi bilaterali *ex art.* 26 (art. 30), d.lgs. n. 148/2015. Non debbano cioè, precludere la possibilità di accedere ad ulteriori misure laddove queste ultime siano sorrette dalle causali di intervento legate alla congiuntura economica o a esuberi e non già (o per lo meno, non direttamente) connesse all'emergenza Covid-19.

Si tratta di una neutralità che rispecchia l'intenzione di considerare il ricorso agli ammortizzatori sociali causale Covid-19 come una parentesi chiusa nell'ambito del sistema di sicurezza sociale.

#### **5.6. Durata per il lavoratore in turno particolare**

Nell'organizzazione del lavoro marittimo, l'art. 6, comma 5, d.i. n. 90401/2015, precisa che, per il lavoratore marittimo in turno particolare, la durata massima della prestazione erogata debba essere rapportata in proporzione all'effettivo periodo di imbarco degli ultimi due anni presso l'impresa armatoriale che ha richiesto la prestazione. Tuttavia, tale disposizione non ha avuto di fatto applicazione in ragione del vincolo – previsto per la generalità dei trattamenti di integrazione salariale, siano essi cassa integrazione ordinaria, straordinaria, in deroga o assegno ordinario dei fondi di solidarietà bilaterali – secondo cui si ha diritto a tale prestazione solo in costanza di rapporto di lavoro.

Pertanto, per i lavoratori marittimi in turno particolare (così come per quelli in turno generale) l'assegno ordinario può essere riconosciuto limitatamente alla residua durata del contratto di arruolamento. Una volta cessato il contratto di arruolamento, le tutele sono quelle previste per i soggetti che perdono involontariamente il lavoro (i.e. Napsi).

#### **5.7. Domanda**

La domanda di intervento deve essere presentata, *ex art.* 15, d.lgs. n. 148/2015, entro il termine di 15 giorni dall'inizio della sospensione o riduzione dell'attività lavorativa, fatte salve le domande per eventi oggettivamente non evitabili, per le quali si applica, invece, il termine della fine del mese successivo a quello in cui si è verificato l'evento. Laddove la domanda venga presentata oltre tale termine, ai sensi della normativa

generale, l'eventuale trattamento di integrazione salariale concesso non potrà aver luogo per periodo anteriore di una settimana rispetto alla data di presentazione <sup>(39)</sup>. Sul punto, il Fondo Solimare, dopo aver delineato la procedura di consultazione sindacale, al comma 4 dell'art. 5, d.i. n. 90401/2015, disciplina la domanda di prestazione al Fondo.

Il d.l. n. 18/2020, convertito dalla l. n. 27/2020, all'art. 19, comma 2, invece, ha «dispensato dall'osservanza dell'art. 15, comma 2, d.lgs. 148/2015» in un primo momento disponendo che la domanda fosse presentata entro la fine del quarto mese successivo a quello in cui aveva avuto inizio il periodo di sospensione o di riduzione dell'attività lavorativa.

Tale disposizione è stata successivamente oggetto di intervento correttivo ad opera dell'art. 68 del c.d. decreto rilancio (d.l. n. 34/2020): il legislatore ha introdotto il comma 2-*bis* che prevede, in caso di domanda tardiva rispetto al termine dei quattro mesi per la presentazione della domanda, che l'eventuale trattamento di integrazione salariale non possa aver luogo per periodi anteriori di una settimana rispetto alla data della presentazione della stessa. Allo stesso tempo nel comma 2-*ter* ha fissato al 31 maggio il termine ultimo per la presentazione delle domande relative a sospensioni o riduzioni dell'attività lavorativa riferibili al periodo dal 23 febbraio al 30 aprile 2020, di modo che la domanda presentata oltre tale data sia da qualificarsi tardiva ai sensi del comma 2-*bis* (con ciò precludendo una retrodatazione piena).

Il d.l. n. 52/2020, all'art. 1, comma 2, ancora una volta «in deroga a quanto previsto dalla legislazione vigente», ha sancito che le domande per i trattamenti di cui agli artt. 19 e 22, d.l. n. 18/2020, debbano essere presentate – a pena di decadenza – entro la fine del mese successivo a quello in cui ha avuto inizio il periodo di sospensione o di riduzione dell'attività lavorativa. Si tratta di un termine in tutta evidenza speculare a quello rinvenibile nella disciplina generale *ex art.* 15, comma 2, d.lgs. n. 148/2015, con riferimento alle domande per eventi oggettivamente non evitabili, come il Covid-19, per l'appunto.

Al contempo il legislatore ha concesso, per le sospensioni o riduzioni che abbiano avuto inizio dal 23 febbraio sino al 30 aprile, il nuovo termine del 15 luglio per la presentazione delle relative domande di integrazione salariale, questa volta, però, a pena di decadenza <sup>(40)</sup> <sup>(41)</sup> <sup>(42)</sup>.

Previsione analoga è rinvenibile con riferimento alle (ulteriori) diciotto settimane concesse dal d.l. n. 104/2020 conv. in l. n. 126 e, da ultimo, nell'art. 12, comma 5 del d.l.

---

<sup>(39)</sup> Sia consentito il rinvio a E.C. SCHIAVONE, *Le procedure amministrative per l'accesso alle integrazioni salariali*, in E. BALLETTI, D. GAROFALO (a cura di), *op. cit.*, p. 163.

<sup>(40)</sup> Tale intervento correttivo è stato incorporato nel d.l. n. 34/2020 dalla legge di conversione (l. n. 77/2020).

<sup>(41)</sup> Si segnala che l'art. 1, comma 9, d.l. n. 104/2020, ha disposto che i termini decadenziali di invio delle domande di accesso ai trattamenti collegati all'emergenza Covid-19, in scadenza entro il 31 luglio 2020, siano differiti al 30 agosto. Ha altresì sancito che i termini di invio delle domande di accesso ai trattamenti, sempre collegati all'emergenza Covid-19, in applicazione della disciplina ordinaria, si collocano tra il 1° e il 31 agosto 2020 siano differiti al 30 settembre 2020.

<sup>(42)</sup> Ulteriore proroga dei termini decadenziali di invio della domanda di accesso ai trattamenti collegati all'emergenza Covid-19 di cui agli artt. da 19 a 22 *quinquies* del d.l. n. 18/2020 conv. in l. n. 27/2020 e di trasmissione dei dati necessari per il pagamento o per il saldo degli stessi è prevista dall'art. 12 del d.l. n. 149/2020: laddove in applicazione della disciplina ordinaria tali termini si collocano tra il 1° e il 30 settembre 2020 sono prorogati al 15 novembre 2020.

n. 137/2020 conv. in l. n. 176/2020: le domande di accesso ai trattamenti devono pervenire entro la fine del mese successivo a quello in cui ha avuto inizio il periodo di sospensione o riduzione dell'attività lavorativa e, in fase di prima applicazione, entro il mese successivo all'entrata in vigore del decreto (comma 5).

La domanda al Fondo Solimare deve essere presentata per singola Unità Produttiva. Qualche precisazione sul concetto di unità produttiva è d'obbligo, in considerazione delle particolarità nell'organizzazione e nel funzionamento delle imprese navali: il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, a tal proposito, con nota n. 10867 del 12 luglio 2017 ha fornito la definizione di "unità produttiva", la quale può essere identificata con la nave, laddove la nave abbia le caratteristiche (autonomia organizzativa e tecnico funzionale, svolgimento a bordo di un ciclo produttivo o di una fase di esso e assegnazione di un equipaggio in via continuativa). Qualora, invece, per la particolare organizzazione del lavoro a bordo, tali caratteristiche manchino, appare ipotizzabile considerare come "unità produttiva" il gruppo di marittimi per i quali sia stata concessa l'autorizzazione di cui all'art. 172-*bis*, comma 1, del Codice della navigazione <sup>(43)</sup> <sup>(44)</sup>.

## 5.8. Pagamento della prestazione

Il Fondo provvede all'erogazione di un assegno ordinario di importo pari all'integrazione salariale <sup>(45)</sup>.

Ai trattamenti garantiti dal Fondo, in tema di pagamenti e rimborso delle prestazioni, si applicano le medesime disposizioni vigenti in materia di Cigo. Pertanto il pagamento è effettuato dal datore di lavoro ai dipendenti aventi diritto alla fine di ogni periodo di paga e rimborsato dall'Inps al datore di lavoro o da questo conguagliato <sup>(46)</sup>.

---

<sup>(43)</sup> Art. 172-*bis*: «Per i marittimi [...] l'autorità marittima può autorizzare che, in caso di trasbordo, non si faccia luogo alla annotazione di imbarco e sbarco sul ruolo di equipaggio o sulla licenza, qualora, per la particolare organizzazione del lavoro a bordo, vi sia necessità di far ruotare il personale tra le navi e i galleggianti medesimi. L'autorizzazione di cui al comma 1 può essere concessa anche: a) per i marittimi arruolati, a norma di contratto nazionale o con contratto cosiddetto alla parte e con il patto di cui al secondo comma dell'articolo 327, su navi o galleggianti appartenenti al medesimo armatore e adibiti alla pesca costiera locale o ravvicinata o agli impianti di acquacoltura; b) per i proprietari armatori imbarcati su navi e galleggianti adibiti alla pesca costiera locale o ravvicinata o agli impianti di acquacoltura».

<sup>(44)</sup> A tal proposito, con la circ. Inps 26 gennaio 1994, n. 28, sono state date indicazioni in ordine all'autorizzazione a tenere un'unica posizione contributiva per le navi, o per gruppi di navi, interessate dal provvedimento di esenzione di sbarco e imbarco disposto dall'autorità marittima. Sul punto la circ. Inps n. 173/2017 ha fornito ulteriori indicazioni parzialmente semplificate prevedendo che l'armatore possa essere autorizzato dall'Istituto a tenere un'unica posizione contributiva per tutte le navi, ovvero più posizioni contributive per gruppi di navi.

<sup>(45)</sup> Tale importo è, però, ridotto di un importo pari ai contributivi *ex art.* 26, l. n. 41/1986, che rimane nella disponibilità del Fondo, nonché al versamento della contribuzione correlata alla competente gestione assicurativa obbligatoria (art. 6, comma 1, d.i. n. 90401/2015). Si precisa che la prestazione è dovuta alle condizioni e nei limiti previsti per l'integrazione ordinaria, dunque nel rispetto dei massimali stabiliti dall'Inps.

<sup>(46)</sup> *Fondo di solidarietà per i lavoratori del settore marittimo SOLIMARE*, cit.

Il pagamento diretto può essere autorizzato, in linea con quanto disposto *ex art.* 7, comma 4, d.lgs. n. 148/2015, dietro espressa richiesta del datore di lavoro, in presenza di serie e documentate difficoltà finanziarie dell'azienda, dunque del datore di lavoro<sup>(47)</sup>.

Il comma 5 dell'art. 19 del decreto cura Italia, a riguardo, ha specificato che l'assegno ordinario, su richiesta del datore di lavoro, invece, può essere erogato con pagamento diretto a carico Inps e ciò in discontinuità rispetto al modello normativo, anche in assenza dei presupposti richiesti dall'art. 7, comma 4, d.lgs. n. 148/2015.

Infatti, in conseguenza della particolare situazione di emergenza, il legislatore ha concesso alle aziende di ottenere il pagamento diretto, senza obbligo di comprovare le difficoltà finanziarie dell'impresa con idonea documentazione. Ciò per alleggerire la posizione delle imprese, chiamate ad "anticipare" per "tempi incerti", l'integrazione reddituale malgrado la sofferenza in termini di liquidità (e di flussi di cassa)<sup>(48)</sup>.

Il Fondo non può erogare prestazioni in carenza di disponibilità<sup>(49)</sup>: gli interventi a carico del Fondo sono concessi entro (e non oltre) i limiti delle risorse già acquisite.

Ai sensi dell'art. 8 del citato decreto interministeriale l'accesso avviene secondo criteri di precedenza e turnazione, nel rispetto del principio della proporzionalità delle erogazioni rispetto ai contributi dovuti. Le domande di accesso non possono riguardare interventi di volta in volta superiori ai dodici mesi e devono essere presentate online all'Inps attraverso il servizio dedicato<sup>(50)</sup>.

Al momento della presentazione dell'istanza, è necessario dare contezza dell'assolvimento degli obblighi di informazione e consultazione sindacale<sup>(51)</sup>, procedendo alle opportune allegazioni.

Gli interventi a carico del Fondo sono concessi previa costituzione di specifiche riserve finanziarie ed entro i limiti delle risorse già acquisite.

Per il finanziamento delle prestazioni è dovuto al Fondo un contributo ordinario mensile dello 0,30% (di cui lo 0,20% a carico del datore di lavoro e lo 0,10% a carico dei lavoratori), calcolato sulla retribuzione imponibile ai fini previdenziali di tutti i lavoratori marittimi imbarcati su navi battenti bandiera italiana e di tutto il restante personale dipendente dalle imprese armatoriali per il quale sussiste l'obbligo contributivo verso l'Istituto.

---

<sup>(47)</sup> L'Inps ha emanato il mess. 22 dicembre 2017, n. 5156, fornendo le istruzioni operative circa il pagamento diretto dell'assegno ordinario dal Fondo Solimare. Si veda *INPS: Fondo di solidarietà bilaterale per i lavoratori del settore marittimo – SOLIMARE – istruzioni per il pagamento diretto*, in *Dottrinalavoro.it*, 26 dicembre 2017.

<sup>(48)</sup> Residua l'onere in capo alle aziende di inviare all'Inps tutti i dati necessari per il pagamento e per il saldo dell'integrazione salariale nei termini indicati (art. 1, comma 6, d.l. n. 104/2020 conv. in l. n. 126; art. 12, comma 6, d.l. n. 137/2020 conv. in l. n. 176/2020).

<sup>(49)</sup> Si veda art. 35, d.lgs. n. 148/2015, sull'equilibrio finanziario del Fondo; art. 9, d.i. n. 189/2015, sull'obbligo di bilancio in pareggio.

<sup>(50)</sup> Mess. 2 marzo 2016, n. 981.

<sup>(51)</sup> Circ. Inps n. 173/2017, cit.

Il 17 maggio 2017 è stato pubblicato il d.i. n. 99295/2017 <sup>(52)</sup> che ha modificato la disciplina del Fondo di solidarietà bilaterale del settore marittimo <sup>(53)</sup> prevedendo che l'onere a carico del Fondo per l'erogazione dell'assegno ordinario è determinato in misura non superiore a quattro volte l'ammontare dei contributi ordinari dovuti dal singolo datore di lavoro a far data dalla sua iscrizione al Fondo, tenuto conto delle prestazioni già deliberate a qualunque titolo a favore dello stesso datore di lavoro.

Il limite per le prestazioni è determinato in sei volte nell'anno 2020; cinque volte nell'anno 2021, mentre il limite di quattro volte la contribuzione ordinaria dovuta entrerà a regime dal 1° gennaio 2022.

Nei casi in cui la misura della prestazione risulti superiore a tali limiti, la differenza di erogazione resta a carico del datore di lavoro.

Nel d.l. n. 18/2020, invece, il legislatore ha provveduto a stanziare, per le prestazioni di sostegno al reddito, risorse pari a 1.347,2 milioni di euro per l'anno 2020. In seguito con il d.l. n. 34/2020 l'Esecutivo ha provveduto a finanziare le misure con ulteriori 250 milioni, mentre il d.l. n. 52/2020 ha anticipato lo stanziamento di nuove risorse per "coprire" ulteriori quattro settimane di intervento... che non sono bastate.

Ancora il d.l. n. 104/2020, comma 11, ha previsto lo stanziamento di ben 8.220,3 milioni di euro, destinati a finanziare le ulteriori diciotto settimane di intervento (5.174 milioni è il limite di spesa per i trattamenti di Cigo e l'assegno ordinario).

Il decreto Ristori ha, da ultimo, stanziato una somma pari a 1.634,6 milioni di cui 1.161,3 milioni riservati ai trattamenti di CIGO e Assegno ordinario (art. 12, comma 12).

Mentre il nuovo intervento si proietta nel 2021 "sfondando" il muro emergenziale del 31 dicembre – che aveva sinora delimitato nel tempo tutte le altre misure – appare ormai chiaro che gli interventi di sostegno al reddito accompagneranno il Paese ancora per molto tempo.

L'Inps provvede al monitoraggio del limite di spesa e, laddove emerga che lo stesso è stato raggiunto, anche in via prospettica, non può più prendere in considerazione ulteriori domande.

Con particolare riguardo ai Fondi di solidarietà di cui all'art. 26 del d.lgs. n. 148/2015 – e quindi anche con riferimento al Fondo Solimare – la circ. Inps n. 47/2020 ha chiarito, però, che ciascuna domanda di accesso all'assegno ordinario per la causale Covid-19 può essere accolta «nei limiti dei tetti aziendali previsti dai regolamenti dei rispettivi Fondi».

Tuttavia «i datori di lavoro iscritti ai Fondi – non aventi la disponibilità finanziaria (tetto aziendale) ovvero aventi una disponibilità parziale per l'accesso alla prestazione di assegno ordinario – in assenza di altri motivi ostativi all'accoglimento dell'istanza

---

<sup>(52)</sup> Art. 1, d.i. 17 maggio 2017, n. 90401, con modifiche al d.i. n. 99295/2015: «L'onere a carico del Fondo per l'erogazione della prestazione di cui all'art. 6, comma 1, è determinato in misura non superiore a quattro volte l'ammontare dei contributi ordinari dovuti dal singolo datore di lavoro a far data dalla sua iscrizione al Fondo, tenuto conto delle prestazioni già deliberate a qualunque titolo a favore dello stesso datore di lavoro. In via transitoria, il predetto limite è modificato come segue: nessun limite per le prestazioni erogate nell'anno 2016; dieci volte nell'anno 2017; otto volte nell'anno 2018; sette volte nell'anno 2019; sei volte nell'anno 2020 e cinque volte nell'anno 2021».

<sup>(53)</sup> *Fondo di solidarietà del settore marittimo: nuovo limite per l'assegno ordinario*, in *Ipsaquotidiano.it*, 19 luglio 2017.

potranno comunque accedere alla suddetta prestazione, nei limiti delle risorse finanziarie di cui all'art. 19, comma 9 d.l. n. 18/2020».

Il vincolo di bilancio “interno” al Fondo non opera, dunque, con riguardo a tale assegno causale Covid-19, sostituito da un vincolo di bilancio “esterno”, i cui massimali corrispondono al *quantum* di risorse trasferite ai Fondi dallo Stato.

In caso di ricorso all'assegno ordinario è, inoltre, normalmente dovuto al Fondo un contributo addizionale dell'1,5%, calcolato sulle retribuzioni imponibili ai fini previdenziali perse dai lavoratori che fruiscono delle prestazioni<sup>(54)</sup>. Le richieste e il pagamento del contributo addizionale dovuto avvengono con modalità operative analoghe a quelle previste per la gestione del contributo addizionale di finanziamento della Cig<sup>(55)</sup>. Limitatamente ai trattamenti di integrazione salariale o assegno ordinario concessi con causale Covid-19, inizialmente non si è applicata la normativa in tema di contributo addizionale (art. 19, comma 4, d.l. n. 18/2020).

Dunque, in conseguenza dello stanziamento di fondi pubblici a sostegno degli interventi di integrazione salariale operati dai Fondi su mandato del Cura Italia, l'assegno erogato era destinato a pesare *in toto* sulle casse dello Stato.

Ma l'art. 1, comma 2, d.l. n. 104/2020 conv. in l. n. 126, ha previsto che, laddove l'impresa si determini a presentare domanda per ulteriori nove settimane (in aggiunta alle nove “disponibili”) di assegno ordinario, “riemerge” l'obbligo di versamento del contributo addizionale, seppur di entità variabile (9% piuttosto che 18% di aliquota): il parametro di riferimento è dato dal raffronto tra il fatturato del primo semestre del 2019 e quello del 2020 (art. 1, comma 2, d.l. n. 104/2020 conv. in l. n. 126). Tale previsione è stata replicata dal legislatore all'art. 12, comma 2, con riferimento alle ulteriori sei settimane di trattamento di integrazione salariale introdotte dal d.l. n. 137/2020 conv. in l. n. 176/2020. L'intento sembrerebbe quello di “scoraggiare” un abuso nel ricorso all'integrazione salariale, in un'ottica di risparmio dei costi del personale: ciò è corroborato dalla circostanza che tale contributo non è, invece, dovuto dai datori di lavoro che stiano fronteggiando un ripido calo di fatturato pari o superiore al 20% o dalle “nuove attività” faticosamente avviate successivamente al 1° gennaio 2019. Da ultimo, il decreto Rilancio ha inoltre escluso che tale contributo gravi sui datori di lavoro appartenenti a settori costretti a chiusure o stringenti limitazioni all'attività economica per mezzo del d.P.C.M. del 24 ottobre 2020 (art. 12, comma 3, d.l. n. 137/2020 conv. in l. n. 176/2020).

## 6. Conclusioni

A chiusura di queste riflessioni sul Fondo Solimare si possono fare due considerazioni.

La prima è che una crisi di tale tenore, senza adeguati interventi “paracadute”, sarebbe stata “ingovernabile” per le imprese e avrebbe comportato un picco di fallimenti e di disoccupazione; i FSB hanno svolto la fondamentale funzione di canali per veicolare risorse pubbliche a sostegno dei lavoratori operanti nei settori tradizionalmente

---

<sup>(54)</sup> Circ. Inps n. 173/2017, cit.

<sup>(55)</sup> Per il recupero del contributo addizionale dovuto in ragione dei pagamenti diretti effettuati dall'Istituto per prestazioni dei fondi di solidarietà, si veda il mess. Inps n. 1113/2017.

estranei alle misure di integrazione salariale, che però rappresentano oggi una parte imprescindibile del nostro sistema produttivo.

La seconda considerazione è che in attesa che il trasporto marittimo torni a svolgere appieno quello che storicamente è il suo compito, rimettere in collegamento il mondo, si può dare atto che la *ratio* sottesa agli interventi legislativi che hanno esteso gli ammortizzatori sociali ha trovato conferma in ordine alla opportunità, ed anzi necessità, per effetto di eventi drammatici che hanno testato il sistema e fornito indicazioni circa l'esigenza di perseguire l'opera sistematica di razionalizzazione e potenziamento dello stesso.

# Lo stress test dell'emergenza Covid-19 e il sistema della bilateralità: il caso Fsba

di Enrico Claudio Schiavone

**Abstract** – Il legislatore ha inteso affidare anche ai Fondi di solidarietà bilaterali alternativi (Fsba) la realizzazione degli scopi enunciati dall'art. 38, secondo comma, Cost. Da qui l'obbligatorietà per i datori di lavoro dei settori così regolamentati, di aderire – *ex art. 27, d.lgs. n. 148/2015* – al fondo del settore di appartenenza. I Fsba, tuttavia, sono soggetti di matrice contrattuale collettiva e le regole di funzionamento dagli stessi poste incontrano il limite dell'efficacia soggettiva per i soggetti non appartenenti al sistema contrattuale di riferimento. L'emergenza determinata dalla pandemia ed il necessario ricorso ai Fsba da parte di tutti i datori di lavoro dei rispettivi settori hanno fatto riemergere la problematica, con conseguente intervento della magistratura, alla quale si richiede di operare il complesso bilanciamento dei principi costituzionali (art. 38, comma 2; artt. 18 e 41) che vengono in evidenza. A tale stato di cose potrà avviarsi solo mediante un *restyling* normativo che, fermo il condivisibile obiettivo della generalizzazione delle garanzie di sostegno al reddito, consenta l'adesione al Fis da parte dei datori di lavoro non appartenenti al sistema contrattuale collettivo di riferimento dei Fsba.

**Abstract** – As the Italian legislator has aimed to implement the principles of social security provided for by article 38, second subsection, of the Italian Constitution relying also on FSBA (Alternative Bilateral Solidarity Funds), article 27 of Legislative Decree No. 148/2015 imposes a duty for the employers of the regulated sectors to join the relevant sector's fund. However, FSBA are born out of collective agreements and they operate facing the limit of the so-called subjective scope, *i.e.* not being applicable to those employers not part of the relevant collective bargaining system. The Covid-19 emergency caused by the pandemic and the necessary use of the FSBA by all employers in the considered sector has brought up the problem once again, resulting in a case law which requires for the judges to balance constitutional principles (article 38, sub-section 2; article 18; article 41) that come into play. A regulatory restyling allowing employers not belonging to the FSBA collective agreement system to still rely on the FIS (Salary Integration Fund, covering those who remain outside of the CIG and FSBA scope), without jeopardising the reasonable goal of generalizing income support protections, is therefore to be considered urgent and useful.

**Sommario:** 1. Premessa: gli ammortizzatori sociali nell'emergenza. – 2. I fondi di solidarietà alternativi nel sistema bilaterale. – 3. Il caso degli artigiani: Fsba o Fis, *tertium non datur*. – 4. Attraverso il fondo. – 5. Conclusioni.

## 1. Premessa: gli ammortizzatori sociali nell'emergenza

Tutti i nodi, prima o poi, vengono al pettine. Dottrina e operatori economici, infatti, avevano da tempo acceso i riflettori sui risvolti problematici connessi all'affidamento ai Fondi di Solidarietà Bilaterale alternativi (d'ora in avanti Fsba) di funzioni destinate ad incidere in ambiti esorbitanti la stretta cerchia degli aderenti, quindi originati

dall'insufficiente valutazione, operata a monte dal legislatore, della natura giuridica di tali Fondi.

Pur essendo ipotizzabile che tali difficoltà sarebbero sfociate in contenzioso, non era tuttavia prevedibile che il fattore scatenante sarebbero state la riduzione o sospensione di attività, dovute a «eventi riconducibili all'emergenza epidemiologica da Covid-19» (art. 19, comma 1, d.l. n. 18/2020 conv. in l. n. 27/2020). Del resto, le causali dei trattamenti di integrazione salariale fanno menzione di «situazioni aziendali dovute a eventi transitori e non imputabili all'impresa o ai dipendenti» (art. 11, d.lgs. n. 148/2015) e l'ipotesi attesa, di per sé sufficiente ad imporre il massivo ricorso agli strumenti di sostegno al reddito, era quella di una nuova crisi economica congiunturale<sup>(1)</sup> <sup>(2)</sup>. La portata globale della crisi sanitaria ha ben presto palesato l'inadeguatezza delle misure preesistenti, volte al governo della “normale” sofferenza del tessuto produttivo ed ha imposto di rifugiarsi nella legislazione d'emergenza. In quest'ottica il legislatore è intervenuto con il d.l. n. 18/2020 (c.d. cura Italia, convertito con modificazioni dalla l. n. 27/2020) contenente, tra l'altro, «misure a sostegno del lavoro», titolo II, capo I, artt. 19 ss. A fronte del *lockdown* prolungatosi per settimane e del suo impatto drammatico su di una platea di soggetti economici pressoché sconfinata, il sostegno al lavoro non poteva che tradursi in via prioritaria nella predisposizione di «misure speciali in tema di ammortizzatori sociali»<sup>(3)</sup>. L'obiettivo del legislatore dell'emergenza è stato quello di reperire fondi a sufficienza per sorreggere lo sforzo enorme richiesto al sistema previdenziale dalla mole di sussidi da erogare (in alcuni casi elargire)<sup>(4)</sup> e, altresì, semplificare le modalità di intervento per ridurre le

---

<sup>(1)</sup> In caso di pandemia «la disoccupazione non è né frizionale né congiunturale, ma è generalizzata perché indotta da provvedimenti pubblici di salvaguardia della salute pubblica che, imponendo una sospensione dell'attività di impresa, vietano ai lavoratori e ai datori di lavoro di operare. La pandemia non è, dunque, annoverabile tra gli eventi che normalmente sono il presupposto degli schemi di sostegno al reddito per riduzione dell'orario di lavoro o sospensione temporanea dell'attività di impresa», così M. FAIOLI, *Covid-19 e istituti speciali di sostegno al reddito*, in O. BONARDI, U. CARABELLI, M. D'ONGHIA, L. ZOPPOLI (a cura di), *Covid-19 e diritti dei lavoratori*, Ediesse, 2020, p. 167.

<sup>(2)</sup> «A rendere “emergenza Covid-19” incommensurabile con quelle causali è la sua dimensione perfino globale, comunque nazionale ed insieme generale, ossia non limitata a situazioni aziendali o di mercato, ciò che ne fa una fattispecie speciale», così G. CANAVESI, *La specialità degli ammortizzatori sociali “emergenza COVID-19”: intervento emergenziale o nuovo modello di tutela?*, in DRI, 2020, pp. 749 ss.; M. MISCIONE, *Il diritto del lavoro ai tempi orribili del coronavirus*, in LG, 2020, pp. 321 ss.

<sup>(3)</sup> Per una ricostruzione a tutto tondo degli istituti “speciali” di sostegno al reddito nell'emergenza si vedano i contributi di C. CARCHIO, *Emergenza epidemiologica e strumenti di sostegno al reddito: la cassa integrazione guadagni con causale “Covid-19”*, S. ROSSI, *Il Fondo di integrazione salariale e di solidarietà bilaterale al tempo del Covid-19: una conferma dei limiti dell'intervento bilaterale*, D. GAROFALO, *Ammortizzatori sociali in deroga e Covid-19: un'analisi in deroga*, M. CALABRIA, *Fondo di solidarietà volo e CIGS per crisi settore aereo*, S. CAFFIO, *Il sostegno al reddito per i dirigenti e i lavoratori domestici: tra l'iniziale esclusione e un parziale ravvedimento*, in questa sezione; inoltre M. FAIOLI, *Tutela del lavoro e emergenza da Covid-19. Covid-19 e istituti speciali di sostegno al reddito*, in [www.treccani.it](http://www.treccani.it), 31 marzo 2020; l'A. rammenta che si tratta di una «crisi intersettoriale e del paese intero», in quanto tale «non controllabile» che genera un «rischio di disoccupazione non contemplato né dal nostro né da altri ordinamenti di sicurezza sociale».

<sup>(4)</sup> D. GAROFALO, *La dottrina giuslavoristica alla prova del COVID-19: la nuova questione sociale*, in LG, 2020, pp. 429 ss.; P. ICHINO, *Si sbloccano i licenziamenti ma non i servizi per l'impiego*, in [www.pietroichino.it](http://www.pietroichino.it), 15 giugno 2020.

lungaggini burocratiche che caratterizzano l'erogazione delle misure di sostegno <sup>(5)</sup>. Si è trattato, insomma, di mettere in moto una complessa macchina normativa e amministrativa in grado di attivarsi nel minor tempo possibile per fronteggiare un vero *tsunami* pronto ad abbattersi sulle imprese e sui lavoratori.

Nella medesima direzione si è mosso il d.l. n. 34/2020 che ha fatto il suo debutto “in ritardo” rispetto alla tabella di marcia prospettata dal Governo (il c.d. decreto aprile in una sorta di “crisi d'identità” ha lasciato il posto, nella *vulgata*, al decreto rilancio pubblicato in *GU* il 19 maggio 2020 e convertito dalla l. n. 77/2020 solo il 17 luglio, allo scadere dei 60 giorni). Il provvedimento, destinato a fronteggiare la c.d. Fase 2, si è tradotto in un ingente stanziamento di fondi volti a tenere testa al tanto temuto “dopo” emergenza e alle sue prevedibili ricadute su tutte le filiere produttive. A tal proposito l'art. 68, d.l. n. 34/2020, convertito dalla l. n. 77/2020, ha modificato l'art. 19 in materia di trattamento ordinario di integrazione salariale e assegno ordinario, concedendo la proroga <sup>(6)</sup> dei trattamenti con causale Covid-19 per ulteriori cinque settimane fruibili dai datori di lavoro sino al 31 agosto, a valle della fruizione delle nove già precedentemente concesse. La previsione di quattro settimane *bonus* – utilizzabili però dal 1° settembre al 31 ottobre, con possibilità per i soli datori operanti nel settore del turismo, fiere e congressi, di fruire di tali settimane antecedentemente al 1° settembre – è stata ben presto superata in quanto inconciliabile con il permanere degli effetti della crisi e del blocco dei licenziamenti.

Sicché, all'esito delle consultazioni con le Confederazioni sindacali durante i c.d. “Stati Generali dell'economia”, l'Esecutivo ha maturato la determinazione di concedere ulteriori quattro settimane utilizzabili anche immediatamente, a valle delle quattordici (9+5) fruibili entro il 31 agosto 2020.

Ma anche tale (ennesima) proroga del trattamento di integrazione salariale si è rivelata insufficiente: il 14 agosto, il legislatore, con l'ennesimo decreto-legge, questa volta ribattezzato a ragione “decreto agosto”, ha concesso «in deroga all'art. 19 [...] del decreto legge 17 marzo 2020, n. 18, convertito con modificazioni, dalla legge n. 27 del 24 aprile 2020» il trattamento di integrazione ordinaria per una durata massima di nove settimane, incrementate di ulteriori nove settimane – destinate ai soli datori che abbiano già interamente autorizzato le predette nove settimane – e fruibile nel periodo ricompreso tra il 13 luglio e il 31 dicembre 2020. Il legislatore, con una formulazione a tratti ridondante, ha precisato che in tale periodo, le diciotto settimane costituiscono la durata massima richiedibile con causale Covid-19 (ciò significa che i trattamenti autorizzati in periodi successivi al 12 luglio ai sensi del d.l. n. 18/2020 sono destinati a conteggiarsi nelle prime nove settimane *ex art.* 1, comma 1, d.l. n. 104/2020 conv. in l. n. 126/2020).

Da ultimo, per fronteggiare la prevedibile – ma non per questo risultata meno dirompente – “seconda ondata”, il Governo è intervenuto con un nuovo d.l. n. 137/2020 (c.d. decreto Ristori, conv. in l. n. 176/2020) il quale ha concesso ulteriori sei

---

<sup>(5)</sup> Per un'analisi del quadro degli ammortizzatori sociali *ante* e *post* Covid-19 si veda J. TSCHOELL, A. BOSCO, *Ammortizzatori sociali. Integrazioni salariali Covid-19, CIGO, CIGS, CDS, CIGO edilizia, CISOA FIS e Fondi di solidarietà bilaterali*, Il Sole 24 Ore, 2020.

<sup>(6)</sup> G. POGLIOTTI, C. TUCCI, *CIG divisa in tre fasi. Per quella in deroga richiesta diretta all'Inps*, in *Il Sole 24 Ore*, 14 maggio 2020, secondo cui «la proroga di 5 (settimane) dovrebbe avvenire in automatico. Se poi servirà bisognerà presentare una nuova richiesta per ottenere altre 4 settimane».

settimane di Cigo, assegno ordinario e Cigd per il periodo ricompreso tra il 16 novembre 2020 e il 31 gennaio 2021, ancora una volta imputando i periodi di integrazione precedentemente richiesti e autorizzati in forza del d.l. n. 104/2020 a tali sei settimane, laddove temporalmente collocati in periodi successivi al 15 novembre.

La cornice regolativa degli ammortizzatori sociali in costanza di rapporto, su cui tale frenetica legislazione ha inciso <sup>(7)</sup> (ed è destinata ancora ad incidere, in considerazione delle previsioni, non proprio ottimistiche, di lungo periodo), aveva profondamente mutato forma già da tempo: a fronte di una sempre minore disponibilità di risorse pubbliche, il legislatore del 2015 con il d.lgs. n. 148/2015 aveva provveduto al riordino dell'assetto normativo in tema di sostegno al reddito, ancorando il sistema a due pilastri: la cassa integrazione guadagni (titolo I) e i fondi di solidarietà (titolo II). L'intento del legislatore del *Jobs Act* è volto a potenziare questo secondo canale, strategico nel complessivo disegno della riforma: il legislatore, ambiziosamente, riteneva che attraverso questo strumento potesse realizzarsi l'universalizzazione delle misure di sostegno al reddito, così da porre definitivamente fine all'esperienza della Cig in deroga, ispirata ad una logica perennemente emergenziale <sup>(8)</sup>.

Come noto, i fondi di solidarietà bilaterali non sono stati una "creazione" del legislatore, bensì una realtà di matrice contrattuale collettiva (gli ammortizzatori sociali "fai da te") <sup>(9)</sup> che già operava in determinati settori ed il cui funzionamento lontano dalle incursioni del legislatore, aveva dato buona prova di sé <sup>(10)</sup>.

L'attuale impianto normativo, nel solco già tracciato dalla l. n. 92/2012 <sup>(11)</sup>, ne individua tre tipologie: i fondi di solidarietà bilaterali *ex art. 26* (anche detti "inpsizzati"), i fondi di solidarietà bilaterali alternativi *ex art. 27* e il fondo di solidarietà residuale, oggi fondo di integrazione salariale *ex artt. 28 e 29* <sup>(12)</sup>.

Proprio ai Fsbai *ex art. 27* il legislatore del cura Italia (art. 19, comma 6, d.l. n. 18/2020 conv. in l. n. 27), in prima battuta, ha affidato una fondamentale funzione, confermata poi negli interventi che via via si sono succeduti: erogare l'assegno ordinario con causale Covid-19, secondo le modalità previste per la Cigo, con oneri a carico del bilancio

---

<sup>(7)</sup> Per un contributo circa il finanziamento dei Fondi di solidarietà bilaterali nell'emergenza Covid-19 si veda S. CAFFIO, *Questioni in tema di finanziamento (e) di prestazioni (accessorie) dei fondi di solidarietà bilaterali*, in *LG*, 2020, pp. 488 ss.

<sup>(8)</sup> Per approfondire si veda D. GAROFALO, *Gli ammortizzatori sociali in deroga. Dal d.l. n. 185/2008 alla l. n. 191/2009 (Legge finanziaria 2010)*, Ipsoa, 2010, pp. 1 ss.

<sup>(9)</sup> F. LISO, *Brevi appunti sugli ammortizzatori sociali*, in AA.VV., *Scritti in onore di Edoardo Ghera*, Cacucci, 2008, pp. 597 ss.

<sup>(10)</sup> In alcuni settori gli enti bilaterali avevano costituito tali fondi aventi come obiettivo il sostegno al reddito dei lavoratori in caso di sospensione del rapporto di lavoro e dunque concorrevano, insieme con gli ammortizzatori sociali in deroga, a sopperire all'assenza di interventi di integrazione salariale per i datori di lavoro esclusi dal campo di applicazione della CIG.

<sup>(11)</sup> Per l'evoluzione normativa dell'art. 3, l. n. 92/2012, ed un'analitica trattazione sui Fondi di solidarietà post riforma si veda M. GAETANI, M. MARRUCCI, *Il sistema degli ammortizzatori sociali dopo il Jobs Act*, Giuffrè, 2017, pp. 263 ss.; R. PESSI, G. SIGILLÒ MASSARA (a cura di), *Ammortizzatori sociali e politiche attive per il lavoro: D.lgs n. 22 del 4 marzo 2015 e nn. 148 e 150 del 14 settembre 2015*, Giappichelli, 2017.

<sup>(12)</sup> In merito ai fondi di solidarietà bilaterali si veda A. CHIARALUCE, *Previdenza*, Ipsoa, 2016, p. 563.

dello Stato che, a tal fine, ha provveduto a stanziare le risorse da trasferire ai Fondi per il tramite di decreto interministeriale <sup>(13)</sup>.

La scelta di ricorrere a tale canale per garantire sostegno al reddito dei lavoratori nei settori scoperti dalla Cig, a prima vista razionale e coerente con l'obiettivo di realizzare una rapida iniezione di liquidità nel mondo del lavoro, ha dovuto però fare i conti con le molteplici questioni sorte all'indomani della riforma del 2015, mai adeguatamente affrontate, in merito all'obbligatorietà dell'adesione e/o contribuzione ai Fsb per i datori di lavoro operanti nei settori afferenti.

Malgrado la natura privatistica di tali fondi, che trovano la propria genesi in un sistema contrattuale, il legislatore riconosce loro funzioni pubblicistiche strategiche e ciò si pone in rotta di collisione con la "purezza" che caratterizza questo modello di bilateralità.

## 2. I fondi di solidarietà alternativi nel sistema bilaterale

Il legislatore edifica il sistema bilaterale su un tritico di norme: per comprendere a fondo le problematiche afferenti ai Fsb, l'art. 27 deve leggersi in combinato con gli artt. 26, 28 e 29, anticipando sin d'ora che il Fondo di integrazione salariale rappresenta la chiave di volta <sup>(14)</sup> orientata a garantire l'universalizzazione delle tutele.

Il comune denominatore tra i fondi è l'ambito di applicazione che viene individuato per esclusione nei settori che non rientrano nel perimetro operativo della Cig (titolo I). L'art. 26, in merito ai Fsb dispone, con una formulazione letterale impropria, che le organizzazioni sindacali e imprenditoriali comparativamente più rappresentative a livello nazionale "stipulano" accordi e contrattivi collettivi aventi ad oggetto la costituzione di tali fondi con il fine di assicurare sostegno al reddito degli occupati in caso di riduzione o sospensione dell'attività lavorativa. I fondi, così costituiti, sono poi istituiti <sup>(15)</sup> presso l'Inps (come gestioni separate dello stesso ente previdenziale) con

---

<sup>(13)</sup> In una prima *tranche* lo Stato ha provveduto al versamento ai Fondi di 80 milioni di euro, per il tramite del d.m. 1° aprile 2020, somma che è stata distribuita tra i fondi (Fsb e Formatemp), proporzionalmente al numero di iscritti. In seguito, sono state assegnati ai Fondi, ai sensi dell'art. 19, comma 6, d.l. n. 18/2020 conv. in l. n. 27 come modificato dal d.l. n. 34/2020, ulteriori 1.020 milioni per il tramite del d.m. 30 maggio 2020. Successivamente, il d.l. n. 104/2020 conv. in l. n. 126/2020 ha posto un limite massimo di spesa ai Fondi, per l'erogazione dell'assegno ordinario di cui al comma 1, pari a 1.600 milioni di euro per il 2020. Da ultimo, il comma 8 dell'art. 12 del d.l. n. 137/2020 conv. in l. n. 176/2020, ha finanziato gli oneri relativi alla prestazione di cui all'art. 12, comma 1, nel limite massimo di 450 milioni di euro per l'anno 2021).

<sup>(14)</sup> 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*, Cacucci, 2016, p. 312.

<sup>(15)</sup> S. SPATTINI, *Le tutele sul mercato del lavoro: il sistema degli ammortizzatori sociali, le politiche attive e la condizionalità*, in M. TIRABOSCHI (a cura di), *Le nuove regole del lavoro dopo il Jobs Act*, Giuffrè, p. 434: «La costituzione dei FSB avviene attraverso due fasi successive: una fase contrattuale e una fase istituzionale. La fase contrattuale consiste nella stipulazione di accordi e contratti collettivi, anche intersettoriali, che costituiscono tali fondi, la fase istituzionale si attua attraverso l'emanazione di un decreto del Ministero del lavoro, di concerto con il Ministro dell'economia [...] che consente l'istituzione formale del FSB presso l'Inps. Le modalità di costituzione di questa tipologia di fondi di solidarietà evidenziano la loro natura "ambivalente" o "spuria". Tali fondi escono dall'ambito privatistico, per

decreto interministeriale, il quale determina altresì, in base alle risultanze della contrattazione collettiva, tra le altre cose, il “settore di attività” a cui i fondi stessi si riferiscono <sup>(16)</sup>.

Il legislatore precisa che l’istituzione dei fondi è obbligatoria per tutti i settori esclusi dalla Cig con riferimento ai datori di lavoro che occupino più di cinque dipendenti (art. 27, comma 7) <sup>(17)</sup>. Nella lettura costituzionalmente orientata della norma, quello che a prima vista può apparire come un obbligo di intervento in capo alle parti sociali, viene ridimensionandosi: si tratterebbe di un onere <sup>(18)</sup> in capo alla contrattazione. Tale lettura trova riscontro nella previsione di cui all’art. 27, comma 8, che dispone, per i datori di lavoro con più di cinque dipendenti – soglia dimensionale che fa scattare l’obbligo di contribuzione – “orfani” di fondo, la confluenza nel Fis (ex Fsbr). Si tratta dell’unica interpretazione idonea a scongiurare il rischio di attrito con il principio della libertà sindacale: quest’ultimo, malgrado la sua levatura costituzionale <sup>(19)</sup>, sarebbe violato da un’ingerenza così consistente del legislatore nell’ambito delle relazioni industriali e della determinazione del contenuto del disposto collettivo. Alle organizzazioni sindacali, al contrario, viene lasciata «la libertà di procedere nel senso indicato

---

entrare in quello pubblicistico, in quanto [...] sono istituiti per decreto ministeriale, e solo in tal modo vengono attribuite loro le funzioni previste dalla legge».

<sup>(16)</sup> L’istituzione dei Fondi è condizionata al recepimento nei decreti interministeriali; l’adozione di tali decreti da parte del Ministero del lavoro, di concerto con quello dell’economia, deve avvenire entro 90 giorni dalla stipula degli accordi ma tale termine è da ritenersi ordinatorio (art. 26, comma 2, e circ. Inps n. 176/2016).

<sup>(17)</sup> Ai sensi del comma 4 dell’art. 26, il superamento dell’eventuale soglia dimensionale fissata per la partecipazione al fondo è verificato mensilmente con riferimento alla media del semestre precedente. Si noti che nella previgente disciplina (l. n. 92/2012) al Fsr erano assoggettati i datori di lavoro che occupassero mediamente più di quindici dipendenti.

<sup>(18)</sup> 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), *op. cit.*, p. 274.

<sup>(19)</sup> Come noto, tuttavia, «il nostro ordinamento costituzionale, pur affermando il principio della libertà dell’organizzazione sindacale, e pur prevedendo un complesso meccanismo per la stipulazione dei contratti collettivi (che nell’intenzione del costituente avrebbero dovuto avere efficacia *erga omnes*) tra datori di lavoro e lavoratori, non ha precisato se la tutela specifica delle libertà e attività sindacali, garantite dalla Costituzione [...], sia riconosciuta solo ai prestatori o anche ai datori di lavoro. Il silenzio del nuovo ordinamento democratico sul punto [...] ha imposto all’interprete di verificare se sia costituzionalmente legittimo applicare i principi sanciti dall’art. 39 Cost. anche ai datori lavoro», si veda A. MARCIANO, *L’associazionismo imprenditoriale nel moderno sistema di relazioni industriali*, Giappichelli, 2016, pp. 24 ss. Parte della dottrina sostiene la tesi della «libertà sindacale unilaterale» in virtù della quale l’associazionismo degli imprenditori non godrebbe della tutela dell’art. 39 Cost., bensì dell’art. 18 in combinato disposto con l’art. 41 Cost. (R. SCOGNAMIGLIO, *Il lavoro nella Costituzione*, Cedam, 1978, p. 828; G. GIUGNI, *Art. 39*, in AA.VV., *Rapporti economici (art. 35-40)*, Zanichelli, 1979, p. 265; M. DELL’OLIO, *L’organizzazione e l’azione sindacale in generale*, in M. DELL’OLIO, G. BRANCA (a cura di), *L’organizzazione e l’azione sindacale*, Cedam, 1980, p. 3; M. RUSCIANO, *Libertà di associazione e libertà sindacale*, in RIDL, 1985, p. 91; U. CARABELLI, *Libertà e immunità del sindacato: ordinamento statale, organizzazione sindacale e teoria della pluralità degli ordinamenti*, Jovene, 1986, p. 104; G. SANTORO PASSARELLI, *Sulla libertà sindacale dell’imprenditore*, in RTDPC, 1976, p. 170; M. PEDRAZZOLI, *Qualificazioni dell’autonomia collettiva e procedimento applicativo del giudice*, in LD, 1990, p. 403. Affronta più di recente il tema V. PAPA, *L’attività sindacale delle organizzazioni datoriali. Rappresentanza, rappresentatività e contrattazione*, Giappichelli, 2017, p. 14).

dall'art. 26, oppure [...] di lasciare le categorie di riferimento assoggettate alla competenza residuale del Fis» (20).

I Fsba, invece, si pongono come «alternativa al modello di cui all'art. 26» e riguardano solo due settori: artigianato e somministrazione di lavoro. La *ratio* di tale disciplina *ad hoc* è da rinvenirsi nella preesistenza di sistemi di bilateralità consolidati (21). Il legislatore, preso atto delle peculiari esigenze di cui sono portatori questi settori, ha sostanzialmente “promosso” tali fondi, a condizione che le organizzazioni sindacali e imprenditoriali avessero adeguato, alla data di entrata in vigore del decreto, le fonti normative ed istitutive del fondo alla finalità del sostegno al reddito in costanza di rapporto. Tali fondi dovevano, però, impegnarsi ad assicurare ai lavoratori almeno una delle prestazioni tra l'assegno ordinario (art. 30) e quello di solidarietà (art. 31) e ciò entro il 31 dicembre 2015. In mancanza, i datori di lavoro di quei settori con mediamente più di cinque lavoratori occupati, aderenti a fondi “non adeguati”, sarebbero confluiti nel Fis (art. 27, comma 4). Ciò premesso, l'ambito operativo del Fis può essere agevolmente ritagliato per sottrazione: si tratta dei datori di lavoro con più di cinque occupati che non solo non sono coperti dalla Cig, ma appartengono altresì a settori che non hanno costituito i fondi di cui all'art. 26 e 27 (22). Il Fsbr, dal 1° gennaio 2016 sostituito dal Fis (23), è istituito con decreto interministeriale, dunque a genesi completamente pubblicistica, non ha personalità giuridica e costituisce una gestione interna dell'Inps. Si tratta di un fondo che opera come garante del sistema (24), in quanto ne consente il funzionamento a prescindere da un intervento della contrattazione collettiva (che, sebbene auspicato, diviene facoltativo), in tal modo aggirando le censure di incostituzionalità.

La disciplina dei fondi di cui all'art. 26 è caratterizzata da una commistione tra diritto privato e diritto pubblico: basti pensare alla circostanza che l'istituzione della gestione è demandata a decreti interministeriali che recepiscono le indicazioni provenienti dalla contrattazione collettiva, modificandone la veste giuridica (25). Il Fis, a sua volta, è

---

(20) C.A. NICOLINI, *Gli ammortizzatori sociali riformati*, Giuffrè, 2018, p. 103.

(21) Tali Fondi, in verità, preesistevano alla l. n. 92/2012 alla quale si erano già conformati nei termini previsti: si vedano gli accordi interconfederali del 31 ottobre e del 29 novembre 2013 che avevano costituito il Fondo di Solidarietà Bilaterale per l'Artigianato presso l'Ente Bilaterale Nazionale (Ebna), nonché gli accordi del 10 settembre 2013, 23 settembre, 2 ottobre e 9 dicembre 2014 e 5 marzo 2015 sul Fondo di solidarietà per i lavoratori somministrati nell'ambito di Forma.Temp. Con riguardo a tali Fondi, il legislatore del 2015 imponeva entro il 31 dicembre 2015 un ulteriore adeguamento alle previsioni del d.lgs. n. 148/2015. È esclusa, con tutta evidenza, la possibilità che altri fondi bilaterali esistenti possano essere adeguati per assolvere la funzione di Fsba ai sensi della nuova normativa.

(22) «Nel nuovo impianto normativo, il Fis prosegue, pertanto, la medesima funzione del Fondo residuale, del quale eredita la gestione, continuando a rappresentare l'unico modello di Fondo di solidarietà obbligatorio per legge che prescinde da un accordo costitutivo delle parti sociali rappresentative», così § 1, circ. 9 settembre 2016, n. 176. Sul tema vedi in questa sezione S. ROSSI, *Il Fondo di integrazione salariale e di solidarietà bilaterale al tempo del Covid-19: una conferma dei limiti dell'intervento bilaterale*.

(23) A norma dell'art. 29, il Fondo residuale a decorrere sempre dal 1° gennaio 2016 ha assunto la denominazione di Fondo di integrazione salariale risultando ad esso applicabili, in aggiunta alle norme disciplinanti il Fondo residuale, altresì le previsioni di cui all'art. 29 del d.lgs. n. 148/2015. Si veda d.i. n. 94343/2016; circ. Inps 9 settembre 2016, n. 176.

(24) Il Fis opera come «rete di sicurezza del sistema», così C.A. NICOLINI, *op. cit.*, p. 100.

(25) G. LEONE, *I fondi di solidarietà bilaterali nella terra di mezzo fra diritto privato e diritto pubblico*, cit., p. 276. Il decreto «modifica la natura originariamente privatistica degli accordi, trasformandoli in discipline di diritto pubblico, che regolano il funzionamento di gestioni previdenziali obbligatorie e che, dunque,

istituito dalla legge e nella legge trova il fondamento dell'obbligazione contributiva, tanto che le aliquote sono fissate e modificate tramite decreto. Lo stesso non può dirsi dei fondi alternativi: il modello giuridico dei Fsba, malgrado gli innesti pubblicitistici connessi alle funzioni espletate, è propriamente privatistico.

Ciò nonostante, laddove sussista un Fsba “in regola”, il datore di lavoro afferente a tale settore, per la sola ragione del settore di appartenenza, non potrà contribuire al Fis, essendo ciò precluso dall'esistenza stessa del Fsba. Sorge, a questo punto, il quesito se la contribuzione al Fsba sia obbligatoria <sup>(26)</sup>. In mancanza di decreto di recepimento, la clausola istitutiva di tali fondi è una tra le altre del contratto collettivo stipulato dalle organizzazioni rappresentative e nulla di più <sup>(27)</sup>. È paradossale che la “falla” del sistema sia presente proprio nei settori a “bilateralità consolidata”. Nel paragrafo che segue si tenterà di dare risposta a tale interrogativo.

### 3. Il caso degli artigiani: Fsba o Fis, *tertium non datur*

Il legislatore ha sancito per tutti i fondi <sup>(28)</sup> l'obbligo di pareggio di bilancio (art. 35 rubricato *Equilibrio finanziario dei fondi*), garantendo così la sostenibilità delle prestazioni erogate mediante contribuzione, gravante in parte sul datore di lavoro ed in parte sui lavoratori. La contribuzione è, del resto, la benzina di questo *welfare* privato, senza la quale non sarebbe possibile erogare alcun assegno, se non facendo ricorso alle casse pubbliche. Almeno per quanto concerne i Fsb e il Fsbr/Fis, caratterizzati da un evidente disegno pubblicitico, il legislatore dispone che i decreti di cui agli artt. 26, commi 2 e 3, e 28, comma 4, determinino le aliquote di contribuzione ordinaria, ripartita tra datori e lavoratori nella misura, rispettivamente, di due terzi e di un terzo (art. 33, comma 1) <sup>(29)</sup>. Sempre con riferimento a tali fondi trovano applicazione le

---

esplicano all'interno della categoria considerata, efficacia generale, operando *erga omnes*» realizzando una vera e propria «metamorfosi», C.A. NICOLINI, *op. cit.*, p. 103.

<sup>(26)</sup> S. SPATTINI, *op. cit.*, p. 442: «A seguito della costituzione dei fondi, si ritiene che per i datori di lavoro che rientrano nel campo di applicazione il versamento della contribuzione sia obbligatorio, in quanto il sistema è volto a dare copertura ai lavoratori di tutte le imprese e in questa ottica le imprese devono versare al fondo bilaterale di settore, se esiste, o a quello residuale».

<sup>(27)</sup> G. LEONE, *La bilateralità adeguata nei fondi di solidarietà alternativi*, in E. BALLETTI, D. GAROFALO (a cura di), *op. cit.*, p. 303.

<sup>(28)</sup> G. LEONE, *La bilateralità adeguata nei fondi di solidarietà alternativi*, cit., p. 302: «Data la natura privatistica dei fondi alternativi che sono associazioni non riconosciute, la clausola di salvaguardia [...] costituisce monito per una erogazione quanto più diffusa possibile delle prestazioni in favore dei lavoratori interessati, ma potrebbe anche costituire un rafforzamento dell'autonomia patrimoniale imperfetta che caratterizza le associazioni».

<sup>(29)</sup> Con riferimento al Fsb le aliquote di contribuzione ordinaria al fondo sono poste dal decreto ministeriale di istituzione del fondo di cui all'art. 26, comma 2, d.lgs. n. 148/2015, per due terzi a carico del datore di lavoro e un terzo a carico del lavoratore. Per garantire l'adeguatezza delle risorse disponibili alle finalità prefissate, su proposta del comitato amministratore e mediante decreto direttoriale del Ministero del lavoro e del Ministero dell'economia, le aliquote possono essere modificate. Il decreto direttoriale può imporre una variazione delle aliquote, indipendentemente da una proposta in tal senso proveniente dal comitato, laddove sia necessario per assicurare il pareggio di bilancio. Per quanto concerne il Fis, l'aliquota è fissata direttamente dal d.lgs. n. 148/2015 ma può essere modificata su proposta del comitato amministratore mediante decreto direttoriale del Ministero del lavoro

disposizioni vigenti in materia di contribuzione previdenziale obbligatoria (art. 33, comma 4), di modo che il datore di lavoro con più di cinque dipendenti, obbligato alla contribuzione ma inadempiente, potrà essere sottoposto a sanzione e riscossione coattiva <sup>(30)</sup>. La questione si complica allorché si ragioni di Fsba <sup>(31)</sup>, i quali ricadono nella disciplina privatistica: con riferimento alla natura giuridica, sotto il profilo strutturale, tali fondi possiedono le caratteristiche che tipizzano la formula associativa o funzionale <sup>(32)</sup>, non essendo, tra l'altro, istituiti presso l'Inps e non costituendone una gestione.

Non vi è alcun intervento pubblico nella loro costituzione, dunque la loro fonte è genuinamente contrattuale e del resto anche l'adeguamento necessario ad ottenere la "patente" di regolarità *ex art. 27, comma 1*, viene attuato per mezzo di accordo o contratto collettivo. I riferimenti pubblicistici sono assenti in fase di costituzione e minimali nella gestione: l'aliquota di contribuzione è definita dalla contrattazione nel rispetto del minimo legale (art. 27, comma 5, lett. *a*) e, sempre la contrattazione, può adeguare l'aliquota allo scenario gestionale e macroeconomico. In verità l'art. 27, nel suo sesto ed ultimo comma, prevede che venga adottato un decreto interministeriale, destinato però a determinare soltanto i criteri di sostenibilità finanziaria, i requisiti di professionalità e onorabilità dei preposti alla gestione, i criteri e requisiti di contabilità e modalità di controllo (per il Fsba per l'artigianato si veda d.i. 29 aprile 2016, n. 95581, per il settore della somministrazione di lavoro, invece, il d.i. 25 marzo 2016, n. 95074) <sup>(33)</sup>.

Ciò premesso è evidente come l'accordo sindacale sia la fonte esclusiva dei fondi alternativi. Imporre la contribuzione e dotare il fondo di adeguati strumenti per ottenere coattivamente il pagamento dei contributi dovuti, non risulterebbe certo semplice al di fuori del sistema contrattuale di riferimento. Se è pacifico che i datori di lavoro aderenti alle organizzazioni stipulanti risultano vincolati dall'accordo istitutivo del fondo <sup>(34)</sup>, con la conseguenza di essere tenuti al versamento dei contributi – e con il rischio di sanzioni e riscossione coattiva in caso di inadempimento – coloro che sono "fuori" dalla contrattazione istitutiva del fondo, dovrebbero, in ossequio, se non al principio della libertà sindacale negativa, quantomeno in coerenza con l'art. 18 Cost.,

---

e del Ministero dell'economia, o anche in assenza di proposta del comitato se necessario per garantire l'equilibrio finanziario.

<sup>(30)</sup> S. CAFFIO, *Questioni in tema di finanziamento (e) di prestazioni (accessorie) dei fondi di solidarietà bilaterali*, in *LG*, 2020, pp. 488 ss.

<sup>(31)</sup> L'art. 33, comma 4, che estende le disposizioni vigenti in materia di contribuzione previdenziale obbligatoria, fa menzione espressamente dei soli Fondi di cui agli artt. 26 e 28. In entrambe le ipotesi, si noti, il creditore è sempre e comunque l'Inps, in tal senso C.A. NICOLINI, *op. cit.*, pp. 122-123; l'A. parla di «sostanziale "debolezza" delle ragioni creditorie».

<sup>(32)</sup> M. FAIOLI, *Il sostegno al reddito attuato mediante fondi bilaterali di solidarietà*, in G. ZILIO GRANDI, M. BLASI, *Commentario breve alla riforma "Jobs Act"*, Cedam, 2016, p. 423.

<sup>(33)</sup> Si veda l'art. 6 di tali decreti: il Ministero del lavoro esercita la funzione di controllo sulla corretta gestione del Fondo e di monitoraggio sull'andamento delle prestazioni. Laddove ravvisi irregolarità o inadempimenti, in particolare con riferimento ai criteri di sostenibilità finanziaria, può disporre la sospensione dell'operatività del Fondo.

<sup>(34)</sup> Si veda art. 2, ultimo comma, regolamento Fsba per l'artigianato: «l'impresa ed i lavoratori iscritti ad Ebna sono automaticamente iscritti anche a Fsba, fatti salvi i lavoratori cui trova applicazione la normativa del Titolo I del d.lgs. n. 148/2015».

essere ammessi a versare i contributi presso il Fis, in qualità di fondo residuale di ultima istanza <sup>(35)</sup>.

A farsi portatore di tale rivendicazione, per esempio, è stato il settore della panificazione, nel quale vi sono più associazioni datoriali a cui sono riferibili più contratti collettivi: a fianco alla contrattazione collettiva riferibile a Federpanificatori-Fippa e Assopanificatori-Fiesa Confersercenti, vi è la contrattazione collettiva collegata all'artigianato (Ccnl Alimentazione e Panificazione, firmato da Confartigianato e Cna), e quella relativa al commercio/terziario (Ccnl per il personale delle aziende di panificazione, firmato da Assipan-Confcommercio).

I panificatori, quali datori di lavoro, sono prevalentemente inquadrati, ai fini previdenziali, con il codice identificativo dell'Artigianato <sup>(36)</sup>. In altre parole, attenendosi al codice Inps, gli stessi, in quanto artigiani, dovrebbero contribuire al Fondo di solidarietà bilaterale alternativo per l'artigianato, anche se lo stesso fondo opera con riferimento ad un contratto collettivo diverso da quello applicato dall'impresa del settore o siglato dalla propria associazione datoriale. Ciò potrebbe, nuovamente, sollevare censure di incostituzionalità per violazione degli artt. 39 o 18 e 41 Cost. La naturale alternativa al Fsba potrebbe agevolmente rinvenirsi nel Fis: facoltizzare la contribuzione verso tale fondo, come *extrema ratio*, permetterebbe ancora una volta di "salvare" la costruzione normativa da accuse di incostituzionalità. Tuttavia l'Inps, con riferimento all'art. 3, comma 14, l. n. 92/2012 (norma pressoché speculare al vigente art. 27 del d.lgs. n. 148/2015), aveva chiarito come tutte le aziende classificate con il CSC identificativo del settore dell'Artigianato che rientrassero nel campo di applicazione del Fondo, per ciò solo, dovessero essere escluse dall'obbligo contributivo nei confronti del fondo di solidarietà residuale <sup>(37)</sup>, dunque escluse, per il settore di appartenenza, dal Fsbr (oggi Fis), in quanto attratte nel fondo alternativo.

Preclusa la contribuzione al fondo residuale, il datore di lavoro – quale principio generale – deve necessariamente contribuire al Fsba perché quest'ultimo, laddove esistente, rappresenta il punto (*rectius* fondo) di riferimento per gli operatori del settore. Se non si riconoscesse la vigenza di tale obbligo, evidentemente, tutta la costruzione legislativa entrerebbe in crisi laddove anche un solo datore di lavoro potesse

---

<sup>(35)</sup> Di tale avviso A. VENTURA, *op. cit.*, p. 316: «l'universalità del sistema non potrebbe (può) che essere garantita dal Fis con l'ulteriore conseguenza che quest'ultimo, da un punto di vista sistematico, dovrà essere considerato non soltanto un fondo di copertura per i settori nei quali non siano istituiti fondi bilaterali o alternativa, ma anche dei soggetti che, appartenenti a settori in cui operi un fondo alternativo, si ritengono non vincolati alla loro applicazione». Secondo M. FAIOLI, *Il sostegno al reddito attuato mediante fondi bilaterali di solidarietà*, in G. ZILIO GRANDI, M. BLASI (a cura di), *op. cit.*, pp. 410 ss., «il datore di lavoro non può optare di aderire a uno dei fondi costituiti, venendo attratto dalla contrattazione collettiva di riferimento, a cui si è assoggettato, che rinvierà all'accordo istitutivo del fondo di solidarietà (nel caso di Fsb inpsizzato o Fsba), con prevalenza sui codici Inps di inquadramento previdenziale», di modo che, «se si costituirà un fondo Fsba, i datori di lavoro, riferibili a quell'accordo/contratto collettivo sottoscritto [...] saranno tenuti al versamento, con rischio di sanzioni e riscossione coattiva in caso di inadempimento contributivo».

<sup>(36)</sup> Si veda la circ. Inl n. 1/2020 sull'inquadramento ai fini previdenziali e assistenziali. In merito alle attività plurime, allorquando a ciascuna attività corrisponde una diversa classificazione Ateco 2007, l'Inl chiarisce che «laddove le attività plurime non siano connotate dai caratteri dell'autonomia funzionale ed organizzativa, ai fini dell'inquadramento rileva l'attività prevalente svolta con i lavoratori dipendenti, ritenendosi le altre attività sussidiarie o ausiliarie di quella principale».

<sup>(37)</sup> Circ. Inps n. 79/2015.

legittimamente non sostenere alcun fondo, dunque non contribuire al welfare negoziale. Un'opzione, questa, impraticabile, a non voler tradire lo spirito universalistico della riforma ma l'obiettivo – condivisibile – non sembra assistito da adeguato sistema normativo.

#### 4. *Attraverso il fondo*

Il Fsba, dal punto di vista giuridico, è un'associazione non riconosciuta e, in conseguenza di ciò, le regole che ne disciplinano il funzionamento sono attinte dal diritto privato, di modo che la contribuzione consegue all'adesione all'ente bilaterale nazionale per l'artigianato (Ebna). Lo stesso Fsba per l'Artigianato precisa che «la bilateralità prevista dagli accordi e dai contratti collettivi dell'artigianato è un sistema che coinvolge tutte le imprese aderenti e non aderenti alle associazioni di categoria firmatarie degli accordi medesimi» e che l'impresa assolve ogni suo obbligo in materia nei confronti dei lavoratori «aderendo alla nuova bilateralità ed ottemperando ai relativi obblighi contributivi»<sup>(38)</sup>.

È evidente come il legislatore, nell'intento di valorizzare le esperienze di bilateralità “collaudate” in quanto preesistenti al suo intervento, ne abbia “alterato” gli equilibri, forzando oltremodo le dinamiche sindacali, dimenticando che tali fondi erano e sono tutt'ora espressione dell'autonomia collettiva privata o, per meglio dire, trascurando le implicazioni derivanti dall'ineludibile tema dell'efficacia soggettiva del contratto di diritto comune.

Ma se l'obbligo ha una fonte esclusivamente contrattuale, come può il Fondo “imporre” l'adesione? Non sembra che, a fronte di un inadempimento contributivo, il Fsba abbia efficaci strumenti di reazione. Non solo, se con riferimento ai Fsb inpsizzati, si ritiene operante il principio dell'automaticità delle prestazioni, non espressamente escluso dal d.lgs. n. 148/2015 – cosicché in presenza di risorse, le prestazioni devono essere erogate ai lavoratori anche in caso di mancato versamento dei contributi da parte datoriale, sulla falsariga di ciò che accade nella previdenza ed assistenza obbligatoria (art. 2116 c.c.)<sup>(39)</sup> – tale disposizione non trova applicazione per i Fsba. In questo contesto appare piuttosto chiaro come il Fsba per l'artigianato abbia ritenuto di “utilizzare” il cura Italia per far valere le proprie “ragioni contributive”: l'art. 19, comma 6, del d.l. 18/2020 e successive modificazioni, come si è avuto modo di anticipare, ha disposto che i Fondi *ex art. 27* eroghino l'assegno ordinario ai lavoratori del settore, in virtù di un ingente impegno di spesa a carico del bilancio dello Stato. Sotto il profilo funzionale, il Fsba per l'Artigianato è disciplinato da un regolamento approvato dal Consiglio direttivo del fondo in data 7 luglio 2016, concernente l'assetto istituzionale e procedimentale, il quale ha ricevuto il “nulla osta” del Ministero del Lavoro. Tale regolamento, all'art. 12, individua le condizioni a cui è subordinata l'erogazione delle prestazioni di sostegno al reddito da parte del fondo, tra le quali vi è la regolare contribuzione al Fsba da parte dell'azienda datrice di lavoro.

---

<sup>(38)</sup> Si veda [www.fondofsba.it](http://www.fondofsba.it).

<sup>(39)</sup> S. CAFFIO, *Questioni in tema di finanziamento (e) di prestazioni (accessorie) dei fondi di solidarietà bilaterali*, in *LG*, 2020, pp. 488 ss.

La questione della regolarità contributiva come *conditio* per l'erogazione dell'assegno (anche con causale Covid-19) abbraccia simultaneamente tre situazioni di fatto differenti tra loro: il problema, evidentemente, concerne i datori di lavoro iscritti al sistema contrattuale e perciò obbligati al versamento, ma inadempienti; i datori di lavoro che hanno aderito al Fondo, ma non in regola con la contribuzione e, quindi, in condizione di morosità; i datori di lavoro che al Fondo non hanno aderito e non hanno intenzione di farlo, inadempienti rispetto ad un generico obbligo di contribuzione al sistema previdenziale strutturato sui fondi.

Ciò che accumuna tali situazioni è, di contro, la presa di posizione del Fsba per l'Artigianato che, ritenendo di attenersi pedissequamente al regolamento, ha sin da subito messo in chiaro che i datori di lavoro artigiani non in regola con la contribuzione possono accedere alla prestazione Covid-19 soltanto procedendo all'iscrizione a Fsba e alla regolarizzazione della propria posizione contributiva <sup>(40)</sup>.

In data 2 marzo 2020 il Fsba Artigianato adottava una delibera d'urgenza, in attuazione dell'accordo interconfederale raggiunto da Confartigianato Imprese, Cna, Casartigiani e Clai il 26 febbraio, che, tra le altre cose, introduceva una nuova causale di sostegno al reddito, denominata "Covid-19", in relazione alla quale, in deroga al regolamento interno, veniva meno temporaneamente sia il requisito dei 90 giorni di anzianità aziendale necessari per accedere alle misure, sia quello dei sei mesi di regolarità contributiva richiesti alle aziende neocostituite.

Successivamente, con delibera dell'8 aprile 2020 n. 3, «verificata la legittimità della posizione del Fondo attraverso la interlocuzione intercorsa tra il Presidente del Fondo e il Ministro del Lavoro», il Fsba concedeva una sorta di moratoria agli artigiani non in regola: non solo i datori di lavoro vincolati alla contrattazione collettiva dell'artigianato, sottoscritta da Confartigianato Imprese, Cna, Casartigiani, Clai, Cgil, Cisl, Uil, che non abbiano regolarizzato la propria posizione rispetto alla bilateralità dell'artigianato, ma altresì «i datori di lavoro artigiani, inquadrati per i profili previdenziali nel settore dell'artigianato non regolari alla data del 23 febbraio 2020 in relazione al contributo di cui all'art. 27 d.lgs. n. 148/2015 e d.m. 26 aprile 2016» venivano ammessi ad una sorta di "piano di rientro" per adempiere all'obbligazione contributiva riferita al triennio precedente (i datori di lavoro, per accedere alla prestazione, dovevano impegnarsi al pagamento di trentasei rate dal 1° gennaio 2021 sino al 31 dicembre 2023). Insomma, la posizione chiara del Fondo è che l'assegno introdotto dal Cura Italia e poi, ancorché a carico della fiscalità generale, una volta rifluito nel Fsba, debba essere amministrato dal Fondo secondo le sue regole, in altre parole attenendosi al regolamento interno, il quale presuppone, come noto, per l'erogazione di qualsiasi prestazione, la regolarità contributiva del datore di lavoro <sup>(41)</sup>.

---

<sup>(40)</sup> Comunicato stampa Fsba, *Istruzioni per presentare le domande relative alle prestazioni Covid-19*, in [www.fondofsbaitalia.it](http://www.fondofsbaitalia.it).

<sup>(41)</sup> Così M. FAIOLI, *Covid-19 e istituti speciali di sostegno al reddito*, cit., p. 178: «I datori di lavoro, già assoggettati ai fondi di solidarietà alternativi, sono obbligati a rivolgersi a essi, nell'attuale modalità de-burocratizzata, non alla Cigd. Del resto, il vincolo al fondo di solidarietà alternativo dipende dall'inquadramento per i fini previdenziali e non dal contratto collettivo applicato. Ciò significa che l'adempimento contributivo a favore del fondo di solidarietà alternativo non è oggetto di un potere di opzione: il datore di lavoro (agenzia di somministrazione per Formatemp, artigiano per Fsba) è tenuto a adempiere la contribuzione perché la norma di legge così prevede».

Ne conseguirebbe, per i lavoratori alle dipendenze di aziende inadempienti, l'impossibilità di accedere al trattamento di sostegno al reddito: questi ultimi non potrebbero fare altro che agire nei confronti del proprio datore di lavoro per vedersi riconosciuto il diritto all'integrità della posizione assicurativa <sup>(42)</sup> e ottenere la condanna di parte datoriale al pagamento del dovuto a favore di Fsba, ovvero al risarcimento del danno in relazione alla perdita della prestazione subita per effetto dell'inadempimento datoriale. *In extremis*, potrebbero tentare un'impervia "scalata" giudiziaria agendo contro il fondo *ex art.* 2116 c.c. (coscienti, però, che il principio di automaticità non dovrebbe operare con riferimento ai fondi alternativi e, sicuramente, è escluso dal regolamento Artigiani, il quale prevede, come anzidetto, la necessaria corrispettività della prestazione erogata) <sup>(43)</sup>.

Di diverso avviso è stata la circ. Inps 28 marzo 2020, n. 47, la quale, al punto d.1.1), chiarisce che «in riferimento a quanto previsto dal d.l. n. 18/2020, non rileva se l'azienda sia in regola con il versamento della contribuzione al Fondo». L'ente previdenziale specifica, nel prosieguo, che l'unico requisito rilevante ai fini dell'accesso all'assegno ordinario con causale "emergenza Covid-19" è l'ambito di applicazione soggettivo del datore di lavoro, identificato dal codice di autorizzazione "7B".

In seguito a tale intervento chiarificatore, si è però rilevato come ciò solo non valga ad escludere finanche la necessità di adesione al Fsba, allorquando l'azienda in questione non abbia svolto alcuna operazione di iscrizione e/o comunicazione al fondo stesso. In altre parole, ammesso e non concesso che possa prescindere dalla regolarità contributiva, di fatto disapplicando la regolamentazione interna al fondo, sarebbe comunque necessaria quantomeno l'adesione, come "documento di riconoscimento" nel sistema.

La posizione rischia di apparire miope allorché non tenga conto della straordinarietà dell'intervento legislativo in piena emergenza: l'obiettivo dell'art. 19, comma 6, decreto cura Italia, era quello di rinvenire un canale preesistente (e quindi di rapida "messa in funzione") *attraverso* il quale erogare la prestazione di integrazione salariale ai dipendenti occupati dalle imprese operanti nei settori di cui all'art. 27, d.lgs. n. 148/2015. Né tale proposito è mutato con i provvedimenti legislativi che si sono succeduti. Il legislatore non ha certo l'intento di incentivare le iscrizioni presso tali fondi, almeno non in questo frangente. Per tale ragione, l'erogazione delle prestazioni di sostegno da parte dello Stato non può essere subordinata a requisiti ulteriori che non siano l'appartenenza al settore di riferimento del Fondo stesso: la richiesta di prestazione Covid-19 non può, pertanto, essere condizionata all'instaurazione del vincolo associativo con il fondo e men che meno al pagamento dei premi pregressi <sup>(44)</sup>.

---

<sup>(42)</sup> Per approfondire si veda D. MESITI, *Estinzione dell'obbligazione contributiva nel rapporto di lavoro subordinato*, Giuffrè, 2019, pp. 128 ss., sul diritto alla giusta posizione contributiva; pp. 157 ss. sull'esecuzione forzata dei crediti contributivi.

<sup>(43)</sup> M. FAIOLI, *Artigiani, CIGD con contributi regolari*, in *Il Quotidiano del Lavoro*, 1° aprile 2020.

<sup>(44)</sup> Del resto «risulterebbe irragionevole, in siffatto contesto di emergenza, lasciare privi di provvidenze pubbliche i lavoratori che non hanno alcuna responsabilità e che, diversamente, dovrebbero subire le conseguenze del comportamento illecito del datore di lavoro», così S. CAFFIO, *Prestazioni dei fondi di solidarietà bilaterali e inadempimento contributivo datoriale*, in *LG*, 2020, p. 487. Inoltre «il datore, che per sfuggire agli obblighi contributivi ometta di presentare la richiesta di accesso alle prestazioni, (si esporrebbe) all'azione risarcitoria da parte dei dipendenti».

Lo Stato, ancora una volta e forse con maggior intensità nel governo dell'emergenza, individua nel Fondo un interlocutore per il dialogo con i settori di riferimento, riconoscendone e valorizzandone la funzione sociale. Sulla base di ciò assegna loro il ruolo di tramite per sostenere i lavoratori occupati nel settore. In altre parole, il Fondo opera come mandatario dello Stato e null'altro: a corroborare tale tesi vi è la circostanza che le risorse impiegate sono pubbliche (quindi – del tutto in controtendenza rispetto alla riforma del 2015 – a carico della fiscalità generale) <sup>(45)</sup> <sup>(46)</sup>.

La prima battuta d'arresto in questo testa a testa tra Fsba e artigiani non iscritti, come previsto, non ha tardato ad arrivare: un odontotecnico di Ragusa, costretto a ricorrere alle misure di sostegno al reddito per i suoi quattordici dipendenti, ha fatto ricorso al Tar per ottenere l'annullamento della delibera di urgenza del Fsba datata 2 marzo, delle modalità operative adottate dal fondo in aderenza all'accordo interconfederale del 26 febbraio, della delibera del consiglio direttivo del fondo e per quanto di ragione anche dell'accordo interconfederale del 26 febbraio 2020, ma, in particolare, della delibera n. 3/2020 che era proprio quella che consentiva l'accesso alle prestazioni di integrazione salariale solo ai datori di lavoro che si impegnavano a regolarizzare la propria posizione contributiva nel periodo pattuito, oltre che di ogni altro atto presupposto e/o consequenziale anche potenzialmente lesivo degli interessi del ricorrente. Quest'ultimo sosteneva si trattasse di un arbitrio, idoneo a «stravolgere le intenzioni assistenziali manifestate dal legislatore». Il Presidente della Sezione III *quater* del Tar Lazio, con decreto 19 aprile 2020, pronunciandosi sull'istanza di misure cautelari monocratiche *ex art.* 61 c.p.a., ha disposto che al ricorrente venisse consentito di presentare domanda di accesso all'assegno ordinario di integrazione salariale senza la preventiva iscrizione alle associazioni, nelle more della notificazione del ricorso <sup>(47)</sup>. A fronte di ciò con tale decreto ha ordinato all'Ente Nazionale Bilaterale dell'Artigianato e al Fsba di consentire senza indugio la presentazione della domanda di concessione del beneficio al ricorrente <sup>(48)</sup> <sup>(49)</sup>.

---

<sup>(45)</sup> «A sostegno della erogabilità dei trattamenti vi è da considerare che i costi delle prestazioni erogate per la causale Covid-19, gravano per i Fsb e i Fsba in gran parte e per il Fis totalmente, sulle risorse statali appositamente stanziare con l'effetto di escludere possibili ripercussioni sui rigidi equilibri finanziari imposti a tutti i fondi dall'art. 35, d.lgs. n. 148/2015», così S. CAFFIO, *Prestazioni dei fondi di solidarietà bilaterali*, cit., p. 487.

<sup>(46)</sup> A tal proposito da ultimo l'art. 3, comma 3, del d.i. 30 maggio 2020 ha ribadito che laddove dal monitoraggio di ciascun Fondo dovesse emergere, anche in via prospettiva, che, sulla base delle domande di accesso alle prestazioni, sia in procinto di venire meno l'equilibrio di bilancio dei Fondi, gli stessi non prendono in considerazioni ulteriori domande per l'accesso alle prestazioni medesime, «ferma restando la possibilità di adozione da parte dei Fondi di forme ulteriori di finanziamento ai sensi dell'art. 27, comma 4 d.lgs. 148/2015».

<sup>(47)</sup> N. AMADORE, *Artigianato, cassa anche ai non iscritti al Fondo*, in *Il Quotidiano del Lavoro*, 21 aprile 2020.

<sup>(48)</sup> Come precisa M. FAIOLI, *Covid-19 e istituti speciali di sostegno al reddito*, cit., p. 178, «il provvedimento d'urgenza del Tar Lazio ha accolto parzialmente la richiesta dando la possibilità di iscriversi al sistema digitale Fsba per richiedere la prestazione a favore dei lavoratori, ma al contempo *non ha assolutamente autorizzato il datore di lavoro ricorrente a non pagare il dovuto*». Tuttavia «Fsba, già dal 1° aprile 2020 consente ai datori di lavoro artigiani, non in regola con la contribuzione obbligatoria per legge, di presentare istanza per l'accesso alle prestazioni Covid-19. Il provvedimento del Tar non ha mutato, dunque, in alcun modo lo stato delle cose».

<sup>(49)</sup> Tuttavia nei decreti del TAR Lazio 20 aprile 2020, n. 2897, e 26 maggio n. 4047, «l'organo giudicante non sembra aver sentenziato sulla questione del vincolo associativo, lasciando così la possibilità (e il diritto) al fondo di richiedere, contestualmente alla presentazione della domanda per l'accesso

Successivamente, in data 25-26 maggio, nell'ambito del medesimo procedimento cautelare, il collegio ha emesso un nuovo decreto confermativo del precedente <sup>(50)</sup>.

Resta da sciogliere, a monte, il nodo della giurisdizione: lo stesso decreto urgentissimo del 19 aprile lascia «impregiudicata ogni valutazione in materia», specificando come si tratti sì di «fondi teleologicamente destinati a soddisfare interessi pubblici», ma «per la concessione dei quali ci si confronta unicamente con posizioni di diritto soggettivo nella vincolata sussistenza dei requisiti legittimanti». Se la posizione qualificata attivata nei confronti dell'Ente è un diritto soggettivo, dovrebbe perciò escludersi la giurisdizione del Tar a favore di quella del giudice ordinario in funzione di giudice del lavoro <sup>(51)</sup> <sup>(52)</sup>.

Se il contenzioso giudiziario è ancora ai suoi esordi, i primi commentatori hanno rilevato come l'accesso incondizionato delle imprese artigiane non “bilateralizzate” vada ponderato con cautela per contrastare prassi elusive <sup>(53)</sup>. In particolare si è posto l'accento sulla circostanza che, sebbene il contributo erogato mediante assegno sia a carico dello Stato, il Fondo sostenga dei costi di gestione e funzionamento senza godere di finanziamenti pubblici a tale scopo e senza peraltro essere dotato di poteri

---

alle prestazioni, la regolarizzazione dell'iscrizione e della contribuzione», così G. PIGLIALARMI, [Le fonti normative in materia di ammortizzatori sociali “sotto giudizio”: un primo quadro di sintesi del comparto artigiano](#), in *Boll. ADAPT*, 2020, n. 27.

<sup>(50)</sup> Da ultimo, con sentenza del 24 dicembre 2020, i giudici del Tar Lazio hanno accolto la domanda di annullamento dei provvedimenti impugnati limitatamente alla previsione dell'obbligo di iscrizione al Fondo laddove da tale iscrizione venga fatto discendere il sorgere dell'obbligazione contributiva in capo al datore di lavoro a favore del Fondo medesimo. Dunque, la richiesta di iscrizione all'Ente bilaterale artigianato, e la conseguente iscrizione al Fsb a per usufruire della Cassa Integrazione causale Covid, può ritenersi legittima solo «ove interpretata nel senso di mero adempimento di carattere burocratico secondo modalità digitale di accesso alla piattaforma che permette di presentare le istanze», si veda N. AMADORE, Domande Cig al fondo bilaterale dell'artigianato senza versare le quote, in *Il Quotidiano del Lavoro*, 29 dicembre 2020.

<sup>(51)</sup> Sembrerebbe la posizione assunta da L. NOGLER, *Gli ammortizzatori sociali nell'artigianato*, relazione alla giornata webinar, *Emergenza e riemersione – Le prospettive del diritto del lavoro prima e dopo*, Università degli Studi di Udine, rivista *Labor*, 27 maggio 2020. Il lavoro nel diritto. L'A. dell'intervento specifica come tale giurisdizione in capo al giudice del lavoro sia stata confermata in passato rispetto ad altre attività degli Enti bilaterali dell'artigianato, sia a livello regionale che a livello nazionale. L'A. altresì precisa che pur trattandosi di un diritto soggettivo, non corrisponde da parte dell'Ente un obbligo di erogazione dell'assegno, nel senso che l'ente ha l'obbligo di erogare l'assegno nei soli limiti in cui ci sia una capienza finanziaria nel fondo (il limite della mutualizzazione).

<sup>(52)</sup> Si segnala, sebbene con riferimento a fattispecie non del tutto assimilabile alla presente, [Trib. Viterbo decreto 1° luglio 2020, n. 3268](#), in *Boll. ADAPT*, 2020, n. 27. Il Giudice del Lavoro si è pronunciato su ricorso *ex art. 700 c.p.c.* La questione verteva intorno ad un diniego dell'Inps a corrispondere ai dipendenti in forza presso un'impresa artigiana l'assegno Cig in deroga *ex art. 22, d.l. n. 18/2020*, malgrado l'autorizzazione – determina e decreto autorizzatorio – della Regione Lazio. L'Inps ha motivato il diniego sul presupposto che si trattasse di una prestazione a carico del Fondo di solidarietà bilaterale dell'artigianato in virtù della qualificazione artigiana della ricorrente. Il Tribunale ha accolto la doglianza preliminare circa la competenza delle Regioni a concedere il trattamento (l'Inps si occupa esclusivamente dell'erogazione). Ha ritenuto assorbita, invece, la questione di merito circa l'identificazione del soggetto deputato ad erogare la prestazione integrativa. Per ciò che rileva in questa sede, parrebbe trattarsi di un punto a favore della giurisdizione del Tribunale civile in funzione di Giudice del lavoro in materia.

<sup>(53)</sup> L.G. LUISETTO, *La bilateralità artigiana alla prova dei free riders*, in *Labor*, 19 maggio 2020.

autoritativi, al pari di una P.A., che agevolino il recupero della contribuzione previdenziale non corrisposta dalle imprese iscritte <sup>(54)</sup>.

La serrata discussione circa i Fsba e la loro “obbligatorietà di settore” non sembra destinata a placarsi, per ora <sup>(55)</sup> <sup>(56)</sup>.

## 5. Conclusioni

Ciò che il legislatore del 2015 aveva in mente in sede di riforma degli ammortizzatori sociali in costanza di rapporto era un intreccio di norme auto conclusive. La realtà è molto diversa e le crepe nella costruzione sono ormai evidenti.

Tuttavia non può che prendersi atto che i fondi di solidarietà bilaterali alternativi, immersi come sono, sin dalla loro genesi, nella contrattazione collettiva e aventi natura giuridica privatistica, incontrano il limite dell'efficacia soggettiva con riferimento alle regole interne di funzionamento.

D'altra parte, lo schema normativo predisposto dal legislatore, pur attribuendo a detti fondi – con una scelta di politica legislativa legittima, ma non necessitata – un ruolo pubblicistico in virtù della funzione sociale affidata loro, previdenziale in senso lato <sup>(57)</sup>, non è riuscito a superare le difficoltà sistematiche derivanti da principi di libertà associativa presidiati da norme di rango costituzionale.

Ancora una volta, il punto di necessaria convergenza e contatto tra norma statutale e contrattazione collettiva diventa “luogo di confine” in cui riemergono le difficoltà imposte dall'applicazione delle regole proprie dell'autonomia contrattuale collettiva, quindi del contratto di diritto comune, in ambiti la cui regolamentazione, afferendo interessi pubblicistici, postula l'efficacia *erga omnes*.

Invece, anche nella fattispecie in esame, la funzione attribuita *ex lege* ai Fondi deve lasciare il passo all'autonomia contrattuale quanto alla libertà di fissare i presupposti di partecipazione all'attività associativa.

I Fsba sono creature di chiara matrice contrattuale collettiva e questo è il loro punto di forza (che lo stesso legislatore ha voluto preservare in sede di riforma), ma al contempo di estrema debolezza (nell'interfacciarsi con soggetti al di fuori del sistema contrattuale di riferimento).

---

<sup>(54)</sup> L. NOGLER, *op. cit.*

<sup>(55)</sup> Si segnala a tal proposito l'emendamento al decreto Cura Italia presentato dal Pd finalizzato all'esclusione del requisito della regolarità contributiva e dell'iscrizione almeno triennale per l'accesso al trattamento dell'assegno ordinario per le aziende artigiane.

<sup>(56)</sup> Si veda *Fondo bilaterale: l'iscrizione è per legge*, in *Il Quotidiano del Lavoro*, 23 aprile 2020: «In merito alla notizia della pronuncia del Tar Lazio che avrebbe ordinato al Fondo di solidarietà bilaterale per l'artigianato (Fsba) di consentire ai datori di lavoro artigiani di presentare domanda delle prestazioni Covid-19, prescindendo dall'iscrizione al fondo, Fsba ribadisce che al fondo stesso “non ci si iscrive, ma si è vincolati a esso per norma di legge. La legge obbliga tutti i datori di lavoro artigiani a versare la contribuzione”. E il provvedimento del Tar Lazio, “al 21 aprile non ancora notificato – precisa Fsba – non muta lo stato delle cose, posto che il datore di lavoro non in regola con la contribuzione, ha già oggi il potere di presentare istanza per le prestazioni Covid-19, impegnandosi alla successiva regolarizzazione”».

<sup>(57)</sup> Si prende atto cioè del «la tendenza, ormai radicata nell'ordinamento, ad assegnare alla previdenza integrativa il compito di concorrere, in collegamento con quella obbligatoria, alla realizzazione degli scopi enunciati dall'art. 38, secondo comma della Costituzione», così C. cost. 28 luglio 2000, n. 393.

L'art. 27 del d.lgs. n. 148/2015, tuttavia, non consente ai datori di lavoro non iscritti ad alcune delle associazioni che hanno costituito il fondo alternativo di aderire al Fis. L'obbligo di adesione al fondo bilaterale alternativo, quindi, sul piano sistematico soddisfa – con norma ordinaria – interessi riconducibili all'art. 38, comma 2, Cost., e il ruolo attribuito ai fondi alternativi, nella fase ordinaria dello svolgersi dell'attività economica del Paese, ha potuto consentire di “forzare” le regole di funzionamento interne ed “alterare” le coordinate identitarie di tali soggetti, ma le discrasie sono riemerse al sorgere di interessi contrapposti, che in quanto tali devono trovare composizione nelle pronunzie della magistratura, necessariamente ancorate al diritto positivo.

E in tal senso permangono, ed è evidente, i dubbi di legittimità per contrarietà quantomeno alle libertà di associazione e di iniziativa economica privata.

Uno sforzo sistematico sarebbe stato necessario, perché, come noto, la Corte Costituzionale ha anche di recente ribadito che la Costituzione italiana richiede «un continuo e vicendevole bilanciamento tra principi e diritti fondamentali, senza pretese di assolutezza per nessuno di essi». Ancora, «il punto di equilibrio, proprio perché dinamico e non prefissato in anticipo, deve essere valutato – dal legislatore nella statuzione delle norme e dal giudice delle leggi in sede di controllo – secondo criteri di proporzionalità e di ragionevolezza, tali da non consentire un sacrificio del loro nucleo essenziale»<sup>(58)</sup>.

Ci si deve allora chiedere se la condivisibile ed apprezzata finalità di estensione delle garanzie di sostegno nei confronti dei lavoratori operanti in settori esclusi dal campo di applicazione del Titolo I del d.lgs. n. 148/2015 non meriti la rinnovata attenzione del legislatore, e quindi un intervento che eviti di affidare alla giurisdizione la soluzione di complesse questioni di sistema che mettono in discussione i rapporti tra ordinamento intersindacale e normativa statutale.

Un *restyling* normativo, che consenta agli artigiani “dissidenti” di confluire nel Fis appare oggi quanto mai auspicabile per rifuggire ancora una volta dalle censure di incostituzionalità e dalle criticità emerse e contribuirebbe a scongiurare pratiche elusive del disegno normativo.

Quest'ultimo, malgrado le criticità operative, persegue finalità essenziali per la tenuta del reddito e della stessa occupazione nei settori interessati, come l'emergenza pandemica, in tutta la sua dirompenza, ha dimostrato.

---

<sup>(58)</sup> Corte cost., 9 aprile 2013, n. 85.

## Fondo di solidarietà volo e CIGS per crisi settore aereo

*di Michele Calabria*

**Abstract** – Nel lavoro che si offre saranno analizzate le misure che, nell'emergenza determinata dal dilagare del Covid-19, il legislatore nazionale ha adottato relativamente alle imprese operanti nel settore aereo. L'aviotrasporto civile, come si vedrà, oltre che essere un settore di rimarchevole importanza occupazionale, assolve una funzione strategica in riferimento ai collegamenti di alcune aree del Paese particolarmente sensibili. Quanto alla tutela dei livelli occupazionali le misure Covid-19 correlate adottate dal legislatore non differiscono rispetto a quelle pensate per la generalità dei settori occupazionali dell'economia nazionale, si è anche ivi ricorso, infatti, ad un massiccio intervento dell'integrazione del reddito in costanza di lavoro, e all'intervento dei fondi di categoria. In tale convulso momento storico, per giunta, si registra anche il completamento del passaggio di Alitalia sotto il controllo dello Stato.

**Abstract** – The work that is offered will analyse the measures that, in the emergency caused by the spread of Covid-19, the national legislator has adopted in relation to companies operating in the aviation sector. Civil air transport, as will be seen, in addition to being a sector of considerable occupational importance, performs a strategic function in relation to the connections of some particularly sensitive areas of the country. To protect employment levels, the related Covid-19 measures adopted by the Legislator do not differ from those conceived for the generality of the occupational sectors of the national economy, in fact, a massive intervention of income integration in constant work has been used, and the intervention of the sector funds. Moreover, in this convulsive historical moment, the fulfilment of the passage of Alitalia under state control is also recorded.

**Sommario:** 1. Introduzione. – 2. Gli interventi dello Stato eurocompatibili nel settore aereo. – 3. Le disposizioni su Alitalia. – 4. L'estensione della tutela operata con l'istituzione del Fondo compensazione *dei danni subiti dal* settore aereo. – 5. Le disposizioni sul Fondo di solidarietà per il settore aereo. – 6. Conclusioni.

### 1. Introduzione

Uno dei settori maggiormente interessati in senso negativo dal dilagare dell'agente virale pandemico SARS-CoV-2 è quello del trasporto aereo. In detto ambito si sono registrati molteplici interventi della decretazione d'urgenza. Il d.l. n. 18/2020 o "cura Italia", ne ha trattato relativamente alle *Misure urgenti per il trasporto aereo* (art. 79) e *Incremento dotazione del Fondo di solidarietà per il settore aereo* (art. 94). Da ultimo si registra la disciplina offertane dal d.l. n. 34/2018 o "decreto rilancio", conferente norme per *l'istituzione di un fondo compensazione danni settore aereo* (art. 198), *disposizioni per il trasporto aereo* (art. 202), *trattamento economico minimo per il personale del trasporto aereo* (art. 203) ed *incremento dotazione del Fondo di solidarietà per il settore aereo* (art. 204).

## 2. Gli interventi dello Stato eurocompatibili nel settore aereo

La prima disposizione <sup>(1)</sup> principia col riconoscere il Covid-19 quale calamità naturale, e con ciò annoverabile tra gli aiuti di Stato consentiti in ossequio al dettato dell'art. 107, § 2, lett. *b*, TFUE. Le misure predette sono rivolte alle società di trasporto aereo che soddisfino due condizioni, ovvero, risultino titolari di licenza di trasporto aereo di passeggeri rilasciata dall'Ente nazionale aviazione civile (Enac); ancora, alla data di emanazione del d.l. n. 18/2020 esercitino oneri di servizio pubblico.

Con riferimento al primo dei requisiti anzidetti, si riporta che le condizioni prescritte per il rilascio di detta licenza sono rispettivamente contenute negli artt. 888 e 889 del Codice della navigazione, come sostituito per la parte relativa la navigazione aerea dal d.lgs. n. 96/2005, successivamente rimaneggiato dal d.lgs. n. 151/2006; dagli artt. 4-5 del regolamento (CE) n. 1008/2008 del 24 settembre 2008; dalla circ. Eal n. 16A.

Tali requisiti, per descrivere i quali non appare improvvido operare una integrazione tra i riferimenti normativi cui sopra, si sostanziano in una duplice natura, ovverossia amministrativa e patrimoniale.

Per quanto rileva gli adempimenti amministrativi, è necessario che le società di trasporto aereo che intendano richiedere l'intervento compensativo abbiano il principale centro di attività all'interno dello Stato verso il quale rivolgono l'istanza; risultino titolari di un Coa <sup>(2)</sup> rilasciato dalla competente autorità, dello stesso Stato, in materia di trasporto aereo; abbiano la proprietà o il possesso di uno o più aeromobili; la propria attività principale consista nella prestazione di servizi aerei, anche in maniera collaterale a qualsiasi impiego commerciale di aeromobili, o di questi riparazione e/o manutenzione; presentino, ancora, una compagine societaria che realizzi la detenzione della partecipazione maggioritaria da parte di stati membri o cittadini di stati membri; rispettino in ultimo, i requisiti prestabiliti in materia di copertura assicurativa di cui all'art. 11 e al regolamento (CE) n. 785/2004.

Segue quindi la disamina dei prescritti requisiti finanziari, i quali, finalisticamente volti al rispetto degli eventuali impegni assunti con l'utenza finale e precipuamente riportati all'art. 5 del regolamento (CE) n. 1008/2008, possono sinteticamente ridursi nella necessità che le società in parola posseggano disponibilità tali da permettergli di far fronte, in qualsiasi momento, agli impegni effettivi e potenziali stabiliti in base a presupposti realistici per un periodo di ventiquattro mesi a decorrere dall'inizio delle operazioni; nonchè, dette società devono necessariamente godere di disponibilità economiche che permettano loro di sostenere i costi fissi e operativi connessi con le operazioni secondo i loro piani economici, e determinati in base a presupposti realistici, per un periodo di tre mesi dall'inizio delle operazioni e senza tener conto delle entrate derivanti da dette operazioni.

Orbene, al fine di una più puntuale disamina del secondo dei requisiti richiesti dal d.l. n. 18/2020 per la concessione di misure statali è d'uopo un compito riferimento ai summenzionati «oneri di servizio pubblico», la cui disciplina è puntualmente riportata nel regolamento (CE) n. 1008/2008, artt. 16 e 17.

---

(1) Si veda l'art. 79, comma 1, d.l. n. 18/2020.

(2) Certificato Operatore Aereo.

Con la definizione in parola l'art. 16 identifica specifiche procedure attraverso le quali uno stato membro dell'Unione europea, al fine di garantire continuità territoriale e di trasporti al suo interno, renda obbligatorio lo svolgimento di un servizio aereo, idoneo a collegare una regione periferica o in via di sviluppo al resto dell'Unione e dello stato stesso, a ciò adempiendo secondo criteri di continuità, regolarità, capacità e tariffazione, cui i vettori non si atterrebbero se tenessero unicamente conto del proprio interesse economico <sup>(3)</sup>. Il tema in discussione ha assunto particolare importanza proprio in virtù del processo di liberalizzazione del mercato del trasporto aereo, compiuto a partire dal 1° aprile 1997 <sup>(4)</sup>, e rivolto alla realizzazione di spazio unico europeo dei trasporti. In tale contesto, da un lato si è imposta la presenza di un cospicuo numero di operatori commerciali il cui operato si confà a mere logiche di mercato, dall'altro ed a maggior ragione, ciò ha determinato la scarsa propensione degli stessi a far fronte agli oneri sociali relativi al trasporto e lo sviluppo di determinate aree geografiche, rendendo ancor più insopprimibile una forma di intervento dello Stato a propria tutela. L'art. 17 prosegue, invece, individuando le compensazioni che lo Stato membro interessato può riconoscere ad un vettore aereo selezionato a seguito di aggiudicazione di gara d'appalto svoltasi a norma dell'art. 16, § 10, TFUE; tali compensazioni non possono (esorbitare) «l'importo necessario per coprire i costi netti sostenuti per la prestazione dell'onere di servizio pubblico, tenendo conto dei conseguenti ricavi ottenuti dal vettore aereo e di un margine di profitto ragionevole» <sup>(5)</sup>.

In linea con quanto previsto dalla disciplina unionale pare porsi la normativa adottata dal Legislatore già nella prima fase dell'emergenza pandemica: si veda l'art. 79 del d.l. n. 18/2020, convertito con modificazioni nella l. n. 27/2020, il quale dispone che, a compensazione dei danni subiti a cagione dell'epidemia Covid-19 dalle compagnie aeree svolgenti oneri di servizio pubblico, sia prevista l'istituzione di un apposito fondo le cui erogazioni siano finalizzate esclusivamente alla continuità di mantenimento del servizio stesso.

L'articolato di cui alla disamina detta all'uopo due ulteriori adempimenti per l'istituzione di detto fondo.

Il primo, di natura meramente tecnica, ne rimette la disciplina realizzativa ad un decreto, di natura non regolamentare, adottato dal Mise di concerto con il Mef ed il Mit <sup>(6)</sup>, cui si demanda di stabilire la ripartizione delle cifre complessivamente stanziata ed inizialmente previste in 500 milioni di euro per il 2020, ma successivamente ridotte, quantunque con esclusiva destinazione a ristoro dei danni subiti dalle imprese che esercitano oneri di servizio pubblico, a 350 milioni di euro per l'anno 2020 <sup>(7)</sup>.

Il secondo, che pare essere più una condizione sospensiva, è rappresentato dal subordinare l'efficacia delle misure compensative anzidette all'approvazione della Commissione europea, giusta previsione dell'art. 108, § 3, TFUE.

---

<sup>(3)</sup> Cfr. art. 16, regolamento (CE) n. 1008/2008 del Parlamento europeo e del Consiglio.

<sup>(4)</sup> Cfr. regolamento (CEE) n. 2408/92 del Consiglio, del 23 luglio 1992, sull'accesso dei vettori aerei della Comunità alle rotte intracomunitarie.

<sup>(5)</sup> Cfr. art. 17, § 8, regolamento (CE) n. 1008/2008.

<sup>(6)</sup> Cfr. art. 202, comma 1, lett. a, d.l. n. 34/2020, che modifica l'art. 79, comma 2, del d.l. n. 18/2020.

<sup>(7)</sup> Cfr. l'art. 79, comma 7 del d.l. n. 18/2020 e l'art. 202, comma 1, lett. e, d.l. n. 34/2020, che sostituisce l'art. 79, comma 2, del d.l. n. 18/2020.

Nelle more del compimento del summenzionato procedimento autorizzatorio, al fine di garantire la continuità del trasporto aereo, ed evitare sia alle imprese operanti in detto settore onerate del servizio pubblico e non, di subire un pregiudizio grave ed irreparabile anche in conseguenza della ritardata accessibilità all'anzidetto fondo ed al perdurante protrarsi dello stato di emergenza connesso alla pandemia covid-19, è disposta la possibilità di ricorrere a sostanziosi anticipi.

Orbene, la disciplina di riferimento è quella contenuta all'art. 85, commi 5-6 del d.l. n. 104/2020, convertito con modificazioni nella l. n. 126/2020.

Quanto alle imprese operanti nel settore aereo ed onerate dello svolgimento del servizio pubblico, quindi in possesso dei requisiti di cui all'art. 79 co. 2 del d.l. n. 18/2020, convertito nella legge n. 26/2020, il Legislatore ha infatti introdotto la possibilità che, previa istanza delle suddette, il ministero dello sviluppo economico potesse concedere anticipi, per un massimo di 250 mln di euro sui 350 mln di euro cui ammontano ora le cifre previste all'art. 79 co. 7 del d.l. n. 18/2020 come modificato dall'art. 202 del d.l. n. 34/2020 <sup>(8)</sup>. Tale anticipo, comprensivo di tasso Euribor a sei mesi e maggiorato di mille punti base, non è dovuto in caso di positivo perfezionarsi della procedura autorizzatoria in sede unionale, nel qual caso sarà definitivamente acquisito dai beneficiari; mentre, in caso di restituzione il termine originario è fissato al 31/13/2020 <sup>(9)</sup>. Per le altre imprese operanti nel settore aereo ma *non* rientranti tra quelle onerate dello svolgimento del servizio pubblico, e per le medesime finalità sopra esposte, lo stanziamento a titolo di anticipo è di 50 mln di euro sui 130 mln di euro complessivamente previsti dall'art. 198 del d.l. n. 34/2020 convertito, con modificazioni dalla legge n. 77/2020<sup>10</sup>. Speculare alla disposizione precedente è quanto previsto per la definizione dell'interesse e l'eventuale termine di restituzione.

### 3. Le disposizioni su Alitalia

L'art. 79, d.l. n. 18/2020 prosegue dettando disposizioni specifiche relative alla definizione delle procedure di cessione dei complessi aziendali di Alitalia <sup>(11)</sup>. La disciplina è stata ulteriormente rimaneggiata con l'art. 202 del d.l. n. 34/2020.

---

<sup>(8)</sup> Cfr. art. 85 co. 5 del d.l. 104/2020 convertito, con modificazioni, dalla legge n. 126/2020.

<sup>(9)</sup> Cfr. art. 13 co. 2 del decreto milleproroghe per il 2021, approvato, mentre si scrive dal CdM del 24/12/2020, che sostituisce il termine 15/12/2020, contenuto nei co. 5-6 dell'art. 85 del d.l. n. 104/2020, convertito, con modificazioni dalla legge n. 126/2020, con la più generica dizione "entro sei mesi dall'effettiva erogazione e comunque entro l'anno 2021".

<sup>(10)</sup> Cfr. art. 85 co. 6 del d.l. 104/2020 convertito, con modificazioni, dalla l. n. 126/2020.

<sup>(11)</sup> Il processo di privatizzazione parte già dal 1996, quando il Governo decise di porre sul mercato una quota pari al 33% del capitale di Alitalia. Nel 1997 è la volta di una *joint venture* con KLM, che prevedeva lo spostamento dell'*hub* da Roma Fiumicino a Milano Malpensa ed una cospicua revisione in senso riduttivo dei voli da Milano a Linate. Nel 1998, tuttavia, tale tentativo fallisce per via del recesso della compagnia olandese, che nel 2002 sarà condannata a pagare una penale di 250 milioni di euro, cionondimeno, per l'allora compagnia di bandiera diventa sempre più improcrastinabile il compimento della privatizzazione. Nel 2001, a ridosso del crollo delle Twin Towers, Alitalia sigla una partnership con Air France, alla quale cede il 2% del proprio capitale azionario entrando a far parte di SkyTeam, l'allora terza più grande alleanza aerea al Mondo. Nel 2006 il Governo tenta la prima pingue dismissione della detenzione pubblica, collocando in vendita il 33% del capitale azionario attraverso una procedura di gara, la quale si mostra però infruttuosa, perché i vari concorrenti

La storia recente della compagnia nazionale del trasporto aereo parte dal 2017, momento nel quale la *joint venture* propose un piano industriale per il periodo 2017-2021, lo stesso, animato da intenti generativi di risparmio, prevedeva un massiccio numero di esuberanti e di riduzione dei costi del personale. Il piano, che pure aveva ricevuto una convergenza preliminare con le organizzazioni sindacali, veniva subordinato all'approvazione da parte dei lavoratori, che ritenuto insufficiente ne determinavano l'improcedibilità, e conseguentemente ne impediva la presentazione, da parte del Consiglio di Amministrazione della richiesta di amministrazione straordinaria.

L'iter cominciava il 2 maggio dello stesso anno, con l'ammissione alla procedura in parola e la nomina di una terna di commissari <sup>(12)</sup> che provvedevano a pubblicare il bando relativo alle manifestazioni di interesse per l'acquisto delle attività aziendali facenti capo alle società Alitalia S.p.a. ed Alitalia CityLiner S.p.a., a loro volta consistenti nei lotti *Aviation, Manutenzione, e Handling*. Nelle more del procedimento veniva disposto per le due società un finanziamento a titolo oneroso per 600 milioni di euro <sup>(13)</sup>, originariamente sottoposto a scadenza semestrale, per fronteggiare le indilazionabili esigenze economiche di carattere gestionale e garantire continuità del servizio di trasporto aereo. Sempre la medesima finalità conduceva lo Stato a fornire una seconda tranche di finanziamento, pari a 300 milioni di euro <sup>(14)</sup>, affinché, nelle more della realizzazione della procedura di cessione, non si assistesse a soluzione di continuità del servizio aereo né dell'integrità dei collegamenti in ambito nazionale, ribadendo, tuttavia, l'ineludibile obbligatorietà di sicura e prossima restituzione delle somme.

Tale restituzione avrebbe dovuto corrispondersi dapprima entro il 15 dicembre 2018, termine di adempimento che invece fu successivamente fatto coincidere con il trascorrere di trenta giorni dall'intervenuta efficacia della procedura di cessione, e comunque non oltre il 30 giugno 2019 <sup>(15)</sup>. L'ulteriore procrastinarsi del momento di

---

retrocedono appena avuta cognizione dell'ammontare dei debiti cui la società era afflitta. Gli albori della partecipazione privata si verificano nel 2008. L'istituto bancario Intesa San Paolo ed altre holding finanziarie italiane acquistano la Resco Uno S.r.l., modificandone assetto societario – da S.r.l. ad S.p.a. – denominazione sociale e ricapitalizzandola per oltre un miliardo di euro. Da questa azione nasce la CAI. In contemporanea a ciò, nella foga di arrestare l'eventuale acquisto delle quote di Alitalia da parte di Air France-KLM ed in risposta all'invito dell'allora Presidente del Consiglio circa l'indiscutibile necessità che una nazione come l'Italia mantenesse la proprietà di una compagnia aerea nazionale, uno stuolo di imprenditori asseritamente patriottici entrano in CAI, la quale acquista per circa un miliardo di euro la proprietà di Alitalia, o meglio, ne acquista la parte gemmata per scissione qualitativa, la così detta *best company*, la quale comprendeva la flotta di aeromobili e la compagnia aerea Air One, prossima al fallimento ed operante nelle tratte a corto raggio, mentre i debiti vengono mantenuti in capo ad Alitalia LAI, società pubblica in amministrazione straordinaria – c.d. *bad company*. Nasce la Alitalia – Compagnia Aerea Italiana S.p.a. La fortuna ha continuato a non arridere alla compagnia. Questa persisteva a mostrare gravi e continui segni di sofferenza finanziaria, che hanno condotto, rispettivamente, ad un nuovo intervento pubblico operato attraverso un ingresso in capitale azionario da parte di Poste Italiane, che per 75 milioni di euro ne acquisisce il 20%, e ad un interessamento da parte della compagnia emira Etihad Airways, la quale nel 2014, previo ottenimento del nulla osta da parte dell'antitrust europeo, entra in scena promettendo un piano di investimenti pari a 500 milioni di euro, ed acquisendo la quota del 49% di Alitalia – Compagnia Aerea Italiana S.p.a., da allora Alitalia – Società Aerea Italiana S.p.a., una *joint venture* con CAI.

<sup>(12)</sup> Cfr. d.m. 2 maggio 2018 del Mise.

<sup>(13)</sup> Cfr. l'art. 50, comma 1, d.l. n. 50/2017, convertito con modificazioni nella l. n. 96/2017.

<sup>(14)</sup> Cfr. l'art. 12, d.l. n. 148/2017, convertito con modificazioni nella l. n. 172/2017.

<sup>(15)</sup> Cfr. l'art. 2, d.l. n. 135/2018, convertito con modificazioni dalla l. n. 12/2019.

adempimento della restituzione si registrò con il d.l. n. 34/2019. Giova ricordare che le somme corrisposte a titolo di finanziamento oneroso furono interessate da una procedura di indagine accurata promossa dalla Commissione europea, nell'ambito delle prerogative riconosciutele, a seguito della quale, in risposta alle contestazioni mosse l'Italia ha ribadito trattarsi di aiuti concessi, in quanto rientranti nella casistica prevista dall'art. 107, § 3, TFUE.

Perdurando nelle perdite – si stimavano diverse decine di migliaia di euro al giorno – e non essendo ancora proficuamente svoltesi le ormai necessarie procedure di cessione, lo Stato intervenne codificando nel d.l. n. 37/2019 la possibilità per il Ministero dell'economia e delle finanze di entrare, «*nei limiti dell'importo maturato a titolo di interessi sul prestito concesso ad Alitalia – Società Aerea Italiana S.p.a.*», nel capitale sociale di una nuova compagnia, la «*NewCo Nuova Alitalia*». Il piano era orientato al trasferimento dei compendi aziendali già oggetto della procedura di amministrazione straordinaria; disponendo inoltre, per la stessa, la non applicazione delle disposizioni del d.lgs. n. 175/2016 <sup>(16)</sup> – *Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica* – oltre la restituzione del capitale corrisposto a titolo di finanziamento oneroso, per un ammontare pari a 900 milioni di euro, entro 6 mesi dall'inizio della procedura di ripartizione dell'attivo derivante dalla amministrazione straordinaria e nei limiti dell'attivo disponibile.

Il penultimo intervento di rilievo si registra ad opera del d.l. n. 137/2019, il quale, al fine di pervenire al trasferimento dei complessi aziendali facenti capo ad Alitalia – Società Aerea Italiana S.p.a. e delle società afferenti al medesimo gruppo, attraverso decreto adottato congiuntamente da Mise e Mef, disponeva un altro finanziamento oneroso per un ammontare di 400 milioni, da restituirsi entro il termine inizialmente coinciso in sei mesi dall'erogazione, successivamente prorogato al 31 dicembre 2020 <sup>(17)</sup> <sup>(18)</sup>, richiedendo il verificarsi di due condizioni, nello specifico, l'integrazione del programma di amministrazione straordinaria con un piano aziendale contenente precise iniziative di efficientamento e riorganizzazione di strutture ed attività aziendali, finalizzate al più tempestivo realizzarsi delle procedure di trasferimento che, tuttavia, prediligessero il mantenimento dell'unitarietà e dell'integrità aziendale <sup>(19)</sup>; ed infine, che le procedure di trasferimento dei complessi aziendali, come integrate dal nuovo piano cui si è fatto riferimento, avrebbero dovuto trovare conclusione entro il 31 maggio 2020 <sup>(20)</sup>.

L'ultimo capitolo della storia di Alitalia è stato scritto durante il periodo dell'emergenza Covid-19. La disposizione di riferimento è l'art. 79, d.l. n. 18/2020, rimaneggiato con apporto di sostituzioni e modifiche dal d.l. n. 34/2020 <sup>(21)</sup>.

---

<sup>(16)</sup> Cfr. l'art. 4, d.lgs. n. 175/2016, recante il divieto generale, per le amministrazioni pubbliche, di costituire, anche indirettamente, società aventi per oggetto la produzione di beni e servizi non strettamente necessarie al perseguimento delle proprie finalità istituzionali.

<sup>(17)</sup> Cfr. l'art. 45, d.l. n. 76/2020, convertito con modificazioni nella l. n. 120/2020.

<sup>(18)</sup> Cfr. l'art. 18 co. 3 del decreto milleproroghe per il 2021, approvato, mentre si scrive, dal CdM del 24/12/2020 e che sostituisce il termine del 31/12/2020 con quello del 30/6/2021.

<sup>(19)</sup> Cfr. l'art. 1, comma 3, d.l. n. 137/2019, convertito con modificazioni, nella l. n. 2/2020.

<sup>(20)</sup> Cfr. l'art. 1, comma 4, d.l. n. 137/2019, convertito con modificazioni, nella l. n. 2/2020.

<sup>(21)</sup> Cfr. l'art. 202, comma 1, lett. *b, c, d, e*, d.l. n. 34/2020, convertito con modificazioni dalla l. n. 77/2020.

Il cura Italia <sup>(22)</sup>, muovendo dalla «considerazione della situazione determinata su Alitalia – Società Aerea Italiana S.p.A. e di Alitalia CityLiner S.p.A.» <sup>(23)</sup>, peraltro già in amministrazione straordinaria, ha previsto la costituzione di una nuova, ennesima società pubblica <sup>(24)</sup>, interamente controllata dal Ministero dell'economia e delle finanze, ovvero controllata da una società a prevalente partecipazione pubblica anche indiretta <sup>(25)</sup>. L'art. 202 del d.l. n. 34/2020 interviene *sostituendo* tale previsione, e disponendo, subordinatamente all'approvazione della Commissione europea, la costituzione di una nuova società pubblica <sup>(26)</sup>, che eserciti attività di impresa nel settore del trasporto aereo di merci e persone e nella quale il Ministero dell'economia e delle finanze è autorizzato a partecipare al capitale sociale, con uno o più interventi, ed anche per il tramite di altre società a prevalente partecipazione pubblica, o, ancora, a rafforzare la dotazione patrimoniale per un ammontare pari a massimo tre miliardi di euro per l'anno 2020.

Permangono immutate le modalità di costituzione e regolazione della nuova società. Infatti l'atto costitutivo, l'oggetto sociale e lo statuto dovranno essere contenuti in un decreto del MEF, adottato di concerto con Mit, Mlps e Mise, e soggetto a registrazione presso la Corte dei Conti. Lo stesso decreto dovrà contenere tutte le indicazioni in merito alla nomina, durata in carica degli organi sociali, e con riferimento a questi ed agli amministratori investiti di particolari cariche dovrà altresì contenere l'indicazione delle remunerazioni ed il precipuo riferimento ai criteri di mercato assunti a parametro per tale determinazione.

La società di nuova costituzione pare potersi porre in uno stato di continuità operativa con le precedenti Alitalia – Società Aerea Italiana S.p.A. e di Alitalia CityLiner S.p.A.

---

<sup>(22)</sup> Cfr. il d.l. n. 18/2020, convertito con modificazioni dalla l. n. 27/2020.

<sup>(23)</sup> Alitalia CityLiner S.p.a. è la compagnia che compie i voli della rete Alitalia, fornita del codice aereo di quest'ultima c.d. "punto a punto", quindi su tratte medio brevi, con coefficienti di riempimento di aeromobili variabili da poche decine a 100 posti. È subentrata ad Alitalia Express, già vettore regionale del vecchio gruppo Alitalia – Linee Aeree Italiane; inoltre apporta passeggeri dagli aeroporti minori verso l'aeroporto principale di Alitalia (Roma Fiumicino) secondo il concetto delle operazioni *bub and spoke*. La sua genesi avviene come Air One CityLiner, sussidiaria regionale della compagnia aerea Air One ed inizia le operazioni di volo il 7 giugno 2006, dopo il rilascio del Coa da parte di Enac. A febbraio 2007 la Compagnia inaugura il suo primo volo internazionale, sulla tratta Torino-Parigi CDG, e da quel momento ha visto ampliare la sua rete internazionale sempre di più. Dal 13 gennaio 2009, con la fusione di Alitalia ed Air One, Air One CityLiner diviene parte di Alitalia – Compagnia Aerea Italiana. Con il conseguente riposizionamento dei marchi commerciali risulta la seguente partizione: ad Alitalia spetta la gestione del prodotto di compagnia tradizionale, ad *Air One* compete quello di compagnia *low cost*, mentre ad Air One CityLiner compete quello di compagnia *regional* del gruppo in sostituzione di *Alitalia Express*, con successiva ridenominazione in Alitalia CityLiner avvenuta nell'aprile del 2011.

<sup>(24)</sup> Cfr. l'art. 79, comma 3, d.l. n. 18/2020, convertito con modificazioni dalla l. n. 27/2020.

<sup>(25)</sup> Cfr. l'art. 2, comma 1, lett. g, d.lgs. n. 175/2016: «partecipazione indiretta» ovvero la partecipazione in una società detenuta da un'amministrazione pubblica per il tramite di società o altri organismi soggetti a controllo da parte della medesima amministrazione pubblica.

<sup>(26)</sup> Cfr. l'art. 202, comma 1, lett. b, d.l. n. 34/2020: «è autorizzata la costituzione di una nuova società interamente controllata dal Ministero dell'economia e delle finanze ovvero controllata da una società a prevalente partecipazione pubblica anche indiretta».

Tanto parrebbe desumersi dalla lettura della norma che, subordinatamente alla redazione entro trenta giorni <sup>(27)</sup> dalla costituzione della società, di un piano industriale in cui siano puntualmente indicate «strategie di sviluppo ed ampliamento dell'offerta», oltre «strategie strutturali di prodotto» <sup>(28)</sup>, successivamente trasmesso alle Camere per l'espressione del parere da parte delle Commissioni parlamentari competenti per materia, espresso nel termine perentorio di trenta giorni dalla data di assegnazione <sup>(29)</sup>, riferisce la possibilità per la costituenda società di acquisire, o noleggiare, anche a trattativa diretta, rami d'azienda di imprese titolari di licenza di trasporto aereo rilasciata dall'Enac in amministrazione straordinaria.

A tali ultime infatti, la società di nuova costituzione, o quelle da essa eventualmente controllate o partecipate, potrà subentrare nei contratti in essere per la prestazione di servizi pubblici essenziali che abbiano rilevanza sociale o afferiscano ad un piano di continuità territoriale. Le menzionate finalità pubblico-essenziali potranno altresì essere perseguite, *ex novo*, stipulando apposito contratto di servizio tra Mit, di concerto con i Mise e Mef, oltre che con gli Enti pubblici territorialmente competenti.

Robusto è sicuramente l'intervento economico previsto per tale operazione, stimato in circa 3 miliardi di euro per l'anno 2020, ripartiti come segue, 2 miliardi di euro in termini di saldo netto da finanziare e fabbisogno ottenuti, per l'anno 2020, da corrispondente riduzione del Fondo per esigenze indifferibili connesse ad interventi non aventi effetto sull'indebitamento netto delle PA di cui all'art. 3, comma 3, del d.l. n. 3/2020 <sup>(30)</sup>; 850,3 milioni di euro, per il medesimo anno, ottenuti in termini di saldo netto da finanziare e fabbisogno; infine 300 mila euro, sempre per l'anno 2020, ottenuti in termini di indebitamento netto ai sensi dell'art. 265 del d.l. n. 34/2020 <sup>(31)</sup>.

---

<sup>(27)</sup> Cfr. l'art. 79, comma 4-*bis*, d.l. n. 18/2020, introdotto dall'art. 202, comma 1, lett. *b*, del d.l. n. 34/2020, convertito con modificazioni dalla l. n. 77/2020.

<sup>(28)</sup> *Ibidem*.

<sup>(29)</sup> *Ibidem*.

<sup>(30)</sup> Cfr. legge di conversione, l. n. 77/2020, che ha introdotto la dizione «decreto-legge 5 febbraio 2020, n. 3, convertito, con modificazioni, dalla legge 2 aprile 2020, n. 2».

<sup>(31)</sup> Si riporta il testo della norma: «Agli oneri derivanti dagli articoli 1, 2, 5, 14, 15, 19, 20, 22, 23, 24, 25, 26, 27, 28, 29, 30, 31, 36, 38, 40, 42, 43, 44, 48, 49, 52, 65, 67, 68, 69, 70, 71, 72, 73, 74, 78, 82, 84, 85, 92, 94, 98, 101, 102, 103, 104, 105, 106, 107, 111, 112, 115, 119, 120, 123, 124, 125, 129, 130, 133, 136, 137, 143, 145, 147, 152, 153, 157, 175, 176, 177, 178, 179, 180, 181, 182, 183, 184, 186, 187, 188, 189, 190, 195, 196, 197, 198, 199, 200, 201, 202, 204, 209, 210, 211, 214, 219, 222, 223, 225, 227, 230, 231, 232, 233, 235, 236, 238, 239, e dai commi 3, 4, 5 e 6 del presente articolo, con esclusione di quelli che prevedono autonoma copertura, si provvede: a) quanto a 364,22 milioni di euro per l'anno 2020, a 1.019,80 milioni di euro per l'anno 2021, a 1.138,40 milioni di euro per l'anno 2022, a 273,53 milioni di euro per l'anno 2023, a 138,83 milioni di euro per l'anno 2024, a 129,97 milioni di euro per l'anno 2025, a 125,47 milioni di euro per l'anno 2026, a 1.080,72 milioni di euro per l'anno 2027, a 329,32 milioni di euro per l'anno 2028, a 325,07 milioni di euro per l'anno 2029, a 301,06 milioni di euro per l'anno 2030, a 105,52 milioni di euro per l'anno 2031 e a 99,82 milioni di euro per l'anno 2032, che aumentano in termini di fabbisogno e indebitamento netto a 1.005,57 milioni di euro per l'anno 2020, a 1.445,17 milioni di euro per l'anno 2021 e a 60,62 milioni di euro a decorrere dall'anno 2033, mediante e corrispondente utilizzo di quota parte delle maggiori entrate e delle minori spese derivanti dagli articoli 1, 2, 5, 19, 20, 22, 23, 48, 95, 103, 115, 119, 129, 133, 136, 137, 141, 157, 176, 211, 219, 235, 238, 255 e 258; b) quanto a 3.000 milioni di euro per l'anno 2021, mediante corrispondente riduzione della dotazione del fondo di cui all'articolo 1, comma 290, legge 27 dicembre 2019, n. 160; c) mediante il ricorso all'indebitamento di cui al comma 1».

Un inciso degno di menzione pare, a chi scrive, potersi offrire relativamente la abrogazione del comma 6 dell'art. 79 così come previsto nella sua prima formulazione, ovvero quella contenuta nel d.l. n. 18/2020 e mantenuta anche in sede di conversione in legge di tale ultimo. Nel disciplinare il trasferimento del personale appartenente ai complessi aziendali delle società in amministrazione straordinaria e già interessati alla procedura di efficientamento e riorganizzazione<sup>(32)</sup>, era per questi prevista l'applicazione esclusiva della sola disciplina contenuta nell'art. 5, comma 2-ter, del d.l. n. 347/2003, convertito con modificazioni dalla l. n. 39/2004, e con precisa esclusione di qualsiasi altra normativa attualmente vigente.

La disposizione *abrogata*<sup>(33)</sup> ad opera dell'art. 202, comma 1, lett. d, del d.l. n. 34/2020 non risultava di poco conto, infatti, l'articolato di rimando, oltre il riconoscimento generalizzato della concessione della Cigs per i lavoratori occupati dalle grandi imprese ammesse alla procedura di amministrazione straordinaria svolgenti servizio pubblico essenziale, prevedeva inoltre che, durante le procedure consultive per la cessione d'azienda<sup>(34)</sup> intercorse tra commissario, cessionario e rappresentanti dei lavoratori, questi avrebbero potuto disporre la cessione, anche solo parziale, dell'intero organico all'acquirente, gli stessi soggetti avrebbero potuto financo convenire modifiche ai regimi contrattuali di lavoro precedentemente applicati, oltre quelle già eventualmente previste dalla normativa vigente. Ancora, nel caso le predette procedure fossero risultate inefficaci a perfezionare la cessione, il commissario ed il cessionario acquirente avrebbero potuto concordare di disporre il trasferimento anche solo parziale di complessi aziendali o attività produttive in precedenza unitarie, o, ancora, avrebbero potuto identificare rami d'azienda anche non già preesistenti, individuando quali lavoratori potessero passare alle dipendenze del cessionario. Per tali ultimi, dunque, l'acquisizione all'organico del cessionario poteva avvenire anche previa collocazione in Cigs, o cessazione del rapporto di lavoro in essere e conseguente riassunzione<sup>(35)</sup>. Da quanto precede pareva emergere la volontà dismissiva del complesso Alitalia da parte del legislatore, vista sempre più come una inarrestabile fonte di assorbimento di risorse finanziarie pubbliche; prova ne è il fatto che risulti così inibito l'operare dell'art. 2112 c.c. cioè la disciplina cardine applicata nella generalità dei trasferimenti d'azienda, con cui si dispone l'obbligo di mantenimento integrale da parte dei lavoratori ceduti dei trattamenti giuridico-normativi da questi goduti.

L'ultima modifica implementativa della portata dell'art. 202 è stata operata in sede di conversione del d.l. n. 34/2020, ad opera della l. n. 77/2020. Ivi è contenuta l'inserzione, nel summenzionato articolo, del comma 1-bis, con il quale si dispone che in ragione del contenimento degli effetti economici conseguenti al calo del traffico negli aeroporti italiani correlato all'imperversare del Covid-19 e dalle misure di contenimento del contagio adottate dallo Stato e dalle regioni, è prorogata di due anni la durata delle concessioni per la gestione e lo sviluppo dell'attività aeroportuale, in corso alla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto.

---

<sup>(32)</sup> Cfr. l'art. 1, comma 3, d.l. n. 137/2019, convertito con modificazioni dalla n. 2/2020.

<sup>(33)</sup> Cfr. l'art. 202, comma 1, lett. d, d.l. n. 34/2020, convertito con modificazioni dalla l. n. 77/2020, la quale sostituisce il termine "soppresso" con "abrogato".

<sup>(34)</sup> Cfr. l'art. 63, comma 4, d.l. n. 270/1999.

<sup>(35)</sup> Cfr. l'art. 5, comma 2-ter, d.l. n. 347/2003, convertito con modificazioni dalla l. n. 39/2004.

#### 4. L'estensione della tutela operata con l'istituzione del Fondo compensazione dei danni subiti dal settore aereo

L'ampliamento della portata della tutela riconosciuta alle imprese operanti nel settore dell'aviotrasporto è contenuto nell'art. 198, d.l. n. 34/2020. In esso è disposta l'istituzione, presso il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, di un fondo con dotazione iniziale pari a 130 milioni di euro per l'anno 2020.

Una misura che va differenziata da quella prevista dall'art. 79 del d.l. n. 18/2020, e che a differenza di quest'ultima è rivolta a tutte quelle imprese operanti nell'aviotrasporto civile, non esercenti oneri di servizio pubblico, ma che, nondimeno abbiano subito perdite economiche in conseguenza delle restrizioni imposte dalla pandemia. Anche la realizzazione della nuova misura è subordinata all'intervenuta autorizzazione da parte della Commissione europea, in ossequio a quanto previsto dall'art. 108, § 3, TFUE, mentre la definizione delle modalità operative è rimessa ad un emanando decreto, adottato di concerto tra Mit, Mise e Mef.

Una lettura attenta della norma permette di scorgerne una portata meno generalizzata di quanto appaia di primo acchito. È infatti previsto, come anticipato, che possano godere dei benefici del fondo solo gli operatori nazionali del trasporto aereo non esercenti attività di servizio pubblico<sup>(36)</sup>, che, inoltre, posseggano la titolarità della licenza di trasporto aereo di passeggeri, il Coa in corso di validità, ed impieghino aeromobili con capienza di trasporto superiore a 19 posti. La normativa prosegue circoscrivendo l'accessibilità al fondo, esclusivamente, agli operatori che alla data di presentazione della istanza di accesso al fondo<sup>(37)</sup> e, relativamente ai propri dipendenti con base di servizio in Italia<sup>(38)</sup> ed ai dipendenti da essi utilizzati ma assunti da imprese terze, applichino trattamenti retributivi non inferiori a quelli previsti, nei minimi, dal Ccnl del settore di riferimento stipulato dalle organizzazioni datoriali e sindacali comparativamente più rappresentative.

Di tenore non dissimile risulta il disposto dell'art. 203 del d.l. n. 34/2020, intitolato *Trattamento economico minimo per il personale del trasporto aereo*.

Nella norma è stabilito che : per i vettori aerei e per le imprese operanti sul territorio italiano, ed ivi impieganti proprio personale, e che siano assoggettate alla vigilanza Enac nonché assoggettate al rilascio di concessioni, autorizzazioni o certificazioni previste dalla normativa unionale<sup>(39)</sup>, quindi normativa *Agenzia europea per la sicurezza aerea*

<sup>(36)</sup> Cfr. l'art. 198, comma 1, d.l. n. 34/2020: «*diversi da quelli previsti dall'art. 79, co. 2 del D. L. 17 marzo 2020, n. 18, convertito con modificazioni dalla Legge 24 aprile 2020, n. 27*».

<sup>(37)</sup> Cfr. l'art. 198, comma 1, d.l. n. 34/2020, convertito con modificazioni dalla l. n. 77/2020.

<sup>(38)</sup> Cfr. il regolamento (UE) n. 965/2012 della Commissione europea del 5 ottobre 2012, che stabilisce i requisiti tecnici e le procedure amministrative per quanto riguarda le operazioni di volo ai sensi del regolamento (CE) n. 216/2008 del Parlamento europeo e del Consiglio.

<sup>(39)</sup> Attualmente la disciplina in materia è contenuta nel regolamento (UE) n. 2018/1139, definito *Nuovo Regolamento Basico (New Basic Regulation)* (emendamento del regolamento (CE) n. 216/2008, a sua volta adottato in sostituzione del regolamento n. 1592/2002), del Parlamento europeo e del Consiglio del 4 luglio 2018 recante *Norme comuni nel settore dell'aviazione civile*, che istituisce un'Agenzia dell'Unione europea per la sicurezza aerea e obbliga gli stati membri dell'Unione Europea ad adottare regole comuni nel settore dell'aviazione civile aventi come scopo il raggiungimento di elevati livelli di sicurezza e compatibilità ambientale nonché il libero scambio di merci, prodotti e servizi. La primigenia versione del Regolamento Basico n. 1592/2002 (a sua volta sostituito dal regolamento (CE) n.

(Easa) <sup>(40)</sup>, o nazionale, vige l'obbligo di applicare ai propri dipendenti trattamenti economici comunque non inferiori ai minimi previsti dal Ccnl del settore stipulato dalle organizzazioni datoriali e sindacali comparativamente più rappresentative sul territorio nazionale. I vettori e le imprese summenzionate sono onerate dell'obbligo anzidetto anche nei confronti dei dipendenti da esse utilizzati, ma assunti da altre imprese con base di servizio in Italia secondo le disposizioni del regolamento (UE) n. 965/2012 della Commissione, del 5 ottobre 2012 <sup>(41)</sup>.

La norma pare andare ben oltre la portata di una *clausola sociale*, nei commi successivi, infatti, dispone sia l'obbligo per i soggetti già provvisti delle predette autorizzazioni o concessioni, di comunicare all'Enac, entro il termine di novanta giorni dall'entrata in vigore della normativa in parola, l'avvenuta applicazione ai propri dipendenti dei minimi economici previsti dal Ccnl di settore riconosciuto; specularmente, l'adempimento dell'obbligo predetto è posto, come onere in capo ai soggetti richiedenti autorizzazioni o concessioni, ma di queste non ancora provviste, come requisito di procedibilità il rilascio della stessa <sup>(42)</sup>.

Da ultimo la norma dispone in merito alle sanzioni previste in caso di mancato rispetto dell'obbligo di applicazione dei minimi economici previsti dal Ccnl di settore comparativamente più rappresentativo, ed alla destinazione delle somme derivanti dall'applicazione di tali sanzioni <sup>(43)</sup>.

Quanto al primo profilo sono stabilite sanzioni amministrative, applicate dall'Enac <sup>(44)</sup>, comprese tra un minimo di 5.000 euro ed un massimo di 15.000 euro, per ciascuna unità di personale amministrativo impiegato; le somme eventualmente conseguite saranno destinate, nell'ammontare dell'80% a finanziare il Fondo di solidarietà per il trasporto aereo, mentre il restante 20% parteciperà a finanziare le attività dell'Enac.

---

216/2008) ha infatti istituito l'Easa (inizialmente European Aviation Safety Agency e ora European Union Aviation Safety Agency). L'Easa, con sede a Colonia, è l'agenzia dell'Unione Europea alla quale sono stati affidati specifici compiti regolatori ed esecutivi sulla sicurezza aerea; è una agenzia nevralgica dell'Unione europea per la sicurezza aerea, punto chiave per l'affermazione di una strategia dell'Unione Europea per affermare e mantenere un elevato livello di sicurezza dell'aviazione civile in Europa. Suo compito preciso è quello di promuovere i più alti standard comuni di sicurezza e protezione ambientale nell'aviazione civile. L'Agenzia elabora norme comuni in materia di sicurezza e ambiente a livello europeo, ne monitora l'attuazione ad opera degli stati membri eseguendo periodiche ispezioni e fornisce le competenze tecniche, la formazione e la ricerca necessarie. L'EASA lavora solidalmente con le autorità nazionali, mantenendo in capo ad esse compiti quali certificazione dei singoli aeromobili o la concessione delle licenze dei piloti. Essa ha sia funzioni consultive, adjuvando, dal punto di vista tecnico, l'Unione nella redazione dei regolamenti; sia funzioni propriamente più operative, quali l'omologazione dei prodotti aeronautici, l'emissione delle Prescrizioni di Aeronavigabilità, l'approvazione delle imprese coinvolte in attività aeronautiche nell'Unione Europea. Inoltre, autorizza le linee dei Paesi terzi a poter volare in Europa.

<sup>(40)</sup> Cfr. l'art. 203, comma 1, d.l. n. 34/2020, convertito con modificazioni dalla l. n. 77/2020.

<sup>(41)</sup> *Ibidem*.

<sup>(42)</sup> Cfr. l'art. 203, commi 3 e 4, d.l. n. 34/2000, convertito con modificazioni dalla l. n. 77/2020.

<sup>(43)</sup> Cfr. l'art. 203, commi 5 e 6, d.l. n. 34/2000, convertito con modificazioni dalla l. n. 77/2020.

<sup>(44)</sup> Si veda l. n. 689/1981, recante *Modifiche al sistema penale*.

## 5. Le disposizioni sul Fondo di solidarietà per il settore aereo

Il Fondo di solidarietà per il trasporto aereo e del sistema aeroportuale vede la sua originaria formulazione ad opera del d.l. n. 249/2004 (art. 1-*ter*). Nato come «fondo speciale per il sostegno del reddito e dell'occupazione e della riconversione e riqualificazione professionale del personale del settore del trasporto aereo» se ne disponeva la costituzione presso l'Inps, per favorire il mutamento o il rinnovamento delle professionalità del personale di riferimento, e ancora, per realizzare politiche attive di sostegno al reddito dei lavoratori interessati. Per la sua istituzione, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, si prevedeva che fosse alimentato con un contributo pari allo 0,375% dell'imponibile contributivo a carico dei datori di lavoro di tutto il settore aereo, e, per lo 0,125% a carico dei lavoratori. Nei limiti delle risorse in tal modo disponibili, il Fondo sarebbe stato utilizzato per finanziare programmi formativi di riconversione o riqualificazione professionale, oppure, per erogare specifici trattamenti, compresi quelli di solidarietà difensiva <sup>(45)</sup>, a favore dei lavoratori interessati da riduzioni dell'orario di lavoro, sospensioni temporanee dell'attività lavorativa, o processi di mobilità.

Successivamente, il d.i. n. 95269/2016, ne riformulava la denominazione in *Fondo di solidarietà per il settore del trasporto aereo e del sistema aeroportuale*, e ne adeguava il contenuto alle previsioni del d.lgs. n. 148/2015 <sup>(46)</sup>.

A seguito di tale modifica armonizzatrice, precipua funzione del Fondo risultava essere quella di assicurare, in caso di cessazione del rapporto di lavoro, una tutela integrativa di misure quali Aspi, Naspi, e l'ormai dismessa indennità di mobilità; proteggere il reddito dei lavoratori interessati, in costanza di rapporto di lavoro, da uno qualsiasi degli eventi rientranti nel novero della disciplina della Cigs; prevedere, ancora, assegni straordinari per il sostegno del reddito riconosciuti nel quadro di processi di agevolazione all'esodo a lavoratori che raggiungano i requisiti previsti per il pensionamento di vecchiaia o anticipato nei successivi cinque anni; infine, contribuire al finanziamento di programmi di riconversione o riqualificazione professionale.

Lo stesso decreto interministeriale, tuttavia, da un lato stabiliva che l'intervento era finalizzato a tutelare il reddito dei lavoratori che, in costanza di rapporto di lavoro, risultassero interessati da una riduzione o sospensione dell'attività lavorativa in ragione di cause per le quali operasse, a qualsiasi titolo, una integrazione salariale <sup>(47)</sup>; per altro verso dichiarava espressamente di erogare prestazioni integrative della Cigs <sup>(48)</sup>.

Orbene, nella normativa relativa agli ammortizzatori sociali in costanza di rapporto di lavoro attualmente vigente, cui rimanda in funzione armonizzatrice il d.i. poc'anzi narrato, è agevole evincere come le imprese del trasporto aereo e di gestione dei servizi aeroportuali rientrino tra quelle assoggettate alla disciplina ed agli obblighi contributivi della cassa integrazione guadagni straordinaria <sup>(49)</sup>, le cui causali di intervento, giova

<sup>(45)</sup> Cfr. l'art. 1-*ter*, lett. *b*, d.l. n. 249/2004, che richiama l'art. 5, comma 1, d.l. n. 148/1993, convertito con modificazioni dalla l. n. 236/1993.

<sup>(46)</sup> Cfr. l'art. 1, comma 1, d.i. 7 aprile 2016, n. 95269, del Ministro del lavoro e delle politiche sociali e Ministro dell'economia e delle finanze.

<sup>(47)</sup> Cfr. l'art. 2, comma 1, lett. *b*, d.i. n. 95269/2016.

<sup>(48)</sup> Cfr. l'art. 5, comma 1, lett. *a*, d.i. n. 95269/2016.

<sup>(49)</sup> Cfr. l'art. 20, comma 3, lett. *a*, d.lgs. n. 148/2015.

ribadirlo, sono espressamente previste per riorganizzazione aziendale; crisi aziendale, con esclusione dell'intervento dal 1° gennaio 2016 nei casi di cessazione dell'attività produttiva dell'azienda o di un ramo di essa; contratto di solidarietà difensiva <sup>(50)</sup>.

L'impatto subito dall'economia per via delle misure apportate per tutelare la salute collettiva ha riguardato anche le imprese del settore di cui trattasi, le quali, a fortiori in virtù delle specificazioni riportate dall'Inps con la circ. 28 marzo 2020, n. 47 <sup>(51)</sup>, nella sistematica generale delle misure emergenziali adottate paiono rientrare nel campo di applicazione della Cassa integrazione guadagni in deroga (c.d. Cigd), *ex art.* 22, d.l. n. 18/2020.

Il summenzionato articolato prevedeva la possibilità che le Regioni e le PaTB, in conseguenza dell'emergenza epidemiologica da Covid-19, a decorrere dal 23 febbraio 2020, nel limite economico iniziale di 3 miliardi e 293 milioni di euro tra esse ripartite con uno o più decreti del Ministro del lavoro e delle politiche sociali di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, potessero riconoscere trattamenti di cassa integrazione salariale in deroga, ai datori di lavoro del settore privato per i quali *non trovassero applicazione le tutele previste dalle vigenti disposizioni in materia di sospensione o riduzione di orario, in costanza di rapporto di lavoro.*

Il dispositivo ne dettava una durata pari al periodo di sospensione dell'attività lavorativa, e comunque, *inizialmente* non superiore a nove settimane.

Tuttavia, la disciplina della cassa integrazione in deroga, come le altre di omologa previsione covid-19 relata, ha subito un vorticoso susseguirsi di interventi modificativi, gli ultimi adottati per tentare di arginare le conseguenze riflesse dalla nuova cesura dettata dall'abbattersi della c.d. "seconda ondata" epidemica, di tale avvicinarsi normativo si offre una rapida e compita esposizione ai fini del delinearsi di una più agevole comprensione.

Anzitutto, alla iniziale previsione di cui all'art. 22 del d.l. n. 18/2020 ha fatto seguito, con significato modificativo l'art. 70 del d.l. n. 34/2020.

Ivi si disponeva, da un lato che il periodo di concessione delle nove settimane fosse da intendere come ricompreso tra il 23 febbraio 2020 ed il 31 agosto 2020, e dall'altro che, per i soli datori di lavoro per i quali fosse già stato completamente autorizzata la predetta concessione, potesse prevedersi un ulteriore periodo aggiuntivo per altre complessive nove settimane ripartite, rispettivamente, in cinque settimane fruibili fino al 31 agosto 2020 (per un complessivo periodo di quattordici settimane) e quattro settimane fruibili, *inizialmente*, nel periodo compreso tra il 1 settembre 2020 ed il 31 ottobre 2020 <sup>(52)</sup>, e *successivamente* anche per periodi decorrenti anteriormente al 1 settembre 2020 <sup>(53)</sup>, fermo restando il limite complessivo massimo di 18 settimane.

Ulteriore normazione in tal senso si registra con il d.l. n. 104/2020, convertito con modificazioni dalla l. n. 126/2020 (c.d. decreto agosto), il quale ha disposto sia l'incremento della durata dei vari interventi di integrazione salariale Covid-19 correlati originariamente previsti dagli artt. 19-22-*quinques* del d.l. n. 18/2020, e successive

<sup>(50)</sup> Cfr. l'art. 21, comma 1, d.lgs. n. 148/2015.

<sup>(51)</sup> Si veda la circ. Inps 28 marzo 2020, n. 47, secondo cui «Ne deriva altresì che potranno accedere alla prestazione in parola le aziende che, avendo diritto solo alla CIGS, non possono accedere ad un ammortizzatore ordinario con causale "COVID-19 nazionale"».

<sup>(52)</sup> Cfr. l'art. 70, d.l. n. 34/2020, convertito con modificazioni dalla l. n. 77/2020.

<sup>(53)</sup> Cfr. l'art. 70-*bis*, d.l. n. 34/2020, convertito con modificazioni dalla l. n. 77/2020.

modificazioni e integrazioni <sup>(54)</sup>, sia la previsione, in capo ai datori di lavoro che ne facciano richiesta, dell'obbligo di versare un contributo addizionale parametrato alla percentuale di decremento del fatturato aziendale del primo semestre del 2020 raffrontato al fatturato aziendale del primo semestre dell'anno precedente <sup>(55)</sup>.

Si registra quindi l'incremento di diciotto settimane complessive, suddivise in due tranche da nove settimane ciascuna, dei vari trattamenti di integrazione salariale, nel periodo compreso tra il 13 luglio 2020 ed il 31 dicembre 2020.

Si introduce un contributo addizionale, da corrispondersi per le ulteriori nove settimane di intervento di integrazione salariale richiesto e pari al 9% o al 18% della retribuzione globale che sarebbe spettata al lavoratore per le ore di lavoro non prestate durante la riduzione o sospensione dell'attività di lavoro, rispettivamente nel caso in cui, il datore richiedente, abbia subito una riduzione del fatturato aziendale inferiore al 20%, o non ne abbia subito proprio.

L'ultimo (allo stato) intervento nel panorama delle misure (Covid-19 relate) di ammortizzazione del reddito in costanza di lavoro si rinviene negli artt. 12 e 12 *bis* della Legge n. 176 del 2020.

Ivi è offerta una lettura sistematica ed organica di quanto previsto nel profluvio di interventi di decretazione c.d. "ristoratrice". La legge, infatti, converte formalmente il decreto n. 137/2020 (c.d. decreto ristori), e dispone la formale abrogazione dei decreti n. 149/2020, n. 154/2020, n. 157/2020 (cc.dd. decreto ristori-*bis*; *ter*; *quater*) nella sostanza attua una attività di addende normative all'architettura del primo, significando un unicum di tutta la disciplina.

In tale *maquillage* rifulgono per la materia che ci occupa quanto previsto al disposto dell'art. 12 della summenzionata legge, ovvero un ulteriore, ennesimo, periodo di concessione della cassa integrazione guadagni in deroga. Sei settimane di durata massima, da fruire nel periodo ricompreso tra il 16 novembre 2020 ed il 31 gennaio 2021. Il limite anzidetto può essere raggiunto, ma non superato, anche includendovi periodi di integrazione precedentemente richiesti ed autorizzati ai sensi dell'art. 1, d.l. n. 104/2020, convertito con modificazioni nella l. n. 126/2020, ma non goduti e collocati in periodi successivi al 15 novembre 2020, al fine di razionalizzare le risorse erogate, di guisa che non si realizzi un conto capitale delle settimane di CIGd, ma queste vengano fruite esclusivamente *ratione temporis*.

È mantenuto in essere il contributo addizionale, con le relative percentuali nella disposizione istitutiva.

Prosegue l'art. 12-*bis*, disponendo la proroga della scadenza del termine per richiedere l'ammissione ai trattamenti di integrazione salariale al 15 novembre 2020 <sup>(56)</sup>.

Sembra esserci, quindi, una non trascurabile discrasia tra le fattispecie per le quali è previsto l'intervento del Fondo, e l'assoggettamento delle imprese del settore aereo alla disciplina della Cigd.

---

<sup>(54)</sup> Cfr. l'art. 1, comma 1, d.l. n. 104/2020, convertito con modificazioni nella l. n. 126/2020.

<sup>(55)</sup> Cfr. art. 1, comma 3, d.l. n. 104/2020, convertito con modificazioni nella l. n. 126/2020.

<sup>(56)</sup> Cfr. l'art. 12 *bis* della L. n. 176 del 2020, nella quale confluisce, rinumerato causa abrogazione in sede di conversione in legge della originaria disciplina decretale, l'art. 12 comma 1 del d.l. n. 149/2020. Tale ultimo, disponendo l'abrogazione dell'art. 12, comma 7, d.l. n. 137/2020 disponeva la proroga dal 31 ottobre al 15 novembre dei termini decadenziali per poter proporre istanza di ammissione ai trattamenti di integrazione salariale lumeggiati.

Ciò perché, come è stato da alcuni rilevato interrogandosi sul *quo modo* questo potesse risultare operativo durante l'emergenza Covid-19 <sup>(57)</sup>, per un verso, e come già riportato *supra*, questo assicura una protezione per il reddito dei lavoratori interessati da riduzione o sospensione dell'attività lavorativa per le quali opera *a qualsiasi titolo una integrazione salariale*; per altro verso, invece, si dispone l'intervento del Fondo solo in caso di Cigs.

Senonché, lo stesso Cuttone propende verso una interpretazione di ampio respiro, rilevando, da una parte che il d.l. n. 95269/2016 rappresenti una fonte secondaria rispetto all'art. 1 del d.l. n. 249/2004, ed anche rispetto alle disposizioni dell'art. 29, commi 9 e 10, d.lgs. n. 148/2015, i quali, da par loro, prevedono espressamente l'intervento del fondo per assicurare ai lavoratori prestazioni integrative rispetto ai trattamenti di integrazione salariale previsti dalla normativa vigente, *senza distinguo alcuno*. Infine pare necessario un riferimento all'art. 94, d.l. n. 18/2020, da ultimo modificato a norma dell'art. 20, d.l. n. 104/2020. La primigenia formulazione dell'art. 94 disponeva l'incremento di duecento milioni, per l'anno 2020, del finanziamento del Fondo per il trasporto aereo, ed ancora che, in deroga a quanto previsto dagli artt. 4 <sup>(58)</sup> e 22 <sup>(59)</sup>, d.lgs. n. 148/2015, dalla entrata in vigore del decreto cura Italia e sino al 31 dicembre 2020, per una durata comunque complessivamente non superiore a dieci mesi, e nel limite massimo dei summenzionati importi, potesse autorizzarsi l'attivazione del trattamento straordinario di integrazione salariale.

Tale provvedimento concessorio, da adottarsi previo accordo stipulato presso il Mlps, Mit, e Mise, oltre che la regione interessata, riguarda le imprese operanti nel settore aereo che abbiano cessato, o cessino, l'attività produttiva e sussistano concrete prospettive di cessione dell'attività con conseguente riassorbimento occupazionale.

---

<sup>(57)</sup> Cfr. M. CUTTONI, [Emergenza Covid-19 e cassa integrazione in deroga per il trasporto aereo: rebus sull'applicazione del "Fondo Speciale"](#), in *Boll. ADAPT*, 2020, n. 14.

<sup>(58)</sup> Si riporta il testo della norma: «1. Per ciascuna unità produttiva, il trattamento ordinario e quello straordinario di integrazione salariale non possono superare la durata massima complessiva di 24 mesi in un quinquennio mobile, fatto salvo quanto previsto all'articolo 22, comma 5. 2. Per le imprese industriali e artigiane dell'edilizia e affini, nonché per le imprese di cui all'articolo 10, comma 1, lett. *n* e *o*, per ciascuna unità produttiva il trattamento ordinario e quello straordinario di integrazione salariale non possono superare la durata massima complessiva di 30 mesi in un quinquennio mobile».

<sup>(59)</sup> Si riporta il testo della norma: «1. Per la causale di riorganizzazione aziendale di cui all'articolo 21, comma 1, lettera a), e relativamente a ciascuna unità produttiva, il trattamento straordinario di integrazione salariale può avere una durata massima di 24 mesi, anche continuativi, in un quinquennio mobile. 2. Per la causale di crisi aziendale di cui all'articolo 21, comma 1, lettera b), e relativamente a ciascuna unità produttiva, il trattamento straordinario di integrazione salariale può avere una durata massima di 12 mesi, anche continuativi. Una nuova autorizzazione non può essere concessa prima che sia decorso un periodo pari a due terzi di quello relativo alla precedente autorizzazione. 3. Per la causale di contratto di solidarietà di cui all'articolo 21, comma 1, lettera c), e relativamente a ciascuna unità produttiva, il trattamento straordinario di integrazione salariale può avere una durata massima di 24 mesi, anche continuativi, in un quinquennio mobile. Alle condizioni previste dal comma 5, la durata massima può raggiungere 36 mesi, anche continuativi, nel quinquennio mobile. 4. Per le causali di riorganizzazione aziendale e crisi aziendale, possono essere autorizzate sospensioni del lavoro soltanto nel limite dell'80 per cento delle ore lavorabili nell'unità produttiva nell'arco di tempo di cui al programma autorizzato. 5. Ai fini del calcolo della durata massima complessiva di cui all'articolo 4, comma 1, la durata dei trattamenti per la causale di contratto di solidarietà viene computata nella misura della metà per la parte non eccedente i 24 mesi e per intero per la parte eccedente. 6. La disposizione di cui al comma 5 non si applica alle imprese edili e affini».

L'identificazione di una specifica procedura di attivazione della cassa integrazione guadagni straordinaria per crisi aziendale sopravvenuta, e non preesistente, ovvia alla possibilità che le imprese operanti nel settore aereo, escluse dal campo di applicazione della cassa integrazione guadagni ordinaria, ad altro non potessero ricorrere che alla cassa integrazione guadagni in deroga, con ciò disancorando l'intervento del Fondo per il settore trasporto aereo.

Su quanto precede si inseriscono le modifiche sostitutive apportate dall'art. 20, d.l. n. 104/2020. Anzitutto la riduzione del finanziamento del Fondo per il trasporto aereo, sceso a centonovanta milioni per l'anno 2020. Permane inalterata la possibilità per le aziende del settore aereo di ricorrere alla Cigs per crisi aziendale, ma richiedendo il rispetto di requisiti particolarmente dettagliati. Infatti il trattamento straordinario di integrazione salariale per crisi aziendale può essere ora concesso in favore delle aziende operanti nel settore aereo in possesso del prescritto Coa e titolari di licenza di trasporto aereo di passeggeri rilasciata dall'Ente nazionale dell'aviazione civile, le quali aziende abbiano cessato, o cessino, l'attività produttiva nel corso dell'anno 2020 e che, alla data di stipulazione dell'accordo concessorio non siano sottoposte a procedure concorsuali.

La Cigs per crisi aziendale, ancora secondo quanto disposto dall'art. 20 del d.l. n. 104/2020, sarà corrisposto dall'Inps al fine di monitorarne il rispetto delle risorse finanziarie disponibili, con esonero del pagamento del contributo addizionale di cui all'art. 5 del d.lgs. n. 148/2015; il trattamento integrativo del reddito, in ultimo, può essere autorizzato, previo accordo in sede governativa stipulato, presso il Mlps, anche in presenza dei Mit e Mise, nonché della Regione o delle Regioni interessate, e purché ricorra almeno una delle condizioni richieste, ovvero, la regione o le regioni interessate dal predetto accordo si impegnino ad attivare specifici percorsi di politica attiva del lavoro, le cui modalità di realizzazione siano previste nell'accordo stesso.

Il d.l. n. 34/2020 è intervenuto prevedendo due ulteriori modalità di alimentazione del Fondo per il settore aereo. Oltre la già cennata <sup>(60)</sup> confluenza in esso dell'80% delle cifre derivate dalle sanzioni pecuniarie, irrogate ai vettori o alle imprese del trasporto che violino l'obbligo di applicare ai dipendenti italiani, condizioni economiche non inferiori ai minimi previsti dal Ccnl concluso tra le rappresentanze sindacali datoriali e dei lavoratori comparativamente più rappresentative, rileva anche quanto previsto ai sensi dell'art. 204. La norma, intitolata *Incremento dotazione del fondo di solidarietà per il settore aereo*, dispone che, dal 1° luglio 2021, in considerazione delle urgenti e straordinarie esigenze derivanti dalla diminuzione del traffico aereo occorso a causa del Covid-19, le maggiori somme derivanti dall'addizionale comunale sui diritti d'imbarco dei passeggeri sugli aeromobili, istituita nel 2004 <sup>(61)</sup>, saranno ripartite per il 50% del proprio ammontare al Fondo di cui all'art. 1-ter del d.l. n. 249/2004.

---

<sup>(60)</sup> Cfr. art. 203, comma 6, d.l. n. 34/2020, convertito con modificazioni dalla l. n. 77/2020.

<sup>(61)</sup> Cfr. l'art. 2, comma 11, l. n. 350/2003, che la istituisce per l'ammontare di un euro a passeggero imbarcato, e successivamente incrementata per l'ammontare di un ulteriore euro a passeggero (cfr. art. 6-*quater*, comma 2, d.l. n. 7/2005, convertito con modificazioni dalla l. n. 43/2005), accresciuta, ancora, di due euro a passeggero dal 1° luglio 2013 (cfr. l. n. 92/2012), ed ancora di 2,50 euro a passeggero dal 1° gennaio 2016, 2,42 euro per l'anno 2017 e a 2,34 euro per l'anno 2018 (cfr. d.i. 29 ottobre 2015, n. 357).

## 6. Conclusioni

Il settore del trasporto aereo, come evidenziato, assume rilevanza per un duplice ordine di interessi, lavoristici e securitari.

Da un lato, infatti, è immanente all'attività esercitata una importanza rilevante per i collegamenti delle diverse aree del Paese, e con ciò emerge con ancor più preminenza un interesse pubblico particolare che si sovrappone ad uno più generale e relativo alla necessità di salvaguardare i livelli occupazionali pre Covid-19.

Dall'altro questo sembra confliggere con l'obbligo di tutela della salute, e ciò in ragione dello stridore reificato dal confronto tra le misure di distanziamento sociale, basilare presidio contro il diffondersi del virus, e la ricerca della massificazione delle presenze a bordo, attraverso la quale si misura lo stato di salute delle aziende operanti nel settore.

Per contro, tuttavia, il Legislatore non ha adottato misure particolari o diverse rispetto a quelle rinvenibili negli altri settori produttivi, ma si è limitato ad estendere la Cigs e ad integrare le disponibilità del Fondo volo, interventi che paiono piuttosto estemporanei considerata la particolarità del settore di riferimento che, come detto, risente più degli altri degli effetti determinate dell'adozione diffusa e massiccia di misure a salvaguardia della salute, come ad esempio il distanziamento, che nel caso si specie significa minori introiti a fronte di immutati costi di gestione che anzi, in prospettiva, altro non fanno se non erodere eventuali riserve disponibili.

Le rilevazioni di Eurocontrol <sup>(62)</sup> attestano che tra l'ultima settimana di luglio e la prima di agosto del 2020 i voli giornalieri in Europa abbiano registrato un incremento del 5% in più rispetto al volume rilevato nelle settimane precedenti, pur tuttavia restando a -44% rispetto a quanto realizzato nello stesso periodo del 2019. L'Associazione Internazionale delle Compagnie Aeree (Iata) ha di recente prospettato per il 2020 una contrazione del traffico aereo pari ad almeno il 50%, cifre destinate ad aumentare se la paventata seconda ondata del virus dovesse rendere necessaria l'adozione di altre misure securitarie <sup>(63)</sup>.

La drastica diminuzione del traffico aereo registrato, l'incertezza circa il perdurare della criticità della situazione acquiscono la loro portata anche in relazione ad un altro problema: quello dell'emissione di voucher sostitutivi in luogo dei rimborsi, strategia adottata per evitare il rischio di tracollo economico delle imprese di trasporto aereo, che avrebbe potuto determinarsi qualora queste avessero dovuto corrispondere la restituzione in massa delle somme pagate per acquistare biglietti non più utilizzabili.

L'art. 88-*bis*, d.l. n. 18/2020, aggiunto in sede di conversione di quest'ultimo in l. n. 27/2020, dispone che, stante l'impossibilità sopravvenuta *ex art.* 1463 c.c. di eseguire la prestazione promessa con conseguente cancellazione di tutti i voli prenotati dall'11 marzo al 31 luglio, in luogo della restituzione delle somme corrisposte, ai vettori di

---

<sup>(62)</sup> Eurocontrol è una organizzazione europea intergovernativa per la sicurezza della navigazione aerea. Obiettivo primario è lo sviluppo del sistema di Air Traffic Management paneuropeo sia civile sia militare, in grado di garantire un elevato livello di sicurezza in un'ottica di contenimento dei costi e di rispetto dell'ambiente, così come disciplinato dalla normativa del Single European Sky. Per l'Italia vi collaborano, quanto all'aviazione civile, l'Enav e l'Enac – quest'ultima in quanto fornitrice dei servizi di controllo del traffico aereo – l'Aeronautica Militare, relativamente all'aviazione militare.

<sup>(63)</sup> Cfr. *Compagnie aeree in picchiata: il coronavirus è già costato 9 miliardi*, in *Il Sole 24 Ore*, 20 agosto 2020.

trasporto aereo, ferroviario e delle vie navigabili, è data unilaterale facoltà di riconoscere ai passeggeri un voucher sostitutivo, da utilizzare in un periodo inizialmente previsto in 12 mesi, successivamente portato a 18 mesi <sup>(64)</sup>, senza riconoscere alcuna facoltà di scelta ai passeggeri, e ciò in spregio alla normativa unionale.

Questo ha condotto la Commissione europea, dapprima ad emanare una comunicazione contenente orientamenti interpretativi relativi ai Regolamenti UE <sup>(65)</sup>, con il fine di permettere alle compagnie aeree di conformare la propria azione ai dettami europei; e successivamente ad avviare, nella data del 2 luglio 2020 mediante invio di lettere di costituzione in mora, una procedura di infrazione a carico dell'Italia – e della Grecia – per la violazione, tra altre, della normativa contenuta nel Regolamento CE 261/2004 in materia di diritti dei passeggeri del trasporto aereo.

In tale delicato contesto si inserisce anche il completamento della ri-nazionalizzazione di Alitalia, in cui le nuove «strategie di sviluppo ed ampliamento dell'offerta» e «strategie strutturali di prodotto» identificate come il tratto caratterizzante di un nuovo corso (di)sperato per la compagnia di bandiera, per quanto innovative paiano in idea, risultano, ad oggi per i motivi sopra riportati, di perigliosa realizzazione concreta.

---

<sup>(64)</sup> Cfr. l'art. 182, comma 3-*bis*, d.l. n. 34/2020, convertito con modificazioni dalla l. n. 77/2020.

<sup>(65)</sup> Cfr. Comunicazione della Commissione del 18 marzo 2020, contenente orientamenti interpretativi relativi ai regolamenti UE sui diritti dei passeggeri nel contesto dell'evolversi della situazione connessa al Covid-19, in *www.enac.gov.it*.

## **Ammortizzatori sociali in deroga e Covid-19: un’“analisi in deroga”**

*di Domenico Garofalo*

**Abstract** – La nuova questione sociale emersa a causa degli effetti socio-economici del Covid-19 ha reso necessario ricorrere ad una strumentazione eccezionale, in grado di offrire un generalizzato ed universale sostegno finanziario a chi è stato costretto all’inattività forzata, a causa dei provvedimenti di contenimento del contagio, a prescindere dalla qualificazione subordinata o meno dell’attività lavorativa fino a quel momento svolta. Uno degli strumenti cui si è fatto maggiormente ricorso è costituito dagli ammortizzatori sociali in deroga, che hanno dato prova così di una indomabile resistenza e flessibilità, quanto mai utile ai tempi del Coronavirus. Il contributo esamina la folta schiera di trattamenti di sostegno al reddito in deroga alla normativa ordinaria, alla ricerca di un possibile filo conduttore.

**Abstract** – The new social issue that has emerged due to the socio-economic effects of Covid-19 has made it necessary to resort to an exceptional instrument, able to offer generalized and universal financial support to those who have been forced to inactivity, due to the measures of containment of the contagion, regardless of the subordinate qualification or not of the work activity carried out up to that moment. One of the tools that has been most used is constituted by the social safety nets in derogation, which have thus given proof of an indomitable resistance and flexibility, very useful in the time of the Coronavirus. The contribution examines the large array of income support treatments in derogation from ordinary legislation, in search of a possible thread.

**Sommario:** 1. Gli ammortizzatori sociali in deroga: considerazioni generali. – 2. L’intervento “localizzato” (d.l. n. 9/2020). – 2.1. La Cigd “comunale”. – 2.2. La Cigd “regionale”. – 3. Gli Asd “Covid-19” dal decreto “cura Italia” (d.l. n. 18/2020) al decreto “ristori 4” (d.l. n. 157/2020). – 4. La Cigd “nazionale”. – 4.1. Il campo di applicazione *a latere datoris*. – 4.2. Il campo di applicazione *a latere praestatoris*. – 4.3. Il previo accordo sindacale, ovvero la gestione regionale nella prima fase emergenziale. – 4.4. La progressiva “*inpsizzazione*” della procedura di concessione della Cigd. – 4.5. La durata dell’intervento. – 4.6. La prestazione. – 4.7. Gli oneri accessori: dalla fiscalizzazione completa alla contribuzione addizionale per fatturato comparato. – 4.8. Il pagamento diretto. – 4.9. Il monitoraggio. – 4.10. Il finanziamento. – 5. Gli Asd “Patb”. – 6. La Cigd “Covid-19 – obbligo permanenza domiciliare”. – 7. La proroga in deroga della Cigs per le imprese in crisi. – 8. La Cigd per i lavoratori dipendenti iscritti al Fondo Pensione Sportivi Professionisti (rinvio). – 9. Le indennità pari al trattamento di mobilità. – 9.1. L’indennità in deroga per i lavoratori senza Cigd e senza Naspi. – 9.2. L’indennità per i lavoratori già dipendenti da imprese situate nelle aree di crisi industriale complessa della Regione siciliana. – 9.3. *Segue:* della Regione Campania. – 10. Le misure di sostegno ai familiari del personale di bordo sotto sequestro.

### **1. Gli ammortizzatori sociali in deroga: considerazioni generali**

La convinzione che la scomparsa graduale degli ammortizzatori sociali in deroga (da ora Asd), annunciata dalla legge Fornero del 2012 (art. 2, commi 64-66), non si

sarebbe mai concretizzata ha preso corpo quando nel 2014, alla vigilia della riforma del 2015, venne pubblicato il d.m. 1° agosto 2014, n. 83473, che dettava i criteri di accesso a questi ammortizzatori. La convinzione si radicò quando, leggendo la nuova disciplina della Cig emanata col d.lgs. n. 148/2015, si constatò che alcuni di quei criteri erano stati travasati nella disciplina a regime (vedi a titolo di esempio l'indicazione nominativa dei lavoratori da sospendere nella domanda di intervento). Anche la riforma del 2015 conteneva tra le disposizioni di coda quella finalizzata alla graduale scomparsa degli Asd, ma anche questa volta ci si è subito resi conto che ciò non sarebbe avvenuto (1). L'ennesima conferma promana dagli ammortizzatori sociali in deroga ai tempi del Covid-19 ai quali l'Esecutivo sta facendo ricorso in modo massiccio e reiterato per fronteggiare la crisi economico-occupazionale ingenerata dalla pandemia e legittimare il blocco dei licenziamenti, al contempo annunciando l'ennesima riforma degli ammortizzatori sociali, di cui non si conoscono allo stato finalità e principi direttivi, perpetuando la (cattiva) politica del legiferare continuamente senza mai affrontare e risolvere concretamente gli atavici problemi connessi alla gestione del mercato del lavoro, saldando una volta per tutte le politiche attive e passive (2). A causa del Covid-19 non è soltanto l'eliminazione degli Asd dalla cassetta degli attrezzi previdenziali che stenta a concretizzarsi (3), ma forse è la stessa collocazione della fattispecie in ambito previdenziale che l'evento pandemico sembra aver messo in discussione.

Quanto al primo profilo, aveva ragione Maurizio Cinelli nel 2013 quando qualificava il superamento del pilastro degli Asd più come un "auspicio", che non come un fermo proposito normativo (4).

Con riferimento al secondo aspetto, invece, già qualche anno fa era personale opinione che «Gli ammortizzatori sociali in deroga [...] sono caratterizzati da una comune *ratio* di fondo, rispetto agli "ordinari", e cioè favorire la conservazione della potenzialità produttiva delle imprese, della quale il capitale umano è la componente primaria, ed al contempo assicurare un reddito, da impiegare in consumi, aggancian-done il godimento alla c.d. "condizionalità"» (5).

---

(1) V. LAMONACA, *L'indomita resistenza degli ammortizzatori sociali in deroga*, in E. BALLETTI, D. GAROFALO (a cura di), *La riforma della cassa integrazione guadagni nel Jobs Act 2*, Cacucci, 2016, pp. 129 ss.

(2) Ed infatti il Ministro del lavoro Nunzia Catalfo ha preannunciato l'ennesima «riforma complessiva degli ammortizzatori sociali, da avviare – ovviamente coinvolgendo le parti sociali – una volta terminata l'emergenza» (cfr. N. CATALFO, *25 miliardi per il lavoro e le politiche sociali*, in *Norme & Tributi – Focus*, 23 maggio 2020, spec. p. 3), intenzione confermata dall'istituzione di un tavolo tecnico di studio sulle tematiche concernenti le forme e gli strumenti di sostegno al reddito, al fine di una loro riforma, composto dai Professori Marco Barbieri, Vito Pinto e Dario Guarascio (d.m. 8 luglio 2020, n. 82). Sulla necessità di addivenire alla (ennesima) riforma degli ammortizzatori sociali si veda T. TREU, *Diritto e politiche del lavoro tra due crisi*, in *DRI*, 2020, pp. 235 ss., spec. pp. 251 ss.

(3) Ed infatti, secondo M. ARLATI, L. BARBIERI, *Trattamenti di integrazione salariale per l'emergenza "COVID-19 nazionale"*, in *DPL*, 2020, n. 12, pp. 801 ss., spec. 806, la normativa emergenziale avrebbe "reinventato" gli ammortizzatori sociali in deroga.

(4) Così M. CINELLI, *Il welfare tra risparmio e razionalizzazione. Gli interventi di riforma 2011-2012 su pensioni e ammortizzatori sociali*, in M. CINELLI, G. FERRARO, O. MAZZOTTA (a cura di), *Il nuovo mercato del lavoro*, Giappichelli, pp. 393 ss., spec. p. 411.

(5) Così D. GAROFALO, *La tutela della disoccupazione tra sostegno al reddito e incentivo alla ricollocazione*, in M. BROLLO (a cura di), *Il mercato del lavoro*, Cedam, 2013, pp. 544 ss.

Anticipando una prima riflessione, nella disciplina degli Asd Covid-19 si riflettono esigenze spiccatamente assistenziali, specie se si considera a) la sospensione degli obblighi di condizionalità, b) la (quasi) totale fiscalizzazione di queste specifiche misure di sostegno al reddito <sup>(6)</sup>, c) il blocco dei licenziamenti e d) il pagamento diretto delle prestazioni <sup>(7)</sup>, abbinato alla possibilità di vedere anticipato dal sistema bancario il trattamento di sostegno al reddito per sostenere i bisogni dei lavoratori in attesa del pagamento diretto, condizionato dai lunghi “tempi tecnici” delle procedure d’intervento <sup>(8)</sup>.

Il materiale normativo del quale occorre dare conto nell’affrontare il tema ha avuto un’evoluzione “pandemica” nel senso letterale della parola, connotandosi per la totale assenza di sistematicità in quanto a rimorchio della pandemia: l’Esecutivo è intervenuto a cadenza quasi mensile dovendo inseguire l’evoluzione della pandemia, non potendosi prevedere quando tale situazione avrebbe avuto fine; è partito con un provvedimento “localizzato” (il d.l. n. 9/2020), per poi passare ad uno a carattere nazionale (il d.l. n. 18/2020), sul quale ad oggi è intervenuto per ben sette volte (d.l. n. 34/2020, n. 52/2020, n. 104/2020, n. 137/2020, n. 149/2020, n. 154/2020 e n. 157/2020), non limitandosi ad una mera proroga della durata dell’intervento – il che non avrebbe inciso in modo significativo sull’analisi – ma modificando vari profili dell’istituto (destinatari, procedure, modalità di erogazione, contribuzione addizionale, ecc.). A tale modo di “legiferare” si è aggiunta la constatazione che la concatenazione tra i vari provvedimenti non consente di archivarne nessuno, potendosi limitare l’analisi solo all’ultimo, anche perché molte situazioni connesse ai singoli provvedimenti sono ancora in atto.

Si è imposta, pertanto, una scelta di metodo che appare corretto dichiarare subito, quella di trattare di ciascun provvedimento nella sequenza cronologica, tentando quando possibile l’analisi incrociata e integrata, a vantaggio della completezza e chiarezza dell’analisi, ma a totale scapito della sua sistematicità, come accade inevitabilmente nelle trattazioni in verticale, costituendo il presente contributo un “contributo in deroga” al metodo abituale.

---

<sup>(6)</sup> Cfr. M. FAIOLI, *COVID-19 e istituti speciali di sostegno al reddito*, in O. BONARDI, U. CARABELLI, M. D’ONGHIA, L. ZOPPOLI (a cura di), *Covid-19 e diritti dei lavoratori*, Ediesse, 2020, pp. 167 ss. Per amore di completezza va segnalata l’iniziativa dell’Ente bilaterale nazionale del turismo che ha istituito un fondo straordinario volto a cofinanziare, nella misura del 50%, il costo dell’intervento realizzato dagli enti bilaterali di settore, in favore dei dipendenti delle aziende in regola con il versamento delle quote di contribuzione contrattualmente previste, prevedendo l’erogazione di un contributo di solidarietà in favore dei lavoratori collocati in Cigd o beneficiari di prestazioni del Fis nell’arco temporale compreso tra il 23 febbraio 2020 e il 31 agosto 2020.

<sup>(7)</sup> Con riferimento alla gestione delle prestazioni assoggettate a pagamento diretto nell’ipotesi in cui i dati bancari o postali si rivelassero inesatti, si consultino le istruzioni operative adottate con mess. Inps 7 maggio 2020, n. 1704.

<sup>(8)</sup> Sul punto si rinvia alla convenzione in tema di anticipazione sociale in favore dei lavoratori destinatari dei trattamenti di integrazione al reddito di cui agli artt. 19-22, d.l. n. 18/2020, siglata a Roma alla presenza del Ministro del lavoro tra l’Abi e tutte le organizzazioni rappresentative dei datori di lavoro (Confindustria, Confartigianato, Confcommercio, Alleanza delle Cooperative Italiane). Sulla non vincolatività nei confronti degli istituti bancari dell’accordo pur sottoscritto dall’Abi, si veda FONDAZIONE STUDI CONSULENTI DEL LAVORO, *L’anticipo dei trattamenti di integrazione salariale ai lavoratori da parte delle banche: vincoli e responsabilità delle parti*, approfondimento 16 aprile 2020.

## 2. L'intervento "localizzato" (d.l. n. 9/2020)

La progressiva diffusione del Covid-19 è stata fronteggiata con un materiale normativo sostanzialmente "flessibile", tarato sull'andamento dell'epidemia, prima, e della pandemia dopo.

La cartina di tornasole di siffatta tecnica normativa è la disciplina degli "ammortizzatori sociali c.d. Covid-19", e quindi anche di quelli in deroga, ascritti da subito ad evento oggettivamente non evitabile (c.d. EONE), con conseguente esclusione del pagamento del contributo addizionale, in analogia con quanto già previsto per le integrazioni salariali ordinarie <sup>(9)</sup>, oltre alla non applicazione delle disposizioni relative al requisito dell'anzianità di effettivo lavoro <sup>(10)</sup>, e alla riduzione in percentuale della relativa misura, in caso di proroghe dei trattamenti di cassa integrazione in deroga <sup>(11)</sup>. Prima del decreto-legge cura Italia (d.l. n. 18/2020), alcuni strumenti di sostegno al reddito, ad efficacia geografica limitata ai territori colpiti per primi dal Covid-19, sono stati introdotti dal d.l. n. 9/2020 <sup>(12)</sup>.

Circoscrivendo l'analisi agli Asd Covid-19, rinviandosi agli specifici contributi dedicati agli interventi di sostegno al reddito non in deroga <sup>(13)</sup>, comunque caratterizzati da significativi elementi di specialità <sup>(14)</sup>, nutrito è stato l'intervento dell'Esecutivo iniziato con gli artt. 15 e 17, d.l. n. 9/2020 <sup>(15)</sup>, proseguito con l'estensione di questi peculiari ammortizzatori sociali a tutto il territorio nazionale ad opera del d.l. n. 18/2020, per approdare al d.l. n. 34/2020 (c.d. rilancio Italia) ed alle novità recate dal d.l. n. 52/2020, e dalla legge di conversione del d.l. n. 34/2020.

<sup>(9)</sup> Si veda l'art. 13, comma 3, d.lgs. n. 148/2015, nonché la circ. Inps 12 marzo 2020, n. 38, § D. Sul rapporto tra EONE e Covid-19, si veda M. FAIOLI, *COVID-19 e istituti speciali di sostegno al reddito*, cit., pp. 167 ss., secondo il quale «La pandemia non è annoverata tra gli eventi non evitabili che normalmente sono il presupposto degli schemi di sostegno al reddito per riduzione dell'orario di lavoro o di sospensione temporanea. Dalla pandemia non discende, infatti, una crisi di settore o territoriale, ma una crisi intersettoriale e del paese intero che non è controllabile, anzi si amplifica in ragione di condizioni di vario genere, anche esse non del tutto controllabili, sino a divenire europea, poi occidentale, infine globale».

<sup>(10)</sup> Si veda l'art. 1, comma 2, primo periodo, d.lgs. n. 148/2015.

<sup>(11)</sup> Si veda l'art. 2, comma 66, l. n. 92/2012, nonché la circ. Inps 28 marzo 2020, n. 47.

<sup>(12)</sup> Il d.l. n. 9/2020, mai convertito in legge (come da comunicato 2 maggio 2020, in *GU*, 2 maggio 2020, n. 112), è stato abrogato dall'art. 1, comma 2, l. n. 27/2020, restando validi gli atti ed i provvedimenti già adottati, unitamente agli effetti prodottisi ed ai rapporti giuridici sorti sulla base del medesimo decreto. Nello specifico sono stati previsti i seguenti strumenti di sostegno al reddito: Cigo e dell'assegno ordinario (art. 13), Cigo per le aziende che si trovassero già in Cigs all'atto della esplosione del fenomeno pandemico (art. 14), Cigd "comunale" (art. 15), indennità lavoratori autonomi (art. 16) e Cigd "regionale" (per Lombardia, Emilia-Romagna e Veneto, ex art. 17).

<sup>(13)</sup> Si rinvia ai contributi di C. CARCHIO, *Emergenza epidemiologica e strumenti di sostegno al reddito: la cassa integrazione guadagni con causale "Covid-19"*; S. ROSSI, *Il Fondo di integrazione salariale e di solidarietà bilaterale al tempo del Covid-19: tra assistenzialismo e universalità*; S. CAFFIO, *La galassia delle "indennità Covid-19" per "specifiche" categorie di lavoratori: spunti per il ripensamento del modello di protezione sociale del lavoro "discontinuo"*; C. GAROFALO, *I lavoratori autonomi durante l'emergenza epidemiologica Covid-19*, tutti in questa sezione.

<sup>(14)</sup> Cfr. C. CARCHIO, *Gli ammortizzatori sociali alla prova dell'emergenza Covid-19: un'ennesima conferma*, in *LG*, 2020, pp. 454 ss.; E. MASSI, *Trattamenti integrativi salariali: misure di emergenza*, in *DPL*, 2020, pp. 662 ss.

<sup>(15)</sup> Sui quali si veda anche C. DE MARCO, *La Cassa integrazione guadagni in deroga alla prova del Covid-19*, in A. PILEGGI (a cura di), *Il diritto del lavoro dell'emergenza epidemiologica*, *LPO*, 2020, pp. 141 ss.

Questa fitta trama normativa si caratterizza per sovrapposizioni, incastri e rinvii spesso difficilmente intelleggibili <sup>(16)</sup>, pur se bisogna dare atto che tale incedere “raddomantico” della decretazione d’urgenza è frutto dell’inseguimento <sup>(17)</sup>, più che della anticipazione <sup>(18)</sup>, degli effetti dell’emergenza pandemica <sup>(19)</sup>, come comprovato proprio dalla disciplina dei trattamenti di integrazione salariale.

## 2.1. La Cigd “comunale”

La Cigd definibile “comunale” costituisce una specifica ipotesi di Cassa in deroga, della quale possono usufruire i datori di lavoro del settore privato, compreso quello agricolo ma con esclusione di quelli domestici <sup>(20)</sup>, con unità produttive <sup>(21)</sup> site nei comuni individuati nell’allegato 1 al d.P.C.M. 1° marzo 2020 <sup>(22)</sup>, nonché quelli allocati altrove ma che impiegano lavoratori residenti o domiciliati nei predetti comuni, per i quali non trovi applicazione il d.lgs. n. 148/2015 <sup>(23)</sup>.

Il periodo integrabile, con contribuzione figurativa e relativi oneri accessori, ha la durata massima di tre mesi a decorrere dal 23 febbraio 2020, giorno in cui il Governo ha adottato il primo dei numerosi decreti-legge Covid-19 (il d.l. n. 6/2020) <sup>(24)</sup>.

<sup>(16)</sup> Un giudizio severo sulla tecnica legislativa in materia di ammortizzatori sociali in deroga è espresso da D. MESITI, *La tutela previdenziale temporanea speciale dei lavoratori nell'emergenza Covid-19*, in A. PILEGGI (a cura di), *op. cit.*, pp. 115 ss., spec. p. 121.

<sup>(17)</sup> Si veda ancora C. CARCHIO, *Gli ammortizzatori sociali alla prova dell'emergenza Covid-19: un'ennesima conferma*, cit.

<sup>(18)</sup> Cfr. P. IERVOLINO, *Lo smart working al vaglio del Covid-19: un altro fallimento nel processo di privatizzazione del pubblico impiego*, in A. PILEGGI (a cura di), *op. cit.*, pp. 43 ss., spec. p. 48, quando afferma causticamente che «Il vero problema è che l'Italia è il Paese del giorno dopo, tenta di risolvere un problema solo quando si pone, senza cercare mai di anticiparne la soluzione».

<sup>(19)</sup> Cfr. l'accordo quadro per la Regione Lazio 24 marzo 2020, nel quale si afferma che gli effetti socio-economici della diffusione del Coronavirus riguardano innanzitutto la minore capacità delle imprese di poter continuare a produrre e a conservare la propria posizione sui mercati nazionali ed internazionali. La riduzione della produzione, in presenza di una elevata capacità produttiva delle imprese, ha un immediato effetto sulla produttività del sistema e sui redditi dei lavoratori, anche in presenza di un utilizzo degli ammortizzatori sociali.

<sup>(20)</sup> Si veda l'art. 15, comma 2, d.l. n. 9/2020.

<sup>(21)</sup> Sulla coincidenza del concetto di unità produttiva ex d.lgs. n. 148/2015 ai fini della decretazione emergenziale si veda FONDAZIONE STUDI CONSULENTI DEL LAVORO, *L'unità produttiva. Il parametro per i trattamenti di integrazione salariale*, approfondimento 8 aprile 2020. Con riferimento, però, alla Cigd per imprese plurilocalizzate si veda la circ. Inps 3 aprile 2020, n. 47, che riconduce in tale nozione anche i punti vendita, notoriamente unità operative (*infra*).

<sup>(22)</sup> Trattasi per la regione Lombardia dei Comuni di: a) Bertonico; b) Casalpusterlengo; c) Castelgerundo; d) Castiglione D'Adda; e) Codogno; f) Fombio; g) Maleo; h) San Fiorano; i) Somaglia; l) Terzanova dei Passerini. Quanto alla regione Veneto, invece, viene incluso il solo Comune di Vo'. Con riferimento a quest'ultimo si veda l'art. 1, comma 1 (*sub* art. 15), dell'accordo quadro regionale sulla Cigd 10 marzo 2020, allegato alla d.G.R. Veneto 17 marzo 2020, n. 345, che sostanzialmente nulla aggiunge alla disciplina eteronoma.

<sup>(23)</sup> Per le prime istruzioni operative si veda la circ. Inps 12 marzo 2020, n. 38.

<sup>(24)</sup> Il limite massimo di spesa per questo specifico Asd viene fissato in 7,3 milioni di euro, da ripartire tra le Regioni interessate con decreto direttoriale del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, limitando l'accesso a questo trattamento di sostegno al reddito ai soli dipendenti in forza all'azienda alla medesima data del 23 febbraio 2020, senza alcuna anzianità pregressa specifica. Al finanziamento degli oneri in questione si provvede mediante le risorse del Fondo sociale per occupazione e

Effettuata l'istruttoria delle domande, secondo l'ordine cronologico di arrivo, le regioni adottano il provvedimento di concessione poi inviato all'Inps unitamente alla lista dei beneficiari. All'Inps oltre al pagamento diretto della prestazione <sup>(25)</sup>, è affidato il consueto ruolo di monitoraggio della spesa onde non superare il limite previsto, con *feedback* sui risultati al Ministero del lavoro e delle politiche sociali e alle Regioni interessate, affinché l'eventuale raggiungimento anche in via prospettica di detto limite eviti l'emissione di altri provvedimenti concessori <sup>(26)</sup>.

## 2.2. La Cigd “regionale”

La Cigd “regionale” <sup>(27)</sup> rappresenta una sorta di “deroga alla deroga”, in quanto quella “comunale” costituisce ammortizzatore in deroga a quelli *standard*, mentre quella “regionale” si colloca «al di fuori dei casi di cui all'articolo 15», rappresentando (appunto) una sorta di eccezione all'eccezione <sup>(28)</sup>.

Essa ha un ambito di applicazione più ampio di quello previsto per i comuni di cui all'allegato 1 al d.P.C.M. 1° marzo 2020, pur se ne replica il modello <sup>(29)</sup>, operando per i datori di lavoro privati, compresi i datori di lavoro agricolo, ma non quelli domestici <sup>(30)</sup>, con unità produttive situate nella regione di riferimento, nonché quelli allocati altrove ma che impiegano lavoratori residenti o domiciliati nelle predette regioni, ai quali non si applichi il d.lgs. n. 148/2015 <sup>(31)</sup>.

L'esame degli accordi regionali quadro stipulati *ex* d.l. n. 9/2020 conferma in modo chiaro la valenza “residuale” di questo trattamento di sostegno al reddito.

Paradigmatico in tal senso è l'accordo per il Veneto del 10 marzo 2020, secondo cui i datori di lavoro privati esclusi dall'accesso alla Cigo e alla Cigs nonché all'assegno ordinario, *ex* art. 30, d.lgs. n. 148/2015, che possono accedere al solo assegno di solidarietà, *ex* art. 31, d.lgs. n. 148/2015, sono ammessi alla Cigd in alternativa al fondo di solidarietà, qualora la sospensione dell'attività ecceda il 60% delle ore teoriche lavorabili <sup>(32)</sup>. Inoltre, sono ammessi alla Cigd i datori di lavoro privati che hanno

---

formazione di cui all'art. 18, comma 1, lett. *a*, d.l. n. 185/2008, ancora una volta sacrificando le politiche attive a favore di quelle passive.

<sup>(25)</sup> In continuità con le previsioni in materia di Asd di cui all'art. 44, d.lgs. n. 148/2015, anche la Cigd Covid-19 viene erogata in modo diretto, richiamando sul punto la disciplina del comma 6-*ter* del citato art. 44, introdotto dall'art. 26-*quater*, d.l. n. 4/2019, prevedendosi in tal caso che il datore di lavoro invii all'Inps tutti i dati necessari per il pagamento dell'integrazione salariale, secondo le modalità stabilite dall'Istituto. Sull'art. 44, comma 6-*ter*, si veda la circ. Inps 22 agosto 2019, n. 120.

<sup>(26)</sup> Si veda l'art. 15, comma 4, d.l. n. 9/2020.

<sup>(27)</sup> L'intervento *ex* art. 17, d.l. n. 9/2020, riguarda le Regioni Lombardia, Veneto ed Emilia-Romagna.

<sup>(28)</sup> Prime istruzioni operative sono state impartite con circ. Inps 12 marzo 2020, n. 38, § E.

<sup>(29)</sup> E. MASSI, *CIG in deroga per i datori di lavoro in Emilia-Romagna. A quali condizioni?*, in *Ipsos Quotidiano*, 10 marzo 2020.

<sup>(30)</sup> Si veda l'art. 17, comma 2, d.l. n. 9/2020.

<sup>(31)</sup> Di conseguenza, si realizza una sorta di alternatività tra il sistema di ammortizzatori *standard* e gli Asd Covid-19, come si evince dall'art. 2, comma 1, dell'accordo sulla Cigd 10 marzo 2020, allegato alla d.G.R. Veneto 17 marzo 2020, n. 345.

<sup>(32)</sup> Cfr. l'art. 2, comma 2, dell'accordo quadro sulla Cigd 10 marzo 2020, cit., che condiziona l'ammissibilità alla insussistenza di modifiche normative successive all'accordo di allargamento del perimetro del Fis.

esaurito i periodi di Cigo, di Cigs e di assegno ordinario e quelli che, non disponendo di ulteriori ammortizzatori sociali, hanno avviato la procedura di Cigs, limitatamente al periodo che va dal 23 febbraio 2020 alla data di decorrenza del trattamento di Cigs<sup>(33)</sup>. Sono, altresì, ammessi i datori di lavoro privati che ricevono un provvedimento di reiezione per carenza di risorse della domanda di Cigo o di assegno ordinario Fis, presentata nei termini e motivata da accertato pregiudizio in conseguenza degli effetti economici negativi determinati dall'emergenza sanitaria in corso e dalle ordinanze emanate dal Ministero della Salute d'intesa con le Regioni nell'ambito dei provvedimenti assunti con il d.l. n. 6/2020<sup>(34)</sup>.

Infine, possono accedere alla Cigd anche i lavoratori dipendenti da datori di lavoro privati che dispongono ancora di ammortizzatori ordinari, ma che non sono in possesso dei requisiti soggettivi di accesso agli stessi (ad esempio lavoratori con una anzianità aziendale inferiore a 90 giorni di effettivo lavoro)<sup>(35)</sup>.

Per esigenze di contenimento della spesa pubblica alcuni accordi regionali quadro hanno condizionato l'accesso alla Cigd alla preventiva utilizzazione dei permessi individuali retribuiti e delle ferie 2019 non ancora godute, richiamando l'analoga previsione contenuta nell'art. 1, comma 1, lett. e, d.P.C.M. 8 marzo 2020<sup>(36)</sup>.

La Cigd "regionale" è stata utilizzata in alcuni casi e limitatamente al periodo di applicazione del d.l. n. 9/2020, anche dai datori di lavoro iscritti al Fis che occupavano fino a 15 dipendenti, non in grado di attingere alle prestazioni di cui all'art. 13, d.l. n. 9/2020<sup>(37)</sup>, suscitando alcuni dubbi sull'ammissibilità della domanda di Cigd "regionale", successivamente sciolti in modo positivo dall'Inps<sup>(38)</sup>.

In termini causali, il riconoscimento dell'integrazione è accordato solo per i casi di accertato pregiudizio, in conseguenza delle ordinanze emanate dal Ministero della salute, d'intesa con le Regioni, nell'ambito dei provvedimenti assunti con il d.l. n. 6/2020 e previo accordo con le organizzazioni sindacali comparativamente più rappresentative (senza alcuna specificazione del livello territoriale per la misurazione della rappresentatività), accordo superfluo nel caso di Cigd "comunale".

---

<sup>(33)</sup> Si veda l'art. 2, comma 4, dell'accordo quadro sulla Cigd 10 marzo 2020, cit.

<sup>(34)</sup> Si veda l'art. 2, comma 5, dell'accordo quadro sulla Cigd 10 marzo 2020, cit.

<sup>(35)</sup> Cfr. l'art. 2, comma 6, dell'accordo quadro sulla Cigd 10 marzo 2020, cit.

<sup>(36)</sup> In tal senso si veda l'art. 1, comma 1, dell'accordo quadro sulla Cigd 10 marzo 2020, cit., che di fatto evoca sul punto l'art. 2, comma 8, d.l. 1° agosto 2014, n. 83473, che consente la fruizione degli ammortizzatori sociali in deroga solo se l'impresa ha «previamente utilizzato gli strumenti ordinari di flessibilità, ivi inclusa la fruizione delle ferie residue». Sulla legittimità del potere del datore di lavoro di imporre unilateralmente ai lavoratori le ferie prima di accedere agli ammortizzatori sociali si veda M. FAIOLI, *COVID-19 e istituti speciali di sostegno al reddito*, cit., spec. pp. 176 ss., secondo il quale il ristoro psico-fisico che deriva dalle ferie non coincide necessariamente con un periodo di forzata permanenza nel proprio domicilio, ma nel caso della Cigd non è il datore in modo unilaterale a porre in ferie i dipendenti, atteso che il preventivo smaltimento di quelle residue diventa condizione di accesso alla Cigd medesima.

<sup>(37)</sup> Si veda l'art. 2, comma 3, dell'accordo quadro sulla Cigd 10 marzo 2020, cit.; ancor prima si veda l'accordo quadro sulla Cigd 6 marzo 2020 della Regione Emilia-Romagna.

<sup>(38)</sup> Si veda il mess. Inps 2 aprile 2020, n. 1478, che ha condiviso la valutazione positiva delle domande da parte delle Regioni interessate, evidenziando che i datori di lavoro in questione potranno ora accedere alle prestazioni garantite dal Fis, ex art. 19, d.l. n. 18/2020, sebbene esclusivamente per periodi che non risultano già coperti dalla prestazione autorizzata dalla Regione.

Il sostegno al reddito è erogabile per la durata della sospensione e comunque per un periodo massimo di un mese, a valere sulle risorse assegnate e non utilizzate di cui all'art. 44, comma 6-*bis*, d.lgs. n. 148/2015, in alternativa alle azioni di politica attiva del lavoro ivi previste, a decorrere dal 23 febbraio 2020 e limitatamente ai dipendenti in forza alla medesima data <sup>(39)</sup>, compresi quelli in somministrazione <sup>(40)</sup>.

In sostanza, al pari della Cigd “comunale”, anche quella “regionale” sottrae risorse destinate originariamente alle politiche attive, per ridurre i rischi di povertà <sup>(41)</sup>.

Viene assicurata ai lavoratori la contribuzione figurativa, nonché i relativi oneri accessori, mentre per i lavoratori del settore agricolo il periodo di sospensione dell'attività con erogazione della Cigd viene sterilizzato ai fini del calcolo delle prestazioni di disoccupazione agricola.

La competenza è delle Regioni interessate <sup>(42)</sup>, che previa istruttoria delle domande secondo l'ordine cronologico di presentazione, ammettono all'ammortizzatore con decreto, contenente la lista nominativa dei beneficiari, da trasmettere all'Inps, che provvede all'erogazione delle prestazioni, previa verifica della capienza di spesa. A quest'ultimo riguardo l'Istituto provvede al monitoraggio delle risorse riferendo al Ministero del lavoro e delle politiche sociali e alle regioni interessate, affinché queste ultime non emettano altri provvedimenti concessori nel caso in cui sia raggiunto, anche in via prospettica, il limite di spesa.

Al pari della Cigd “comunale” anche per quella regionale opera esclusivamente la modalità di pagamento diretto della prestazione da parte dell'Inps.

---

<sup>(39)</sup> Ai sensi dell'art. 3 dell'accordo quadro sulla Cigd 10 marzo 2020, cit., possono beneficiare dell'integrazione salariale in deroga tutti i lavoratori (indipendentemente dall'anzianità di effettivo lavoro maturata presso le aziende richiedenti il trattamento) dipendenti alla data del 23 febbraio 2020, anche a tempo determinato, dai datori di lavoro ammessi al beneficio. In particolare, possono fruire della Cigd: operai; impiegati; quadri; apprendisti; soci delle cooperative con rapporto di lavoro subordinato; lavoratori somministrati quando i dipendenti dell'utilizzatore siano sospesi e collocati in Cig; lavoranti a domicilio monocommessa; lavoratori intermittenti nei limiti delle giornate di lavoro concretamente effettuate secondo la media dei tre mesi precedenti; lavoratori agricoli nei limiti delle giornate di lavoro svolte nel medesimo periodo dell'anno precedente ovvero, se l'attività è iniziata in seguito, con riferimento alle giornate medie lavorate nei tre mesi precedenti.

<sup>(40)</sup> Sul punto si veda l'accordo in materia di tutela della continuità occupazionale e retributiva dei lavoratori somministrati coinvolti dall'emergenza Covid-19, siglato il 6 marzo 2020 tra Assolavoro e Felsa Cisl, Nidil Cgil e Uiltemp Uil, che disciplina il Trattamento di Integrazione Salariale (c.d. Tis “in deroga”), attivabile dall'Agenzia nei casi in cui l'utilizzatore, con riferimento alle unità produttive ubicate nelle c.d. “zone gialle” e “zone rosse”, non attivi un ammortizzatore sociale, documentando e motivando la difficoltà all'accesso che ha determinato tale scelta, ovvero se il lavoratore somministrato sia impossibilitato a prestare la propria attività in quanto domiciliato o residente nei comuni inclusi nelle medesime “zone” come di volta in volta individuate dalla normativa emergenziale nazionale o regionale.

<sup>(41)</sup> Sull'importanza delle risorse destinate alle politiche attive si veda B. CARUSO, R. DEL PUNTA, T. TREU, *Manifesto per un diritto del lavoro sostenibile*, in <http://csdle.lex.unict.it/>, 20 maggio 2020, spec. p. 70, secondo i quali «Servono più risorse per i capitoli storicamente deficitari dell'educazione e della formazione, delle misure per l'occupazione e per l'attivazione delle persone, delle politiche giovanili e per la famiglia, infine per la prevenzione e per la tutela della salute. Dare seguito a queste priorità costringerà a porre l'esigenza del ridimensionamento della spesa pensionistica».

<sup>(42)</sup> Si veda l'art. 1, comma 5, d.i. 19 giugno 2020, n. 9, che indica la Regione competente per territorio come soggetto destinatario delle istanze fino al completamento di quattro ulteriori settimane rispetto alle nove *standard*, successivamente alle quali l'istanza va presentata all'Inps.

### 3. Gli Asd “Covid-19” dal decreto “cura Italia” (d.l. n. 18/2020) al decreto “ristori 4” (d.l. n. 157/2020)

Il passaggio dalla fase epidemica a quella pandemica, avvenuto con la dichiarazione ufficiale dell’Organizzazione Mondiale della Sanità dell’11 marzo 2020, ha comportato il ricorso a misure e strumenti assolutamente inediti ed eccezionali, capaci di modificare stili di vita, abitudini e certezze quotidiane <sup>(43)</sup>.

Gli Asd “Covid-19” a loro volta subiscono una sorta di *upgrade*, contribuendo all’edificazione di un «articolato sistema universale di integrazione del reddito per tutti i lavoratori, a prescindere dalle dimensioni del datore di lavoro» <sup>(44)</sup>, con una espansione della loro applicazione dalle zone rosse e gialle (“comunale” *vs.* “regionale”) all’intero territorio italiano, definito “zona protetta” dal Presidente del Consiglio in carica.

La necessità di strumenti di ampio respiro, in grado di assicurare una idonea risposta a livello nazionale, viene affrontata con un pacchetto di trattamenti di sostegno al reddito *ad hoc*, varati con il decreto “cura Italia”, con una estensione degli ammortizzatori sociali “speciali” a tutto il territorio nazionale, in assenza, però, di una disciplina di raccordo con quelli introdotti poco prima dal d.l. n. 9/2020 limitatamente ad alcune aree territoriali <sup>(45)</sup>.

Si allude agli strumenti di sostegno al reddito disciplinati dagli artt. 19 ss., d.l. n. 18/2020, sulla cui trama normativa è stata (ma a ben guardare è tuttora) incessante l’attività “sartoriale” dell’Esecutivo, come dimostrano i numerosi interventi correttivi introdotti non solo in fase di conversione in legge del d.l. n. 18/2020, ma anche con i successivi d.l. n. 34/2020, c.d. “rilancio Italia” <sup>(46)</sup>, e n. 52/2020, il cui art. 1, contiene norme speciali in materia di Asd Covid, trasfuse successivamente negli 70 e 70-*bis*, d.l. n. 34/2020, ad opera dell’art. 1, comma 1, l. n. 77/2020, in occasione della conversione del decreto rilancio Italia, facendosi salvi comunque gli effetti prodotti dal citato art. 1, comma 1, d.l. n. 52/2020.

Il periodo estivo ha visto una sostanziale stabilizzazione della curva dei contagi che ha consentito una graduale ripresa della socializzazione e di conseguenza dell’economia, ovviamente con l’adozione di protocolli di sicurezza specifici, ma “lasciando al palo” le attività caratterizzate da un ontologico contatto fisico, si pensi alle discoteche e alle sale da ballo, tanto *indoor*, quanto *outdoor* <sup>(47)</sup>.

---

<sup>(43)</sup> Cfr. L. FASSINA, T. SCACCHETTI, *Presentazione* di O. BONARDI, U. CARABELLI, M. D’ONGHIA, L. ZOPPOLI (a cura di), *op. cit.*, pp. 9 ss.

<sup>(44)</sup> Sull’universalizzazione delle tutele “causa Covid-19” si veda C. CARCHIO, *Gli ammortizzatori sociali alla prova dell’emergenza Covid-19: un’ennesima conferma*, cit., p. 455; nonché G. BOCCHIERI, *Cig d’emergenza arriva la proroga in due tranche*, in *Norme & Tributi – Focus*, 23 maggio 2020, spec. p. 2.

<sup>(45)</sup> Questa criticità è stata evidenziata e risolta dall’accordo quadro della Regione Veneto 20 marzo 2020, quanto meno per questa Regione e poi affrontata dalla decretazione d’urgenza successiva allo stesso d.l. n. 18/2020.

<sup>(46)</sup> Per una carrellata delle modifiche introdotte dal d.l. n. 34/2020 all’apparato degli ammortizzatori sociali Covid-19 di cui al d.l. n. 18/2020, si veda E. MASSI, *Nuova Cassa integrazione Covid-19: domanda e pagamento con iter accelerato*, in *Ipsos Quotidiano*, 25 maggio 2020.

<sup>(47)</sup> Cfr. ord. Min. salute 16 agosto 2020.

Si sono, però, constatati ancora segni di “affaticamento” del sistema imprese, per difficoltà di vario tipo, quali la scarsità della domanda, la maggiore propensione contingente al risparmio rispetto alla spesa, la presenza di provvedimenti specifici che ostacolano o limitano la ripresa dell’attività, le difficoltà di approvvigionamento dall’estero, la carenza di commesse da parte di Paesi stranieri a loro volta sottoposti a parziale *lockdown* e quindi impossibilitati a lavorare i sottoprodotti provenienti dalle aziende italiane <sup>(48)</sup>.

Questa situazione ha indotto il Governo a varare il d.l. n. 104/2020, ennesimo imponente provvedimento d’urgenza <sup>(49)</sup>, il cui Capo I contiene ben 26 articoli (sebbene prima della conversione in legge) riservati (*lato sensu*) al lavoro, con numerose disposizioni destinate agli ammortizzatori sociali.

Rispetto ai precedenti provvedimenti il c.d. decreto agosto non si limita ad aggiornare l’apparato degli Asd Covid-19, ma ne introduce nuovi, apportando alcune significative novità, tra le quali si segnalano la c.d. *inpsizzazione* del procedimento di concessione della Cigd, la neutralizzazione della Cigd richiesta ed autorizzata per i periodi fino al 12 luglio 2020, l’introduzione di un contributo addizionale nel caso di fruizione prolungata del trattamento di integrazione in deroga (per tali novità si veda *infra*).

Con l’arrivo della seconda ondata pandemica le misure di sostegno al reddito già varate sono apparse insufficienti; ed infatti il Governo ha emanato, in un primo momento, il d.P.C.M. 24 ottobre 2020, recante ulteriori restrizioni all’esercizio di talune attività economiche al fine di contenere la diffusione del Covid-19, supportate con il d.l. n. 137/2020, denominato “decreto ristori 1”, provvedimenti (in)seguiti a ruota dal d.P.C.M. 3 novembre 2020 (addivenendosi di fatto ad una sorta di *lockdown* a macchia di leopardo, in ragione della individuazione di tre aree (gialla, arancione e rossa) corrispondenti a tre differenti livelli di criticità, riconducibili a specifici coefficienti di rischio determinati su base oggettiva), e dai d.l. n. 149/2020 (“ristori 2”), n. 154/2020 (“ristori 3”) e n. 157/2020 (“ristori 4”), tutti trasfusi nel d.l. n. 137/2020 in occasione della conversione di quest’ultimo in l. 18 dicembre 2020, n. 176.

Nonostante l’ipertrofia normativa, l’impianto di fondo resta quello tratteggiato dal d.l. n. 18/2020, variamente ritoccato dalla decretazione successiva, con un profilo innovativo contenuto nel d.l. n. 137/2020, e cioè l’esplicito condizionamento dell’efficacia delle disposizioni relative (anche) a tutti i trattamenti di sostegno al reddito Covid-19, all’autorizzazione della Commissione europea, *ex art.* 108, § 3, TFUE.

In sostanza, a partire dal decreto ristori 1 i trattamenti di sostegno al reddito sono attratti al regime degli aiuti di Stato soggetti a notifica, senza beneficiare della procedura accelerata prevista dalla Comunicazione della Commissione europea recante un *Quadro temporaneo per le misure di aiuto di Stato a sostegno dell’economia nell’attuale emergenza del Covid-19*, con il rischio di inibire l’erogazione tempestiva degli ammortizzatori sociali se dovesse essere applicato alla lettera il citato art. 108, visto che «Lo Stato membro interessato non può dare esecuzione alle misure progettate prima che tale procedura abbia condotto a una decisione finale».

---

<sup>(48)</sup> Sulle ipotesi di stima, calcolate sulla base delle ore autorizzate fino al 31 luglio 2020 si rinvia alla relazione tecnica di accompagnamento al d.l. n. 104/2020.

<sup>(49)</sup> Il provvedimento nella sua stesura originaria consta di 115 articoli, ai quali se ne aggiungono numerosi altri, introdotti in occasione della sua conversione, avvenuta con la l. n. 126/2020.

Anche per i provvedimenti emergenziali finora richiamati l'analisi viene circoscritta ai trattamenti in deroga (art. 22, d.l. n. 18/2020, ed ovviamente alcune disposizioni accessorie a quest'ultimo), rinviando agli altri contributi in questo volume per gli strumenti ordinari e straordinari (ma non dichiaratamente in deroga), sebbene specializzati da una sorta di "torsione Covid-19" <sup>(50)</sup>.

Nell'art. 22 sono previste diverse ipotesi di Cigd così riassumibili:

1. al comma 1, la c.d. *Cigd "nazionale"*;
2. al comma 5, la c.d. *Asd "Patb"*, a carico dei Fondi di solidarietà bilaterali del Trentino e dell'Alto Adige;
3. ai commi 8-*bis* e 8-*ter*, la c.d. *Cigd "comunale"*, ricalcando perfettamente la disciplina ed il finanziamento di cui all'art. 15, d.l. n. 9/2020;
4. ai commi 8-*quater* e 8-*quinqües*, la c.d. *Cigd "regionale"*, anche in questo caso riproponendo la disciplina ed il finanziamento di cui all'art. 17, d.l. n. 9/2020.

Con riferimento agli *Asd* di cui ai punti 3 e 4 è sufficiente rinviare a quanto già detto in relazione al d.l. n. 9/2020 (si veda *supra*, § 2), considerata la perfetta sovrapposibilità delle due discipline.

Ai provvedimenti successivi al d.l. n. 18/2020 sono riconducibili fattispecie ulteriori, come la c.d. *Cigd "Covid-19 – obbligo permanenza domiciliare"* (su cui si veda *infra* ed a sua volta riconducibile alla richiamata *Cigd* regionale, per la quale si veda *supra*) e le indennità pari al trattamento di mobilità (*infra*).

#### 4. La c.d. *Cigd "nazionale"*

La c.d. *Cigd "nazionale"*, disciplinata dall'art. 22, d.l. n. 18/2020 <sup>(51)</sup>, è l'estensione a tutto il territorio nazionale di quella introdotta dal d.l. n. 9/2020 <sup>(52)</sup>, ma con alcune rilevanti differenze, anche in ragione delle diversificate regolamentazioni adottate con i vari accordi quadro regionali <sup>(53)</sup>.

---

<sup>(50)</sup> Si pensi esemplificativamente al comma 3-*bis*, dell'art. 19, d.l. n. 18/2020, aggiunto dall'art. 68, comma 1, lett. e, d.l. n. 34/2020, inerente al trattamento di cassa integrazione salariale operai agricoli (Cisoa), richiesto per eventi riconducibili all'emergenza epidemiologica da Covid-19, dichiaratamente in deroga ai limiti di fruizione riferiti al singolo lavoratore e al numero di giornate lavorative da svolgere presso la stessa azienda, ex art. 8, l. n. 457/1972, da non considerare propriamente *Asd*, visto che l'ultimo capoverso della medesima disposizione espressamente prevede che «Per i lavoratori dipendenti di aziende del settore agricolo, ai quali non si applica il trattamento di cassa integrazione salariale operai agricoli, può essere presentata domanda di concessione del trattamento di integrazione salariale in deroga ai sensi dell'articolo 22».

<sup>(51)</sup> Su cui si vedano le circ. Inps 28 marzo 2020, n. 47, e 15 luglio 2020, n. 86.

<sup>(52)</sup> Cfr. E. MASSI, *Il sostegno al reddito*, in *DPL*, 2020, n. 12, pp. 747 ss., spec. p. 750; E. MASSI, *Chiariamenti amministrativi sulle integrazioni salariali Covid-19*, ivi, n. 15, pp. 935 ss., spec. p. 942.

<sup>(53)</sup> FONDAZIONE STUDI CONSULENTI DEL LAVORO, *Covid-19. Perché la cassa integrazione non sarà pagata entro il 15 aprile*, approfondimento 30 marzo 2020, cui si rinvia anche per un'analisi comparativa del contenuto degli accordi siglati relativamente al tipo di procedura prevista per datori di lavoro sia con più di 5 dipendenti, sia con organico inferiore, nonché con riferimento ai profili procedurali in caso di mancato accordo. Parla di quadro complessivo «a macchia di leopardo» E. MASSI, *CIG in deroga: semplificazioni per i datori di lavoro. Con qualche limite*, in *Ipsa Quotidiano*, 6 aprile 2020, mentre M. FAIOLI, *COVID-19 e istituti speciali di sostegno al reddito*, cit., spec. p. 179, evidenzia la creazione di un sistema a velocità diverse. Per una analisi dei vari accordi regionali e per una valutazione complessiva del ruolo delle Regioni si veda G. FIACCAVENTO, *Integrazioni salariali speciali: un primo tentativo di*

Al pari degli altri ammortizzatori sociali Covid-19, anche la Cigd ha risentito dell'andamento compulsivo della legislazione, per cui alla disciplina contenuta nel decreto cura Italia ha fatto seguito quella del d.l. n. 104/2020, c.d. decreto agosto, il cui art. 1 ha in parte modificato il precedente assetto normativo, come si evince peraltro dalla rubrica della disposizione, che espressamente parla di «Nuovi trattamenti di cassa integrazione ordinaria, assegno ordinario e cassa integrazione in deroga».

#### 4.1. Il campo di applicazione *a latere datoris*

In primo luogo, rispetto alla Cigd Covid-19 disciplinata dai provvedimenti precedenti al d.l. n. 18/2002, risulta più ampio il *campo di applicazione a latere datoris* in quanto, ferma restando l'esclusione dei datori di lavoro domestico<sup>(54)</sup>, la deroga opera per quelli del settore privato, inclusi gli agricoli<sup>(55)</sup>, per il settore della pesca e per il “terzo settore”, comprendendo gli enti religiosi civilmente riconosciuti, per i quali non trovi applicazione la Cig<sup>(56)</sup>, mentre per i datori dei settori turismo, fiere e congressi, parchi divertimento, spettacoli dal vivo e sale cinematografiche, si prevede anche una durata suppletiva<sup>(57)</sup>.

La valenza generalizzata, e sussidiaria<sup>(58)</sup> rispetto agli ammortizzatori *standard*, emerge dagli accordi quadro regionali<sup>(59)</sup> che consentono l'accesso alla Cigd a tutti i datori di

---

*universalizzazione delle tutele*, in O. BONARDI, U. CARABELLI, M. D'ONGHIA, L. ZOPPOLI (a cura di), *op. cit.*, pp. 129 ss., spec. pp. 136 ss.

<sup>(54)</sup> Si veda l'art. 22, comma 2, d.l. n. 18/2020. Per una critica alla originaria esclusione dei lavoratori domestici, si veda M. MISCIONE, *Il Diritto del lavoro ai tempi orribili del coronavirus*, in *LG*, 2020, pp. 321 ss., spec. pp. 326 ss.

<sup>(55)</sup> Sul punto l'art. 19, comma 3-*bis*, d.l. n. 18/2020, prevede che «Per i lavoratori dipendenti di aziende del settore agricolo, ai quali non si applica il trattamento di cassa integrazione salariale operai agricoli, può essere presentata domanda di concessione del trattamento di integrazione salariale in deroga ai sensi dell'articolo 22».

<sup>(56)</sup> Di conseguenza, i datori di lavoro che hanno diritto di accedere alle prestazioni ordinarie (Cigo e assegno ordinario garantito dal Fis o dai Fondi di cui agli artt. 26, 27 e 40, d.lgs. n. 148/2015) dovranno richiedere la prestazione con causale “Covid-19 nazionale” alla propria gestione di appartenenza e non potranno accedere alle prestazioni in deroga, come precisato dalla circ. Inps 28 marzo 2020, n. 47, § F. Quest'ultima, poi, aggiunge che alla Cigd potranno, invece, accedere le aziende che, avendo diritto solo alla Cigs, non possono richiedere un ammortizzatore ordinario con causale “Covid-19 nazionale” (si pensi esemplificativamente alle aziende del commercio e alle agenzie di viaggio e turismo sopra i 50 dipendenti, per le quali dubbi applicativi sulla Cigd erano stati sollevati da G. PIGLIALARMI, S. SPATTINI, [Emergenza COVID-19: incertezze sull'applicazione della Cassa in deroga alle imprese commerciali con più di 50 dipendenti](#), in [Boll. ADAPT](#), 2020, n. 13).

<sup>(57)</sup> L'art. 22, comma 1, d.l. n. 18/2020, prevede che per i datori di lavoro dei settori turismo, fiere e congressi, parchi divertimento, spettacolo dal vivo e sale cinematografiche, l'eventuale ulteriore periodo di durata massima di quattro settimane di trattamento Cigd per periodi decorrenti dal 1° settembre 2020 al 31 ottobre 2020 fruibili ai sensi dell'art. 22-*ter*, possa essere usufruito anche per periodi precedenti al 1° settembre a condizione che i medesimi abbiano interamente fruito il periodo precedentemente concesso fino alla durata massima di quattordici settimane.

<sup>(58)</sup> Sul principio di sussidiarietà che caratterizza gli ammortizzatori sociali in deroga si veda l'accordo quadro per la Provincia di Bolzano 31 marzo 2020; in dottrina si veda C. CARCHIO, *Gli ammortizzatori sociali alla prova dell'emergenza Covid-19: un'ennesima conferma*, cit., spec. p. 459.

<sup>(59)</sup> Cfr. gli accordi quadro regionali tempestivamente stipulati tra il 18 marzo e il 2 aprile 2020: Toscana 18 marzo 2020, Campania 19 marzo 2020, Emilia Romagna 20 marzo 2020, Marche 20 marzo

lavoro privati per i quali non trovano applicazione le tutele previste dal d.lgs. n. 148/2015 e dal d.l. n. 18/2020 <sup>(60)</sup>, non rilevando se l'azienda (specie se artigiana) sia in regola con il versamento della contribuzione al Fondo di riferimento <sup>(61)</sup> e ferme restando le peculiarità di ogni singolo accordo regionale <sup>(62)</sup>, specie di quelli relativi alle regioni caratterizzate da una maggiore esposizione al fenomeno Covid-19, con condizioni applicative tarate sugli effetti della crisi sull'apparato produttivo locale <sup>(63)</sup>. Non riguarda il campo di applicazione, bensì il profilo della durata della Cigd (su cui si veda *infra*), l'analisi della disciplina dei periodi di trattamento ulteriori rispetto a quelli interamente autorizzati, previsti in tutta la decretazione emergenziale, a loro volta interessati sovente dalla previsione di contribuzione addizionale determinata sulla base del raffronto di fatturato tra periodi temporali omogenei <sup>(64)</sup>.

---

2020, Puglia 20 marzo 2020, Veneto 20 marzo 2020, Calabria 23 marzo 2020, Lombardia 23 marzo 2020, Umbria 23 marzo 2020, Lazio 24 marzo 2020, Sicilia 25 marzo 2020, FVG 25 marzo 2020, Piemonte 26 marzo 2020, Sardegna 26 marzo 2020, Valle d'Aosta 27 marzo 2020, Abruzzo 30 marzo 2020, Molise 30 marzo 2020, Basilicata 31 marzo 2020, Provincia Autonoma di Bolzano 31 marzo 2020, Provincia Autonoma di Trento 2 aprile 2020; dell'accordo Liguria del marzo 2020 non è stato possibile reperire il giorno di sottoscrizione in quanto il testo pubblicato è privo di data.

<sup>(60)</sup> Si vedano gli artt. 2, comma 1, accordo Regione Veneto 20 marzo 2020, 2, accordo Regione Puglia 20 marzo 2020, 2, accordo Regione Lombardia 20 marzo 2020, e 1, accordo Regione Liguria del marzo 2020. Sul tema si veda G. PIGLIALARMI, S. SPATTINI, *op. cit.*

<sup>(61)</sup> Così circ. Inps 28 marzo 2020, n. 47, punto d.1.1. *Contra* Part. 5 dell'accordo quadro Regione Lazio 24 marzo 2020, che vieta l'accesso alla Cigd ai datori di lavoro inadempienti in relazione all'obbligazione contributiva dovuta al Fondo di Solidarietà Bilaterale Artigiano (da ora Fsba), secondo M. FAIOLI, *COVID-19 e istituti speciali di sostegno al reddito*, cit., quale «proiezione diretta dell'applicazione dell'art. 2116 c.c. effettuata dai fondi bilaterali alternativi nell'ambito della propria (limitata) autonomia gestionale [...]». Si tratta di una regola, definita a livello regionale, rispettosa dell'autonomia gestionale di cui godono i fondi bilaterali alternativi, i quali sono fondi esonerativi, autorizzati e vigilati dal Ministero del lavoro. Tutto ciò ha un portato pratico: il datore di lavoro non potrà accedere né alla CIGD, data l'indicazione degli accordi-quadro, né al sistema FSBA, almeno sino a quando non regolarizzi la relativa posizione contributiva».

<sup>(62)</sup> Auspicano che sia raggiunta una regolamentazione il più possibile omogenea e organica, anche sul piano procedurale, in materia di Cigd M. ARLATI, L. BARBIERI, *op. cit.*, spec. p. 802.

<sup>(63)</sup> Cfr. il punto 2.2. dell'accordo Regione Veneto 20 marzo 2020, che prevede l'accesso alla Cigd in favore dei datori di lavoro artigiani non edili nel caso di esaurimento del trattamento di cui al FSBA, nonché dei datori di lavoro del settore privato che, non disponendo di ulteriori ammortizzatori sociali, hanno avviato la procedura di Cigs, limitatamente al periodo che va dal 23 febbraio 2020 alla data di decorrenza del trattamento di Cigs, ed anche dei datori di lavoro sempre del settore privato che hanno presentato domande di ammortizzatori ordinari ai sensi degli artt. 19, 20 e 21, d.l. n. 18/2020, respinte dall'Inps per carenza di risorse. Inoltre, possono accedere alla Cigd anche i datori di lavoro del settore privato che sono subentrati a seguito di un cambio di appalto successivo al 23 febbraio 2020, per i lavoratori per i quali è avvenuto il subentro. Infine, possono accedere alla Cigd anche i datori di lavoro del settore terziario sopra i 50 dipendenti (art. 20, comma 2, d.lgs. n. 148/2015) che non possono attivare la Cigs per la causale crisi aziendale dovuta all'emergenza epidemiologica da Covid-19 e i datori di lavoro di cui all'art. 20, comma 1, lett. *b, c e d*, d.lgs. n. 148/2015, in attesa di ulteriori chiarimenti dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali. Condizioni analoghe di accesso sono previste anche dall'accordo quadro Regione Lombardia, che si preoccupa di coordinare i propri interventi in deroga con quelli previsti dagli accordi siglati in Emilia Romagna e Veneto (cfr. l'art. 2).

<sup>(64)</sup> Si vedano gli artt. 1, commi 1-3, d.l. n. 104/2020, e 12, commi 1-3, d.l. n. 137/2020.

#### 4.2. Il campo di applicazione *a latere praestatoris*

Quanto al *campo di applicazione a latere praestatoris*, l'art. 22, comma 3, d.l. n. 18/2020, lo circoscrive ai dipendenti <sup>(65)</sup> in forza alla data del 23 febbraio 2020, con pari decorrenza (quindi con efficacia retroattiva); il termine è stato poi esteso al 25 marzo 2020, per non penalizzare i lavoratori assunti a ridosso della dichiarazione ufficiale della pandemia <sup>(66)</sup>. Alla tutela dei lavoratori *a tempo determinato* in servizio a tale data hanno provveduto gli accordi quadro regionali, ammettendoli all'integrazione salariale, entro il limite dello spirare del termine <sup>(67)</sup>, non operante nelle ipotesi di sostituzione di lavoratori assenti con diritto alla conservazione del posto <sup>(68)</sup> e di trasformazione a tempo indeterminato <sup>(69)</sup>.

Sempre gli accordi quadro ammettono alla Cigd anche i *lavoratori intermittenti* nei limiti delle giornate lavorative mediamente effettuate negli ultimi 12 mesi <sup>(70)</sup>. Infine, con riferimento agli operai agricoli a tempo determinato (c.d. *Otd*), il trattamento è concesso sulla base delle giornate lavorabili, ma non lavorate nel periodo di Cigd richiesto <sup>(71)</sup>.

Una importante novità, infine, è contenuta nell'art. 13, d.l. n. 157/2020 (attuale art. 12-ter, d.l. n. 137/2020), che riconosce i trattamenti di integrazione salariale di cui all'art. 1, d.l. n. 104/2020 (quindi anche la Cigd) in favore dei lavoratori in forza alla data di entrata in vigore del d.l. 9 novembre 2020, n. 149 (e quindi in pari data), evitando di penalizzare i nuovi (pochi) occupati, assunti magari durante l'estate nella speranza di una ripresa economica significativa.

---

<sup>(65)</sup> La circ. Inps 28 marzo 2020, n. 47, specifica che questa prestazione di sostegno al reddito si applica esclusivamente in favore dei lavoratori che sono impossibilitati, a causa dell'emergenza epidemiologica da Covid-19, a prestare la propria attività lavorativa, purché risultino alle dipendenze dell'azienda richiedente alla data indicata dal d.l. n. 18/2020, ivi compresi quelli intermittenti, a tal fine richiamando la circ. Inps n. 41/2006; si veda anche la circ. Inps 15 luglio 2020, n. 86, spec. § 5, e le riflessioni a margine di essa di E. MASSI, *Cassa integrazione in deroga Covid-19: ancora caos per le aziende*, in *Ipsos Quotidiano*, 27 luglio 2020.

<sup>(66)</sup> Si veda l'art. 22, comma 3, d.l. n. 18/2020, come modificato in sede di conversione dall'art. 1, comma 1, l. n. 27/2020, e successivamente dall'art. 70, comma 1, lett. b, d.l. n. 34/2020.

<sup>(67)</sup> Si vedano gli accordi quadro regionali Campania 19 marzo 2020, punto 4; Emilia Romagna 20 marzo 2020, punto 3; Calabria 23 marzo 2020; Umbria 23 marzo 2020; Lazio 24 marzo 2020.

<sup>(68)</sup> Così l'accordo quadro Regione Puglia 20 marzo 2020.

<sup>(69)</sup> Si veda l'accordo quadro Regione Valle d'Aosta 27 marzo 2020.

<sup>(70)</sup> Si vedano gli accordi quadro regionali Veneto 20 marzo 2020 (e le allegate linee guida); Puglia 20 marzo 2020 e Lombardia 23 marzo 2020. Gli accordi quadro regionali Veneto 23 marzo 2020, Valle d'Aosta 27 marzo 2020, Molise 30 marzo 2020 e Basilicata 31 marzo 2020 riducono a tre mesi il periodo al quale rapportare la media di riferimento, mentre l'art. 3 dell'accordo quadro Lazio 24 marzo 2020 prevede che «I lavoratori intermittenti accedono nei limiti delle giornate di lavoro concretamente effettuate come emergenti secondo la media dei tre mesi precedenti e nel limite massimo dei 12 mesi precedenti». Analogamente l'accordo quadro Regione Piemonte 26 marzo 2020.

<sup>(71)</sup> Accordo quadro Regione Veneto 20 marzo 2020.

### 4.3. Il previo accordo sindacale, ovvero la gestione regionale nella prima fase emergenziale

Per la consultazione sindacale l'art. 22, comma 1, d.l. n. 18/2020, prevede che «Le Regioni e le Province autonome [...] possono riconoscere [...] previo accordo [...] con le organizzazioni sindacali comparativamente più rappresentative a livello nazionale per i datori di lavoro, trattamenti di cassa integrazione salariale in deroga», escludendo la necessità dell'accordo «per i datori di lavoro che occupano fino a cinque dipendenti»<sup>(72)</sup>.

Quindi, la prima regolamentazione dell'intervento Cigd è rimessa agli accordi quadro regionali<sup>(73)</sup>, nonostante esso sia finanziato con risorse statali e non regionali<sup>(74)</sup>, ovviamente nel rispetto delle fonti eteronome di riferimento<sup>(75)</sup>. Scontata appare la legittimazione alla negoziazione degli accordi in capo alle organizzazioni sindacali comparativamente più rappresentative a livello nazionale dei lavoratori e dei datori, ad onta dell'infelice espressione “*per i datori di lavoro*”<sup>(76)</sup>.

---

(72) Con tale previsione si vuole, presumibilmente, evitare appesantimenti procedurali legati sia alle ridotte dimensioni aziendali, sia alla polverizzazione imprenditoriale che caratterizza la nostra economia. Per contro, l'inciso finale della disposizione (introdotto in occasione della conversione del d.l. n. 18/2020 dalla l. n. 27/2020, ma poi soppresso dall'art. 70, comma 1, lett. a, d.l. n. 34/2020) rendeva superfluo l'accordo per i datori di lavoro che avevano chiuso l'attività in ottemperanza ai provvedimenti di urgenza emanati per far fronte all'emergenza epidemiologica da Covid-19.

(73) Sul punto si veda l'art. 6 dell'accordo quadro Regione Puglia che prevede l'accesso alla Cigd previa intesa con le Rsa/Rsu ove presenti, e in mancanza con le OO.SS. dei lavoratori territoriali di categoria comparativamente più rappresentative sul piano nazionale. La disposizione si segnala anche per la qualità della tecnica normativa, ivi indicandosi in modo chiaro non solo la procedura da osservare, ma anche il contenuto del verbale di accordo per la sua validità; analoga qualità si segnala con riferimento all'art. 7 dell'accordo Regione Lombardia 23 marzo 2020. Cfr. altresì l'art. 5 dell'accordo Regione Veneto 20 marzo 2020, che prevede una procedura semplificata con informativa, anche per il tramite degli enti bilaterali, alle OO.SS. che attivano la procedura sindacale da esperire entro il termine di 3 giorni lavorativi; in mancanza di accordo il datore di lavoro può presentare l'istanza di Cigd, allegando l'evidenza dell'informativa data alle OO.SS., fatta salva l'entrata in vigore di norme semplificatrici che trovano immediata applicazione dall'entrata in vigore delle stesse. Sul ruolo delle regioni si veda G. FIACCAVENTO, *op. cit.*, spec. p. 134; C. DE MARCO, *op. cit.*, spec. pp. 144 ss.; M. MARRUCCI, *Ammortizzatori sociali da Covid 19, misure per tutto il territorio nazionale*, in *GLaw*, 2020, n. 14, pp. 10 ss., spec. p. 14, che qualifica «le Regioni e le Province autonome quali soggetti attuatori della provvidenza unitamente all'INPS».

(74) Cfr. C. DE MARCO, *op. cit.*, spec. p. 142, secondo la quale «Il Governo ha mantenuto l'impianto cogestionale con le Regioni, attribuendo ad esse la concessione del trattamento di concerto con le parti sociali comparativamente più rappresentative sul piano nazionale, nonostante sia venuto meno la compartecipazione dell'ente locale al finanziamento della misura come avveniva in passato».

(75) Cfr. D. MESITI, *op. cit.*, spec. pp. 122 ss.

(76) Sull'irragionevolezza della previsione cfr. FONDAZIONE STUDI CONSULENTI DEL LAVORO, *Cassa integrazione. Perché l'accordo non è obbligatorio*, approfondimento 6 aprile 2020, secondo cui «La formulazione è obiettivamente infelice, e certamente inappropriata, perché: a) fa riferimento esclusivo alle organizzazioni dei datori di lavoro (riferendovisi tuttavia come “sindacali”); b) induce a supporre, per la lapidarietà della formulazione, che il legislatore abbia potuto intendere obbligatorio proprio l'accordo, non già soltanto il percorso per il suo esperimento. Entrambi i rilievi paiono non potersi che ascrivere ad involontari refusi, per l'oggettiva impossibilità di assegnare loro il significato che appare emergere dall'incerto dato testuale». Di testo «pasticciato» parla, invece, D. MESITI, *op. cit.*, spec. p. 121.

Il coinvolgimento sindacale determina una frattura procedurale nella gestione degli Asd Covid-19, come si evince anche dal comma 6 dell'art. 22, d.l. n. 18/2020, che in un complesso gioco di rinvii "a scatole cinesi" sterilizza l'efficacia delle disposizioni previste dall'art. 19, comma 2, primo periodo, d.l. n. 18/2020 (relative alla Cigo speciale Covid-19), per il trattamento di cui all'art. 22, comma 1 (e cioè la Cigd "nazionale"). In sostanza, per la concessione della Cigd, non solo non sono state previste deroghe agli obblighi di informazione e consultazione, ma è persino richiesto l'accordo sindacale <sup>(77)</sup>.

Il coinvolgimento delle regioni a livello procedurale non è limitato alla sola fase sindacale, segnalandosi sul punto la perfetta sovrapposibilità della disciplina di cui all'art. 17, comma 4, d.l. n. 9/2020 (*supra*), relativa alla Cigd "regionale", a quella *sub* art. 22, comma 4, d.l. n. 18/2020, per la Cigd "nazionale" Covid-19 <sup>(78)</sup>. Differisce la disciplina dell'erogazione della Cigd per le imprese plurilocalizzate <sup>(79)</sup>, per le quali l'Inps ha cercato di semplificare la c.d. doppia procedura <sup>(80)</sup> con un flusso di gestione *ad hoc* per la presentazione di domande di trattamento Cigd per aziende con numero elevato di unità produttive <sup>(81)</sup>.

---

<sup>(77)</sup> Cfr. C. CARCHIO, *Gli ammortizzatori sociali alla prova dell'emergenza Covid-19: un'ennesima conferma*, cit., spec. p. 465.

<sup>(78)</sup> Quindi, in entrambi i casi è necessario un decreto di concessione adottato dalle regioni e dalle province autonome interessate, da trasmettere all'Inps in modalità telematica entro quarantotto ore dall'adozione, con efficacia subordinata alla verifica del rispetto dei limiti di spesa (per istruzioni operative per l'invio dei decreti di concessione regionali relativi alla Cigd, di cui all'art. 22, d.l. n. 18/2020, si veda il mess. Inps 7 aprile 2020, n. 1525). Le Regioni e le Province autonome, unitamente al decreto di concessione, inviano la lista dei beneficiari all'Inps, che provvede all'erogazione delle predette prestazioni, previa verifica del rispetto, anche in via prospettica, dei limiti di spesa. Le domande sono presentate alle regioni e alle province autonome, che le istruiscono secondo l'ordine cronologico di presentazione. Anche per la Cigd "nazionale" l'Inps provvede al monitoraggio del rispetto del limite di spesa, fornendo i risultati di tale attività al Ministero del lavoro e delle politiche sociali e alle regioni e alle province autonome interessate. Qualora dal monitoraggio emerga che è stato raggiunto, anche in via prospettica, il limite di spesa, le regioni e le province autonome non potranno in ogni caso emettere altri provvedimenti concessori.

<sup>(79)</sup> Nel caso di Cigd per aziende plurilocalizzate, la circ. Inps 3 aprile 2020, n. 47, già precisava che, nel caso di datori di lavoro con unità produttive o punti vendita site in 5 o più Regioni o Province autonome, l'azienda invia la richiesta d'intervento al Ministero del lavoro e delle politiche sociali completa di tutti i dati e documenti normalmente richiesti. Sul medesimo argomento si veda anche la circ. Min. lav. 8 aprile 2020, n. 8, ed a margine di quest'ultima E. MASSI, *Aziende plurilocalizzate: si sdoppia l'iter per la Cassa in deroga*, in *Ipsa Quotidiano*, 17 aprile 2020.

<sup>(80)</sup> Sul punto cfr. circ. Inps 7 maggio 2020, n. 58, che fornisce ulteriori indicazioni operative sulla gestione della domanda per aziende plurilocalizzate, prevedendo che all'esito della c.d. "fase ministeriale", le aziende plurilocalizzate dovranno avviare anche la c.d. "fase amministrativa", inviando la relativa domanda all'Inps. Prende corpo, così, una procedura farraginoso, dovuta anche al coinvolgimento del Ministero del lavoro e dell'Inps, con scarsa chiarezza dei rispettivi ruoli e conseguente grave ritardo nel pagamento delle integrazioni salariali. Sul punto si veda DE LUCA, A. ZILLA, *Per le aziende plurilocalizzate ancora un percorso a ostacoli*, in *Norme & Tributi – Focus*, 23 maggio 2020, spec. p. 5; FONDAZIONE STUDI CONSULENTI DEL LAVORO, *Decreto rilancio e ammortizzatori sociali*, approfondimento 29 maggio 2020; E. MASSI, *Aziende plurilocalizzate: si sdoppia l'iter per la Cassa in deroga*, cit.

<sup>(81)</sup> Si veda il mess. Inps 4 giugno 2020, n. 2328, che fa riferimento alle difficoltà tecniche incontrate da diverse aziende con un elevato numero di unità produttive, dislocate sull'intero territorio nazionale e oggetto di sospensione, tali da incidere negativamente sui tempi effettivi di erogazione della prestazione, derivanti dal rispetto delle modalità di presentazione delle domande per singola unità produttiva. Pertanto, a seguito di parere positivo del Ministero del lavoro, l'Inps ha predisposto per le stesse

A seguito della recrudescenza del fenomeno pandemico è stato necessario approntare tutele suppletive rispetto a quelle originariamente rimesse agli accordi quadro, coinvolgendo l’Inps, con una sostanziale duplicazione della procedura e con una perdita di centralità del ruolo delle Regioni, culminata con il d.l. n. 104/2020 che ha di fatto “*inpsizzato*” la procedura di erogazione della Cigd Covid per i periodi successivi al 13 luglio 2020.

#### 4.4. La progressiva “*inpsizzazione*” della procedura di concessione della Cigd

Alla gestione regionalizzata della fase di avvio del procedimento di concessione della Cigd, e quindi delle prime nove settimane di trattamento, è abbinata quella completamente affidata all’Inps<sup>(82)</sup>, relativa ai soli periodi suppletivi, avviando una prima semplificazione procedurale<sup>(83)</sup>, poi realizzatasi pienamente col c.d. decreto agosto, che ha determinato l’integrale “*inpsizzazione*” del procedimento, facendo uscire di scena le Regioni<sup>(84)</sup>.

La domanda di concessione del trattamento, completa della lista dei beneficiari e delle ore di sospensione per ciascun lavoratore, deve essere presentata, a pena di decadenza, alla sede dell’Inps territorialmente competente<sup>(85)</sup>, entro la fine del mese successivo

---

un diverso flusso di gestione di invio delle domande all’Istituto, che consente alle aziende che hanno molteplici unità produttive, la presentazione di un numero minore di domande, unificandole in unità produttive omogenee per attività svolta e per collocazione territoriale. Successivamente, l’Inps con il mess. 18 giugno 2020, n. 2503, precisa ulteriormente che per la presentazione delle domande per il trattamento di Cigd per aziende plurilocalizzate, l’azienda provvede a inviare la domanda di integrazione salariale con il sistema del *ticket* all’Inps, accedendo ai servizi per aziende e consulenti, utilizzando il link *Cig e Fondi di Solidarietà – Cig Straordinaria e Deroga*, selezionando *Cig Straordinaria e Deroga*. Le suddette domande dovranno essere trasmesse dalle aziende in relazione alle singole unità produttive censite dall’Inps, anche qualora il decreto concessorio abbia autorizzato unità operative. In argomento si veda E. MASSI, *Aziende plurilocalizzate: si sdoppia l’iter per la Cassa in deroga*, cit.

<sup>(82)</sup> Cfr. art. 22-*quater*, d.l. n. 18/2020. Costituisce eccezione al ruolo centrale attribuito all’Inps l’ipotesi della Cigd “nazionale” richiesta da datori di lavoro con unità produttive site in più regioni o province autonome, prevedendosi la competenza del Ministero del lavoro e delle politiche sociali. Con il decreto di cui al comma 5 dell’art. 22-*quater* (si veda il d.i. 19 giugno 2020, n. 9) dovrà essere stabilito il numero di regioni o province autonome in cui sono localizzate le unità produttive del medesimo datore di lavoro, superato il quale il trattamento è riconosciuto dal predetto Ministero. Sempre in tema di competenze, ai sensi dell’art. 22-*quater*, comma 2, d.l. n. 18/2020, «Per le Province autonome di Trento e Bolzano rimane fermo quanto disposto dall’articolo 22, commi 1 e 5», quindi per la Cigd “Patb” le funzioni attribuite all’Inps dovrebbero essere assolve dai Fondi di solidarietà bilaterali del Trentino-Alto Adige.

<sup>(83)</sup> In tal senso N. CATALFO, *op. cit.*, spec. p. 3; *contra*, E. DE FUSCO, *Cassa integrazione, l’Inps anticipa all’impresa il 40% entro 15 giorni*, in *Norme e Tributi – Focus*, 23 maggio 2020, spec. p. 4, che si sofferma sulla sistematica duplicazione delle procedure per tutti gli ammortizzatori sociali, compresi quelli in deroga.

<sup>(84)</sup> Si veda l’art. 1, commi 4 e 5, d.l. n. 104/2020.

<sup>(85)</sup> Ma sul punto si veda anche l’art. 1, comma 1, lett. *a*, d.i. 19 giugno 2020, n. 9, secondo cui i datori di lavoro che abbiano già fatto richiesta dei trattamenti di cui all’art. 22, d.l. n. 18/2020, e ai quali siano stati autorizzati periodi inferiori a nove settimane, presentano richiesta di Cigd fino al completamento di dette nove settimane alle regioni in cui sono situate le corrispondenti unità produttive, a meno che non si tratti di aziende plurilocalizzate. Inoltre si veda anche la successiva lett. *c*, che invece

a quello in cui ha avuto inizio il periodo di sospensione o di riduzione dell'attività lavorativa, mentre in sede di prima applicazione, il termine perentorio innanzi citato è stabilito al trentesimo giorno successivo alla data di entrata in vigore del d.l. n. 52/2020, sempre che tale ultimo termine sia posteriore a quello previsto a regime. 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, sempre a pena di decadenza, al 15 luglio 2020 <sup>(86)</sup>, trasmettendo la domanda di Cigd nazionale, entro il quindicesimo giorno dall'inizio del periodo di sospensione o riduzione dell'attività lavorativa, unitamente ai dati essenziali per il calcolo e l'erogazione di un'anticipazione della prestazione ai lavoratori, con le modalità indicate dall'Inps. In questo vero e proprio *tourbillon* di provvedimenti emergenziali, è accaduto che gli operatori abbiano sbagliato la procedura o la domanda stessa, per cui è stato necessario adottare disposizioni che evitassero di far ricadere su costoro gli effetti di una deprecabile tecnica normativa compulsiva <sup>(87)</sup>.

La gestione Inps dell'erogazione del trattamento di Cigd "nazionale" per periodi successivi alle prime nove settimane è rimessa ad un decreto del Ministro del lavoro, di concerto con il MEF, da emanare entro 15 giorni dall'entrata in vigore «del presente decreto» <sup>(88)</sup>, che stabilisce anche la ripartizione del limite di spesa complessivo per gli Asd Covid-19 tra i differenti soggetti istituzionali (Inps, Ministero del lavoro e Fondi di solidarietà bilaterali del Trentino Alto Adige) preposti al riconoscimento dei trattamenti in deroga, nonché il numero di Regioni o Province autonome in cui sono localizzate le unità produttive del medesimo datore di lavoro, al di sopra del quale – come

---

onera il datore di lavoro di rivolgersi all'Inps territorialmente competente nel caso in cui abbia avuto autorizzazione alla Cigd per un periodo complessivo di nove settimane e debba presentare richiesta di trattamento per periodi successivi fino a quattordici settimane.

<sup>(86)</sup> In tal senso si veda l'art. 22, comma 3, d.l. n. 34/2020, come sostituito in sede di conversione dall'art. 1, comma 1, l. n. 77/2020, nonché l'art. 1, comma 3, lett. c, d.l. 19 giugno 2020.

<sup>(87)</sup> Si veda l'art. 1, comma 2, quarto e quinto periodo, d.l. n. 52/2020, secondo il quale, indipendentemente dal periodo di riferimento, i datori di lavoro che abbiano erroneamente presentato domanda per trattamenti diversi da quelli a cui avrebbero avuto diritto o comunque con errori o omissioni che ne hanno impedito l'accettazione, possono presentare la domanda nelle modalità corrette entro trenta giorni dalla comunicazione dell'errore presente nella precedente istanza da parte dell'amministrazione di riferimento, a pena di decadenza, anche nelle more della revoca dell'eventuale provvedimento di concessione emanato dall'amministrazione competente; la presentazione della domanda, nella modalità corretta, è considerata comunque tempestiva se presentata entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore del d.l. n. 52/2020. Per le domande corrette, poi, non opera quanto previsto dall'art. 19, comma 2-*bis*, d.l. n. 18/2020, così come introdotto dall'art. 68, comma 1, lett. d, d.l. n. 34/2020, prima della conversione in legge di quest'ultimo provvedimento. Giova ricordare che la versione vigente del comma 2-*bis* dell'art. 19, decreto cura Italia, corrisponde all'art. 1, comma 2, quarto e quinto periodo, d.l. n. 52/2020, provvedimento integralmente abrogato dall'art. 1, comma 2, l. n. 77/2020, con salvezza di atti, provvedimenti, effetti e rapporti giuridici da esso derivanti.

<sup>(88)</sup> Si veda l'art. 22-*quater*, comma 5, d.l. n. 18/2020; il calcolo dei termini previsti da quest'ultimo non può che riferirsi all'entrata in vigore del d.l. n. 34/2020, il cui art. 71, comma 1, ha inserito la disposizione in parola (19 maggio 2020). Il decreto previsto dal comma 5 dell'art. 22-*quater*, d.l. n. 18/2020, è stato adottato con d.i. 19 giugno 2020, n. 9.

già detto – il trattamento è riconosciuto dal Ministero, attribuendo a quest’ultimo la specifica quota <sup>(89)</sup>.

Come anticipato, per effetto dell’art. 1, commi 4 e 5, d.l. n. 104/2020, ulteriormente confermato dall’art. 12, commi 4 e 5, d.l. n. 137/2020, la procedura è stata integralmente affidata all’Inps <sup>(90)</sup>, per cui a regime la domanda è presentata all’Istituto a pena di decadenza entro la fine del mese successivo a quello in cui ha avuto inizio il periodo di sospensione o riduzione dell’attività lavorativa. In fase di prima applicazione, invece, la domanda andava presentata, sempre a pena di decadenza, entro la fine di settembre 2020 per i trattamenti corrisposti ai sensi del “decreto agosto” <sup>(91)</sup>, entro la fine di novembre 2020 per quelli previsti dal “decreto ristori 1” <sup>(92)</sup> ed entro il 15 novembre 2020 per le ulteriori misure di integrazione salariale introdotte dal d.l. n. 149/2020 <sup>(93)</sup>.

L’introduzione della contribuzione addizionale per l’erogazione del trattamento di sostegno al reddito riferito alle settimane che vanno dalla decima alla diciottesima ha reso necessaria una modulazione del procedimento di riconoscimento dell’Asd. Infatti, la procedura si basa sull’autocertificazione della perdita di fatturato contenuta nella domanda presentata dal richiedente, verificando successivamente la sussistenza dei requisiti dichiarati con uno scambio di dati tra Inps e Agenzia delle Entrate <sup>(94)</sup> e con accordi di cooperazione tra i due enti <sup>(95)</sup>.

#### 4.5. La durata dell’intervento

La prima versione dell’art. 22, comma 1, d.l. n. 18/2020, sovrapponeva la durata massima dell’intervento a quello della sospensione, ammettendo l’intervento in deroga comunque per un periodo non superiore a nove settimane <sup>(96)</sup>. Per effetto, poi, dell’art. 70, comma 1, lett. a, d.l. n. 34/2020, la durata massima è confermata in nove

---

<sup>(89)</sup> Si ritiene che il rinvio operato dal comma 6 dell’art. 22-*quater*, d.l. n. 18/2020, al decreto di cui al precedente comma 4 sia frutto di un refuso, poiché l’unico decreto citato nella disposizione è quello previsto dal comma 5.

<sup>(90)</sup> In effetti, come evidenzia M. BRISCIANI, *La cassa integrazione del decreto Agosto: in vigore le temute novità. Ma anche una buona notizia!*, cit., escono di scena le Regioni e il Ministero del lavoro, normalizzando anche il trattamento per le imprese plurilocalizzate, caratterizzato da una disciplina precedente a dir poco confusa.

<sup>(91)</sup> Si veda l’art. 1, comma 5, d.l. n. 104/2020.

<sup>(92)</sup> Si veda l’art. 12, comma 5, d.l. n. 137/2020.

<sup>(93)</sup> V. l’art. 12, d.l. n. 149/2020, attuale art. 12-*bis*, d.l. n. 137/2020.

<sup>(94)</sup> Si veda l’art. 1, comma 4, d.l. n. 104/2020, secondo cui la mancata autocertificazione delle perdite di fatturato implica l’applicazione *de plano* del contributo addizionale del 18%.

<sup>(95)</sup> Così il mess. Inps 21 agosto 2020, n. 3131.

<sup>(96)</sup> Giova evidenziare che sulla Cigd non incide l’eventuale stato di malattia del dipendente, in ragione dell’applicazione del principio di prevalenza della Cig sulla malattia, *ex art.* 3, comma 7, d.lgs. n. 148/2015, a meno che lo stato di malattia sia precedente l’inizio della sospensione dell’attività lavorativa e l’intervento della Cig riguardi dipendenti lavoratori ad orario ridotto, in tal caso prevalendo la malattia, secondo il principio, del tutto condivisibile, a suo tempo enunciato dall’Inps che la tutela economica per malattia compete solo al lavoratore che avrebbe prestato attività ove non si fosse ammalato; viceversa a quello che sarebbe stato sospeso dal lavoro con intervento Cig compete quest’ultima. Sul punto si veda la circ. Inps 2 dicembre 2015, n. 197, § 1.8, nonché il mess. Inps 30 aprile 2020, n. 1882.

settimane, ma per periodi decorrenti dal 23 febbraio 2020 al 31 agosto 2020 <sup>(97)</sup>, quindi in un arco temporale di riferimento di durata tripla (27 settimane complessive) rispetto a quello integrabile, palesandosi da subito l'insufficienza dell'ammortizzatore rispetto alla situazione pandemica in atto.

A tanto ha rimediato l'art. 22 consentendo un incremento di ulteriori cinque settimane nel medesimo periodo, ma per i soli datori di lavoro ai quali sia stato interamente già autorizzato un periodo di nove settimane <sup>(98)</sup>, così traghettando le aziende e i lavoratori dall'inizio della fase 1 (9 marzo 2020) all'avvio della fase 2 (3 maggio 2020). La fruibilità della proroga, pur dotata di copertura finanziaria <sup>(99)</sup>, è stata condizionata all'adozione di appositi decreti interministeriali <sup>(100)</sup>, anche per il riconoscimento di un eventuale ulteriore periodo di durata massima di quattro settimane nell'arco temporale dal 1° settembre al 31 ottobre 2020 <sup>(101)</sup>, ad eccezione dei datori di lavoro dei settori turismo, fiere e congressi, parchi divertimento, spettacolo dal vivo e sale cinematografiche, i quali possono usufruire delle predette quattro settimane anche per periodi antecedenti al 1° settembre, a condizione dell'integrale fruizione delle 14 settimane.

Il prolungamento dell'emergenza pandemica ha inciso, com'era prevedibile, sulla durata dell'intervento, richiedendone un ripensamento e determinando il Governo ad azzerare il "contatore" delle settimane di Asd Covid-19 fruite fino al 12 luglio 2020. Infatti, ai datori di lavoro che, nell'anno 2020, sospendono o riducono l'attività lavorativa per eventi riconducibili all'emergenza epidemiologica da Covid-19, è consentito presentare la domanda di trattamento anche per Cigd *ex art.* 22, d.l. n. 18/2020 (oltre che per Cigo e assegno ordinario), ancora una volta per una durata massima di nove settimane, incrementate di ulteriori nove settimane (quindi sempre per diciotto

---

<sup>(97)</sup> Sulla riferibilità delle nove settimane all'unità produttiva e non ai lavoratori, secondo le regole generali, si veda E. MASSI, *Cassa integrazione per COVID-19: come calcolare le 9 settimane di trattamento massimo*, in *Ipsa Quotidiano*, 28 aprile 2020.

<sup>(98)</sup> Si veda il mess. Inps 17 giugno 2020, n. 2489, secondo cui le nuove cinque settimane non saranno più richieste alle Regioni, ma direttamente all'Inps che provvederà alla relativa autorizzazione e al conseguente pagamento. Mentre rimane inalterato il flusso amministrativo per la Cigd delle Province autonome di Trento e di Bolzano. Sul punto si veda E. MASSI, *Cassa integrazione fino a 18 settimane con due domande all'Inps*, in *Ipsa Quotidiano*, 23 giugno 2020. Con riferimento, poi, alle modalità di calcolo delle settimane si veda il mess. Inps 15 luglio 2020, n. 2825; quanto alle modalità di presentazione delle domande si veda il mess. Inps 17 luglio 2020, n. 2856.

<sup>(99)</sup> Si fa riferimento all'apposito capitolo di bilancio con dotazione per l'anno 2020 pari a 2.740,8 milioni di euro, istituito nello stato di previsione del Ministero del lavoro e delle politiche sociali dall'art. 22-ter, d.l. n. 18/2020.

<sup>(100)</sup> Si vedano gli artt. 22-ter e 22-quater, d.l. n. 18/2020, introdotti dall'art. 71, comma 1, d.l. n. 34/2020.

<sup>(101)</sup> L'art. 1, comma 2, d.l. 19 giugno 2020, n. 9, prevede che le eventuali istanze ai fini dell'erogazione dei trattamenti in deroga per un periodo di durata massima di quattro settimane, riferite a periodi di sospensione o riduzione dell'attività lavorativa decorrenti dal 1° settembre 2020 al 31 ottobre 2020 e limitatamente ai datori di lavoro che abbiano interamente fruito del periodo massimo di quattordici settimane sono presentate esclusivamente all'Inps. Solo i datori di lavoro che abbiano interamente fruito del periodo precedentemente concesso fino alla durata massima di quattordici settimane, possono usufruire delle predette quattro settimane anche per periodi antecedenti al 1° settembre 2020 nei limiti di cui all'art. 1, d.l. n. 52/2020, a sua volta abrogato dall'art. 1, comma 2, l. n. 77/2020, restandone validi gli atti e i provvedimenti adottati e con salvezza degli effetti prodottisi e dei rapporti giuridici sorti sulla base del medesimo d.l. n. 52/2020.

settimane complessive), facendo slittare il periodo massimo integrabile al 31 dicembre 2020 e azzerando le settimane richieste e autorizzate fino al 12 luglio 2020 <sup>(102)</sup>. Sostanzialmente il contatore è ripartito dal 13 luglio 2020 per bloccarsi (per ora) al 31 dicembre 2020 <sup>(103)</sup>, per una platea di potenziali interessati, definita sulla base delle risultanze del monitoraggio dell'Inps al 20 luglio 2020 <sup>(104)</sup>.

L'azzeramento del contatore e la fruibilità di ulteriori diciotto settimane, ai sensi del d.l. n. 104/2020, penalizza però le aziende "parsimoniose" e quelle collocate in zona gialla o rossa nel primo *lockdown*, che avrebbero potuto fruire di quattro settimane suppletive di Cigd in ragione della loro collocazione geografica obbligatoriamente entro il 31 agosto 2020. Infatti, le prime, ove abbiano programmato le nove settimane di integrazione salariale tra luglio e settembre, interrompendole con la chiusura aziendale estiva, si trovano nella condizione di perdere in tutto o in parte le nove settimane del d.l. n. 34/2020, considerando che il d.l. n. 104/2020 riserva, eventualmente, solo l'ultima nuova *tranche* di nove settimane, cui potranno accedere, pagando eventualmente il previsto contributo aggiuntivo. Quanto alle aziende collocate in zona gialla o rossa, le quattro settimane aggiuntive di cui innanzi sono totalmente assorbite dal nuovo supplemento di nove settimane, di fatto eliminando il vantaggio competitivo riconosciuto a questi datori rispetto agli altri.

Il meccanismo previsto dal d.l. n. 104/2020 non è nuovo, dissimulando una sostanziale proroga dei trattamenti di sostegno al reddito, ivi compresi gli Asd, in quanto vengono riconosciute le ulteriori nove settimane di trattamento esclusivamente ai datori di lavoro ai quali sia stato già interamente autorizzato e decorso il precedente periodo di nove settimane <sup>(105)</sup>.

---

<sup>(102)</sup> Così il mess. Inps 21 agosto 2020, n. 3131. Successivamente, la circ. Inps 30 settembre 2020, n. 115, ha ulteriormente evidenziato che l'effetto prodotto dal d.l. n. 104/2020 è quello di consentire la presentazione di domande di integrazione salariale per causale Covid-19 per i predetti periodi anche da parte di datori di lavoro che non hanno mai presentato richiesta.

<sup>(103)</sup> Si veda l'art. 1, comma 1, d.l. n. 104/2020, secondo cui, con riferimento al periodo 13 luglio 2020-31 dicembre 2020, le diciotto settimane costituiscono la durata massima che può essere richiesta con causale Covid-19, mentre i periodi di integrazione salariale richiesti ed autorizzati *ex* d.l. n. 18/2020 e collocati, anche parzialmente, dopo il 12 luglio 2020, sono imputati, ove autorizzati, alle prime nove delle diciotto settimane complessive. Come evidenzia sul punto la circ. Inps 30 settembre 2020, n. 115, se un'azienda ha già richiesto 4 settimane continuative di (Cigo o Aso) – dal 6 luglio 2020 al 1° agosto 2020 – che sono state autorizzate dall'Istituto ai sensi della precedente disciplina, la medesima azienda, in relazione alla nuova previsione di cui al d.l. n. 104/2020, potrà beneficiare, al massimo, di 6 settimane complessive di nuovi trattamenti (alle quali è possibile aggiungere fino a un massimo di ulteriori 9 settimane secondo quanto illustrato al successivo § 2), in quanto le 3 settimane dal 13 luglio 2020 al 1° agosto 2020, rientrando nel computo delle prime 9 settimane del nuovo periodo previsto dal citato d.l. n. 104/2020, incidono (riducendolo) sul limite totale di settimane richiedibili nel secondo semestre 2020.

<sup>(104)</sup> Si rinvia sul punto alle tabelle contenute nella relazione tecnica di accompagnamento al d.l. n. 104/2020, ove i fruitori di Asd sono rispettivamente 1.052.841 a marzo, 1.245.049 ad aprile e 969.525 a maggio, seguendo il sostanziale andamento dei provvedimenti di contingentamento anti Covid-19. Analogo andamento assume la quantificazione delle ore medie mensili integrate, pari a 70 a marzo, 104 ad aprile e 55 a maggio.

<sup>(105)</sup> Cfr. circ. Inps 30 settembre 2020, n. 115, secondo cui, una volta richieste e autorizzate le prime nove settimane e decorso il relativo periodo, i datori di lavoro potranno proporre istanza per accedere all'ulteriore periodo di nove settimane secondo le indicazioni illustrate nei §§ 2 e 2.1 del provvedimento amministrativo, ma non potranno richiedere anche l'eventuale completamento delle prime

Sulla scia di tutti i provvedimenti emergenziali innanzi indicati si colloca l'art. 12, d.l. n. 137/2020, che accorda l'ennesima *tranche* di Asd Covid-19, ivi compresa la Cigd di cui all'art. 22, d.l. n. 18/2020, per una durata massima di sei settimane collocate nel periodo ricompreso tra il 16 novembre 2020 e il 31 gennaio 2021.

Il problema della sovrapposizione tra i periodi autorizzabili *ex art.* 12, d.l. n. 137/2020, e quelli autorizzati *ex art.* 1, d.l. n. 104/2020, viene risolto attingendo alla medesima soluzione prevista dal comma 1, ultimo periodo, di quest'ultima disposizione, e cioè imputando alle sei settimane riconosciute dall'art. 12 del decreto ristori 1, i periodi di integrazione precedentemente richiesti e autorizzati, ai sensi dell'art. 1 del decreto agosto, collocati, anche parzialmente, in periodi successivi al 15 novembre 2020 <sup>(106)</sup>. A ben guardare, però, una durata massima di Asd Covid-19 di sei settimane in un arco temporale che ne contiene undici sembra essere frutto di una ridotta valutazione di impatto della seconda ondata pandemica e del *lockdown* autunnale, non escludendosi un raddoppio della durata massima (da sei a dodici) in fase di conversione in legge del d.l. n. 137/2020, se non addirittura già nel c.d. decreto ristori-*bis*.

Indubbiamente, la durata massima degli Asd Covid-19, nei termini innanzi descritti, riguarda solo una parte dei possibili beneficiari *a latere datoris* (su cui in generale v. *supra*), tra i quali sono presenti ancora una volta i datori di lavoro ai quali sia stato già interamente autorizzato l'ulteriore periodo di nove settimane previsto dall'art. 1, comma 2, d.l. n. 104/2020 <sup>(107)</sup>, nonché quelli appartenenti ai settori interessati dal d.P.C.M. 24 ottobre 2020, che dispone la chiusura o limitazione delle attività economiche e produttive al fine di fronteggiare l'emergenza epidemiologica da Covid-19.

Di conseguenza, per questi ultimi datori di lavoro le sei settimane di Cigd in parola possono essere intese come periodi da fruire *ex novo* con "azzeramento del contatore", come si evince dall'esonero del contributo addizionale previsto espressamente dall'art. 12, comma 3, d.l. n. 137/2020.

#### 4.6. La prestazione

I provvedimenti Covid-19 in materia di sostegno al reddito nulla dicono in ordine all'entità della prestazione da erogare a titolo di Cigd in deroga, per cui si ritiene che ai fini della determinazione della misura della prestazione, in assenza di deroghe, operi l'art. 3, d.lgs. n. 148/2015.

---

nove settimane, anche laddove le stesse non fossero state effettivamente fruite per intero. Nella relazione tecnica di accompagnamento al d.l. n. 104/2020 si evidenzia che alla data del 20 luglio 2020 risulta che solo il 36% delle aziende ha avuto autorizzazioni per periodi successivi alle prime nove settimane.

<sup>(106)</sup> Come evidenzia E. MASSI, *La nuova Cassa del D.L. n. 137: novità, criticità e questioni aperte*, in *www.generationevincente.it*, 6 novembre 2020, lo spartiacque temporale non è casuale, ma «riguarda quei datori di lavoro che, senza soluzione di continuità, hanno utilizzato l'ammortizzatore Covid-19 a partire dal 13 luglio e che avranno "consumato" tutto il pacchetto a loro disposizione il 15 novembre. Qualora necessitino di ulteriori interventi integrativi potranno utilizzare le 6 settimane che, fruite in modo continuativo, consentiranno di arrivare al 31 dicembre».

<sup>(107)</sup> Si veda l'art. 12, comma 2, d.l. n. 137/2020.

Identica conclusione vale per la contribuzione figurativa <sup>(108)</sup> e i relativi oneri accessori, integralmente fiscalizzati. Viceversa, ai fini del calcolo delle prestazioni di disoccupazione agricola, si assiste all'equiparazione dei giorni di trattamento Cigd a giornate lavorative ai fini del calcolo delle prestazioni di disoccupazione agricola <sup>(109)</sup>.

#### **4.7. Gli oneri accessori: dalla fiscalizzazione completa alla contribuzione addizionale per fatturato comparato**

La normativa emergenziale, come già anticipato, ha cercato di attenuare l'impatto economico della crisi pandemica attraverso il pagamento diretto della prestazione ed una originaria completa fiscalizzazione del trattamento di sostegno al reddito, quanto meno fino alla conversione in legge del d.l. n. 34/2020.

Alcuni barlumi di ripresa economica, ma anche probabilmente la necessità di responsabilizzare i datori nella gestione degli Asd Covid-19, hanno determinato il legislatore a "cambiare passo". Infatti, l'art. 1, commi 2 e 3, d.l. n. 104/2020, ha confermato la fiscalizzazione delle prime nove settimane di intervento, introducendo una contribuzione addizionale variabile per le ulteriori (nove) settimane di Asd (c.d. Cigd con causale "Covid-19 con fatturato") <sup>(110)</sup>.

A sua volta, il successivo art. 12, commi 2 e 3, d.l. n. 137/2020, ha riproposto la contribuzione addizionale per i trattamenti di sostegno al reddito autorizzati dal precedente comma 1 e per una durata massima di sei settimane, riconosciuti ai datori di lavoro ai quali sia stato già interamente autorizzato l'ulteriore periodo di nove settimane *ex* art. 1, comma 2, d.l. n. 104/2020.

In entrambe le ipotesi di Asd Covid-19 con contribuzione addizionale, quest'ultimo è determinato sulla base del raffronto tra il fatturato aziendale del primo semestre 2020 e quello corrispondente del 2019 <sup>(111)</sup>, in base a tre modelli di riferimento.

La contribuzione addizionale più elevata prevista è pari al 18 per cento della retribuzione globale che sarebbe spettata al lavoratore per le ore di lavoro non prestate durante la sospensione o riduzione dell'attività lavorativa, per i datori di lavoro che non hanno avuto alcuna riduzione di fatturato <sup>(112)</sup>, penalizzandosi in questo modo i datori di lavoro la cui attività non sembra risentire degli effetti della crisi pandemica.

Il contributo addizionale scende al 9 per cento per i datori di lavoro che hanno avuto una riduzione del fatturato inferiore al venti per cento, mentre è completamente azzerato (tornandosi al modello di sostegno al reddito integralmente fiscalizzato) per i datori di lavoro che hanno subito una riduzione di fatturato pari o superiore al venti per cento <sup>(113)</sup> e per coloro che hanno avviato l'attività di impresa dal 1° gennaio 2019,

---

<sup>(108)</sup> Sul punto si veda l'art. 199, d.l. n. 34/2020, che, ferma restando l'erogazione della Cigd a carico dell'Inps anche ai giornalisti dipendenti iscritti all'Inpgi, dispone a favore di quest'ultimo l'accredito della contribuzione figurativa ai sensi del comma 1 dell'art. 22, d.l. n. 18/2020.

<sup>(109)</sup> Cfr. l'art. 17, comma 1, ultimo periodo, d.l. n. 9/2020.

<sup>(110)</sup> Si veda la circ. Inps 30 settembre 2020, n. 115.

<sup>(111)</sup> Si vedano gli artt. 1, comma 2, d.l. n. 104/2020, e 12, comma 2, d.l. n. 137/2020.

<sup>(112)</sup> Si vedano gli artt. 1, comma 2, lett. *b*, d.l. n. 104/2020, e 12, comma 2, lett. *b*, d.l. n. 137/2020.

<sup>(113)</sup> Si vedano gli artt. 1, comma 2, lett. *a*, d.l. n. 104/2020, e 12, comma 2, lett. *a*, d.l. n. 137/2020.

presumendosi un sostanziale danno nell'avviamento e consolidamento delle attività economiche (114).

Limitatamente, poi, alla Cigd Covid-19 di cui al d.l. n. 137/2020, l'art. 12, comma 3, del decreto esonera dal contributo addizionale i datori di lavoro per i quali il d.P.C.M. 24 ottobre 2020 ha disposto la chiusura o la limitazione delle loro attività economiche e produttive.

L'utilizzo del fatturato da parte dei d.l. n. 104/2020 e n. 137/2020, come parametro di riferimento per la determinazione della fascia di contribuzione, *prima facie* condivisibile presenta alcune criticità (115).

In primo luogo, il fatturato non è sempre espressione del risultato imprenditoriale immediato, in quanto tale connessione economica è prevista per alcune, ma non per tutte le attività.

Ad esempio, per il settore della ristorazione non stagionale tale parametro potrebbe risultare corretto, mentre per i servizi (si pensi agli studi legali) sovente il fatturato odierno rinviene da attività svolte anni addietro, alterando di conseguenza il bisogno di sostegno al reddito in prospettiva, in tal modo producendo un dato falsato (positivo o negativo a seconda dei casi).

In secondo luogo, il riferimento al fatturato del primo semestre 2019, comparato al corrispondente del 2020, non considera le entrate e le uscite del secondo semestre, notoriamente incise sul primo versante dalla minore attività che lo connota (106 giorni lavorativi contro 78 non lavorativi, pari al 42,5% di 184 giorni), e sul secondo versante dai maggiori oneri fiscali e contributivi che vanno in scadenza in detto periodo (Irpef, Irap, Tasi, Tari, contribuzione previdenziale; il riferimento è sempre agli studi legali). A ciò si aggiunga, infine, l'odioso fenomeno dell'evasione fiscale che, per il meccanismo prescelto, incide sul possibile contributo dovuto dal datore di lavoro.

A ben guardare, in termini squisitamente commerciali, il fatturato corrisponde alla somma dei ricavi di impresa, assoggettati ad Iva, cui è connessa l'emissione della fattura, che non va confuso con il "valore della produzione" e cioè con la somma dei ricavi aziendali indicati nel conto economico del bilancio d'esercizio delle imprese; quindi, fatturato e valore della produzione possono sensibilmente differire a causa della diversa collocazione temporale dei ricavi postati in bilancio rispetto alla quantificazione del volume di affari Iva che comprende il fatturato risultante nell'esercizio, a non volere tenere conto della eventuale diversa competenza economica/temporale dei ricavi esposti in fattura come, invece, avviene per la redazione del bilancio d'esercizio.

#### **4.8. Il pagamento diretto**

L'art. 22, comma 6, d.l. n. 18/2020, come per gli altri Asd Covid-19, prevede che la Cigd "nazionale" venga pagata direttamente dall'Inps, ad eccezione delle imprese

---

(114) Si vedano gli artt. 1, comma 3, d.l. n. 104/2020, e 12, comma 3, d.l. n. 137/2020.

(115) In critica sul meccanismo della contribuzione addizionale si veda M. BRISCIANI, *La cassa integrazione del decreto Agosto: in vigore le temute novità. Ma anche una buona notizia!*, cit.

plurilocalizzate <sup>(116)</sup>, alla stregua dell'art. 44, comma 6-ter, d.lgs. n. 148/2015, ed a condizione che l'Istituto riceva dal datore di lavoro tutti i dati necessari per l'erogazione del trattamento di sostegno al reddito, onde consentire il pagamento, secondo le modalità stabilite dall'Istituto, entro il giorno 20 di ogni mensilità successiva a quella in cui è collocato il periodo di integrazione salariale <sup>(117)</sup>.

Sempre con pagamento diretto il lavoratore riceve anche l'anticipazione del trattamento, calcolata sul quaranta per cento delle ore autorizzate nell'intero periodo.

A seguito della successiva trasmissione completa dei dati da parte del datore di lavoro, l'Inps provvede al pagamento del trattamento residuo o al recupero nei confronti del datore di lavoro degli eventuali importi indebitamente anticipati.

Quanto all'obbligo di comunicazione a carico del datore di lavoro, secondo le modalità stabilite dall'Istituto, lo stesso va adempiuto entro la fine del mese successivo a quello in cui è collocato il periodo di integrazione salariale, ovvero, se posteriore, entro il termine di trenta giorni dall'adozione del provvedimento di concessione. In sede di prima applicazione, il termine di cui al settimo periodo dell'art. 22-*quater*, d.l. n. 34/2020, è stabilito al trentesimo giorno successivo alla data di entrata in vigore del d.l. n. 52/2020, se tale ultimo termine è posteriore a quello determinato ai sensi del citato settimo periodo, trascorso il quale, il pagamento della prestazione e gli oneri ad essa connessi rimangono a carico del datore di lavoro inadempiente <sup>(118)</sup>.

Il pagamento diretto costituisce una costante nella alluvionale normativa in materia di trattamenti di sostegno al reddito con causale "Covid-19", specie per gli Asd <sup>(119)</sup>. Gli ultimi decreti (c.d. decreto agosto e il successivo decreto ristori) prevedono una regolamentazione di prima applicazione ed una a regime. Quanto alla prima, il termine è fissato al trentesimo giorno successivo alla data di entrata in vigore del d.l. n. 104/2020, ovvero del d.l. n. 137/2020 (a seconda del provvedimento al quale si aggranciano gli Asd Covid-19 oggetto di erogazione), se quest'ultima data è meno prossima a quella prevista per la disciplina a regime del pagamento diretto <sup>(120)</sup>. A regime, invece, il termine è quello della fine del mese successivo a quello in cui è collocato il periodo di integrazione salariale, ovvero, se posteriore, trenta giorni dall'adozione del provvedimento di concessione <sup>(121)</sup>.

Nel caso in cui il datore di lavoro non ottemperi nei termini alla trasmissione dei dati previsti dagli artt. 1, comma 6, d.l. n. 104/2020, e 12, comma 6, d.l. n. 137/2020, il

---

<sup>(116)</sup> Infatti, ai sensi del comma 6-*bis* dell'art. 22, d.l. n. 18/2020, si prevede che esclusivamente per i datori di lavoro di cui all'ultimo periodo del comma 4 (le imprese plurilocalizzate), il trattamento Cigd "nazionale" può, altresì, essere concesso con la modalità di cui all'art. 7, d.lgs. n. 148/2015. Di conseguenza, si ristabilisce il rapporto tra regola dell'anticipazione del sostegno al reddito da parte del datore ed eccezione del pagamento diretto.

<sup>(117)</sup> Si veda l'art. 22, comma 6, d.l. n. 18/2020.

<sup>(118)</sup> Si veda il comma 6 dell'art. 22, d.l. n. 34/2020, sostituito integralmente dall'art. 1, comma 1, l. n. 77/2020, ricalcando nei contenuti l'art. 1, comma 3, d.l. n. 52/2020.

<sup>(119)</sup> Esaminando la relazione tecnica di accompagnamento al decreto agosto emerge in modo massiccio il ricorso al pagamento diretto per gli Asd (praticamente il 99% delle prestazioni), a differenza degli altri ammortizzatori sociali (Cigo e prestazioni erogate dai Fondi di solidarietà) per i quali i 2/3 dei pagamenti avvengono a conguaglio.

<sup>(120)</sup> Si vedano gli artt. 1, comma 6, d.l. n. 104/2020, e 12, comma 6 d.l. n. 137/2020.

<sup>(121)</sup> *Ibidem*.

pagamento della prestazione e gli oneri ad essa connessi rimangono a suo carico, in quanto inadempiente <sup>(122)</sup>.

Il c.d. pagamento *sprint*, cioè l'anticipazione del 40 per cento del trattamento, sebbene non espressamente richiamato dalle due disposizioni in parola, dovrebbe essere confermato quale modalità di pagamento del trattamento, come confermato dal Ministero del lavoro sul proprio sito <sup>(123)</sup>.

Lo stretto legame tra pagamento della prestazione e presentazione della domanda, unitamente al susseguirsi incessante di provvedimenti emergenziali, ha determinato notevole confusione tra gli operatori.

Infatti, l'art. 1, commi 9 e 10, d.l. n. 104/2020, al fine di evitare accavallamenti temporali negli adempimenti relativi alle pratiche di sostegno al reddito, prevedeva il differimento al 31 agosto 2020 di tutti i termini decadenziali di invio delle domande di accesso a tutti gli ammortizzatori sociali Covid-19 e di trasmissione dei dati necessari per il pagamento o per il saldo degli stessi, compresi quelli differiti in via amministrativa, con scadenza entro il 31 luglio 2020. Per analoghe motivazioni, si prevedeva il differimento al 30 settembre 2020 dei termini di invio delle domande di accesso ai trattamenti e di trasmissione dei dati necessari per il pagamento o saldo in scadenza tra il 1° e il 31 agosto 2020.

L'uso dell'imperfetto è d'obbligo perché, ancor prima che il d.l. n. 104/2020 fosse convertito dalla l. n. 126/2020, l'art. 3, comma 1, d.l. n. 125/2020, ha disposto il differimento di tutti i termini anzidetti al 31 ottobre 2020, data alla quale fa riferimento (fortunatamente) anche il comma 7 dell'art. 12, d.l. n. 137/2020, poi soppresso dall'art. 12, comma 1, d.l. 9 novembre 2020, n. 149, abrogazione altresì confermata in occasione della conversione del decreto ristori con l. n. 176/2020.

Quanto alla c.d. Cigd con causale "Covid-19 – obbligo permanenza domiciliare", ai fini del pagamento diretto, il datore di lavoro è tenuto ad inviare all'Istituto tutti i dati necessari per il pagamento o per il saldo dell'integrazione salariale entro il 15 novembre 2020, decorso il quale la prestazione e gli oneri ad essa connessi ancora una volta rimangono a carico del datore di lavoro inadempiente.

#### 4.9. Il monitoraggio

La mole di risorse finalizzate ai trattamenti Covid-19, e alla Cigd nello specifico, ha reso indispensabile uno stringente monitoraggio, funzionale alla verifica costante della effettiva capienza finanziaria, definita espressamente "prospettica" dall'art. 22, commi 4 e 4-bis, d.l. n. 18/2020, nel senso che il limite di spesa monitorato deve essere verificato anche *pro futuro*, inibendo la concessione della Cigd, ove si dovesse prevedere

---

<sup>(122)</sup> Si veda l'art. 1, comma 6, d.l. n. 104/2020.

<sup>(123)</sup> Cfr. M. BRISCIANI, *La cassa integrazione del decreto Agosto: in vigore le temute novità. Ma anche una buona notizia!*, cit.

una incapacienza finanziaria <sup>(124)</sup>; tale verifica è una costante dei vari provvedimenti in materia di Asd Covid <sup>(125)</sup>.

A tal fine, ai sensi dell'art. 126, commi 7 e 8, d.l. n. 18/2020, l'Inps comunica settimanalmente al Ministero del lavoro e delle politiche sociali e al MEF le risultanze, anche in via prospettica, le autorizzazioni e le erogazioni in relazione alle risorse ripartite tra le singole regioni e province autonome, così da avere sistematicamente il polso della situazione, permettendo ai due Ministeri di esercitare un doveroso ruolo di controllo ulteriore, considerato anche il chiaro obiettivo di razionalizzazione delle risorse, emergente dalla previsione di riassegnazione all'Inps di eventuali somme ripartite e non corrispondenti ad autorizzazioni riconosciute, nonché di somme non ripartite, per le finalità di cui all'art. 22-ter, d.l. n. 18/2020, fermo restando quanto previsto dall'art. 126, commi 7 e 8.

#### 4.10. Il finanziamento

Un profilo della disciplina della Cigd sul quale è opportuno soffermarsi per saggiare l'effettività della tutela, è rappresentato dal finanziamento della misura, che può beneficiare di circa 5 miliardi di euro (4.936,1 milioni) per l'anno 2020, a decorrere dal 23 febbraio 2020 e limitatamente ai dipendenti in forza alla data del 25 marzo 2020.

Tale somma è ripartita tra le regioni e le Patb con uno o più decreti del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, di concerto col MEF <sup>(126)</sup>, con una quota riservata al

---

<sup>(124)</sup> Sulle modalità utilizzate dall'Istituto per effettuare il monitoraggio delle prestazioni si veda la circ. Inps 28 marzo 2020, n. 47. In particolare, è prevista la compilazione di apposite schede di monitoraggio che riporteranno la stima dell'impegnato di Cigd effettuata sulle domande di Cigd concesse a fronte di un decreto della Regione o Provincia autonoma e la spesa effettiva delle domande per le quali l'Inps ha effettuato l'istruttoria ed emesso la relativa autorizzazione. Il calcolo della stima dell'impegnato verrà effettuato moltiplicando le ore autorizzate per il costo medio di un'ora di Cig, che varia a seconda del tipo di prestazione specifica (es. euro 8,10 per la Cigd, ex art. 22, d.l. n. 18/2020; euro 8,40 per la Cigd, ex art. 17, comma 1, d.l. n. 9/2020; euro 8,50 per la Cigd, ex art. 15, comma 1, d.l. n. 9/2020), ma comunque comprensivo di contribuzione figurativa e Anf). Laddove un'autorizzazione Inps, per effetto dell'applicazione dell'art. 44, comma 6-ter, d.lgs. n. 148/2015, è conclusa, pertanto non più produttiva di effetti finanziari, la stima verrà sostituita dalla spesa effettiva. Qualora il totale della stima dei decreti di Cigd inviati nella Banca Dati Percettori (SIP) dalle Regioni e dalle Province autonome con esito positivo, raggiunge l'importo stanziato dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali con il decreto di ripartizione delle risorse, la Regione o la Provincia autonoma non potrà più emettere ulteriori provvedimenti concessori, fatto salvo il caso, prima illustrato, in cui sia possibile sostituire la stima con la spesa effettiva. Il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, con specifiche conferenze e confronti con le Regioni e l'Inps, monitora il tiraggio effettivo delle risorse finanziarie effettivamente spese rispetto a quelle autorizzate.

<sup>(125)</sup> In tal senso, si veda l'art. 1, comma 1, d.l. n. 52/2020, decreto abrogato dall'art. 1, comma 2, l. n. 77/2020, con salvezza degli atti e dei provvedimenti adottati, nonché degli effetti prodottisi e dei rapporti giuridici sorti sulla base di esso.

<sup>(126)</sup> Con d.i. 24 marzo 2020, si è provveduto ad assegnare la prima *tranche* di risorse, pari a 1.293,2 milioni di euro. Il relativo riparto è stato effettuato sulla base della quota regionale del numero dei lavoratori potenziali beneficiari dei medesimi trattamenti, come rilevati dall'Inps nei propri archivi gestionali, evidenziandosi che il 50% della somma stanziata è stato messo a disposizione di appena cinque regioni (Lombardia, 15,34%; Lazio, 11,17%; Emilia-Romagna 8,58%; Sicilia 8,36%; Puglia 8,24%).

Ministero del lavoro per i trattamenti da esso concessi alle imprese plurilocalizzate, ai sensi dell'art. 22, comma 4, d.l. n. 18/2020 <sup>(127)</sup>.

Al finanziamento dei “nuovi ammortizzatori sociali” ex d.l. n. 104/2020, sono destinati 2.889,6 milioni di euro, con una quota per le prime nove settimane a carico delle risorse previste dal d.l. n. 34/2020 ed accantonate.

Per la Cigd “Covid-19 – obbligo permanenza domiciliare”, il cui costo preventivato è pari a 59,3 milioni di euro per l'anno 2020, si attinge alle risorse di cui all'art. 22-ter, comma 1, d.l. n. 18/2020.

Inoltre, la Cigd Covid-19 prevista dal decreto “ristori 1” viene finanziata con 473,3 milioni di euro, ex art. 12, comma 12, d.l. n. 137/2020, mentre per quella riconducibile all'art. 13, d.l. n. 157/2020 (attuale art. 12-ter, d.l. n. 137/2020) si provvede con 10,2 milioni di euro.

## 5. Gli Asd “Patb”

Una riflessione *ad hoc* va fatta sui c.d. Asd “Patb”, disciplinati dai commi 5 ss., dell'art. 22, d.l. n. 18/2020.

In primo luogo, l'ampia autonomia di cui godono le Province di Trento e Bolzano ha condotto nel 2013 all'emanazione di una normativa specifica in materia di cassa integrazione guadagni, disoccupazione e mobilità <sup>(128)</sup>, ben prima dell'emanazione dell'art. 40, d.lgs. n. 148/2015, che, richiamando sia l'art. 2, comma 124, l. n. 191/2009, sia il

---

<sup>(127)</sup> Con riferimento alla gestione della Cigd Covid-19 per le imprese plurilocalizzate, si segnala l'introduzione di un sesto ed un settimo periodo nel comma 4 dell'art. 22 in sede di conversione del d.l. n. 18/2020, prevedendosi che «Per i datori di lavoro con unità produttive site in più regioni o province autonome il trattamento di cui al presente articolo può essere riconosciuto dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali secondo le modalità di cui al comma 1 e di cui al quarto e al quinto periodo del presente comma. Nei decreti di riparto di cui al comma 3 è stabilito il numero di regioni o province autonome in cui sono localizzate le unità produttive del medesimo datore di lavoro, al di sopra del quale il trattamento è riconosciuto dal predetto Ministero». Con l'art. 70, d.l. n. 34/2020, il sesto periodo (il primo del virgolettato che precede) è stato soppresso. Ai sensi dell'art. 1, comma 1, lett. b, d.i. 19 giugno 2020, n. 9, i datori di lavoro le cui unità produttive siano situate in cinque o più regioni o province autonome, che abbiano già fatto richiesta dei trattamenti di cui all'art. 22, d.l. n. 18/2020, e ai quali siano stati autorizzati periodi inferiori a nove settimane, presentano istanza di Cigd fino al completamento di dette nove settimane al Ministero del lavoro. Ma si veda anche la successiva lett. c, che invece onera il datore di lavoro “plurilocalizzato” a rivolgersi all'Inps territorialmente competente nel caso in cui abbia avuto autorizzazione alla Cigd per un periodo complessivo di nove settimane e debba presentare richiesta di trattamento per periodi successivi fino a quattordici settimane.

<sup>(128)</sup> Si fa riferimento al d.lgs. n. 28/2013, recante *Norma di attuazione dello statuto speciale della regione Trentino-Alto Adige concernente disposizioni per l'attuazione della delega in materia di cassa integrazione guadagni, disoccupazione e mobilità, conferita dall'articolo 2, comma 124, della legge 23 dicembre 2009, n. 191*. Quest'ultima norma a sua volta delegava alle Patb le funzioni in materia di gestione di cassa integrazione guadagni, disoccupazione e mobilità, da esercitare sulla base di intese con il Ministero del lavoro e delle politiche sociali per coordinare e raccordare gli interventi, ivi compresa la possibilità di avvalersi dell'Inps sulla base di accordi con quest'ultimo. Le Patb avrebbero potuto regolare la materia sulla base dei principi della legislazione statale, con particolare riguardo ai criteri di accesso, utilizzando risorse aggiuntive del proprio bilancio, senza oneri a carico dello Stato. L'onere per l'esercizio delle predette funzioni rimane a carico delle Patb secondo quanto previsto dall'art. 79, comma 1, lett. c, d.P.R. n. 670/1972, come sostituito dal comma 107, lett. b, dell'art. 2, l. n. 191/2009. Istruzioni operative sul d.lgs. n. 28/2013 sono reperibili nella circ. Inps 6 novembre 2014, n. 138.

d.lgs. n. 28/2013, prevede la possibilità per le Patb di sostenere l'istituzione di un fondo di solidarietà territoriale intersettoriale cui, salvo diverse disposizioni, si applica la disciplina prevista per i fondi di solidarietà bilaterali di cui all'art. 26, d.lgs. n. 148/2015, nonché del successivo art. 35.

Il Fondo territoriale intersettoriale (FTI) delle Province autonome di Trento e di Bolzano è stato istituito con d.i. 9 agosto 2019, n. 103593, al fine di assicurare una tutela in costanza di rapporto di lavoro nei casi di riduzione o sospensione dell'attività lavorativa per le cause previste dalla normativa in materia d'integrazione salariale ordinaria o straordinaria. Beneficiari sono i lavoratori che, a prescindere dalla consistenza dell'organico, appartengono a settori che non rientrano nell'ambito di applicazione della cassa integrazione guadagni e per i quali non siano stati costituiti fondi di solidarietà bilaterali. La condizione per accedere a tali ammortizzatori è che l'azienda occupi almeno il 75 per cento dei propri dipendenti in unità produttive ubicate nel territorio delle Province autonome di Trento e Bolzano.

Le prestazioni erogate dal Fondo sono tre: 1) un assegno ordinario a favore dei lavoratori coinvolti in processi di riduzione o sospensione dell'attività lavorativa in relazione alle causali previste dalla normativa in materia di integrazione salariale ordinaria, ad esclusione delle intemperie stagionali, o straordinaria; 2) tutele integrative in termini di importi e durate, rispetto alle prestazioni previste dalla legge in caso di cessazione del rapporto di lavoro; 3) ulteriori prestazioni <sup>(129)</sup>.

Ovviamente il FTI ha partecipato al riparto delle risorse finanziarie destinate ai trattamenti di Cigd Covid 19, di cui al comma 1 dell'art. 22, d.l. n. 18/2020, per poi trasferirle ai rispettivi Fondi di solidarietà bilaterali del Trentino e dell'Alto Adige, costituiti ai sensi dell'art. 40, d.lgs. n. 148/2015, che autorizzano le relative prestazioni, facendo capo ai Fondi le funzioni previste per le Patb dal comma 4 dell'art. 22, tranne che per l'ipotesi di aziende plurilocalizzate <sup>(130)</sup>.

Le risorse finanziarie in questione possono essere utilizzate dalle Patb, a condizione che alla copertura del relativo fabbisogno finanziario si provveda con fondi provinciali, anche per la finalità di assicurare ai lavoratori una tutela integrativa rispetto a prestazioni connesse alla perdita del posto di lavoro <sup>(131)</sup>, nonché a trattamenti di integrazione salariale ordinaria, straordinaria e in deroga <sup>(132)</sup>, previsti dalla normativa vigente, ed autorizzati dai citati Fondi di solidarietà bilaterali del Trentino e dell'Alto Adige.

Il ruolo centrale di questi ultimi nella gestione della Cigd "Patb" emerge dall'art. 22-*quater*, comma 2, d.l. n. 18/2020, che, con riferimento alla procedura da osservare per la concessione dei trattamenti di sostegno al reddito in deroga oltre le nove settimane, stabilisce che per le Province autonome di Trento e Bolzano rimane fermo quanto disposto dell'art. 22, commi 1 e 5, di fatto attribuendo ai Fondi di solidarietà bilaterali

---

<sup>(129)</sup> Ai sensi dell'art. 5, d.i. n. 103593/2019, le prestazioni ulteriori consistono in: assegni straordinari per il sostegno al reddito, riconosciuti nel quadro dei processi di agevolazione all'esodo, a lavoratori che raggiungano i requisiti pensionistici nei successivi cinque anni; contributi al finanziamento di programmi formativi di riconversione o di riqualificazione professionale, anche in concorso con gli appositi fondi provinciali, nazionali o dell'Unione Europea; incrementi del montante contributivo individuale dei beneficiari dell'Ape, ai sensi dell'art. 1, comma 172, l. n. 232/2016.

<sup>(130)</sup> Si veda la circ. Inps 23 maggio 2020, n. 61.

<sup>(131)</sup> Si veda l'art. 22, comma 5-*ter*, d.l. n. 18/2020.

<sup>(132)</sup> Si veda l'art. 22, comma 5-*quater*, d.l. n. 18/2020.

del Trentino e dell'Alto Adige per quanto concerne la Cigd "Patb" le funzioni normalmente riconosciute all'Inps <sup>(133)</sup>.

Anche per la Cigd "Patb" (si veda *supra*) il legislatore ha previsto la distrazione di risorse destinate originariamente alle politiche attive in favore di quelle passive, visto che ai Fondi di solidarietà bilaterali del Trentino e dell'Alto Adige affluiscono anche le risorse non utilizzate di cui all'art. 44, comma 6-*bis*, d.lgs. n. 148/2015 <sup>(134)</sup>, oltre a quelle assegnate per effetto della ripartizione dei fondi nazionali avvenuta con i d.i. 24 marzo 2020 e 24 aprile 2020, n. 5 <sup>(135)</sup>.

Dal punto di vista procedurale, poi, la formulazione dell'art. 22, comma 6, d.l. n. 18/2020, che dispone la non applicazione delle disposizioni di cui al precedente art. 19, comma 2, alla Cigd "nazionale" (*supra*) induce a ritenere per converso applicabili queste ultime alla Cigd "Patb", condizionandone la concessione al rispetto degli obblighi di informazione e consultazione sindacale di cui all'art. 14, d.lgs. n. 148/2015, ed in specie a quelli di cui al comma 4, visto che la causale "Covid-19" è riconducibile ad evento oggettivamente non evitabile (c.d. EONE), nonché al rispetto dei termini del procedimento per la concessione della Cigo, *ex art.* 15, comma 2, e dell'assegno ordinario, *ex art.* 30, comma 2, d.lgs. n. 148/2015 <sup>(136)</sup>.

## 6. La Cigd "Covid-19 – obbligo permanenza domiciliare"

Un segno tangibile della continua ricalibratura della legislazione emergenziale è rinvenibile nell'art. 19, d.l. n. 104/2020, caratterizzato da una funzione "residuale", potendosi accedere agli ammortizzatori sociali da esso previsti ove non accessibili tutti gli altri.

A ben guardare, però, si tratta più di una rimessione in termini che non di un vero e proprio nuovo ammortizzatore sociale, visto che è destinata ai datori di lavoro che abbiano alle proprie dipendenze lavoratori domiciliati o residenti in Comuni per i quali la pubblica autorità abbia emanato provvedimenti di contenimento e di divieto di allontanamento dal proprio territorio, disponendo l'obbligo di permanenza domiciliare per i quali non hanno trovato applicazione le tutele previste dalle vigenti disposizioni emergenziali, prima del 15 agosto 2020 (data di entrata in vigore del d.l. n. 104/2020) <sup>(137)</sup>.

Limitatamente ai datori di lavoro operanti nelle Regioni Emilia-Romagna, Veneto e Lombardia, gli stessi possono presentare domanda anche di Cigd (nonché di Cigo Covid-19 e assegno ordinario Covid-19), con specifica causale "Covid-19 – obbligo permanenza domiciliare", per periodi compresi tra il 23 febbraio 2020 e il 30 aprile

---

<sup>(133)</sup> Si veda la circ. Inps 28 marzo 2020, n. 47.

<sup>(134)</sup> Si veda l'art. 22, comma 5-*bis*, d.l. n. 18/2020.

<sup>(135)</sup> Come segnalato dalla circ. Inps 23 maggio 2020, n. 61, alle Province autonome di Bolzano e di Trento sono stati assegnati rispettivamente, alla prima, euro 13.966.560 con d.i. 24 marzo 2020 e 15.733.440 con d.i. 24 aprile 2020, per complessivi euro 29.700.000; alla seconda, euro 8.353.120 a marzo ed euro 9.614.880 ad aprile per complessivi euro 18.150.000.

<sup>(136)</sup> Si veda l'art. 22, comma 6, d.l. n. 18/2020.

<sup>(137)</sup> Si veda l'art. 19, comma 1, d.l. n. 104/2020.

2020, per la durata delle misure di contenimento previste dai provvedimenti della pubblica autorità fino a un massimo complessivo di quattro settimane <sup>(138)</sup>.

Si tratta di una misura molto simile alla Cigd “regionale” ex d.l. n. 9/2020 (si veda *supra* § 2.2) e si ipotizza una durata media delle prestazioni pari a circa 20 giorni, definendosi la platea di possibili fruitori attraverso l’analisi dei dati contenuti negli archivi gestionali dell’Inps. <sup>(139)</sup>.

Le domande di Cigd con causale “Covid-19 – obbligo permanenza domiciliare” vanno trasmesse all’Inps, a pena di decadenza, entro il 15 ottobre 2020 (quindi si prevede una data specifica, diversamente che per le prestazioni di cui all’art. 1, d.l. n. 104/2020), con allegata autocertificazione del datore di lavoro che indica l’autorità che ha emesso il provvedimento di restrizione.

## 7. La proroga in deroga della Cigs per le imprese in crisi

Alcune disposizioni in tema di sostegno al reddito sono rinvenibili al di fuori del Capo I del d.l. n. 104/2020.

È il caso dell’art. 60, comma 3, che incide sugli artt. 43, d.l. n. 34/2020, e 44, d.l. n. 109/2018, convertito, con modificazioni, dalla l. n. 130/2018, relativi (il primo) alla disciplina del Fondo per la salvaguardia dei livelli occupazionali e la prosecuzione dell’attività d’impresa <sup>(140)</sup> e (il secondo) al trattamento straordinario di integrazione salariale per le imprese in crisi <sup>(141)</sup>.

In particolare, la norma in esame (*sub* lett. *c*) introduce nell’art. 43, il comma 2-*bis*, prevedendo che nelle ipotesi di autorizzazione della proroga di sei mesi della cassa integrazione di cui all’art. 44, d.l. n. 109/2018, il Fondo per la salvaguardia dei livelli occupazionali e la prosecuzione dell’attività d’impresa interviene per i costi della proroga, indipendentemente dal numero dei dipendenti interessati; in tali casi, la procedura di licenziamento già avviata è sospesa per la durata della proroga in funzione della cessione dell’azienda.

Poiché il funzionamento del Fondo è rimesso ad un decreto del MISE, sentito il Ministro del lavoro e delle politiche sociali, sarà necessario attendere l’emanazione del provvedimento per conoscere criteri, modalità di gestione e di funzionamento del Fondo, nonché procedure per l’accesso ai relativi interventi.

Si tratta, come si vede, di un intervento «In deroga agli articoli 4 e 22 del decreto legislativo 14 settembre 2015, n. 148», a decorrere dalla data di entrata in vigore del d.lgs. n. 148/2015 e per gli anni 2019 e 2020 <sup>(142)</sup>.

L’art. 44, d.lgs. n. 148/2015, prevede la possibilità di autorizzare, sino ad un massimo di dodici mesi complessivi, previo accordo stipulato in sede governativa presso il

---

<sup>(138)</sup> Si veda l’art. 19, comma 1, d.l. n. 104/2020, come modificato in sede di conversione dall’art. 1, l. n. 126/2020.

<sup>(139)</sup> Si veda la relazione tecnica di accompagnamento al d.l. n. 104/2020.

<sup>(140)</sup> Il Fondo è stato istituito nello stato di previsione del Ministero dello sviluppo economico e la sua dotazione originaria di 100 milioni di euro per l’anno 2020 è stata elevata a 300 milioni ex art. 60, comma 3, lett. *a*, d.l. n. 104/2020.

<sup>(141)</sup> Su cui si veda la circ. Min. lav. 4 ottobre 2018, n. 15.

<sup>(142)</sup> Riconducono agli ammortizzatori sociali in deroga la Cigs per crisi di cui all’art. 44, d.l. n. 109/2018, E. GHERA, A. GARILLI, D. GAROFALO, *Diritto del lavoro*, Giappichelli, 2020, pp. 620 ss.

Ministero del lavoro e delle politiche sociali, anche in presenza del MISE e della Regione interessata, la Cigs per crisi aziendale qualora l'azienda abbia cessato o cessi l'attività produttiva e sussistano concrete prospettive di cessione dell'attività con conseguente riassorbimento occupazionale, secondo le disposizioni del d.m. 25 marzo 2016, n. 95075, oppure laddove sia possibile realizzare interventi di reindustrializzazione del sito produttivo, nonché in alternativa attraverso specifici percorsi di politica attiva del lavoro posti in essere dalla Regione interessata, nel limite delle risorse stanziare ex art. 21, comma 4, d.lgs. n. 150/2015, e non utilizzate, anche in via prospettica, nonché nel limite di 28,7 milioni di euro per l'anno 2020.

Per quest'anno, poi, fermo restando il limite complessivo delle risorse finanziarie stanziare, può essere autorizzata una proroga di sei mesi, previo ulteriore accordo da stipulare in sede governativa presso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali con la partecipazione del Ministero dello sviluppo economico, qualora l'avviato processo di cessione aziendale, per le azioni necessarie al suo completamento e per la salvaguardia occupazionale, abbia incontrato fasi di particolare complessità, anche rappresentate dal MISE.

In sede di accordo governativo è verificata la sostenibilità finanziaria del trattamento straordinario di integrazione salariale e nell'accordo è indicato il relativo onere finanziario. Al fine del monitoraggio della spesa, gli accordi governativi sono trasmessi al MEF e all'Inps per il monitoraggio mensile dei flussi di spesa relativi all'erogazione delle prestazioni ed in caso di raggiungimento del limite è inibita la stipula di altri accordi.

La funzione dell'art. 60, d.l. n. 104/2020, quindi, è quella di neutralizzare sotto il profilo finanziario le proroghe semestrali già previste dall'art. 44, d.l. n. 109/2018, presumendo che siano eziologicamente connesse agli effetti della pandemia, tanto da finanziarle attraverso il Fondo per la salvaguardia dei livelli occupazionali e la prosecuzione dell'attività d'impresa, aumentando la capacità finanziaria di quest'ultimo di altri 200 milioni di euro.

## **8. La Cigd per i lavoratori dipendenti iscritti al Fondo Pensione Sportivi Professionisti (rinvio)**

Infine, un cenno va fatto alla Cigd per i lavoratori dipendenti iscritti al Fondo Pensione Sportivi Professionisti, già disciplinata dall'art. 98, comma 7, d.l. n. 34/2020, e ora ricollocata dall'art. 2, d.l. n. 104/2020, *sub* art. 22, comma 1-*bis*, d.l. n. 18/2020.

Questo specifico trattamento di sostegno al reddito, collocabile tra quelli in deroga, è destinato ai lavoratori dipendenti iscritti al Fondo Pensione Sportivi Professionisti che, nella stagione sportiva 2019-2020, hanno percepito retribuzioni contrattuali lorde non superiori a 50.000 euro, consentendosi l'accesso alla Cigd, limitatamente ad un periodo massimo complessivo di nove settimane (13 settimane per le regioni Lombardia, Veneto ed Emilia Romagna) <sup>(143)</sup>.

---

<sup>(143)</sup> Per approfondimenti sul tema si rinvia a S. CAFFIO, *op. cit.*

## 9. Le indennità pari al trattamento di mobilità

Alla “galassia” degli ammortizzatori in deroga sono riconducibili, infine, le indennità pari al trattamento di mobilità di cui agli artt. 1-*bis* (in deroga) e 1-*ter* (ordinaria) del d.l. n. 104/2020, sulla scorta di quanto già previsto dall’art. 1, comma 251, l. n. 145/2018.

Volendo individuare la relazione che intercorre tra queste tipologie d’intervento, può dirsi che quello *sub* art. 1, comma 251, l. n. 145/2018, costituisce il *genus*, e gli altri due le *species*, anche se la fattispecie *ex* art. 1-*ter*, d.l. n. 104/2020, si caratterizza per alcuni tratti distintivi rispetto alle altre due.

### 9.1. L’indennità in deroga per i lavoratori senza Cigd e senza Naspi

L’art. 1, comma 251, l. n. 145/2018, a conferma della “indomita resistenza” degli ammortizzatori sociali in deroga <sup>(144)</sup>, stabilisce la concessione del trattamento di mobilità in deroga, nel limite massimo di dodici mesi, per i lavoratori che avessero cessato la Cigd nel periodo dal 1° dicembre 2017 al 31 dicembre 2018 e non avessero diritto alla Naspi. In loro favore, il successivo comma 252 prevede dal 1° gennaio 2019 l’erogazione di misure di politica attiva, individuate in un apposito piano regionale, da comunicare al Ministero del lavoro e delle politiche sociali e all’Anpal.

All’onere derivante dall’attuazione del comma 251 si faceva fronte nel limite massimo delle risorse residue disponibili per le politiche per il lavoro e l’occupazione delle regioni, da comunicare al Ministero del lavoro e delle politiche sociali, rimettendo l’attuazione della misura ad un successivo decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, di concerto con il Ministro dell’economia e delle finanze.

Invero, la modalità di finanziamento della misura di sostegno al reddito non appariva chiara, tanto da essere completamente ridefinita a distanza di poco meno di un anno dall’art. 11-*bis*, comma 1, d.l. n. 101/2019, convertito con modificazioni dalla l. n. 128/2019, ivi prevedendosi che all’onere per l’erogazione dell’indennità di mobilità in deroga di cui al citato comma 251 si facesse fronte nel limite massimo delle risorse già assegnate alle regioni e alle Province autonome di Trento e di Bolzano ai sensi dell’art. 44, comma 6-*bis*, d.lgs. n. 148/2015, ove non previamente utilizzate ai sensi del comma 3 dell’art. 26-*ter*, d.l. n. 4/2019, attribuendo alle regioni e alle Province autonome il compito di concedere il trattamento di mobilità in deroga, previa autorizzazione da parte dell’Inps a seguito di verifica della disponibilità finanziaria, ai sensi del successivo comma 253.

La novella del 2019, oltre a chiarire le modalità di finanziamento della misura, collocava anche questa misura di sostegno al reddito nell’alveo degli ammortizzatori sociali in deroga.

Anche su questa speciale indennità di mobilità si è riverberata l’emergenza Covid-19, come si evince dall’art. 87, d.l. n. 34/2020, che ha modificato i commi 251 e 253, l. n. 145/2018.

A ben guardare il campo di applicazione della misura coincide con quello previsto dalla disposizione originaria, concernendo i lavoratori che hanno cessato la Cigd nel

---

(144) Cfr. V. LAMONACA, *op. cit.*

periodo dal 1° dicembre 2017 al 31 dicembre 2018 e non hanno diritto alla Naspi, ponendosi quindi in alternativa a quest'ultima. Anche il limite massimo di durata dell'erogazione della prestazione è il medesimo, essendo fissato in dodici mesi.

Le novità riguardano il termine entro cui il trattamento di sostegno al reddito può essere erogato, essendo fissato (per ora) al 31 dicembre 2020 e comunque in continuità con la prestazione di Cigd, nonché dalla denominazione non parlandosi più di indennità di mobilità bensì, nell'ottica del superamento di questo istituto ormai espunto dal nostro sistema <sup>(145)</sup>, in un'indennità pari ad essa, comprensiva della contribuzione figurativa.

La differenza tra la vecchia indennità di mobilità e questo nuovo ammortizzatore sociale, che replica la prima quanto meno nell'importo, risiede anche nella espressa inapplicabilità dell'art 2, comma 67, l. n. 92/2012, che stabiliva il principio dell'omogeneità nei criteri di accesso tra Cig e mobilità *standard* ed omologhi trattamenti in deroga, di fatto escludendo da questi ultimi l'indennità in esame, che si configura come prestazione nuova <sup>(146)</sup>.

Un'ulteriore differenza di rilievo sta nell'inapplicabilità, per effetto di rinvii a cascata tra disposizioni normative, del requisito dell'anzianità aziendale di almeno dodici mesi per la fruizione dell'"indennità pari al trattamento di mobilità in deroga" <sup>(147)</sup>.

Le modalità di finanziamento e gli organi deputati all'erogazione della misura restano sostanzialmente inalterati rispetto alla previsione di cui al comma 253 (si veda *supra*), confidando nella capienza delle risorse di cui al citato art. 44, comma 6-*bis*, attribuite alle Regioni e alle Province autonome, che se ne possono avvalere, in misura non superiore al 50%, per la concessione (tra gli altri) della citata indennità o, in alternativa, per azioni di politica attiva del lavoro. L'impiego delle risorse deve essere comunicato da Regioni e Province autonome all'Inps e al Ministero del lavoro all'esito delle determinazioni sulle somme messe a loro disposizione.

Appare evidente lo stretto legame tra "indennità pari al trattamento di mobilità in deroga" e Cigd, essendo fondamentale individuare i destinatari del secondo trattamento cui agganciare l'erogazione del primo, sovvenendo a tal riguardo la prassi amministrativa dell'Inps <sup>(148)</sup>, che tassativamente richiama la Cigd *ex* art. 2, d.m. 1° agosto

---

<sup>(145)</sup> Si veda in tal senso l'art. 3, comma 6, d.m. 1° agosto 2014, n. 83473, secondo il quale «A decorrere dal 1° gennaio 2017 il trattamento di mobilità in deroga alla vigente normativa non può essere concesso».

<sup>(146)</sup> In tal senso si veda anche la circ. Inps 22 giugno 2020, n. 75.

<sup>(147)</sup> Tale differenza, evidenziata dall'Inps con circ. 22 giugno 2020, n. 75, deriva dal rinvio all'art. 16, l. n. 223/1991, contenuto nell'art. 2, comma 67, l. n. 92/2012, di cui il comma 251 dispone l'inapplicabilità nei confronti dei beneficiari dell'indennità ivi disciplinata.

<sup>(148)</sup> In tal senso si veda anche la circ. Inps 22 giugno 2020, n. 75.

2014, n. 83473 <sup>(149)</sup>, e le eventuali proroghe concesse ai sensi degli artt. 1, comma 145, l. n. 205/2017 <sup>(150)</sup>. e 26-ter, comma 2, d.l. n. 4/2019 <sup>(151)</sup>.

Il decreto di concessione dell'indennità, ex art. 1, comma 251, l. n. 145/2018, potrà riguardare esclusivamente i lavoratori per i quali la decorrenza del trattamento sia senza soluzione di continuità rispetto alla conclusione del precedente periodo di integrazione salariale in deroga e a condizione che entrambi gli eventi si collochino nel periodo dal 1° dicembre 2017 al 31 dicembre 2018.

Una indennità definita espressamente “pari al trattamento di mobilità in deroga” non potrà che avere importo identico alla misura di sostegno al reddito comparato, di importo lordo pari alla mobilità ordinaria per i primi 12 mesi, con successivo *décalage* progressivo che abbatte l'importo predetto del 10% dal 13° al 24° mese, del 30% dal 25° al 36° mese e del 40% dal 37° mese in poi. Sul punto, l'Inps non brilla per chiarezza, rinviando alla propria produzione amministrativa annuale ove sarebbero riportati gli importi massimi dell'integrazione salariale, a cui far riferimento per il calcolo della prestazione <sup>(152)</sup>.

L'erogazione dell'indennità, ovviamente, è condizionata alla preventiva verifica della disponibilità finanziaria da parte dell'Inps, come previsto nell'art. 1, comma 253, l. n. 145/2018, a sua volta connessa al completamento da parte delle Regioni e delle Province autonome di un processo amministrativo di supporto, interfacciandosi costantemente con l'Inps <sup>(153)</sup>, al fine di poter poi procedere all'emanazione del decreto di

<sup>(149)</sup> Trattasi di quella concessa o prorogata ai lavoratori subordinati, con qualifica di operai, impiegati e quadri, ivi compresi gli apprendisti e i lavoratori somministrati, subordinatamente al possesso di una anzianità lavorativa presso l'impresa di almeno dodici mesi alla data di inizio del periodo di intervento di cassa integrazione guadagni in deroga, che sono sospesi dal lavoro o effettuano prestazioni di lavoro a orario ridotto per contrazione o sospensione dell'attività produttiva per le seguenti causali: a) situazioni aziendali dovute ad eventi transitori e non imputabili all'imprenditore o ai lavoratori; b) situazioni aziendali determinate da situazioni temporanee di mercato; c) crisi aziendali; d) ristrutturazione o riorganizzazione.

<sup>(150)</sup> Si fa riferimento a quella autorizzata dalle regioni per un periodo massimo di dodici mesi, a titolo di proroga in continuità delle prestazioni di Cigd aventi efficacia temporale entro il 31 dicembre 2016 e durata fino al 31 dicembre 2017, a seguito di specifici accordi sottoscritti dalle parti presso le unità di crisi del Ministero dello sviluppo economico o delle stesse regioni, al fine del compimento dei piani di nuova industrializzazione, di recupero o di tenuta occupazionale relativi a crisi aziendali incardinate presso le unità di crisi del Ministero dello sviluppo economico o delle regioni, nel limite massimo del 50% delle risorse loro assegnate ex art. 44, comma 6-bis, d.lgs. n. 148/2015.

<sup>(151)</sup> Il trattamento consiste in una “proroga della proroga” della Cigd, visto che in forza dell'art. 26-ter, comma 2, d.l. n. 4/2019, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano possono autorizzare, per un periodo massimo di dodici mesi (appunto) la proroga delle prestazioni di Cigd già concesse ex art. 1, comma 145, l. n. 145/2017 (su cui si veda la nota precedente), previa acquisizione dell'accordo tra l'azienda e le parti sociali per la proroga delle citate prestazioni, integrato da un apposito piano di politiche attive, sostenuto dalla regione o dalla provincia autonoma, a favore dei lavoratori interessati.

<sup>(152)</sup> La circ. Inps 22 giugno 2020, n. 75, per la precisione, rinvia alle precedenti circ. 21 febbraio 2017, n. 36, con riferimento ai beneficiari con data di cessazione del rapporto di lavoro dal 1° dicembre 2017 al 31 dicembre 2017, e 31 gennaio 2018, n. 19, per i rapporti cessati nell'anno 2018. Esaminando le due circolari, esse non contengono alcun riferimento alla mobilità in deroga, ma riportano, tra l'altro, gli importi massimi degli ammortizzatori sociali erogati dall'Istituto, presumendosi a questo punto che il rinvio sia operato al massimale Cigs, da prendere quale riferimento per la successiva determinazione percentuale dell'indennità pari al trattamento di mobilità in deroga.

<sup>(153)</sup> Si veda la circ. Inps 22 giugno 2020, n. 75, spec. § 5.

concessione dell'indennità <sup>(154)</sup>, il cui pagamento è subordinato alla presentazione da parte del beneficiario di un'apposita domanda *on-line* di mobilità in deroga (e non di indennità pari al trattamento di mobilità...) <sup>(155)</sup>.

Il dialogo a distanza tra “indennità pari al trattamento di mobilità in deroga” e mobilità è confermato dal regime della cumulabilità e della compatibilità, visto che l'Inps richiama sul punto i principi stabiliti per l'indennità di mobilità ordinaria, precisando che, laddove il beneficiario del trattamento si rioccupi con un lavoro subordinato, a tempo determinato o a tempo parziale, potrà operare solo la sospensione della prestazione e non lo «slittamento della data finale della stessa» in quanto il termine della prestazione è già indicato nel decreto di concessione <sup>(156)</sup>.

Nulla si dice, però, con riferimento alla compatibilità della indennità con il Reddito di cittadinanza e con il Reddito di emergenza, specie se si considera l'espressa incompatibilità rispetto a quest'ultimo prevista dall'analoga disposizione di cui all'art. 1-*ter*, d.l. n. 104/2010 (*infra*).

Orbene, quanto al Rdc, potrebbe sovvenire l'art. 2, comma 8, d.l. n. 4/2019, ivi prevedendosi la sua compatibilità non solo con il godimento della Naspi e della Dis-Coll, ma anche di altro strumento di sostegno al reddito per la disoccupazione involontaria (quale è l'indennità di mobilità in deroga) ove ricorrano le condizioni previste dal citato art. 2 e ferma restando la computabilità delle predette indennità ai fini del diritto al Rdc e la loro rilevanza ai fini Isee.

Con riferimento al Rem, invece, l'art. 82, comma 3, d.l. n. 34/2020, non è stato ulteriormente novellato e quindi non fa alcun cenno alla indennità di mobilità in deroga, né tanto meno a quella “equiparata” di cui al comma 251-*bis* (*infra*). Infatti, il Rem non è compatibile con la presenza nel nucleo familiare di componenti che percepiscono o hanno percepito una delle indennità Covid-19, *ex* artt. 27-30 e 38, d.l. n. 18/2020, ovvero una delle indennità disciplinate in attuazione del successivo art. 44, oppure una delle indennità di cui agli artt. 84 e 85, d.l. n. 34/2020, nulla dicendo con riferimento alle provvidenze in parola; può, quindi, ritenersi che il mancato ed espresso richiamo non consenta di affermarne l'incompatibilità, pur essendo auspicabile una modifica in tal senso che ponga le fattispecie di cui ai citati commi 251 e 251-*bis* sullo stesso piano di quella di cui all'art. 1-*ter*, d.l. n. 104/2020, per evitare un ingiustificato trattamento differenziato.

Alla stregua di un vero e proprio *patchwork* interpretativo, suscita qualche perplessità il diniego opposto dall'Inps alla anticipazione in un'unica soluzione del trattamento perché non previsto dall'art. 1, comma 251, l. n. 145/2018.

---

<sup>(154)</sup> Ivi, spec. § 6.

<sup>(155)</sup> Ivi, spec. § 7. In particolare, l'operatore di sede dovrà controllare che: il nominativo non abbia titolo all'indennità di disoccupazione Naspi e che abbia beneficiato di una prestazione di Cigd – concessa dalla Regione/Provincia autonoma – cessata nel periodo dal 1° dicembre 2017 al 31 dicembre 2018; l'indennità sia senza soluzione di continuità rispetto alla fine della precedente prestazione di Cigd. Nel caso in cui non sussistano congiuntamente queste condizioni, l'operatore non potrà procedere al pagamento della prestazione e dovrà altresì darne riscontro alla propria Direzione regionale, che, a sua volta, provvederà ad informare la Regione/Provincia autonoma che ha decretato la prestazione, per i successivi adempimenti.

<sup>(156)</sup> Ivi, spec. § 9.

## 9.2. L'indennità per i lavoratori già dipendenti da imprese situate nelle aree di crisi industriale complessa della Regione siciliana

Prima di analizzare l'intervento previsto dall'art. 1-*bis*, comma 1, lett. *a*, d.l. n. 104/2020, inserito in sede di conversione dalla l. n. 126/2020, giova dare qualche ragguaglio sul fenomeno delle "aree di crisi industriale complessa".

Per "aree di crisi industriale complessa" si intendono territori caratterizzati da recessione economica, perdita occupazionale di rilevanza nazionale, ed impatto significativo sulla politica industriale nazionale, non risolvibili con risorse e strumenti di sola competenza regionale.

L'indice di complessità della crisi industriale è riconducibile alle dimensioni medio-grandi delle imprese coinvolte, con effetti sull'indotto di riferimento, ovvero alla grave crisi di uno specifico settore industriale con elevata specializzazione sul territorio.

Si tratta di un fenomeno emerso a livello normativo alla fine degli anni '80 del secolo scorso, sul quale il legislatore è ritornato a manifestare il proprio interesse tra il 2012 e il 2013 <sup>(157)</sup>, prevedendo specifiche misure di sostegno di tipo progettuale, meglio note con l'acronimo di PRRI (ovvero Progetti di riconversione e riqualificazione industriale), relative ad aree geografiche contraddistinte da recessione economica e crisi occupazionale, dichiarate dal MISE di crisi complessa o non complessa.

I PRRI si caratterizzano per una notevole dinamicità, potendo attingere a tutti i regimi d'aiuto disponibili e attirando così investimenti produttivi, con l'obiettivo di favorire la riqualificazione delle aree interessate, la formazione del capitale umano, la riconversione di aree industriali dismesse, il recupero ambientale, l'efficientamento energetico dei siti e la realizzazione di infrastrutture strettamente funzionali agli interventi.

La norma di riferimento, e cioè l'art. 27, d.l. n. 83/2012, non solo fornisce la definizione di area di crisi industriale complessa, ma conferisce al MISE il ruolo di *driver* nella gestione degli strumenti da impiegare (Progetti di riconversione e riqualificazione industriale, accordi di programma), supportato a sua volta dalla Conferenza permanente per i rapporti tra Stato, regioni e province autonome, nella deliberazione dei provvedimenti finalizzati a disciplinare le modalità di individuazione delle situazioni di crisi industriale complessa e determinare i criteri per la definizione e l'attuazione dei PRRI.

Le modalità e le procedure per la presentazione delle istanze di agevolazione, nonché i criteri di selezione e valutazione per la concessione e l'erogazione delle agevolazioni, sono disciplinati dal d.m. 9 giugno 2015 <sup>(158)</sup>.

Le aree di crisi industriale complessa sono caratterizzate da ricadute socio-economiche significative sul territorio di riferimento, tali da meritare una particolare attenzione da parte del legislatore <sup>(159)</sup>, come si evince non solo dal comma 6-*bis* dell'art. 44-*bis*, d.lgs. n. 148/2015, ma soprattutto dal successivo comma 11-*bis*, che ha previsto la concessione di un ulteriore intervento Cigs in deroga, sino al limite massimo di 12

---

<sup>(157)</sup> Si fa riferimento alla l. n. 121/1989, nonché all'art. 27, d.l. n. 83/2012, e al d.l. n. 145/2013.

<sup>(158)</sup> Sul punto si veda anche la circ. MISE 6 agosto 2015, n. 59282.

<sup>(159)</sup> Su cui cfr. L. VALENTE, *Contrasto alla povertà e promozione del lavoro tra buoni propositi e vecchi vizi*, in *DRI*, 2018, pp. 1081 ss., spec. § 4; ancor prima D. GAROFALO, *Il sostegno al reddito in costanza di rapporto di lavoro*, in P. CURZIO (a cura di), *Il sostegno al reddito in costanza di rapporto di lavoro. Previdenza ed assistenza sociale*, Giuffrè, 2017, pp. 93 ss., spec. pp. 153 ss.

mesi per ciascun anno di riferimento, alle imprese operanti in un'area di crisi industriale complessa riconosciuta alla data dell'8 ottobre 2016, in forza di specifici accordi stipulati in sede governativa, entro limiti di spesa annuali <sup>(160)</sup>.

Coma da "consolidata tradizione", l'intervento originariamente a termine (comma 11-*bis* dell'art. 44, d.lgs. n. 148/2015) è stato caratterizzato da un progressivo e inesorabile consolidamento negli anni successivi, come si evince dall'art. 53-*ter*, d.l. n. 50/2017, aggiunto in sede di conversione dall'art. 1, comma 1, l. n. 96/2017, ivi prevedendosi che le risorse residue possano essere utilizzate dalle regioni per la concessione di trattamenti di mobilità in deroga in favore dei lavoratori (operanti nelle suddette aree) titolari al 1° gennaio 2017 di un trattamento di mobilità ordinaria o in deroga, condizionando l'ammissione al rispetto dell'obbligo di presentazione di un piano di recupero occupazionale con percorsi di politiche attive del lavoro concordati con la regione e finalizzati alla rioccupazione dei lavoratori.

Anche la legge di bilancio per il 2018 <sup>(161)</sup> ha sfruttato le residue risorse finanziarie stanziata per i medesimi fini per il 2016 ed il 2017 dall'art. 44, comma 11-*bis*, d.lgs. n. 148/2015, nel rispetto del riparto tra le regioni già operato dai decreti all'uopo emanati <sup>(162)</sup>, provvedendo così per l'anno 2018 con una specifica attenzione per alcuni specifici territori <sup>(163)</sup>.

Inoltre, l'art. 1, commi 282 e 1136, lett. *c*, l. n. 145/2018, ha disposto anche per il 2019 l'utilizzo delle restanti risorse, previste dal comma 11-*bis* dell'art. 44, d.lgs. n. 148/2015, e stanziata per la concessione <sup>(164)</sup>, nelle aree di crisi industriale complessa, di interventi di integrazione salariale straordinaria in deroga o di trattamenti di mobilità in deroga, al fine di completare i piani di recupero occupazionale previsti. Si dedica, altresì, una particolare attenzione ad alcuni peculiari bisogni territoriali,

---

<sup>(160)</sup> Si veda l'art. 26-*ter*, comma 1, d.l. n. 4/2019, che consente al Ministero del lavoro di autorizzare, alle condizioni ivi previste, acconti per 6 mensilità di integrazione salariale straordinaria, in favore di aziende operanti in più Regioni, con organico superiore a 500 unità lavorative, che abbiano in corso programmi di riorganizzazione che presentino gravi ricadute in aree di crisi industriale complessa.

<sup>(161)</sup> Cfr. art. 1, comma 139, l. n. 205/2017.

<sup>(162)</sup> Cfr. per le competenze relative al 2016 il d.i. 12 dicembre 2016, n. 1, che ha assegnato alle Regioni risorse finanziarie pari a 169.781.840 euro; quanto alle competenze relative al 2017, il successivo d.i. 5 aprile 2017, n. 12, ha assegnato 117 milioni di euro.

<sup>(163)</sup> Con riferimento a specifiche situazioni occupazionali relative alla Campania (poli industriali di Acerra-Marcianise-Airola, Battipaglia-Solofra, Castellammare-Torre Annunziata, di cui al d.m. 22 novembre 2017) e del Veneto (Venezia-Porto Marghera, *ex* d.m. 8 marzo 2017) si segnala un filone normativo avviato con la legge di bilancio del 2018 e non ancora esaurito, come si evince dal contenuto degli artt. 1, commi 140-143, l. n. 205/2017, e 41, d.l. n. 34/2019, che hanno stanziato 34 milioni di euro per il 2018, 16 milioni di euro per il 2019 e 10 milioni per il 2020, per la concessione di ammortizzatori sociali in deroga (Cigs e mobilità) per i lavoratori delle rispettive aree di crisi che avessero cessato la mobilità ordinaria o in deroga entro il 31 dicembre 2019, termine prorogato di un anno per effetto del successivo art. 11-*quater*, comma 4, d.l. n. 162/2019, convertito con modificazioni dalla l. n. 8/2020. Quest'ultimo provvedimento, poi, riconosce al precedente comma 3 del citato art. 11-*quater* facoltà di concessione di ulteriori interventi in deroga.

<sup>(164)</sup> Trattasi di ulteriori 117 milioni di euro, ripartiti con il d.i. 29 aprile 2019, n. 16.

riconoscendo ad essi la possibilità di ricevere ulteriori risorse per specifiche situazioni occupazionali <sup>(165)</sup>, attenzione estesa poi ad altri contesti territoriali <sup>(166)</sup>.

Infine, anche la legge di bilancio per il 2020 <sup>(167)</sup> attinge al collaudato meccanismo finanziario, stanziando ulteriori 45 milioni di euro, destinando 10 milioni all'erogazione di trattamenti per specifiche altre aree di crisi industriale complessa (Fermano-Maceratese e Torino) <sup>(168)</sup>.

All'interno di questo quadro normativo si colloca l'art. 1-*bis*, comma 1, lett. *a*, d.l. n. 104/2020, inserito in sede di conversione dalla l. n. 126/2020, che arricchisce ulteriormente la già vasta gamma di ammortizzatori sociali in deroga, con l'inserimento di un comma 251-*bis* nell'art. 1, l. n. 145/2018, ivi prevedendosi che a decorrere dal 14 ottobre 2020, data di entrata in vigore del provvedimento, e nel limite di 7,4 milioni di euro per l'anno 2020, l'indennità pari al trattamento di mobilità in deroga in favore dei lavoratori che hanno cessato la Cigd e non hanno diritto alla Naspi, prevista dal precedente comma 251, possa essere altresì concessa fino al 31 dicembre 2020 ai lavoratori delle aree di crisi industriale complessa ubicate nel territorio della Regione siciliana <sup>(169)</sup>, i quali cessino di percepire la Naspi nell'anno 2020 medesimo.

La fattispecie di cui al comma 251-*bis*, per effetto del rinvio al precedente comma 251, si ritiene determini una sostanziale estensione delle modalità di funzionamento di quest'ultima, già esaminate innanzi a cui si rinvia, rilevando quale unica differenza la platea degli aventi diritto. Infatti, ai sensi del comma 251-*bis* non è la pregressa cessazione di fruizione della Cigd in contestuale carenza del diritto alla percezione della Naspi a rilevare, quanto la cessazione della fruizione di quest'ultima nell'anno 2020, e quindi la mancanza di ulteriori fonti di sostegno al reddito, con l'ulteriore limitazione territoriale che a beneficiarne sono i lavoratori delle aree di crisi industriale complessa ubicate nel territorio della Regione siciliana.

Un profilo poco chiaro, poi, è rappresentato dalla applicabilità o meno del comma 252, nel quale si fa riferimento esclusivamente ai lavoratori di cui al comma 251, cui vanno applicate misure di politica attiva, individuate in un apposito piano regionale, da comunicare al Ministero del lavoro e delle politiche sociali e all'Anpal. A dissipare il dubbio non soccorre il rinvio ad entrambe le fattispecie contenuto nel successivo comma 253, per quanto concerne la copertura degli oneri finanziari per entrambe le fattispecie.

<sup>(165)</sup> È il caso della regione Sardegna autorizzata a destinare ulteriori risorse, fino al limite di 9 milioni di euro nel 2019, per le specifiche situazioni occupazionali esistenti nel suo territorio, stanziamento introdotto, peraltro, nel 2018 dall'art. 1, d.l. n. 44/2018.

<sup>(166)</sup> Si fa riferimento alle specifiche situazioni occupazionali della Sardegna e della Sicilia, considerando che l'art. 9, d.l. n. 101/2019, ha attribuito la facoltà di destinare ulteriori risorse fino al limite, rispettivamente, di 3,5 milioni di euro e di 30 milioni di euro per il 2019 per la prosecuzione dei trattamenti in deroga in favore dei lavoratori già occupati nelle aree di crisi industriale complessa.

<sup>(167)</sup> Si veda l'art. 1, commi 491-493, l. n. 160/2019.

<sup>(168)</sup> Le aree in questione sono state riconosciute come tali dai d.m. 12 dicembre 2018 e 16 aprile 2019.

<sup>(169)</sup> Trattasi della sola area di Gela, riconosciuta con d.m. 20 maggio 2015, visto che quella di Termini Imerese, di cui all'accordo di programma per la disciplina degli interventi di riconversione e riqualificazione del polo industriale di Termini Imerese, tra MISE, Ministero del lavoro, Regione Siciliana e Comune di Termini Imerese, del 22 luglio 2015, risulta scaduta esattamente tre anni dopo, senza che l'accordo sia stato rinnovato, come si evince dalla relativa scheda informativa reperibile sul sito del MISE.

Il rischio connesso alla mancata applicabilità del comma 252 è che i lavoratori beneficiari della indennità di cui al comma 251-*bis* potrebbero fruire del trattamento di sostegno al reddito in modo fine a sé stesso, senza alcuna misura di reinserimento che consenta di rendere utile l'ammortizzatore sociale per finalità che non siano strettamente quelle connesse alla "sopravvivenza".

Analogo *bug* normativo si segnala con riferimento al mancato riferimento alla concessione della nuova indennità esclusivamente previa verifica della disponibilità finanziaria da parte dell'Inps, prevista per l'indennità di cui al comma 251, ma non per quella introdotta al comma successivo.

Quanto ai profili di compatibilità tra questa indennità e altre provvidenze, come già accennato (*supra*), l'Inps richiama sul punto i principi già stabiliti per l'indennità di mobilità ordinaria <sup>(170)</sup>, rinviandosi alle riflessioni *sub* § 9.1.

Un cenno, infine, va fatto al rapporto tra la pandemia e la disposizione di cui al comma 251-*bis*. Sul punto si ritiene che la novella sia collocata nel medesimo solco normativo aperto nel 2017 (*supra*) e percorso negli anni successivi dal legislatore in occasione della redazione delle leggi annuali di bilancio, riconoscendo la delicatezza delle situazioni occupazionali di alcune specifiche aree di crisi complessa. Indubbiamente, l'emergenza pandemica può aver rappresentato un fattore propulsivo importante, ma non si può escludere che una disposizione simile potesse essere contenuta nella legge di bilancio per il 2021.

### 9.3. *Segue: della Regione Campania*

Ulteriore trattamento di sostegno al reddito in deroga è quello previsto dall'art. 1-*ter*, d.l. n. 104/2020, aggiunto in sede di conversione dalla l. n. 126/2020, concernente i lavoratori delle aree di crisi industriale complessa ubicate nella Regione Campania.

A ben guardare, la disposizione è decisamente più elaborata e appare sganciata dalle fattispecie di cui ai commi 251 e 251-*bis* dell'art. 1, legge di stabilità per il 2019, pur avendo una rubrica sostanzialmente sovrapponibile a quella di cui all'art. 1-*bis*, d.l. n. 104/2020, e la medesima decorrenza, legata alla data di entrata in vigore della l. n. 126/2020.

Il campo di applicazione dell'art. 1-*ter*, concerne sempre i lavoratori delle aree di crisi complessa, questa volta della sola regione Campania, ma a condizione che abbiano cessato la mobilità ordinaria dal 1° gennaio 2015 al 31 dicembre 2016, concedendosi in tal caso, fino al 31 dicembre 2020, un'indennità pari al trattamento dell'ultima mobilità ordinaria percepita, comprensiva della contribuzione figurativa.

Al pari di quanto previsto dall'art. 1, comma 251, l. n. 145/2018 (*supra*), anche a tale indennità non si applica l'art. 2, comma 67, l. n. 92/2012, sterilizzandosi in tal modo il requisito dell'anzianità aziendale di almeno dodici mesi.

Diversamente dalle indennità di cui ai commi 251 e 251-*bis*, quella *sub* art. 1-*ter*, d.l. n. 104/2020, è dichiarata espressamente incompatibile con il Rem, il Rdc e misure analoghe, nonché con la Dis-Coll e con la titolarità di un rapporto di lavoro dipendente o di pensione diretta o indiretta, ad eccezione dell'assegno ordinario di invalidità.

---

<sup>(170)</sup> Si veda la circ. Inps 22 giugno 2020, n. 75, spec. § 9.

L'onere finanziario, quantificato in 2,43 milioni di euro per l'anno 2020, è coperto con l'utilizzo delle risorse residue in disponibilità della regione Campania, di cui all'art. 25-ter, d.l. n. 119/2018, convertito con modificazioni dalla l. n. 136/2018, recuperando risorse dal precedente art. 1, comma 143, l. n. 205/2017, ed attingendole per l'ennesima volta dal Fondo sociale per occupazione e formazione, di cui all'art. 18, comma 1, lett. a, d.l. n. 185/2008, a conferma della sudditanza delle politiche attive rispetto a quelle passive.

Anche per questo ammortizzatore sociale in deroga non può che replicarsi la riflessione innanzi svolta sulla relazione (occasionale) rispetto all'emergenza pandemica in corso.

### **10. Le misure di sostegno ai familiari del personale di bordo sotto sequestro**

L'art. 7-bis, d.l. n. 137/2020, inserito nel provvedimento in occasione della sua conversione in l. n. 176/2020, introduce misure di sostegno ai familiari del personale di bordo posto sotto sequestro e contributi alle imprese da pesca, sulla scia degli eventi che hanno condotto l'equipaggio di due motopescherecci della flotta di Mazara del Vallo prima ad essere trattenuto in Libia, per poi essere liberato dopo 108 giorni di prigionia.

L'erogazione di queste misure, ascrivibili anch'esse ad ammortizzatori sociali in deroga, avviene grazie alle risorse del Fondo di cui all'art. 5, comma 1-bis, d.l. 10 gennaio 2006, n. 2, convertito con modificazioni, dalla l. 11 marzo 2006, n. 81, avente originariamente finalità non previdenziale, ma assistenziale, avendo la funzione di corrispondere contributi nella misura massima di 50.000 euro alle famiglie dei pescatori, erogando agli eredi di ciascun deceduto in mare.

Per l'occasione il Fondo in parola è stato ulteriormente incrementato di 0,5 milioni di euro per l'anno 2021, affidandosi ad un d.mipaff, da emanare entro il 24 gennaio 2021 e cioè trenta giorni dalla data di entrata in vigore della l. n. 176/2020, la definizione dei criteri e delle modalità di erogazione dei contributi predetti.

# La galassia delle “indennità Covid-19” per “specifiche” categorie di lavoratori: spunti per il ripensamento del modello di protezione sociale del lavoro “discontinuo”

di Stefano Caffio

**Abstract** – Il contributo esamina le misure introdotte dalla legislazione dell'emergenza per fronteggiare la mancanza di lavoro e di reddito determinatasi per effetto della diffusione del Covid-19, che ha maggiormente inciso su categorie di lavoratori già sottoprotette in condizioni di normalità produttiva. L'analisi evidenzia come il variegato panorama delle misure emergenziali, tutt'altro che scevro da incertezze e contraddizioni, costituisca un inequivocabile sintomo della inadeguatezza del sistema di protezione sociale rispetto alla condizione occupazionale di alcuni settori, aprendo lo spazio per alcune riflessioni sulla possibile direzione da intraprendere nella prospettiva della revisione delle tutele reddituali e delle politiche attive per il lavoro attualmente presenti nell'ordinamento.

**Abstract** – The essay examines the actions introduced by the emergency legislation to address the lack of work and income caused by the spread of Covid-19, which has most affected categories of workers already sub-protected in conditions of productive normality. The analysis highlights how the variegated legal framework of emergency measures, by no means free from uncertainties and contradictions, is an unequivocal symptom of the inadequacy of the social protection system in relation to the employment dynamics of some sectors, opening the space for some considerations on the possible direction to be taken in the prospective of the reform of income protection and active labour policies currently present in the national legal system.

**Sommario:** 1. Premessa: le prestazioni di sostegno al reddito nella legislazione dell'emergenza. – 2. Le tutele reddituali per la “discontinuità” nell'emergenza Covid-19: rilievi generali. – 2.1. Le indennità per i lavoratori stagionali del turismo e degli stabilimenti termali. – 2.1.1. L'estensione (differenziata) per i lavoratori in regime di somministrazione del settore del turismo. – 2.2. Dal reddito di ultima istanza all'indennità Covid-19 di “categoria” per gli stagionali degli altri settori, per i lavoratori intermittenti... – 2.2.1. *Segue:* ...e per i lavoratori a tempo determinato (non stagionali) del settore del turismo e degli stabilimenti termali. – 2.3. L'indennità per i lavoratori del settore agricolo. – 3. Il sostegno al reddito delle altre categorie di lavoratori “discontinui” o “sottoccupati”... – 3.1. *Segue:* ...per i lavoratori dello spettacolo... – 3.2. *Segue:* ...per i collaboratori sportivi... – 3.3. *Segue:* ...per i magistrati onorari... – 3.4. *Segue:* ...e, *in extremis*, per i frontalieri. – 3.4.1. *Segue:* e per i lavoratori marittimi. – 4. Le norme di applicazione comune. – 5. Spunti per un possibile ripensamento del sistema di tutele reddituali e occupazionali.

## 1. Premessa: le prestazioni di sostegno al reddito nella legislazione dell'emergenza

Nell'ormai remoto 1997 Francesco Liso pubblicò un pregevole contributo, tutt'ora punto di riferimento per gli studiosi del tema, non a caso intitolato *La galassia normativa*

dopo la legge 223/1991 <sup>(1)</sup> nel quale, ricostruendo l'architettura del sistema *post l. n. 223/1991*, si interrogò su cosa restasse di quel disegno razionalizzatore dopo la miriade di interventi legislativi derogatori del provvedimento. Ebbene, a distanza di quasi venticinque anni dalla pubblicazione di quel saggio, ci si pone lo stesso interrogativo. Infatti, dopo appena un lustro dalla tanto attesa e più volte preannunciata riforma degli ammortizzatori sociali (la venuta del Messia), su un panorama regolatorio già complesso per via della sistematica "infarcitura" di deroghe nei (e ai) decreti delegati n. 22/2015 e n. 148/2015 attuativi di quella riforma, si è innestata la alluvionale produzione legislativa degli inizi del 2020 <sup>(2)</sup> determinata dalla crisi pandemica, il cui esame, al primo impatto, genera una sensazione di disorientamento. E ciò non solo per l'oggettiva difficoltà di ricostruire il quadro normativo derivatone <sup>(3)</sup>, ma anche per via della non immediata intelligibilità della *ratio* di alcuni degli interventi *ad hoc* predisposti. Tralasciando le integrazioni salariali e gli omologhi istituti di origine negoziale (sia perché oggetto di altri contributi in questo volume, sia) in quanto le novità in siffatto ambito, pur di rilievo, si limitano all'introduzione della specifica causale "Covid-19" e alle ormai consuete (ma in tal caso giustificate) deroghe alle previsioni del d.lgs. n. 148/2015, gli aspetti decisamente più innovativi si rinvergono nell'introduzione di una serie di inedite misure di sostegno al reddito per alcune categorie di lavoratori accomunate dal rischio di discontinuità occupazionale e reddituale o dalla strutturale situazione di sottoccupazione anche in condizioni non straordinarie come quelle attuali, categorie sulle quali, dunque, la crisi generata dalla diffusione del virus si è riversata negativamente con maggiore incisività. Nonostante quello descritto appaia il tratto caratterizzante la situazione occupazionale di tutte le predette tipologie di lavoratori, per ognuna di esse il governo ha optato per la previsione di istituti specifici, regolati solo in minima parte da disposizioni di applicazione comune. Ci si riferisce, in particolare alle indennità riconosciute ai lavoratori stagionali, agli agricoli, a quelli del settore dello spettacolo, dello sport, ai magistrati onorari, ma anche ai lavoratori autonomi (inclusi i collaboratori coordinati e continuativi), ai liberi professionisti e ai domestici (categorie, queste ultime, tuttavia estranee all'oggetto del presente contributo <sup>(4)</sup>, salvo quanto si dirà a proposito dei lavoratori dei settori dello sport e

(1) F. LISO, *La galassia normativa dopo la legge 223/1991*, in *DLRI*, 1997, n. 73, I, pp. 1 ss.

(2) Cfr. V. FILÌ, *Diritto del lavoro dell'emergenza epidemiologica da Covid-19 e nuova "questione sociale"*, in *LG*, 2020, n. 4, p. 332, che qualifica già la sola produzione legislativa di febbraio e di marzo come «alluvione normativa».

(3) Emblematica in tal senso, volendosi limitare al più recente dei provvedimenti normativi qui considerati, è l'operazione compiuta in sede di conversione del d.l. n. 137/2020 nella l. 18 dicembre 2020, n. 176, che con l'art. 1, comma 2, ha abrogato le disposizioni dei successivi decreti "ristori" (per ciò che qui rileva, quelle di cui ai d.l. n. 149/2020 e n. 157/2020) e ne ha trasfuso il relativo contenuto all'interno di nuovi articoli aggiunti al d.l. n. 137/2020. Al fine di facilitare la lettura, di volta in volta verrà indicato entro parentesi nel corpo del testo ovvero nelle note a piè di pagina, il riferimento normativo attuale risultante all'esito della conversione in legge del d.l. n. 137/2020.

(4) E su cui, per i lavoratori domestici, si rinvia al mio contributo tematico, *Il sostegno al reddito per i dirigenti e i lavoratori domestici: tra l'iniziale esclusione e un parziale ravvedimento*, mentre per l'esame delle misure di sostegno al reddito di lavoratori autonomi e collaboratori, al contributo di C. GAROFALO, *I lavoratori autonomi durante l'emergenza epidemiologica Covid-19*, entrambi in questa sezione, nonché a quelli di G.G. CRUDELI, *Misure di sostegno al reddito dei lavoratori autonomi e atipici*, in A. PILEGGI (a cura di), *Il diritto del lavoro dell'emergenza epidemiologica*, Edizioni LPO, 2020, pp. 97 ss., e di F. SCARPELLI, *Il lavoro*

dello spettacolo). Peraltro, a quelle menzionate, successivamente, si sono aggiunte le prestazioni in favore dei lavoratori frontalieri e dei marittimi (per questi ultimi solo con il d.l. n. 104/2020).

Orbene, di fronte a siffatte novità, gli interrogativi che sorgono sono diversi, il primo dei quali attiene alla possibilità di individuare il *fil rouge* che tiene insieme gli interventi governativi, a meno di non voler cedere alla tentazione di liquidare la materia limitandosi a considerarle misure estemporanee, introdotte senza una chiara idea o linea direttrice che non sia quella dettata dall'esigenza di tamponare nel minor tempo possibile la perdita (effettiva o presunta) di reddito patita dai lavoratori per effetto della crisi pandemica <sup>(5)</sup>. La risposta a questo interrogativo richiede evidentemente una ricostruzione del quadro normativo di riferimento, al fine di verificare in che modo e in quale misura la legislazione dell'emergenza si sia discostata dalle disposizioni vigenti in condizioni di "normalità" (e dunque dal sistema di sostegno al reddito, che per comodità espositiva, qui si definisce "ordinario").

A questo proposito, già da una prima analisi di tale materiale normativo è possibile scorgere alcuni elementi che (pur ove non li si voglia qualificare come fonte di criticità) sono meritevoli di approfondimento. Così, al mero scopo di rendere meno astratte queste considerazioni preliminari, ci si interroga ad es. sulla ragione sottesa alla previsione di discipline differenziate per lavoratori tutti appartenenti alla categoria degli stagionali (art. 29, d.l. n. 18/2020, per gli occupati nel settore del turismo e degli stabilimenti termali, reddito di ultima istanza *ex art.* 44, d.l. n. 18/2020, prima e indennità *ex art.* 84, comma 8, lett. *a*, d.l. n. 34/2020, per gli stagionali impiegati in settori diversi da quello turistico). Come pure, restando nel medesimo ambito di attività, ci si chiede quale sia la motivazione alla base della differenza di trattamento riguardo alla compatibilità con la NASpI, che è stata ammessa per i mesi di marzo e aprile per i dipendenti stagionali diretti del settore turismo e negata, prima ai soli lavoratori "somministrati" per il mese di aprile e, poi, a entrambe le categorie per l'indennità riconosciuta per il mese di maggio come pure per quelle onnicomprensive previste dall'art. 9, comma 1, d.l. n. 104/2020, dall'art. 15, comma 2, d.l. n. 137/2020, convertito in l. n. 176/2020 e dall'art. 9, comma 2, d.l. n. 157/2020 (ora, art. 15-*bis*, comma 2, d.l. n. 137/2020 <sup>(6)</sup>). O, ancora, ci si interroga sul perché l'arco temporale significativo ai fini del possesso del requisito della cessazione involontaria del rapporto di lavoro abbracci un intervallo più ampio dell'anno (dal 1° gennaio 2019 al 17 marzo 2020, data di entrata in vigore del d.l. n. 18/2020) e, dunque, superiore alla "naturale" ciclicità annuale che connota le attività stagionali, intervallo peraltro, ulteriormente ampliato per le prestazioni introdotte con i d.l. n. 137/2020 (c.d. decreto "ristori") e n. 157/2020 (c.d. "ristori quater"), essendo stati fissati quali termini finali le rispettive date di entrata in vigore (29 ottobre e 30 novembre).

---

*autonomo nell'emergenza tra bisogno, (poche) tutele, regole del contratto*, in AA.VV. (a cura di), *Covid-19 e diritti dei lavoratori*, Ediesse, 2020, pp. 229 ss.

<sup>(5)</sup> In questo ordine di idee sembra collocarsi F. SCARPELLI, *Il lavoro autonomo nell'emergenza tra bisogno, (poche) tutele, regole del contratto*, cit., pp. 230 ss. sebbene con riferimento alle misure introdotte in favore dei lavoratori autonomi.

<sup>(6)</sup> Salvo peraltro quanto si dirà a proposito (*infra*, § 2.1.) di coloro che accedono automaticamente alle prestazioni previste dagli artt. 15, comma 1, d.l. n. 137/2020 e 9, comma 1, d.l. n. 157/2020 (ora art. 15-*bis*, comma 1, d.l. n. 137/2020 conv. in l. n. 176/2020).

Quelli ora menzionati sono solo alcuni dei profili dei neonati istituti che, almeno di primo acchito e ove non indagati, rischiano di apparire come il risultato di scelte quanto meno frettolose, dettate dalla ristrettezza dei tempi entro cui fornire risposte alle categorie escluse dal beneficio delle integrazioni salariali *ex artt.* 19-22, d.l. n. 18/2020 (7). Sicché sorge il dubbio che, al di là delle altisonanti denominazioni attribuite dal Governo ai due provvedimenti più significativi della prima fase della legislazione emergenziale per il lavoro – rispettivamente “cura Italia” per il d.l. n. 18/2020 e “rilancio” per il d.l. n. 34/2020 – che lasciavano intendere la preventiva messa a punto di un preordinato disegno, l’esecutivo, più che realizzare una “cesellatura”, abbia svolto un’opera di “sbozzatura” (solo in parte successivamente rifinita), intervenendo con una distribuzione a pioggia di denaro pubblico (niente affatto priva di lacune, anch’esse parzialmente colmate con il profluvio di norme via via introdotte) (8) senza la preliminare mappatura e la conseguente delimitazione delle “aree” di bisogno effettivo. Il che, peraltro, ove così fosse, costituirebbe fatto di non poco momento se si considera che le misure sono state finanziate in *deficit spending* e che, dunque, sono destinate a riverberare gli annessi effetti negativi sulla finanza pubblica (e su tutta la collettività) negli anni a venire.

Rispondere, quindi, agli interrogativi prospettati (come pure a molti altri di cui si dirà nel prosieguo) è funzionale, in ultima analisi, a tentare di individuare (se esistenti) le direttrici caratterizzanti la legislazione emergenziale, chiarendo la natura e la *ratio* delle misure introdotte, anche al fine di provare a intuirne l’evoluzione nell’immediato futuro, considerato che il crollo del PIL previsto (e in parte già realizzatosi) per il 2020 (9) unitamente alla rimozione del blocco dei licenziamenti per ragioni economiche (10) (originariamente fissata al 17 agosto 2020 ma già oggetto di due proroghe (11)), nei prossimi mesi renderanno palese il consistente innalzamento del numero di disoccupati al momento celato dal velo della cassa integrazione o comunque della sospensione del rapporto o delle attività lavorative. Da qui lo spazio per alcune riflessioni sulla

---

(7) Cfr. M. MISCIONE, *Il Diritto del lavoro ai tempi orribili del coronavirus*, in *LG*, 2020, n. 4, p. 322, secondo cui, dato il condizionamento prodotto dalla ristrettezza dei tempi, il risultato della predisposizione di una normativa «enorme» è stato «ottimo».

(8) Tale rilievo sembra poter essere riferito anche alle misure di sostegno al reddito introdotte dal d.l. n. 104/2020 (c.d. decreto “agosto”), dal momento che, per la materia qui rilevante, nel provvedimento, a parte il riconoscimento di una ulteriore “mensilità” di indennità per le categorie beneficiarie per i mesi precedenti in virtù delle disposizioni dei d.l. n. 18/2020 e n. 34/2020, si è provveduto ad ampliare ulteriormente il novero delle categorie di destinatari di tali misure, introducendosi trattamenti specifici per i marittimi e per i lavoratori a tempo determinato (distinti dagli stagionali, come meglio si dirà nel prosieguo) del settore del turismo e degli stabilimenti termali.

(9) Come rilevato dall’ISTAT, [Nota mensile sull’andamento dell’economia italiana. Maggio-giugno 2020](#), 7 luglio 2020, il calo del PIL rispetto allo stesso periodo dell’anno precedente è pari al 5,3%. Il maggior contributo negativo perviene dai settori delle costruzioni (-51,5%) e della produzione industriale (-19,1%).

(10) Art. 46, d.l. n. 18/2020, su cui si rinvia, per approfondimenti e ulteriori riferimenti al contributo di F. STAMERRA, *I licenziamenti economici “impossibili”*, nel volume II di quest’opera. Inoltre, dai dati rilevabili dall’aggiornamento del DEF di settembre, il calo del Pil al termine del 2020 è stimato nella misura del 9%. Tale stima, tuttavia, non tiene conto degli effetti derivanti da nuovi provvedimenti di blocco o di restrizioni alle attività, in conseguenza della ripresa della significativa ripresa dei contagi registrata nel corso del mese di ottobre.

(11) La prima ad opera dell’art. 14, d.l. n. 104/2020, conv. in l. n. 126/2020, la seconda, efficace fino al 31 gennaio 2021, prevista dall’art. 12, commi 9 e 10, d.l. n. 137/2020.

possibile (e necessaria?) “stabilizzazione” o sistematizzazione <sup>(12)</sup> di alcune delle misure introdotte originariamente per fronteggiare l'emergenza ma, anche, sull'esigenza di ripensare l'intervento pubblico nell'economia sotto il duplice profilo delle politiche di sostegno al reddito e di quelle per il lavoro, non essendo sostenibile nel medio-lungo termine la torsione assistenzialistica impressa alle tutele reddituali dai più recenti provvedimenti legislativi, che per un verso appaiono talvolta prive di un nesso con l'effettività della condizione di bisogno di chi ne beneficia e, per l'altro verso, a pochi anni dalla riforma degli ammortizzatori sociali, hanno evidenziato la debolezza del sistema di protezione sociale per le categorie di lavoratori (non solo subordinati) occupati in attività, per ragioni varie, discontinue o che, comunque, non garantiscono la piena occupazione.

## 2. Le tutele reddituali per la “discontinuità” nell'emergenza Covid-19: rilievi generali

Assunta dunque la “discontinuità” (nell'accezione ampia qui accolta che ricomprende anche la condizione di sottoccupazione) come prospettiva di trattazione e fermo restando che le indennità in esame sono comunque accomunate anche dall'esclusione dei relativi destinatari dal campo di applicazione delle integrazioni salariali con causale Covid-19, è opportuno tenere distinte le situazioni in cui l'intermittenza lavorativa (e di reddito) è determinata dalla stagionalità dell'attività, da tutte le altre in cui l'alternanza lavoro-inattività non deriva da fattori di ciclicità esogeni ma scaturisce piuttosto dalle caratteristiche e/o dalle condizioni del mercato di riferimento o anche dalla natura giuridica del rapporto di lavoro. A questo proposito, consapevoli del fatto che le classificazioni, specie in un ambito quale è quello lavoristico-previdenziale, implicino un certo grado di semplificazione della realtà, per ragioni espositive, si possono includere nel primo gruppo i lavoratori subordinati stagionali tanto del turismo e degli stabilimenti termali, quanto quelli occupati in altri settori produttivi o di servizi egualmente connotati da stagionalità, nonché gli operai agricoli. Nel secondo, invece, rientrano i lavoratori assunti con contratto di lavoro intermittente (ma questi potrebbero essere anche stagionali), quelli del settore dello spettacolo, i “collaboratori sportivi” <sup>(13)</sup> e i magistrati onorari. La platea dei beneficiari è stata in seguito ampliata con la previsione di indennità simili in favore dei lavoratori frontalieri <sup>(14)</sup>, nonché di quelli del settore marittimo <sup>(15)</sup> e degli occupati a tempo determinato (non stagionali) del settore del turismo e degli stabilimenti termali <sup>(16)</sup>. Come detto, fatta eccezione

---

<sup>(12)</sup> In tale ordine di idee sembra porsi V. FILÌ, *Diritto del lavoro dell'emergenza epidemiologica da Covid-19 e nuova “questione sociale”*, cit., pp. 339 ss., allorché si interroga sulla possibilità che, perdurando la situazione di crisi che ha colpito il Paese, il reddito di ultima istanza (*infra*, § 2.2.) assuma una sorta di funzione di “ponte” verso il reddito di cittadinanza.

<sup>(13)</sup> È l'espressione utilizzata nella rubrica dell'art. 96, d.l. n. 18/2020, dedicato all'indennità introdotta per questa categoria di lavoratori.

<sup>(14)</sup> Per i quali, la previsione di una misura di sostegno al reddito è stata introdotta con l'art. 103-bis, d.l. n. 34/2020, aggiunto dalla legge di conversione, l. n. 77/2020.

<sup>(15)</sup> Art. 10, d.l. n. 104/2020.

<sup>(16)</sup> Art. 9, comma 5, d.l. n. 104/2020.

inizialmente per i lavoratori del settore sportivo <sup>(17)</sup>, per ognuna di queste categorie sono state introdotte indennità *ad hoc* sulle quali si indagherà mantenendo la macro-distinzione in gruppi proposta.

## 2.1. Le indennità per i lavoratori stagionali del turismo e degli stabilimenti termali

Lasciando da parte i trattamenti previsti per i professionisti, per i collaboratori coordinati e continuativi e per gli autonomi iscritti a gestioni speciali dell'Ago <sup>(18)</sup> e seguendo l'ordine di "comparsa" nei vari decreti-legge adottati durante l'epidemia, la prima prestazione oggetto di esame è l'indennità di cui all'art. 29, del d.l. n. 18/2020, convertito dalla l. n. 27/2020, riconosciuta ai lavoratori stagionali del turismo e degli stabilimenti termali che hanno cessato involontariamente il rapporto di lavoro tra il 1° gennaio 2019 e il 17 marzo 2020 e che alla data di entrata in vigore del d.l. n. 18/2020 (appunto, il 17 marzo 2020) non erano titolari di pensione ovvero di rapporto di lavoro dipendente. L'indennità, di ammontare pari a 600 euro, esclusa dal computo del reddito imponibile ai fini fiscali, è stata erogata direttamente dall'Inps previa presentazione di apposita domanda <sup>(19)</sup>, salvo capienza delle risorse a tal fine stanziata <sup>(20)</sup>.

Successivamente, l'art. 84, comma 5, d.l. n. 34/2020, convertito dalla l. n. 77/2020, ha previsto alle medesime condizioni stabilite dall'art. 29, d.l. n. 18/2020, il diritto alla prestazione (solo per chi ne aveva già usufruito nel mese di marzo) anche per il mese di aprile, estendendola (ma non per il mese di marzo) ai lavoratori in regime di somministrazione impiegati presso imprese utilizzatrici del settore del turismo o degli stabilimenti termali, con la sola differenza, rispetto ai dipendenti diretti, dell'esplicita previsione dell'incumulabilità con la NASpI <sup>(21)</sup>, condizione questa che si aggiunge a quelle dell'assenza di titolarità di rapporto di lavoro subordinato ovvero di pensione. Inoltre, l'art. 84, comma 6, d.l. n. 34/2020, ha riconosciuto una indennità di ammontare pari a 1000 euro, alle stesse condizioni già stabilite per le prestazioni relative ai mesi di marzo e di aprile, con la novità dell'estensione anche agli stagionali alle dirette dipendenze di datore di lavoro operante nel settore turistico e degli stabilimenti termali, del regime di incumulabilità con la NASpI già operante, come detto, per i lavoratori in somministrazione occupati presso utilizzatori del medesimo ambito produttivo.

<sup>(17)</sup> Ai quali, l'art. 96, d.l. n. 18/2020, attribuisce l'indennità di cui all'art. 27 del medesimo decreto-legge, introdotta quale misura di sostegno al reddito per i liberi professionisti con partita iva e per i titolari di rapporti di collaborazione coordinata e continuativa.

<sup>(18)</sup> Le cui indennità speciali per l'emergenza Covid-19 sono regolate rispettivamente dagli artt. 27 e 28, d.l. n. 18/2020, convertito dalla l. n. 27/2020, per i quali si rinvia, in questa sezione, al contributo tematico di C. GAROFALO, *L'incumulabilità e l'incompatibilità tra le indennità Covid-19*.

<sup>(19)</sup> L'art. 84, comma 14, d.l. n. 34/2020, ha stabilito la decadenza dal diritto all'indennità in discorso (come pure alle prestazioni introdotte dagli artt. 27, 28, 30 e 38, d.l. n. 18/2020) riconosciuta per il mese di marzo, relativamente alla medesima mensilità, qualora la domanda non sia stata presentata decorsi 15 giorni dalla data di entrata in vigore dello stesso d.l. n. 34/2020.

<sup>(20)</sup> L'art. 29, comma 2, d.l. n. 18/2020, ha previsto per la misura uno stanziamento di 103,8 milioni di euro.

<sup>(21)</sup> Su cui si veda *infra* § 2.1.1.

In seguito, l'art. 9, comma 1, d.l. n. 104/2020, alle medesime condizioni previste dal decreto "rilancio" <sup>(22)</sup>, ha riconosciuto il diritto a una ulteriore "mensilità" dell'indennità in esame, qualificata "onnicomprensiva", di ammontare pari a 1.000 euro.

La speranza che fosse l'ultima tranche di questa provvidenza emergenziale è naufragata a distanza di due settimane dalla l. n. 126/2020 che ha convertito il d.l. n. 104/2020. Infatti, l'inarrestabile crescita dei contagi ha indotto il governo a intervenire con due distinti d.P.C.M. contenenti misure restrittive all'esercizio di alcune attività produttive e di servizi, decretandone la riduzione o la sospensione <sup>(23)</sup>, con l'effetto di lasciare prive di lavoro e di reddito diverse categorie di lavoratori, tra le quali quelle destinatarie delle indennità qui esaminate. Per queste ragioni, con i d.l. 28 ottobre 2020, n. 137, e 30 novembre 2020, n. 157, sono state previste due "riedizioni" dell'indennità <sup>(24)</sup>, sebbene, in ambo i casi, con alcune novità (su cui si veda *infra*).

Descritta sinteticamente la successione degli interventi con i quali sono state regolate le diverse erogazioni dell'indennità in esame, alcune perplessità sono emerse all'esito dell'analisi del relativo campo soggettivo di intervento alla cui delimitazione concorrono due criteri. Il primo, funzionale alla preliminare individuazione delle attività economiche di riferimento, è costituito dall'inquadramento previdenziale del datore di lavoro nel settore del turismo e degli stabilimenti termali <sup>(25)</sup>.

Applicando all'insieme dei datori di lavoro così individuati, il secondo criterio consistente nella "stagionalità" dell'attività esercitata, si perviene alla selezione dei lavoratori destinatari dell'indennità *ex art.* 29, d.l. n. 18/2020 <sup>(26)</sup>. Sotto questo profilo, data l'inesistenza nell'ordinamento di una definizione di "lavoratori dipendenti stagionali" <sup>(27)</sup> (beneficiari della misura), occorre fare riferimento all'elenco delle attività così qualificate ai fini dell'applicabilità di alcune deroghe alla disciplina ordinaria dei contratti di lavoro a termine. In particolare, nella perdurante attesa dell'adozione da parte del Ministero del lavoro dell'apposito decreto di cui all'art. 21, comma 2, d.lgs. n. 81/2015, per l'individuazione di dette attività, è necessario attingere tutt'ora dal d.P.R. n. 1525/1963, emanato in attuazione dell'art. 1, comma 2, lett. *a*, l. n. 230/1960, e integrato dal d.P.R. n. 378/1995 che ne ha modificato il n. 48, prevedendo, con specifico riferimento al settore del turismo, che sono considerate stagionali le «attività svolte in colonie montane, marine e curative e attività esercitate dalle aziende turistiche, che abbiano, nell'anno solare, un periodo di inattività non inferiore a settanta giorni continuativi o a centoventi giorni non continuativi».

---

<sup>(22)</sup> Ci riferisce all'assenza di titolarità di rapporti di lavoro subordinato, di pensione ovvero di NASpI, alla data di entrata in vigore del d.l. n. 104/2020 (15 agosto 2020).

<sup>(23)</sup> Si tratta del d.P.C.M. 24 ottobre 2020 e del d.P.C.M. 3 novembre 2020 che ha introdotto limitazioni (anche all'esercizio delle libertà individuali) differenziate in base alle discusse zone "gialle", "arancioni" e "rosse".

<sup>(24)</sup> Art. 15, commi 1 e 2, d.l. n. 137/2020, e art. 9, commi 1 e 2, d.l. n. 157/2020 (ora art. 15-*bis*, commi 1 e 2, d.l. n. 137/2020 conv. in l. n. 176/2020)..

<sup>(25)</sup> Circ. Inps n. 49/2020 nella quale si chiarisce che l'individuazione delle attività riconducibili al settore interessato dalla misura speciale introdotta dal d.l. n. 18/2020 avviene sulla base del codice statistico contributivo (CSC) attribuito dall'Istituto in sede di inquadramento previdenziale del datore di lavoro. Nella medesima circolare viene altresì riportato l'elenco dei CSC riconducibili al settore di attività oggetto della misura di sostegno al reddito.

<sup>(26)</sup> Ma anche di quelle regolate dalla normativa sopravvenuta.

<sup>(27)</sup> Così li qualifica l'art. 29, comma 1, d.l. n. 18/2020, che dunque non fa riferimento all'attività datoriale bensì ai prestatori di lavoro.

Alle ipotesi di fermo ciclico previste dalla normativa vigente, dovrebbero aggiungersi quelle introdotte dai contratti collettivi che parificano alla stagionalità *ex lege*, i periodi di intensificazione lavorativa (c.d. picchi) a cui sono soggette aziende ad apertura annuale, in corrispondenza di festività religiose e civili, di manifestazioni fieristiche o commerciali <sup>(28)</sup>. Tuttavia, il condizionale è d'obbligo ove si consideri che a differenza della disciplina previgente in materia di contratti di lavoro a termine, le attività qualificate come stagionali nel d.lgs. n. 81/2015 sono esclusivamente quelle di cui al richiamato d.P.R. n. 1525/1963, non essendo, di contro, più presente alcun rinvio alle determinazioni dell'autonomia negoziale collettiva in tema di stagionalità <sup>(29)</sup>. D'altra parte, una conferma indiretta di tale restrizione rispetto al passato si ricava dalle disposizioni che regolano il contributo addizionale dovuto per le assunzioni a tempo determinato, dal cui versamento sono esonerati esclusivamente i datori di lavoro che esercitano attività qualificate come stagionali ai sensi del d.P.R. n. 1525/1963 essendo invece cessata l'efficacia di tale agevolazione per le ipotesi di picchi ciclici definite da avvisi comuni e contratti collettivi <sup>(30)</sup>.

Ebbene, alla luce di questi rilievi, sono risultati esclusi dal beneficio delle indennità di cui agli artt. 29, d.l. n. 18/2020, e 84, commi 5 e 6, d.l. n. 34/2020, gli occupati a tempo determinato in attività economiche del settore del turismo ad apertura annuale, ancorché individuate dai contratti collettivi come attività caratterizzate da picchi stagionali nel periodo gennaio-maggio, come, ad es., i dipendenti degli agriturismi o delle sale ricevimento che in primavera intensificano la propria attività anche per la maggiore concentrazione di celebrazioni di riti religiosi cattolici (prime comunioni, cresime, ma anche matrimoni). Esclusione peraltro a cui si è posto rimedio mediante l'estensione a tale categoria di lavoratori del riconoscimento del reddito di ultima istanza (di cui si dirà nel prosieguo) <sup>(31)</sup> per i mesi di marzo, aprile e maggio e, successivamente, di una specifica indennità onnicomprensiva ai sensi dell'art. 9, comma 5, d.l. n. 104/2020, conv. in l. n. 126/2020 e dell'art. 15, comma 3, d.l. n. 137/2020, analoga a quella introdotta per gli stagionali occupati nelle attività *ex* d.P.R. n. 1525/1963.

Come pure, a rigore, avrebbero dovuto essere esclusi dal godimento della provvidenza economica i lavoratori che, ancorché stagionali del settore turismo, sarebbero comunque rimasti inattivi perché la fase di lavorazione si svolge in un periodo dell'anno diverso dall'intervallo temporale per (o durante il) quale è stata riconosciuta l'indennità legata alla pandemia. È questo il caso dei dipendenti degli stabilimenti e dei villaggi turistici siti in località balneari nonché delle attività di ristorazione o bar che operano

---

<sup>(28)</sup> Art. 51, Ccnl Federturismo Industria sottoscritto il 14 novembre 2016.

<sup>(29)</sup> Infatti, gli artt. 21, comma 2, e 23, comma 2, lett. *c*, d.lgs. n. 81/2015, escludono dal regime ordinario, rispettivamente, dei rinnovi e dei tetti di contingentamento per le assunzioni con contratto a termine, le attività stagionali individuandole solo mediante rinvio (nel secondo caso indiretto) al d.P.R. n. 1525/1963. In precedenza, invece, l'art. 5, comma 4-*ter*, d.lgs. n. 368/2001, che regolava la successione di contratti a termine, prevedeva la deroga alle disposizioni ordinariamente applicabili per le attività stagionali individuati oltre che dal citato decreto del Presidente della Repubblica, anche dagli avvisi comuni e dai contratti collettivi nazionali stipulati dalle organizzazioni comparativamente più rappresentative.

<sup>(30)</sup> Arg. *ex* art. 2, commi 28 e 29, l. n. 92/2012.

<sup>(31)</sup> Su cui si rinvia al § 2.2.1.

all'interno di essi nel periodo gennaio-maggio, ovvero delle stazioni sciistiche nel periodo da giugno a settembre e nuovamente degli stabilimenti balneari nei mesi autunnali e invernali. Tale selettività nella delimitazione dei destinatari dell'indennità ha tuttavia operato in negativo solo nei confronti della prima categoria di "stagionali" menzionata, ma non anche riguardo alla platea dei lavoratori stagionali *ex lege*, che hanno potuto godere del beneficio anche quando disoccupati non in conseguenza della pandemia, bensì per effetto del fermo ciclico cadente normalmente nel periodo dell'anno coincidente con i mesi per i quali è stato riconosciuto il diritto alla misura di sostegno al reddito. Per questi soggetti, l'ammissibilità alla prestazione è stata resa possibile dalle relative condizioni di accesso fissate dalle norme e, in particolare, in ragione dell'ampio intervallo temporale entro il quale rileva la cessazione involontaria del rapporto di lavoro (inizialmente, 1° gennaio 2019-17 marzo 2020 <sup>(32)</sup>) che è superiore all'anno e, quindi, alla ciclicità "naturale" tipica delle attività stagionali. A ciò si aggiunga che la combinazione di tale requisito con quello dell'essere privi di rapporti di lavoro subordinato in corso alla data di entrata in vigore delle misure, non incide sul diritto al godimento del beneficio qualora il destinatario della prestazione risulti occupato nel periodo che intercorre tra il 18 marzo e il 18 maggio ovvero successivamente <sup>(33)</sup>, con le sole eccezioni del 19 maggio, del 15 agosto, del 29 ottobre e del 30 novembre <sup>(34)</sup>.

Al riguardo, escludendo la semplicistica (ma comoda) ipotesi interpretativa della "svista" del legislatore – data la riconferma delle condizioni di accesso alla prestazione sia nella legge di conversione del d.l. n. 18/2020, sia, come anticipato, nell'introduzione

---

<sup>(32)</sup> In seguito, ampliato fissando il termine finale alla data di entrata in vigore dei decreti di legge che di volta in volta hanno rinnovato il riconoscimento della misura.

<sup>(33)</sup> Su cui si rinvia per maggiori dettagli al prosieguo.

<sup>(34)</sup> Tanto pare potersi ricavare dal dato testuale delle norme interessate, come pure dai chiarimenti forniti dall'Inps. Sotto tale profilo vanno richiamati: l'art. 29, comma 1, d.l. n. 18/2020, che fa riferimento ai «lavoratori dipendenti stagionali [...] non titolari di rapporto di lavoro dipendente alla data di entrata in vigore della presente disposizione»; l'art. 84, comma 5, d.l. n. 34/2020, che attribuisce il diritto all'indennità di 600 euro anche per il mese di aprile ai «soggetti già beneficiari dell'indennità di cui all'art. 29» senza alcuna ulteriore precisazione; l'art. 84, comma 6, che riconferma il medesimo requisito per godere dell'indennità di ammontare pari a 1.000 euro riconosciuta per il mese di maggio, con la sola differenza rispetto al beneficio delle altre due mensilità, che l'assenza di un rapporto di lavoro dipendente è riferita alla data di entrata in vigore dell'art. 84, d.l. n. 34/2020; l'art. 9, comma 1, d.l. n. 104/2020, la cui formulazione ricalca quella dell'art. 84, comma 6, citato, con l'ovvia differente data di riferimento che, nel caso di specie, è quella di entrata in vigore del d.l. n. 104/2020; l'art. 15, comma 2, d.l. n. 137/2020 il cui testo riprende quello dell'art. 9, d.l. n. 104/2020 e da ultimo l'art. 9, comma 2, d.l. n. 157/2020 (ora *15-bis*, comma 2, d.l. n. 137/2020 conv. in l. n. 157/2020). Neanche la prassi dell'Inps ha fornito indicazioni specifiche in merito, salvo ribadire testualmente il dato letterale delle norme di legge (da ultimo, con riferimento alle prestazioni introdotte con il d.l. n. 104/2020, si v. mess. Inps n. 3160 del 27 agosto 2020). A ciò si aggiunga che riguardo alle modalità di fruizione dell'indennità per il mese di aprile per la quale, nella circ. n. 66/2020, si precisa che chi ha già beneficiato dell'indennità per il mese di marzo non ha necessità di presentare istanza anche per godere del beneficio riferito al mese successivo (il tutto conformemente alla formulazione letterale dell'art. 84, comma 5, d.l. n. 34/2020, che individua come unico requisito quello dell'aver beneficiato dell'indennità nel mese di marzo e, dunque, lasciando intendere che, a tal fine, sono validi i requisiti di accesso alla prestazione richiesti alla data di entrata in vigore dell'art. 29, d.l. n. 18/2020). Infine, l'interpretazione della condizione in discorso risulta confermata anche nel mess. Inps 1° giugno 2020, n. 2263, Allegato n. 2, nel quale vengono indicati i motivi di reiezione dell'istanza per il beneficio dell'indennità di cui all'art. 29, d.l. n. 18/2020, ribadendosi la necessaria assenza di un rapporto di lavoro dipendente alla data del 17 marzo 2020, verificata sulla base dei dati risultanti dai modelli Unilav e dai flussi Uniemens.

di analoghe indennità per i mesi di aprile e di maggio nonché di quelle onnicomprensive di cui al d.l. n. 104/2020, al d.l. n. 137/2020 e al d.l. n. 157/2020 (fatte salve alcune differenze di cui si dirà a breve) – l'impressione è che il governo abbia inteso elargire un trattamento con finalità anticongiunturale, vale a dire di garanzia “preventiva” del reddito a fronte di una condizione di disoccupazione “potenziale” e di conseguente minore possibilità di guadagno per il 2020 in ragione della prevedibile riduzione dell'attività anche nei mesi successivi per il persistere dello stato di emergenza. E ciò vale tanto per le misure predisposte in occasione della prima ondata di contagi, quanto per quelle da ultimo previste con i d.l. n. 137/2020 e n. 157/2020 per fronteggiare le ricadute economiche e occupazionali della seconda ondata.

Sotto questo profilo, non va trascurato che l'occupazione di questi lavoratori in settori caratterizzati da stagionalità, in condizioni di normalità, li avrebbe indotti a cercare impiego in altre attività. Ciò spiega probabilmente il perché del riconoscimento del beneficio anche a categorie di soggetti che rispetto all'ultima occupazione alla data di entrata in vigore dei vari decreti legge erano privi di lavoro per effetto del fermo ciclico e non perché lo avessero perso in conseguenza dell'epidemia.

L'interpretazione prospettata sembra trovare conferma anche nelle disposizioni che regolano le ulteriori erogazioni dell'indennità previste dai d.l. n. 137/2020 e n. 157/2020. Partendo dal provvedimento di fine ottobre, esso introduce una differenza tra coloro che erano già beneficiari delle prestazioni *ex art. 9*, del d.l. n. 104/2020 per i quali l'erogazione della nuova tranches opera in via automatica <sup>(35)</sup> e senza verifica del possesso dei requisiti e i soggetti che non avendo goduto della precedente erogazione <sup>(36)</sup>, richiedono *ex novo* l'accesso alle indennità introdotte dal decreto. Per questi ultimi, nonostante la sostanziale coincidenza delle categorie di destinatari e dell'ammontare delle prestazioni, per l'accesso alle misure di sostegno al reddito disciplinate dai commi da 2 a 6 dell'art. 15, d.l. n. 137/2020 sono state introdotte regole parzialmente diverse rispetto a quelle dettate dal decreto “agosto”. Infatti, pur riconfermandosi le condizioni di incompatibilità con la NASpI e l'assenza di titolarità di trattamento pensionistico ovvero di rapporto di lavoro in essere alla data di entrata in vigore del d.l. n. 137/2020, (29 ottobre 2020) <sup>(37)</sup>, tale data costituisce altresì il *dies ad quem* fino al quale è stato esteso l'arco temporale di riferimento della cessazione involontaria del rapporto di lavoro, fermo restando il *dies a quo* (1° gennaio 2019). Va tuttavia rilevato che, invece, per i soggetti per i quali opera l'attribuzione automatica, il dato testuale dell'art. 15, comma 1, d.l. n. 137/2020, sembrerebbe assumere come intervallo temporale significativo quello previsto dall'art. 9, d.l. n. 104/2020 (1° gennaio 2019 – 17 marzo 2020), con l'effetto di rendere ammissibile l'accesso alla prestazione anche qualora al 29 ottobre, il richiedente fosse titolare di rapporto di lavoro, dovendone esserne privo alla data di entrata in vigore del d.l. n. 104/2020 (15 agosto). A tale interpretazione, non perfettamente coerente con la *ratio* delle misure emergenziali, potrebbe contrapporsi quella diversa (ma non supportata né dal dato normativo

<sup>(35)</sup> Art. 15, comma 1, d.l. n. 137/2020, che nulla prevede a riguardo.

<sup>(36)</sup> O che non abbiano presentato domanda entro il 13 novembre, termine di decadenza previsto dall'art. 15, comma 9, d.l. n. 137/2020, per le indennità riconosciute dall'art. 9, d.l. n. 104/2020.

<sup>(37)</sup> Per gli stagionali del turismo e degli stabilimenti termali, art. 15, comma 2, d.l. n. 137/2020.

(<sup>38</sup>) né dalle indicazioni dell’Inps (<sup>39</sup>) di ritenere operanti le medesime condizioni ostative previste per il godimento dell’indennità relativa al mese di agosto (<sup>40</sup>) qualora medio tempore sopravvenute (<sup>41</sup>).

Ulteriore elemento di novità per i nuovi istanti è costituito dal requisito minimo di 30 giornate lavorative prestate nel periodo 1° gennaio 2019 – 29 ottobre 2020, il cui possesso, come si dirà, era già previsto per il godimento di altre indennità Covid-19 dal d.l. “rilancio” nonché dal d.l. n. 104/2020. Volendo provare a fornire una spiegazione all’introduzione del requisito *de quo*, alla base della novità potrebbe esserci l’esigenza di “attestare” la stabile appartenenza alla categoria degli “stagionali” del settore del turismo a fronte dell’ampliamento dell’intervallo di tempo in cui assume rilievo la cessazione del rapporto di lavoro che, in tal modo, finisce per rientrare nell’ambito di applicazione della misura i lavoratori che reperiscono impieghi diversi in tipologie di attività turistiche nei differenti periodi dell’anno e che, a fronte delle restrizioni da ultimo introdotte, alle soglie della nuova stagione invernale, non potranno comunque reperirne uno, risultandone così accentuata la funzione di integrazione di un reddito (prospettivamente) più basso di quello che teoricamente sarebbe stato ricavabile in assenza dell’epidemia.

Identiche considerazioni valgono anche con riferimento alla riproposizione della misura introdotta dall’art. 9, commi 1 e 2, d.l. n. 157/2020 (ora art. 15-*bis*, commi 1 e 2, d.l. n. 137/2020 conv. in l. n. 176/2020) che, eccetto riguardo alla data di entrata in vigore (rilevante ai fini della determinazione del possesso dei requisiti di accesso alla prestazione), riproduce specularmente le previsioni omologhe contenute nel d.l. n. 137/2020, anche con riferimento all’erogazione automatica stabilita, nel caso di specie, in favore di chi ha beneficiato del precedente automatismo (<sup>42</sup>).

In definitiva, gli ultimi due decreti emergenziali generano una differenza di trattamento, nell’ambito della medesima platea settoriale di destinatari della misura, che si sostanzia nella possibilità per i soggetti beneficiari dell’erogazione automatica di godere anche in concomitanza (non solo e non tanto di titolarità di rapporto di lavoro

(<sup>38</sup>) V. art. 15, comma 1, d.l. n. 137/2020.

(<sup>39</sup>) Infatti, mentre, la circ. Inps 26 novembre 2020, n. 137 si limita, sostanzialmente a parafrasare la previsione dell’art. 15, comma 1, d.l. n. 137/2020, confermando l’automaticità della erogazione, la circ. Inps 28 ottobre 2020, n. 125, con riferimento alle modalità di accesso alla prestazione prevista dall’art. 9, comma 1, d.l. n. 104/2020, in favore di chi ha già goduto delle precedenti indennità previste per i mesi da marzo a maggio, comunque subordina l’accesso alla ulteriore erogazione introdotta dal d.l. di agosto alla verifica del possesso dei requisiti ivi stabiliti per la totalità dei potenziali beneficiari (e, dunque, per coloro che presentano domanda *ex novo*, non avendo goduto delle pregresse misure di sostegno al reddito).

(<sup>40</sup>) Oltre all’esistenza di un rapporto di lavoro, anche la sopravvenuta titolarità di trattamento pensionistico ovvero il godimento della NASpI.

(<sup>41</sup>) Il dubbio interpretativo è stato evidenziato anche nel dossier di accompagnamento al d.d.l. A.S. n. 1994, di conversione in legge del d.l. n. 137/2020 (p. 72). Peraltro, ove si ritenesse valida la prima interpretazione prospettata, ne deriverebbe che l’accesso alla prestazione per chi ne ha già beneficiato per effetto del d.l. n. 104/2020, farebbe venire meno anche la rilevanza del requisito dell’assenza di rapporti di lavoro in corso ai fini del godimento dell’indennità introdotta prevista per il periodo ottobre-novembre.

(<sup>42</sup>) Infatti, l’art. 9, comma 1, d.l. n. 157/2020 (art. 15-*bis*, comma 1, d.l. n. 137/2020 conv. in l. n. 176/2020) prevede l’erogazione automatica senza verifica del possesso dei requisiti, solo in favore di chi ne ha già goduto ai sensi dell’art. 15, comma 1, d.l. n. 137/2020, ma non anche di chi, ai sensi del comma 2, la richiede *ex novo*. In proposito,, si veda il messaggio INPS 4 dicembre 2020, n. 4589.

(<sup>43</sup>), quanto) con la NASpI, evenienza espressamente esclusa per chi invece non ha richiesto e/o percepito le tranches precedenti dell'indennità Covid-19. In proposito, va tuttavia rilevato che la questione potrebbe riguardare un numero marginale di soggetti e ciò in considerazione del fatto che i destinatari dell'automatismo previsto dai d.l. n. 137/2020 e n. 157/2020, nella gran parte dei casi sarà presumibilmente costituito da soggetti rimasti disoccupati per l'intero periodo intercorrente tra l'entrata in vigore del d.l. n. 104/2020 e quella del d.l. n. 157/2020 o che durante lo stesso intervallo di tempo abbiano reperito occasioni di lavoro di breve durata, in ogni caso non sufficienti a consentire la maturazione dei requisiti contributivi richiesti per accedere al trattamento di disoccupazione (<sup>44</sup>). E ciò anche in considerazione delle due estensioni straordinarie del godimento della NASpI previste dal d.l. n. 34/2020 (<sup>45</sup>) e dal decreto legge di agosto (<sup>46</sup>) (*infra*, §§ 2.1.1. e 4), che da un lato risultavano alternative al beneficio dell'indennità Covid-19 e, dall'altro lato, in ragione del relativo requisito di accesso (<sup>47</sup>), che presuppone l'aver esaurito i contributi utili per accedere alla NASpI oltre che l'assenza di titolarità di rapporto di lavoro (<sup>48</sup>).

D'altra parte, sebbene l'indennità per gli stagionali del turismo (ma l'affermazione vale anche per altre misure di cui si dirà) abbia natura assistenziale come comprovato dalla relativa fonte di finanziamento e dal mancato riconoscimento di prestazioni accessorie (assegni per il nucleo familiare e contribuzione figurativa), essa sembra andare a colmare in parte la mancanza – accentuatasi per effetto della crisi pandemica – di una prestazione di disoccupazione adatta(bile) alle peculiarità dell'occupazione in attività caratterizzate da ciclicità. Sotto questo profilo, infatti, non va dimenticato che i lavoratori stagionali, rispetto al previgente regime previsto dalla l. n. 92/2012 (ASpI e Mini-ASpI) (<sup>49</sup>), sono stati penalizzati dall'introduzione della NASpI, tanto è che nel d.lgs. n. 148/2015, limitatamente agli eventi di disoccupazione verificatisi dal 1° maggio al 31 dicembre 2015, esclusivamente per i lavoratori stagionali del settore del turismo e degli stabilimenti termali, era stata prevista la disapplicazione del meccanismo

---

(<sup>43</sup>) Essendo in tal caso la differenza limitata alla sola esclusione di coloro che (non avendo percepito le prestazioni previste per i periodi precedenti, vi accedono *ex novo*), devono essere privi di lavoro alla data di entrata in vigore dei due provvedimenti (rispettivamente, il 29 ottobre per d.l. n. 137/2020 e il 30 novembre d.l. n. 157/2020), potendo, di contro beneficiare dell'indennità qualora risultino occupati in periodi anteriori o successivi a tali date.

(<sup>44</sup>) Vale a dire, 13 settimane di contribuzione nei quattro anni precedenti l'inizio del periodo di disoccupazione e trenta giornate di lavoro effettivo nei 12 mesi che precedono l'inizio dell'evento di disoccupazione, come previsto dall'art. 3, comma 1, lett. *a* e *b*, d.lgs. n. 22/2015.

(<sup>45</sup>) Art. 92, d.l. n. 34/2020.

(<sup>46</sup>) Art. 5, d.l. n. 104/2020, conv. in l. n. 126/2020.

(<sup>47</sup>) Consistente nell'essere giunta a scadenza l'erogazione della prestazione di disoccupazione, eventualmente anche per effetto della prima proroga straordinaria, entro due distinti intervalli di tempo: tra il 1° marzo e il 30 aprile 2020 e tra il 1° maggio e il 30 giugno 2020, per le estensioni riconosciute rispettivamente dall'art. 92, d.l. n. 34/2020 e dall'art. 5, d.l. n. 104/2020.

(<sup>48</sup>) Arg. *ex comb.* disp. art. 3, comma 1, lett. *a*), e art. 9, comma 1, d.lgs. n. 22/2015.

(<sup>49</sup>) E ancor più rispetto a quello vigente ante riforma "Fornero" caratterizzato, come noto, dalla presenza di due prestazioni distinte, l'indennità di disoccupazione non agricola a requisiti pieni e quella a requisiti ridotti di cui all'art. 7, comma 3, d.l. n. 86/1988, convertito dalla l. n. 160/1988, che svolgeva prevalentemente una sorta di funzione di integrazione di un reddito basso dovuto a una condizione di sottoccupazione, non essendo necessaria la mancanza (involontaria) di lavoro al momento del godimento della prestazione.

ordinario di calcolo della durata della NASpI <sup>(50)</sup> qualora ne fosse derivato un trattamento di disoccupazione inferiore ai 6 mesi <sup>(51)</sup>. In seguito, sebbene con modalità diverse, il beneficio (di entità minore a quello dell'anno precedente) fu riconfermato anche per gli eventi di disoccupazione occorsi nel 2016 per la medesima categoria di lavoratori stagionali <sup>(52)</sup>. Ambedue le misure, ancorché differenti nel funzionamento, hanno comunque prodotto l'effetto di disattivare, sia pure per i soli anni 2015 e 2016, il rigido meccanismo di commisurazione della durata della NASpI alla metà del numero di settimane contributive presenti nel quadriennio che precede l'evento di disoccupazione (al netto di quelle che hanno già dato luogo, per periodi precedenti, all'erogazione della prestazione di disoccupazione) <sup>(53)</sup>. Una volta andata a regime la disciplina della nuova prestazione previdenziale in caso di cessazione involontaria del rapporto di lavoro, l'intento (tutt'altro che realizzato) <sup>(54)</sup> di uniformità delle tutele <sup>(55)</sup> ha travolto meccanismi di commisurazione e di corresponsione dell'indennità di disoccupazione, che, tenendo conto delle particolari dinamiche del mercato del lavoro di alcuni settori e, nel caso di specie, di quelle connotate da ciclicità, fossero idonei a garantire un adeguato sostegno al reddito per soggetti abitualmente "sottoccupati" per via della stagionalità dell'attività e, dunque, a svolgere quella funzione di integrazione al reddito a cui in passato era preposta l'indennità di disoccupazione non agricola a requisiti ridotti <sup>(56)</sup>. Una funzione, questa, di contro, tuttora assicurata ai lavoratori a tempo determinato occupati nel settore agricolo <sup>(57)</sup> e che la NASpI può garantire solo entro i ristretti limiti imposti dal regime di compatibilità con lo svolgimento di attività lavorativa subordinata o autonoma <sup>(58)</sup>.

---

<sup>(50)</sup> Previsto dall'art. 5, comma 1, d.lgs. n. 22/2015.

<sup>(51)</sup> Art. 43, comma 4, d.lgs. n. 148/2015.

<sup>(52)</sup> Art. 43, comma 4-*bis*, d.lgs. n. 148/2015, introdotto dall'art. 2, comma 1, lett. e, d.lgs. n. 185/2016.

<sup>(53)</sup> In tema di interventi temporaneamente operati dal d.lgs. n. 148/2015 sulla disciplina della NASpI, cfr. D. GAROFALO, *Le politiche del lavoro nel Jobs Act*, in F. CARINCI (a cura di), *Jobs Act: un primo bilancio. Atti del XI Seminario di Bertinoro-Bologna del 22-23 ottobre 2015*, ADAPT University Press, 2016, pp. 114 ss.

<sup>(54)</sup> Basti pensare alle norme che hanno rivitalizzato l'indennità di mobilità (in deroga), la cui abrogazione era stata prevista dall'art. 2, comma 71, lett. b, l. n. 92/2012, o, come si dirà, all'indennità di disoccupazione agricola per i braccianti occupati con contratto di lavoro a tempo determinato.

<sup>(55)</sup> Art. 1, comma 1, l. n. 183/2014.

<sup>(56)</sup> Sul punto cfr. F. LISO, *Sulla legge di riforma del trattamento ordinario di disoccupazione*, in LD, 1991, pp. 387 ss., e P. BOZZAO, *La tutela previdenziale del lavoro discontinuo. Problemi e prospettive del sistema di protezione sociale*, Giappichelli, 2005, pp. 113 ss.

<sup>(57)</sup> La dottrina è pressoché unanime nel ritenere che l'indennità di disoccupazione agricola svolga principalmente una funzione di integrazione del reddito. Sul punto, per tutti, cfr. M. CINELLI, *La tutela del lavoratore contro la disoccupazione*, Franco Angeli, 1982, p. 201, F. LISO, *I trattamenti di disoccupazione. Riflessioni critiche*, in RIDL, I, 1995, p. 341, e F. LISO, *Il problema della riforma degli ammortizzatori sociali nell'iniziativa del Governo*, in AA.VV., *Tutela del lavoro e riforma degli ammortizzatori sociali*, Giappichelli, 2002, pp. 119 ss.; C. LAGALA, *La previdenza sociale tra mutualità e solidarietà*, Cacucci, 2001, pp. 142 ss., C. LAGALA, *Le diverse funzioni dell'indennità di disoccupazione e la tutela dei lavoratori nel part-time*, in LG, 2002, pp. 825 ss.; P. BOZZAO, *La tutela previdenziale del lavoro discontinuo. Problemi e prospettive del sistema di protezione sociale*, cit., pp. 110 ss.

<sup>(58)</sup> Artt. 9 e 10, d.lgs. n. 22/2015. Cfr. P. BOZZAO, *Lavoro, non lavoro, povertà: modelli di sostegno al reddito, tra universalità e selettività*, in G. CANAVESI, E. ALES (a cura di), *La tutela per la disoccupazione nelle trasformazioni del lavoro*, EUM, 2020, p. 32, che nel regime di cumulabilità e di compatibilità della NASpI con lo svolgimento di attività lavorativa, individua «un chiaro segnale dell'attenzione rivolta al fenomeno della sottoccupazione e della discontinuità lavorativa».

Alla luce degli ultimi rilievi pare che, sebbene nel contesto emergenziale che connota l'attuale frangente storico (diverso, dunque, da quello del periodo di vigenza delle sopresse indennità di disoccupazione), l'intenzione del legislatore sia stata proprio quella di fornire ai lavoratori stagionali del turismo uno strumento idoneo ad assicurarne il reddito a fronte del perdurare della riduzione dei periodi annuali (e/o dei volumi) di attività, almeno fin quando non sarà possibile ritornare a una situazione di normalità produttiva, vale a dire analoga a quella pre-pandemica. Col risultato paradossale che, terminata l'emergenza, questa categoria di lavoratori – salvo stabilizzazione del regime emergenziale o realizzazione di riforme in analogia con esso – tornerà all'originaria condizione di sottoprotezione.

### **2.1.1. L'estensione (differenziata) in favore dei lavoratori in regime di somministrazione del settore del turismo e degli stabilimenti termali**

La fondatezza delle considerazioni prospettate in chiusura del precedente paragrafo deve ora essere valutata alla luce della disciplina sopravvenuta che, come anticipato, a decorrere dal mese di aprile, ha introdotto il beneficio dell'indennità anche per i lavoratori in somministrazione presso utilizzatori appartenenti al settore turistico e degli stabilimenti termali.

In proposito, va subito rilevata la presenza di alcune differenze di trattamento a svantaggio dei lavoratori somministrati consistenti nel mancato riconoscimento dell'indennità Covid-19 per il mese di marzo e nell'iniziale diverso regime del cumulo con la NASpI, che è stato ammesso per i dipendenti stagionali diretti per le indennità relative ai mesi di marzo e di aprile e negato invece per quelle dei mesi successivi<sup>(59)</sup>, ed è stato invece negato *ab origine* per i lavoratori somministrati.

Individuare la *ratio* di un simile assetto (ammesso che esista) è operazione tutt'altro che semplice. Cominciando dal primo profilo (assenza di *bonus* per il mese di marzo per i lavoratori somministrati) una possibile spiegazione del trattamento differenziato potrebbe risiedere nella considerazione del maggiore livello di protezione (*sic!*) di cui godono i dipendenti delle agenzie per il lavoro rispetto agli omologhi stagionali dipendenti diretti. Infatti, la disciplina della bilateralità contenuta nel Ccnl di categoria<sup>(60)</sup> prevede diverse forme di sostegno al reddito oltre che misure di politica attiva che vengono garantite anche ai lavoratori assunti dalle agenzie con contratto a tempo determinato. È questo il caso delle prestazioni previste dalla disciplina negoziale del Fondo di Solidarietà Bilaterale Alternativo di Settore (FSBS) per i lavoratori che siano disoccupati da almeno 45 giorni, ai quali viene riconosciuta una indennità *una tantum* di 1000 euro ovvero di 780 euro, secondo che siano stati assunti con contratti di somministrazione, rispettivamente, «pari ad almeno 110 giornate [ovvero a 90 giornate] nell'arco degli ultimi 12 mesi»<sup>(61)</sup>. A queste prestazioni si aggiungono quelle erogate direttamente dal fondo FORMA.TEMP (nel cui ambito è istituita la gestione separata relativa al FSBS) costituito in attuazione dell'art. 12, d.lgs. n. 276/2003. In particolare,

<sup>(59)</sup> In dettaglio si tratta di quelle erogate per i mesi di maggio, agosto-settembre e ottobre-novembre.

<sup>(60)</sup> Si fa riferimento al Ccnl Assolavoro per le agenzie di somministrazione di lavoro, sottoscritto il 15 ottobre 2019.

<sup>(61)</sup> Art. 10, comma 5, lett. *a* e *b*, Ccnl Assolavoro, 15 ottobre 2019, sezione FSBS.

Part. 11, comma 2, Ccnl, dedicato alle iniziative di “formazione permanente” di cui sono destinatari i lavoratori assunti a tempo determinato, prevede per i soggetti disoccupati da almeno 45 giorni che abbiano lavorato per almeno 110 giorni (non è specificato se nell’arco degli ultimi 12 mesi) il diritto a un *bonus* che garantisce loro anche il beneficio del sostegno al reddito nonché della contribuzione figurativa per l’intera durata dell’intervento formativo.

Forse è stata la considerazione di queste tutele reddituali a indurre il governo a lasciare fuori dal campo di applicazione dell’indennità *ex art. 29*, d.l. n. 18/2020, i lavoratori stagionali in somministrazione che abbiano cessato il rapporto di lavoro con utilizzatori del settore turistico. E anzi, non sfugge la somiglianza tra la prima delle misure erogabili dai fondi bilaterali sopra menzionata e l’indennità introdotta con la decretazione d’urgenza del periodo marzo-maggio, facendo sorgere il dubbio che il legislatore l’abbia assunta come modello di riferimento (pur con alcuni necessari adattamenti) ai fini della predisposizione degli istituti di sostegno al reddito per gli altri dipendenti stagionali del turismo e degli stabilimenti termali.

Venendo alla questione del diverso trattamento previsto per le due categorie di lavoratori riguardo alla cumulabilità con la NASpI per l’indennità relativa al mese di aprile, va anzitutto rilevato che il regime di cumulo ammesso per chi era alle dirette dipendenze di impresa operante nel settore del turismo non ha carattere assoluto. Infatti, contestualmente alla estensione dell’indennità per i mesi di aprile e di maggio, con apposito stanziamento a carico del bilancio statale, è stata finanziata la proroga della NASpI per un periodo pari a due mesi dalla scadenza ordinaria intervenuta nell’intervallo temporale 1° marzo-30 aprile <sup>(62)</sup>, misura peraltro riproposta per ulteriori due mesi nel d.l. n. 104/2020 <sup>(63)</sup>, a condizione che il soggetto non sia stato beneficiario, tra le altre, dell’indennità di cui all’art. 29, nonché di quelle riconosciute ai sensi dell’art. 84, d.l. n. 34/2020, ivi inclusa, dunque, la prestazione prevista dal comma 4 della medesima disposizione in favore di chi ha ricevuto l’indennità per il mese di marzo. L’Inps ha chiarito <sup>(64)</sup> che il prolungamento dell’erogazione della NASpI avviene automaticamente, senza necessità di istanza da parte dell’interessato, previa verifica del mancato godimento delle indennità introdotte dalla normativa emergenziale per i mesi di marzo e di aprile, in quest’ultimo caso ad esclusione dei lavoratori in somministrazione per i quali l’incumulabilità è assoluta e fermo restando che, per i dipendenti diretti, il cumulo è comunque possibile se il termine di fruizione ordinario della NASpI in godimento scade nel bimestre marzo-aprile. Peraltro, si ritiene che le medesime conclusioni valgano, *mutatis mutandis*, anche con riferimento all’ulteriore prolungamento dell’erogazione di NASpI e DIS-COLL introdotto dal d.l. n. 104/2020 considerando che, pur in mancanza di una esplicita previsione normativa in tal senso, l’estensione del beneficio opera «alle medesime condizioni di cui all’art. 92» del d.l. n. 34/2020 <sup>(65)</sup>.

---

<sup>(62)</sup> Art. 92, comma 1, d.l. n. 34/2020.

<sup>(63)</sup> Infatti, l’art. 5, comma 1, d.l. n. 104/2020, ha prorogato il beneficio di NASpI e DIS-COLL introdotto dal citato art. 92, per ulteriori due mesi qualora la fruizione “ordinaria” delle prestazioni di disoccupazione termini nel periodo compreso tra il 1° maggio e il 30 giugno 2020.

<sup>(64)</sup> Circ. Inps n. 76/2020.

<sup>(65)</sup> Art. 5, comma 1, d.l. n. 104/2020. Peraltro, nel d.l. n. 137/2020, la proroga dei trattamenti di disoccupazione non è stata riproposta.

Ebbene, rispetto a tale differente trattamento riservato agli stagionali in regime di somministrazione, non sembra che esistano nel panorama normativo (includendovi anche la disciplina che regola i contratti di lavoro a termine e della stessa somministrazione di lavoro) disposizioni idonee a suffragare l'idea di una scelta deliberata e consapevole del legislatore in tale direzione. Peraltro, qualora in sede di conversione del decreto fosse emersa la volontà di modificare l'assetto descritto, l'unica opzione sarebbe stata quella dell'ammissione del cumulo anche per gli stagionali in somministrazione, limitatamente al mese di aprile, dovendosi di contro escludere la praticabilità della scelta opposta consistente nell'introduzione *ex post* (e, dunque, con efficacia retroattiva) di un'incumulabilità anche per i dipendenti diretti, relativamente alle indennità percepite per i mesi di marzo e di aprile. Infatti, una simile soluzione avrebbe creato nuove incertezze potenzialmente foriere di contenzioso amministrativo e giudiziario, in ragione della controversa questione degli effetti degli emendamenti apportati dalla legge di conversione alle norme del decreto-legge <sup>(66)</sup>. Un'opzione, quella ora prospettata, già adottata con riferimento al regime del cumulo con l'assegno ordinario di invalidità di cui alla l. n. 222/1984, negato in via amministrativa secondo l'interpretazione restrittiva fornita dall'Inps nella circ. n. 49/2020 in merito al requisito

---

(66) Sul tema che, peraltro esula dagli scopi di questo contributo, la letteratura è vastissima. In proposito, si rinvia anche per più ampi riferimenti, agli studi di G. PITRUZZELLA, *La legge di conversione del decreto legge*, Cedam, 1989, pp. 287 ss.; A. PACE, *Divagazioni sui decreti legge non convertiti*, in PD, 1995, pp. 405 ss.; A. PIZZORUSSO, *Manuale di istituzioni di diritto pubblico*, Jovene, 1997, pp. 437 ss.; G. GUZZETTA, voce *Decreto-legge*, in S. CASSESE (diretto da), *Dizionario di diritto pubblico*, Giuffrè, 2006, pp. 1749 ss. In questa sede ci si limita a rilevare che qualora si optasse per l'interpretazione che attribuisce efficacia *ex tunc* agli emendamenti c.d. "modificativi" introdotti dalla legge di conversione, in considerazione del fatto che se (come pare) l'unico presupposto previsto dall'art. 84, comma 5, primo periodo, del d.l. n. 34/2020, consiste nell'aver percepito l'indennità per il mese di marzo di cui all'art. 29, d.l. n. 18/2020 (dovendosi escludere, stando al dato testuale della norma nonché alle indicazioni fornite dall'Inps nella circ. n. 66/2020 la possibilità di presentare autonoma richiesta per il solo mese di aprile), e considerato che l'art. 84, comma 14, d.l. n. 34/2020, ha posto un termine decadenziale di 15 giorni decorrenti dalla data di entrata in vigore dello stesso d.l. n. 34/2020, coincidente con la data del 3 giugno 2020), ne sarebbe derivata la cancellazione del diritto alla prestazione da parte di chi godeva simultaneamente dell'erogazione della NASpI e il conseguente avvio di procedure di recupero delle somme già erogate a beneficiari le cui istanze fossero risultate inammissibili a posteriori (in ragione del sopravvenuto restringimento dei requisiti di accesso). Il che, evidentemente, avrebbe alimentato ulteriori incertezze connessi alla questione dell'efficacia retroattiva di una norma produttiva di effetti su diritti già acquisiti al patrimonio del soggetto. Diversamente, qualora si optasse per l'efficacia *ex nunc* degli interventi modificativi operati in sede di conversione, sarebbero stati salvati gli effetti intertemporali della norma nella formulazione ante conversione e ciò senza considerare che per il sopravvenire del termine decadenziale introdotto dal citato art. 84, comma 14, la questione avrebbe perso di significato non essendo più possibile fruire delle indennità per il mese di marzo (e, per quanto sopra rilevato, anche di aprile). Tale soluzione interpretativa, oltre che supportata dall'art. 15, l. n. 400/1988 (in virtù del quale «le modifiche eventualmente apportate al decreto-legge in sede di conversione hanno efficacia dal giorno successivo a quello della pubblicazione della legge di conversione, salvo che quest'ultima non disponga diversamente»), ha in tempi più recenti, trovato l'avallo della giurisprudenza di legittimità (Cass. 10 maggio 2016, n. 9386, in *Dirittoegustizia.it*). Per tali ragioni si ritiene che l'unica soluzione percorribile fosse quella della parificazione di trattamento della posizione dei lavoratori stagionali in somministrazione attraverso l'eliminazione del divieto di cumulo con la NASpI (limitatamente alla mensilità di aprile).

dell'assenza di titolarità di trattamenti pensionistici e, poi, successivamente ammessa in via legislativa <sup>(67)</sup>.

Tuttavia, a prescindere dalla condivisione o meno della soluzione proposta, la questione è rimasta irrisolta stante l'assenza di emendamenti correttivi in sede di approvazione della legge di conversione. Sicché, l'unica spiegazione plausibile alla iniziale diversa disciplina della compatibilità con la NASpI stabilita per i lavoratori in regime di somministrazione non può che essere individuata nella limitata disponibilità di risorse: a fronte di una platea assai vasta di soggetti da soddisfare, anche in considerazione di quanto sopra rilevato riguardo alle maggiori garanzie di sostegno al reddito assicurate ai lavoratori somministrati dalla bilateralità di categoria, si è optato per una soluzione che escludesse la destinazione di denaro pubblico verso categorie già beneficiarie di altre misure (ancorché di origine negoziale). D'altra parte, in tale prospettiva, non è trascurabile la circostanza che il presupposto per l'attribuzione dell'indennità del mese di aprile per i dipendenti diretti è l'aver beneficiato di quella prevista per il mese di marzo <sup>(68)</sup>, con un automatismo che prescinde dalla verifica dell'eventuale nuova occupazione medio tempore reperita (essendo il requisito di accesso costituito dall'esserne privi alla data del 17 marzo) ma con l'effetto, in tale ultima ipotesi, di escludere il soggetto dal godimento della NASpI se non alle condizioni stabilite dall'art. 9, d.lgs. n. 22/2015.

Peraltro, sebbene con un diverso ambito soggettivo di riferimento, una questione di parificazione di trattamento con efficacia retroattiva potrebbe riproporsi con riferimento all'automatismo stabilito dai d.l. n. 137/2020 e n. 157/2020, per l'accesso alle due nuove tranches dell'indennità COVID-19 per il settore del turismo in favore dei lavoratori che hanno già beneficiato delle prestazioni introdotte quanto al primo provvedimento, dall'art. 9, comma 1, d.l. n. 104/2020, e, quanto al secondo, dall'art. 15, comma 1, d.l. n. 137/2020, rispetto a coloro che, non avendone goduto, devono presentare istanza *ex novo* per accedere alle misure previste per le medesime categorie dagli artt. 15, comma 2, d.l. n. 137/2020, e 9, comma 2, d.l. n. 157/2020 (ora art. 15-*bis*, comma 2, d.l. n. 137/2020, conv. in l. n. 176/2020 <sup>(69)</sup>).

In tal caso, il trattamento diversificato riguarderebbe trasversalmente tanto i dipendenti diretti quanto quelli in regime di somministrazione, in ragione del "riallineamento" delle relative posizioni previsto a partire dall'erogazione dell'indennità relativa al mese di maggio, rispetto sia all'importo (incrementato per tutti a 1000 euro), sia alla generalizzazione del regime di incumulabilità con la NASpI <sup>(70)</sup> che, tuttavia, non opera per coloro (somministrati e dipendenti diretti) che beneficiano dell'erogazione automatica prevista dai decreti di ottobre e di novembre, per i quali valgono i medesimi rilievi prospettati nel precedente paragrafo.

Salvo l'eccezione da ultimo richiamata <sup>(71)</sup>, il cambio di rotta si spiega evidentemente non solo con l'innalzamento dell'ammontare delle prestazioni, ma anche in ragione dell'estensione del godimento della NASpI per ulteriori due mesi prevista da d.l. n.

---

<sup>(67)</sup> Per effetto dell'introduzione del comma 1-*bis* all'art. 31, d.l. n. 18/2020, ad opera dell'art. 75, d.l. n. 34/2020.

<sup>(68)</sup> Art. 84, comma 5, d.l. n. 34/2020.

<sup>(69)</sup> V. *supra* § 2.1.

<sup>(70)</sup> Art. 84, comma 6, d.l. n. 34/2020.

<sup>(71)</sup> Che tuttavia, come detto (*supra*, § 2.1) potrebbe riguardare un numero limitato di soggetti.

34/2020. In effetti, poiché condizione per godere del prolungamento dell'erogazione del trattamento di disoccupazione era la cessazione della relativa fruizione in regime ordinario nel periodo 1° marzo-30 aprile 2020 ed essendo l'estensione della durata della prestazione fruibile dopo l'entrata in vigore del d.l. n. 34/2020 (e, dunque, a decorrere dal 19 maggio 2020), l'opposta soluzione ammessa per i mesi precedenti avrebbe determinato una sovrapposizione con l'indennità Covid-19 prevista per il mese di maggio con una conseguente duplicazione di interventi di carattere assistenziale in favore della medesima categoria. Infatti, tale è la natura da attribuirsi al prolungamento del godimento della NASpI in quanto sganciato dagli ordinari requisiti contributivi e, di contro, come detto, finanziato a carico del bilancio statale.

Le medesime considerazioni valgono anche riguardo allo speculare binomio indennità onnicomprensiva / prolungamento di NASpI e DIS-COLL introdotto dal d.l. n. 104/2020, in ragione della identica riproposizione nel provvedimento di agosto della disciplina contenuta nel d.l. n. 34/2020.

Sotto altro profilo, l'incremento dell'ammontare delle indennità previste per i lavoratori del settore del turismo a decorrere dal decreto di maggio, riconfermato in quelli successivi, di primo acchito, fa apparire queste prestazioni più vantaggiose se paragonate all'ammontare dei trattamenti di disoccupazione, almeno con riferimento alla gran parte della platea dei soggetti interessati che, in genere, percepiscono retribuzioni (assunte a base di calcolo della NASpI) non elevate in ragione del tipo di mansioni espletate e, non di rado, per via dell'assunzione con contratti part-time <sup>(72)</sup>. A ciò, peraltro si deve aggiungere che l'importo delle ulteriori quattro mensilità di trattamento di disoccupazione riconosciute ai sensi degli artt. 92, d.l. n. 34/2020, e 5, d.l. n. 104/2020, è pari a quello dell'ultima mensilità spettante per la prestazione "ordinaria" che, se di durata superiore ai tre mesi, risulterà (rispetto all'importo iniziale) ridotta per effetto del meccanismo del *décalage* previsto dalla disciplina dell'istituto <sup>(73)</sup>. Ciò nondimeno occorre considerare che i trattamenti aggiuntivi di NASpI, a differenza delle indennità Covid-19, danno diritto alla contribuzione figurativa e agli assegni per il nucleo familiare ed è tale aspetto che rende il vantaggio connesso all'importo delle seconde più apparente che reale. In ogni caso c'è, da rilevare che l'alternativa tra godimento della proroga delle prestazioni di disoccupazione e beneficio delle indennità Covid-19 non è stata lasciata alla libera scelta del destinatario bensì regolata dalle disposizioni sulla incumulabilità assoluta tra le due tipologie di trattamenti in discorso, corredate dall'automatismo introdotto dalla prassi dell'Inps che ha previsto, ricorrendone le condizioni, l'estensione d'ufficio dell'erogazione della NASpI (o della DIS-COLL) <sup>(74)</sup>.

Alla luce di questi rilievi, pur in presenza di alcuni discutibili assetti normativi, sembra potersi confermare l'impressione che le tutele reddituali introdotte per fronteggiare la crisi determinata dal Covid-19 abbiano una funzione anticongiunturale, tanto di

---

<sup>(72)</sup> Fanno eccezione i lavori a elevato contenuto professionale come nel caso di cuochi, maitre, direttori di albergo, che, di contro, sono generalmente occupati con contratti a tempo pieno e, comunque, inquadrati in livelli che permettono di percepire retribuzioni elevate e, dunque, di beneficiare anche di trattamenti di disoccupazione di ammontare maggiore rispetto ai 1000 euro garantiti dalla legislazione emergenziale.

<sup>(73)</sup> Art. 4, comma 3, d.lgs. n. 22/2015, che prevede una riduzione del 3% per ogni mese a decorrere dal quarto mese di fruizione del trattamento.

<sup>(74)</sup> Circ. Inps n. 76/2020.

supporto alla domanda interna di beni e di servizi, quanto di integrazione di un minore reddito annuale (rispetto a quello dell'anno precedente) dovuto al blocco di molte attività produttive, se si considera altresì che anche per le indennità relative ai mesi di maggio, di agosto, di ottobre e di novembre (autonomamente richiedibili qualora non fossero state fruite quelle previste per i mesi precedenti e salvo il prolungamento del godimento della NASpI per le prime due) il requisito di ammissibilità è costituito, tra l'altro, dall'essere privi di rapporto di lavoro subordinato al momento dell'entrata in vigore dei provvedimenti (19 maggio, 15 agosto, 29 ottobre e 30 novembre), condizione invece non necessaria successivamente a tale data <sup>(75)</sup> e, come detto, non richiesta per chi, avendo già beneficiato delle prestazioni previste dall'art. 9, d.l. n. 104/2020 e dall'art. 15, comma 1, d.l. n. 137/2020, può fruire dell'erogazione automatica.

## **2.2. Dal reddito di ultima istanza all'indennità Covid-19 di “categoria” per gli stagionali degli altri settori, per i lavoratori intermittenti...**

La mancata inclusione dei lavoratori stagionali operanti in settori diversi da quello del turismo e degli stabilimenti termali <sup>(76)</sup> come pure dei lavoratori intermittenti tra i destinatari dell'indennità Covid-19 esaminata nei precedenti paragrafi, è stata colmata, inizialmente, con l'istituzione di un fondo per il reddito di ultima istanza ad opera dell'art. 44, d.l. n. 18/2020, la cui attuazione era demandata a uno o più decreti interministeriali e, successivamente, con alcune disposizioni *ad hoc* contenute nel d.l. n. 34/2020. Peraltro, in seguito, a tale prestazione si è fatto ricorso <sup>(77)</sup> per garantire una forma di tutela reddituale anche in favore dei lavoratori a tempo determinato del settore del turismo e degli stabilimenti termali, privi della qualifica di stagionali in quanto occupati in attività economiche che, come detto <sup>(78)</sup>, pur fisiologicamente connotate da intensificazioni cicliche, non rientrano tra quelle di cui al d.P.R. n. 1525/1963. Rinviano per questa categoria di lavoratori al prosieguo (*infra*, § 2.2.1.), qui ci si sofferma sulle misure varate in favore delle prime due. In proposito, data la genericità della formulazione dell'art. 44, comma 1, che fa riferimento a «lavoratori dipendenti e autonomi che in conseguenza dell'emergenza epidemiologica da COVID 19 hanno cessato, ridotto o sospeso la loro attività o il loro rapporto di lavoro», l'individuazione delle categorie di prestatori di lavoro subordinato ammesse al beneficio nonché delle relative condizioni di accesso è avvenuta con il d.i. 30 aprile 2020, n. 10 <sup>(79)</sup>, che ha

<sup>(75)</sup> Tanto si evince dalle indicazioni contenute nella circ. Inps n. 80/2020 riguardo sia ai dipendenti stagionali diretti, sia a quelli disoccupati a seguito di cessazione involontaria di un rapporto di lavoro in somministrazione.

<sup>(76)</sup> Da individuarsi sulla base degli stessi criteri descritti nei paragrafi precedenti e, dunque, facendo riferimento all'elenco delle attività stagionali di cui al d.P.R. n. 1525/1963.

<sup>(77)</sup> In virtù di quanto disposto con il d.i. 13 luglio 2020, n. 12. Per alcune considerazioni sulle misure di tutela reddituale introdotte per tale categoria di lavoratori, si rinvia al § 2.2.1.

<sup>(78)</sup> § 2.1.

<sup>(79)</sup> Art. 2, d.i. 30 aprile 2020. Si fa presente che, in precedenza, il d.i. 28 marzo 2020 aveva dato attuazione alla previsione contenuta nel comma 2 dell'art. 44, d.l. n. 18/2020, in virtù del quale, al Ministero del lavoro di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze, era demandata la determinazione dell'eventuale quota del limite di spesa stabilita al comma 1 dello stesso art. 44, da destinare, in considerazione della situazione di emergenza epidemiologica, al sostegno del reddito dei professionisti iscritti agli enti di diritto privato di previdenza obbligatoria.

fissato l'importo del trattamento a 600 euro. Queste disposizioni attuative contenute nella normativa secondaria sono state poi trasfuse, senza sostanziali modifiche, nei commi 8 e 9 dell'art. 84, d.l. n. 34/2020, con i quali è stata prorogata, mantenendo invariato l'ammontare della prestazione, ai mesi di aprile e di maggio la possibilità di fruire del reddito di ultima istanza, divenuto nel decreto "rilancio" semplicemente "indennità", al pari delle prestazioni di sostegno al reddito introdotte per le altre categorie.

In seguito, prima, con il d.l. n. 104/2020 <sup>(80)</sup>, di formulazione pressoché identica a quella delle omologhe disposizioni del decreto rilancio, e, successivamente, con i d.l. n. 137/2020 <sup>(81)</sup> e n. 157/2020 <sup>(82)</sup> sono state riconosciute tre ulteriori erogazioni dell'indennità, con le sole variazioni, rispetto a quella prevista dal d.l. n. 34/2020, della qualificazione come "onnicomprensiva" e dell'importo, incrementato a 1.000 euro. Va tuttavia rilevato che, anche per i destinatari di questa misura, i due decreti "ristori" di ottobre e di novembre hanno previsto il riconoscimento automatico ai lavoratori che hanno già beneficiato delle prestazioni attribuite dai provvedimenti precedenti, differenziando così l'accesso rispetto a coloro che, invece, non avendone goduto, hanno l'onere di presentare apposita istanza e facendo dunque emergere i medesimi dubbi interpretativi prospettati in precedenza a proposito della nuova erogazione in favore dei lavoratori stagionali (dipendenti diretti e in regime di somministrazione) <sup>(83)</sup>.

Sotto il profilo sistematico, l'indennità in discorso, unitamente al reddito di emergenza <sup>(84)</sup>, costituisce una misura di "chiusura" del sistema approntato per fronteggiare la crisi da Covid-19, rientrando nel relativo campo di applicazione tutti coloro che, rimasti privi di lavoro a causa della pandemia, non sono destinatari di altre forme di tutela reddituale <sup>(85)</sup>. Ciò nondimeno, la disciplina dettata per questa indennità di carattere residuale differisce parzialmente da quella relativa alle altre prestazioni sinora esaminate, a cominciare, (salvo quanto si dirà nel prosieguo riguardo ai lavoratori a tempo determinato del comparto turistico), dalla previsione per i soli stagionali appartenenti a settori diversi da quelli del turismo e degli stabilimenti termali, della condizione di cessazione involontaria del rapporto di lavoro nel periodo compreso tra il 1° gennaio 2019 e il 31 gennaio 2020 <sup>(86)</sup>, nonché, per entrambe le categorie qui considerate e, dunque, anche per i lavoratori intermittenti, del requisito minimo di trenta giornate di prestazione lavorativa nel periodo sopra richiamato e dell'assenza di contratti di lavoro subordinato a tempo indeterminato (diversi da quello intermittente) in corso alla data di presentazione della domanda <sup>(87)</sup>.

---

<sup>(80)</sup> Art. 9, commi 2, lett. *a e b* e 3, d.l. n. 104/2020.

<sup>(81)</sup> Art. 15, commi 3, lett. *a e b* e 4, d.l. n. 137/2020.

<sup>(82)</sup> Art. 9, commi 3, lett. *a e b* e 4, d.l. n. 157/2020 (ora art. 15-bis, comma 3, *a e b* e 4, d.l. n. 137/2020, conv. in l. n. 176/2020).

<sup>(83)</sup> Si rinvia ai §§ 2.1. e 2.1.1.

<sup>(84)</sup> Di cui all'art. 82, d.l. n. 34/2020.

<sup>(85)</sup> Inclusi gli autonomi occasionali e gli incaricati delle vendite a domicilio, non destinatari delle altre "indennità Covid-19" specificamente introdotte per il sostegno al reddito dei lavoratori non subordinati.

<sup>(86)</sup> Artt. 2, comma 1, lett. *a*, d.i. 30 aprile 2020, n. 10, e 84, comma 8, lett. *a*, d.l. n. 34/2020.

<sup>(87)</sup> Artt. 2, comma 1, lett. *a e b*, d.i. 30 aprile 2020, n. 10, e 84, comma 8, lett. *a e b*, d.l. n. 34/2020.

Tuttavia, va rilevato che già con l'introduzione dell'indennità onnicomprensiva prevista dal d.l. n. 104/2020 in favore di tali categorie di lavoratori subordinati, l'intervallo temporale di cessazione del rapporto di lavoro rilevante ai fini del godimento della sola prestazione ivi disciplinata, è stato riallineato a quello previsto per la gran parte delle altre platee di destinatari di indennità Covid-19, essendo stato stabilito quale termine finale, il 17 marzo 2020<sup>(88)</sup>. Peraltro, la parificazione è divenuta completa con le ulteriori erogazioni dell'indennità onnicomprensiva riconosciute dai d.l. n. 137/2020 e n. 157/2020, essendo stato uniformato per tutte le categorie beneficiarie delle misure ivi regolate il termine finale dell'arco temporale rilevante riguardo alla cessazione del rapporto di lavoro (ora coincidente con la data di entrata in vigore dei decreti, rispettivamente, 29 ottobre 2020 e 30 novembre 2020) e d'essendo stato altresì previsto il possesso del requisito delle 30 giornate di lavoro nel medesimo periodo anche a carico degli addetti stagionali al settore del turismo<sup>(89)</sup>.

È arduo individuare una motivazione alla base dell'iniziale trattamento differenziato, idonea a fondare l'idea di una scelta legislativa consapevole, a meno di non ritenere che, a decorrere dal provvedimento di agosto, sia stata valutata l'opportunità di correggere il precedente termine fissato al 31 gennaio, questo, sì, stabilito in maniera differente da quello previsto per altre categorie a causa di una svista. Sta di fatto che la circostanza non è stata priva di effetti, dal momento che coloro il cui rapporto di lavoro è cessato nel periodo 1° febbraio-17 marzo e che non hanno potuto beneficiare delle indennità per i mesi da marzo a maggio, potranno ora fruire di quelle onnicomprensive disciplinate dai decreti-legge emanati da agosto a novembre.

Descritta sinteticamente la disciplina del reddito di ultima istanza e delle prestazioni successivamente introdotte e tralasciando alcune incertezze interpretative non significative nella prospettiva di analisi scelta in questa sede<sup>(90)</sup>, restano oscure le ragioni della differente e più favorevole regolazione prevista per gli stagionali del settore turistico. In proposito, a parte quanto già evidenziato riguardo all'iniziale più ristretto intervallo temporale di cessazione del rapporto di lavoro rilevante per l'accesso alle prestazioni per i mesi da marzo a maggio, l'altro significativo elemento differenziale, peraltro riconfermato anche dal d.l. n. 104/2020, è quello del requisito del numero minimo di giornate lavorative qui richiesto a fronte di una prestazione che, al pari delle altre esaminate (e di quelle di cui si dirà nel prosieguo), hanno un chiaro carattere assistenziale per le ragioni già evidenziate in precedenza<sup>(91)</sup>. A destare perplessità, non è il requisito in sé, quanto piuttosto l'averlo previsto solo con riferimento alle due categorie qui considerate. Un simile diverso trattamento (fondato sul minimo di giornate di lavoro effettuate), se da un lato poteva avere una giustificazione riguardo ai

---

<sup>(88)</sup> Art. 9, comma 2, lett. *a* e *b*, d.l. n. 104/2020.

<sup>(89)</sup> Salvo, alla luce dei rilievi precedenti, che per coloro per i quali i d.l. n. 137/2020 e n. 157/2020, prevedono l'erogazione automatica.

<sup>(90)</sup> Una delle più evidenti risiede nella contraddizione riguardo al requisito oggettivo per l'accesso alla prestazione in discorso, tra quanto stabilito dagli artt. 44, comma 1, d.l. n. 18/2020, e 84, comma 8, d.l. 34/2020, che lo individuano nella cessazione, sospensione o riduzione del rapporto o dell'attività lavorativa e la previsione più restrittiva dell'art. 2, comma 1, lett. *a*, d.l. n. 10/2020, che invece richiede per gli stagionali e gli intermittenti la cessazione involontaria del rapporto nel periodo 1° gennaio 2019-31 gennaio 2020, salvo poi ammettere la compatibilità tra godimento dell'indennità e rapporto di lavoro purché non a tempo indeterminato.

<sup>(91)</sup> Si rinvia al § 2.1.

lavoratori intermittenti (maggiormente per quelli senza obbligo di risposta alla chiamata) data l'incertezza dello svolgimento di prestazioni lavorative pur in presenza di un contratto di lavoro in essere, perseguendosi il chiaro intento di favorire l'elargizione di misure di sostegno a chi effettivamente è qualificabile come "lavoratore", dall'altro lato è apparso irragionevole rispetto agli stagionali qui considerati, per i quali le relative condizioni occupazionali, caratterizzate da ciclicità, non sembrano differire da quelle a cui sono sottoposti i più "privilegiati" prestatori subordinati (anch'essi stagionali) del settore del turismo e degli stabilimenti termali. Evidentemente, la *ratio* del requisito è da ricondurre nell'esigenza di limitare l'accesso alla misura a coloro che stabilmente risultano occupati in attività stagionali, ragione per la quale, presumibilmente, si è optato per l'estensione della condizione in parola anche ai lavoratori del settore turistico a decorrere dalle indennità introdotte dai d.l. n. 137/2020 e n. 157/2020. Circostanza, questa, che, tuttavia, non cancella l'irragionevolezza dell'iniziale differenza di trattamento.

Inoltre, dubbia è l'inclusione nell'ambito soggettivo di applicazione del beneficio dei lavoratori in regime di somministrazione occupati presso utilizzatori operanti in settori qualificati come stagionali (diversi da quello del turismo e degli stabilimenti termali) e che abbiano cessato, ridotto o sospeso l'attività: in senso affermativo depone la prospettata funzione di chiusura che sembra ricoprire l'indennità in esame; di contro sono numerosi gli elementi a supporto della tesi opposta.

In primo luogo, sul piano sistematico occorre considerare che per i lavoratori in somministrazione impiegati presso datori di lavoro del settore del turismo è stato necessario introdurre disposizioni specifiche <sup>(92)</sup> che prevedessero l'estensione in loro favore del campo di applicazione della misura originariamente destinata ai soli dipendenti diretti, cosa che, al contrario non è avvenuta né nel d.l. 30 aprile 2020, n. 10, né nei decreti-legge emanati da maggio in poi. Peraltro, la disciplina delle misure introdotte dai decreti richiamati ha carattere eccezionale e, dunque, non passibile di interpretazione estensiva.

In secondo luogo, il tenore letterale delle norme che regolano questa indennità "residuale" lascia intendere che il rapporto cessato rilevante ai fini dell'ammissione al beneficio, sia quello alle dirette dipendenze del datore di lavoro <sup>(93)</sup>. Anche la prassi amministrativa dell'Inps non sembra lasciare spazio a una diversa interpretazione se non altro perché da un lato il datore di lavoro deve essere inquadrato tra quelli operanti in settori stagionali <sup>(94)</sup> vale a dire, evidentemente, in uno degli altri ambiti individuati dal d.P.R. n. 1525/1963 diversi dal settore del turismo, il che, *per tabulas*, non può mai essere per le agenzie di somministrazione e, dall'altro lato, in nessuna delle circolari con cui sono state fornite indicazioni in merito alle indennità riconosciute ai lavoratori in somministrazione cessati presso datori di lavoro del settore turismo e stabilimenti termali <sup>(95)</sup> nonché agli stagionali dipendenti diretti di imprese esercenti attività stagionali diverse dalle prime, si fa riferimento alla categoria dei lavoratori

---

<sup>(92)</sup> Ci si riferisce ai commi 5 e 6 dell'art. 84, d.l. n. 34/2020, all'art. 9, comma 1, d.l. n. 104/2020 e all'art. 15, comma 2, d.l. 137/2020.

<sup>(93)</sup> Si vedano, in proposito, gli artt. 2, comma 1, lett. a, d.l. 30 aprile 2020, n. 10, 84, comma 8, lett. a, d.l. n. 34/2020, e 9, comma 2, lett. a, d.l. n. 104/2020.

<sup>(94)</sup> Circ. Inps n. 67/2020, n. 125/2020 e n. 137/2020.

<sup>(95)</sup> Circ. Inps n. 80/2020.

temporanei tramite agenzie occupati presso utilizzatori inquadrati negli altri settori caratterizzati da stagionalità.

Sotto un diverso profilo, a parte la lacuna da ultima evidenziata, nel confronto con le altre misure appartenenti alla famiglia delle “indennità Covid-19”, la funzione di strumento integrativo di un reddito potenzialmente minore rispetto a quello ricavabile dall’attività lavorativa (ancorché stagionale o intermittente) in condizioni di normalità produttiva, risulta più marcata. Infatti, il reddito di ultima istanza e le analoghe indennità riconosciute a decorrere dal mese di aprile hanno come presupposto oggettivo la cessazione del rapporto ovvero la sospensione o la riduzione dell’attività lavorativa e risultano incompatibili solo con la titolarità di rapporti di lavoro a tempo indeterminato (peraltro, a esclusione di quelli instaurati con contratti di lavoro intermittente) essendo di contro implicitamente ammessi a fruire della prestazione coloro che siano titolari di rapporti di lavoro subordinato a termine nonché i percettori di NASpI, disoccupazione agricola e DIS-COLL <sup>(96)</sup>.

### **2.2.1. *Segue: ...e per i lavoratori a tempo determinato (non stagionali) del settore del turismo e degli stabilimenti termali***

L’impossibilità di attribuire la qualifica di “stagionali” ai lavoratori a tempo determinato occupati solo in alcuni periodi dell’anno in corrispondenza delle intensificazioni cicliche caratteristiche di attività economiche ad apertura annuale, ne aveva determinato l’esclusione dal beneficio delle indennità Covid-19 di cui agli artt. 29, d.l. n. 18/2020, e 84, commi 5 e 6, d.l. n. 34/2020, limitate ai dipendenti di imprese operanti nel comparto turistico in possesso dei requisiti di cui al d.P.R. n. 1525/1963 ovvero di agenzie di somministrazione ma impiegati presso utilizzatori appartenenti alla medesima categoria.

Della lacuna ci si è accorti tardivamente, come avvenuto per altre categorie e a essa si è posto rimedio con il d.i. 13 luglio 2020, n. 12 che ha esteso a questa ampia platea di lavoratori del settore del turismo e degli stabilimenti termali la fruizione del reddito di ultima istanza, di ammontare pari a 600 euro per ognuno dei mesi da marzo a maggio, sul presupposto della cessazione, della sospensione ovvero della riduzione dell’attività lavorativa a causa dell’emergenza epidemiologica <sup>(97)</sup>.

I requisiti per l’accesso alla misura di sostegno al reddito risultano più restrittivi di quelli previsti per gli stagionali del settore turistico in quanto devono sussistere cumulativamente e consistono, oltre che nell’assenza di titolarità di pensione ovvero di altri rapporti di lavoro subordinato (quale che sia la tipologia contrattuale) al momento dell’entrata in vigore del decreto (14 luglio 2020), anche nella titolarità di uno o più contratti di lavoro a termine di durata complessiva non inferiore a 30 giornate non solo nel periodo 1° gennaio 2019-17 marzo 2020 ma anche nell’anno 2018.

Il possesso di tale secondo requisito, aggiuntivo rispetto a quelli stabiliti per l’accesso alla prestazione per le altre categorie di lavoratori, si giustifica evidentemente, in un

---

<sup>(96)</sup> Circ. Inps n. 67/2020 e n. 125/2020.

<sup>(97)</sup> Art. 2, comma 1, d.i. 13 luglio 2020, n. 12.

contesto di risorse scarse <sup>(98)</sup>, con la necessità di selezionare coloro che abitualmente operano nel settore.

La disciplina dettata dal d.l. n. 12/2020 è stata ripresa integralmente dal d.l. n. 104/2020 che ha riconosciuto ai lavoratori a tempo determinato del comparto turistico, un'indennità onnicomprensiva pari a 1000 euro <sup>(99)</sup>, ed è stata riconfermata con la previsione di due nuove tranches dall'art. 15, comma 5, d.l. n. 137/2020 e dall'art. 9, comma 5, d.l. n. 157/2020 (ora art. 15-*bis*, comma 5, d.l. n. 137/2020, conv. in l. n. 176/2020).

Quanto alla incompatibilità e alla incumulabilità, le regole sono le medesime di quelle operanti per i percettori di reddito di ultima istanza, inclusa, dunque, la possibilità di beneficiare contemporaneamente di NASpI, DIS-COLL e disoccupazione agricola, salvo, rispetto ai primi due trattamenti menzionati, che la relativa fruizione derivi dal prolungamento del beneficio previsto dagli artt. 92, d.l. n. 34/2020, e 5, d.l. n. 104/2020.

Valgono anche per questa indennità i rilievi prospettati riguardo al meccanismo di erogazione automatica previsto dai decreti legge di ottobre e di novembre in favore di chi ha già fruito delle prestazioni disciplinate dai precedenti provvedimenti.

### 2.3. L'indennità per i lavoratori del settore agricolo

Una "indennità Covid-19" è stata prevista anche in favore degli operai agricoli <sup>(100)</sup> a tempo determinato che, tra tutte le categorie di lavoratori occupati in attività discontinue (quale che ne sia la causa), è l'unica che, in via ordinaria, beneficia di una indennità di disoccupazione che svolge prevalentemente una funzione integrativa del reddito, essendo tale prestazione previdenziale, come noto, erogata nel corso dell'anno successivo a quello al quale si riferiscono i periodi di mancanza involontaria di lavoro. L'indennità, di ammontare pari a 600 euro, spetta oltre che agli operai agricoli a tempo determinato, anche ai piccoli coloni e ai compartecipanti familiari dell'impresa <sup>(101)</sup>, a condizione che non risultino titolari di pensione e che nel corso del 2019 abbiano svolto almeno 50 giornate effettive di lavoro (in agricoltura) <sup>(102)</sup>. La misura è stata successivamente riconosciuta anche per il mese di aprile, sebbene per un importo ridotto a 500 euro, a coloro che ne hanno già beneficiato per il mese di marzo <sup>(103)</sup>. Dalla scarsa disciplina dell'istituto si evince che, a differenza delle indennità sinora esaminate, non è richiesta l'assenza di rapporti lavoro in essere, evidentemente in linea

---

<sup>(98)</sup> L'art. 1, comma 1, d.l. n. 12/2020, destina al finanziamento della prestazione la somma di 326,4 milioni di euro.

<sup>(99)</sup> Art. 9, comma 5, d.l. n. 104/2020.

<sup>(100)</sup> In tema, F. BELMONTE, *Le (ulteriori) misure di sostegno economico per i lavoratori agricoli e per quelli operanti nel settore dello spettacolo*, in A. PILEGGI (a cura di), *Il diritto del lavoro dell'emergenza epidemiologica*, cit., pp. 101 ss. e pp. 103 ss.

<sup>(101)</sup> L'Inps ha ritenuto di poter estendere il campo di applicazione soggettivo della misura alle due categorie richiamate nel testo, in quanto, equiparate ai fini contributivi e delle prestazioni previdenziali, ai "giornalieri di campagna", come previsto dall'art. 8, comma 1, l. n. 334/1968.

<sup>(102)</sup> Art. 30, d.l. n. 18/2020.

<sup>(103)</sup> Art. 84, comma 7, d.l. n. 34/2020.

di continuità con le caratteristiche (anche funzionali) della prestazione di disoccupazione prevista per gli operai di tale settore.

La *ratio* della previsione di una misura di sostegno al reddito anche per il settore primario che, salvo alcune attività non essenziali, non è stato sottoposto al *lockdown* <sup>(104)</sup>, potrebbe spiegarsi con il calo della domanda di prodotti agroalimentari (anche trasformati) per effetto del blocco delle attività della ristorazione e del turismo, evidentemente non compensato dall'aumento dei consumi domestici. Non è un caso che in corrispondenza della riapertura a maggio di bar e ristoranti, il d.l. n. 34/2020 ha esteso il beneficio dell'indennità al solo mese di aprile e non anche a quello successivo, come invece avvenuto per altre categorie di lavoratori.

### **3. Il sostegno al reddito delle altre categorie di lavoratori “discontinui” o “sottoccupati”...**

Come anticipato in apertura, la discontinuità, oltre che dalla stagionalità o ciclicità dell'attività, può derivare anche da altri fattori connessi alle particolari dinamiche che caratterizzano il mercato del lavoro del settore di volta in volta considerato e/o alla natura del rapporto di lavoro, ma anche da peculiarità intrinseche al tipo di attività. Ciò che accomuna queste categorie di lavoratori e che, nonostante alcune discutibili scelte legislative, le ha rese “meritevoli” di misure di sostegno del reddito con trattamenti tutti riconducibili alla “famiglia” delle indennità Covid-19 è la precarietà occupazionale con la conseguente incostanza reddituale e l'esclusione dall'ambito di intervento delle integrazioni salariali con causale Covid-19.

#### **3.1. Segue: ...per i lavoratori dello spettacolo...**

La destinazione dell'indennità ai prestatori di lavoro “discontinui” iscritti al Fondo pensioni lavoratori dello spettacolo (FPLS ora gestione Inps dopo la soppressione dell'Enpals) <sup>(105)</sup> è riscontrabile già nella prima “versione” introdotta dall'art. 38, d.l. n. 18/2020, si ricava dalla previsione dei due requisiti, uno contributivo e l'altro reddituale, consistenti nella presenza di almeno 30 contributi giornalieri versati nel corso del 2019, che abbiano prodotto un reddito non superiore ai 50.000 euro.

Fin dall'origine, l'ambito di applicazione della misura coinvolge non solo i lavoratori subordinati ma anche quelli autonomi, poiché al fondo pensioni dello spettacolo sono iscritti tutti i lavoratori che prestano attività in tale settore, a prescindere dalla natura del rapporto <sup>(106)</sup>. Questi, infatti, ai fini contributivi, vengono distinti in tre categorie: i lavoratori a tempo determinato che prestano attività artistica o tecnica, direttamente

---

<sup>(104)</sup> In una prima fase, era stato vietato l'esercizio delle attività di selvicoltura e di utilizzo di aree forestali. Il blocco è stato revocato a decorrere dal 14 aprile, con il d.P.C.M. 10 aprile 2020.

<sup>(105)</sup> F. BELMONTE, *Le (ulteriori) misure di sostegno economico per i lavoratori agricoli e per quelli operanti nel settore dello spettacolo*, cit., pp. 103 ss.

<sup>(106)</sup> Art. 2, comma 1, d.lgs. n. 182/1997.

connessa con la produzione e la realizzazione di spettacoli <sup>(107)</sup>; altri lavoratori a tempo determinato impiegati in attività diverse dalle prime <sup>(108)</sup> e lavoratori a tempo indeterminato <sup>(109)</sup>.

Mentre per questi ultimi si deve ritenere escluso l'accesso all'indennità *ex art. 38* in quanto per essi, il datore di lavoro può accedere alla CIG con causale Covid-19 <sup>(110)</sup>, vi rientrano sicuramente le altre due classi, tuttavia con l'unico limite costituito dall'assenza di titolarità di rapporti di lavoro dipendente alla data di entrata in vigore della disposizione.

Il d.l. n. 34/2020, mantenendo invariato l'importo, ha poi esteso il beneficio anche per i mesi di aprile e di maggio a coloro che sono in possesso dei requisiti previsti per l'erogazione dell'indennità relativa al mese di marzo, tuttavia ampliando la platea dei destinatari (limitatamente alle ultime due mensilità) a soggetti in possesso di almeno 7 contributi giornalieri versati nel corso del 2019, da cui sia derivato un reddito non superiore a 35.000 euro <sup>(111)</sup> e mantenendo invariata la condizione di assenza di titolarità di pensione ovvero di rapporto di lavoro subordinato alla data di entrata in vigore della disposizione (19 maggio). A quest'ultimo riguardo, a differenza delle norme che regolano le misure introdotte in favore dei lavoratori stagionali e di quelli intermittenti, nella disciplina dell'indennità per gli appartenenti al settore dello spettacolo, il requisito dell'assenza di rapporto di lavoro alla data di entrata in vigore delle disposizioni, aveva originariamente carattere assoluto, con l'effetto di lasciare esclusi dal beneficio i soggetti per i quali fosse in corso un contratto di lavoro intermittente <sup>(112)</sup>. A tal proposito, una questione emersa in fase di prima applicazione della disposizione concerneva proprio i lavoratori intermittenti del settore qui considerato, per i quali non era chiaro se potessero accedere alla specifica indennità introdotta per i titolari di

<sup>(107)</sup> Art. 2, comma 1, lett. *a*, d.lgs. n. 182/1997. A titolo di esempio, rientrano in tale categoria gli artisti lirici, i cantanti di musica leggera, i presentatori, i DJ, gli attori di prosa e cinematografici (anche generici), i direttori di scena e di doppiaggio, i direttori d'orchestra.

<sup>(108)</sup> Art. 2, comma 1, lett. *b*, d.lgs. n. 182/1997. Esemplicativamente, appartengono a questa categoria i sarti, i parrucchieri, i truccatori, gli architetti e gli arredatori, gli elettricisti, i falegnami e i tappezzieri, nell'ambito delle produzioni cinematografiche o teatrali.

<sup>(109)</sup> Art. 2, comma 1, lett. *c*, d.lgs. n. 182/1997. A questa categoria in genere appartengono gli impiegati amministrativi delle emittenti televisive assunti a tempo indeterminato.

<sup>(110)</sup> Si segnala che l'art. 183, comma 6, d.l. n. 34/2020, per gli organismi dello spettacolo dal vivo, ha introdotto la possibilità di destinare parte delle risorse erogate per l'anno 2020 a valere sul Fondo unico dello spettacolo di cui alla l. n. 163/1985, per integrare le prestazioni di sostegno al reddito dei propri dipendenti, in misura non superiore alla parte fissa della retribuzione continuativamente erogata prevista dalla contrattazione collettiva nazionale, una volta che siano decorse le prime nove settimane di applicazione dell'art. 19, d.l. n. 18/2020.

<sup>(111)</sup> Art. 84, comma 10, d.l. n. 34/2020. A questo proposito, la circ. Inps n. 66/2020 ha chiarito che per chi ha già fruito dell'indennità per il mese di marzo ai sensi dell'art. 38, d.l. n. 18/2020, opera un automatismo di attribuzione dell'indennità per i mesi successivi (previa verifica in ogni caso degli altri requisiti richiesti dalla normativa) analogo a quello previsto per gli stagionali; diversamente per la nuova categoria ammessa per i soli mesi di aprile e di maggio in quanto in possesso dei requisiti "ridotti" previsti dal decreto "rilancio" è necessaria la presentazione della domanda secondo le modalità ivi indicate.

<sup>(112)</sup> Cfr. Allegato 3, mess. Inps n. 2263/2020, nel quale, inoltre, si precisa che per i prestatori di lavoro del settore dello spettacolo, la cessazione del rapporto può anche essere volontaria ai fini dell'accesso alle prestazioni di sostegno al reddito previste dalla normativa emergenziale, nulla mutando, evidentemente per quanto concerne il godimento della NASpI che in tale evenienza sarebbe negato.

questa tipologia di contratti di lavoro <sup>(113)</sup> ovvero a quella prevista per i lavoratori dello spettacolo, essendo diversi i requisiti di ammissibilità. La criticità è stata risolta in sede di conversione in legge del d.l. n. 34/2020 con una soluzione ibrida (di cui tuttora non se ne coglie la necessità), prevedendosi che ai lavoratori intermittenti spetta la prestazione specifica introdotta per tale categoria, ma con i requisiti richiesti per l'accesso all'indennità Covid-19 riconosciuta per il settore dello spettacolo <sup>(114)</sup>.

Al pari di altre categorie, anche per i lavoratori dello spettacolo, il perdurare della crisi pandemica ha indotto il governo a prorogare l'attribuzione del beneficio prevedendo ulteriori erogazioni rispettivamente con il d.l. n. 104/2020 che ha elevato l'importo dell'indennità "onnicomprensiva" a 1.000 euro, alle medesime condizioni già stabilite dall'art. 84, comma 10, d.l. n. 34/2020 <sup>(115)</sup> e, successivamente con il d.l. n. 137/2020 che ha riconfermato l'ammontare e i requisiti di accesso stabiliti dal decreto precedente <sup>(116)</sup> eccetto che per quanto concerne l'assenza di titolarità di rapporti di lavoro subordinato alla data di entrata in vigore del provvedimento, non più presente <sup>(117)</sup>. Tale requisito è ricomparso nella disposizione con la quale è stata prevista una nuova tranche dell'indennità in parola, con la specificazione tuttavia che l'incompatibilità (ferma restando quella con i trattamenti pensionistici) concerne la sola titolarità di contratti di lavoro subordinato a tempo indeterminato diversi da quello intermittente <sup>(118)</sup>. Peraltro, con norma di interpretazione autentica, nel d.l. n. 157/2020 è stato precisato che l'incompatibilità dell'indennità *de qua* con la titolarità di rapporti di lavoro subordinato prevista dai precedenti provvedimenti (dal decreto "cura Italia" fino al decreto "agosto", eccetto che dal d.l. n. 137/2020), deve intendersi riferita esclusivamente a quelli a tempo indeterminato, senza tuttavia alcun distinguo con i contratti di tipo intermittente <sup>(119)</sup>.

A parte quanto ora evidenziato, c'è da chiarire cosa ne è di coloro che titolari di rapporto a tempo determinato all'epoca delle misure introdotte dai decreti di marzo e di maggio, non hanno potuto accedervi per via dell'incompatibilità assoluta prevista

---

<sup>(113)</sup> Su cui *supra*, § 2.2.

<sup>(114)</sup> In particolare, la legge di conversione, l. n. 77/2020, ha aggiunto all'art. 84, comma 8, lett. *b*, d.l. n. 34/2020, la precisazione che per i lavoratori intermittenti iscritti al FPLS, l'accesso all'indennità è comunque riconosciuto in base ai requisiti del successivo comma 10 (quello, appunto dedicato all'estensione ai mesi di aprile e di maggio dell'indennità Covid-19 per il settore dello spettacolo), a sua volta integrato con la previsione di raccordo in virtù della quale ai lavoratori intermittenti dello spettacolo è riconosciuta l'indennità di cui al comma 8, lett. *b*.

<sup>(115)</sup> Art. 9, comma 4, d.l. n. 104/2020.

<sup>(116)</sup> Art. 15, comma 6, d.l. n. 137/2020. Peraltro, anche riguardo ai lavoratori del settore dello spettacolo si ripropongono le medesime osservazioni già rappresentate con riferimento alla distinzione tra lavoratori che hanno già beneficiato dell'indennità di cui all'art. 9, d.l. n. 104/2020 e soggetti che invece non ne hanno goduto.

<sup>(117)</sup> Art. 15, comma 6, d.l. n. 137/2020. Peraltro, anche riguardo ai lavoratori del settore dello spettacolo si ripropongono le medesime osservazioni già rappresentate con riferimento alla distinzione tra lavoratori che hanno già beneficiato dell'indennità di cui all'art. 9, d.l. n. 104/2020 e soggetti che invece non ne hanno goduto.

<sup>(118)</sup> Art. 9, comma 6, d.l. n. 157/2020 (ora art. 15-*bis*, comma 6, d.l. n. 137/2020 conv. in l. n. 176/2020).

<sup>(119)</sup> Art. 9, comma, 7, d.l. n. 157/2020 (ora art. 15-*bis*, comma 7, d.l. n. 137/2020 conv. in l. n. 176/2020).

dall'art. 38 del decreto “cura Italia” <sup>(120)</sup>. Al riguardo è bene precisare che la questione si pone solo per le prestazioni riconosciute per i mesi da marzo a maggio, visto che per quelle previste successivamente, inclusa l'indennità di cui al decreto di agosto, il termine è fissato al 15 dicembre <sup>(121)</sup>.

Si ritiene che chi ha acquisito il diritto alle prestazioni in questione *ex post* (perché nel periodo marzo – maggio occupato con tipologia contrattuale ora ammessa), dovrebbe beneficiare di una riapertura dei termini da introdurre preferibilmente con apposita previsione normativa piuttosto che con soluzione interpretativa in via amministrativa, fermo restando che la novità dovrebbe riguardare un numero esiguo di addetti al settore dato il blocco delle attività dello spettacolo vigente nel periodo interessato e considerato, altresì, che l'assenza di titolarità di rapporto di lavoro subordinato è comunque riferita alla data di entrata in vigore dei due decreti (17 marzo e 19 maggio <sup>(122)</sup>). Qualche cenno merita la previsione di cui all'art. 90, d.l. n. 18/2020, la cui rubrica, *Disposizioni urgenti per sostenere il settore della cultura*, potrebbe indurre nell'errore di classificare queste previsioni nell'alveo delle numerose altre riconducibili alla categoria delle forme di finanziamento all'attività d'impresa o di lavoro autonomo professionale. In realtà, l'*incipit* della disposizione fugge immediatamente ogni dubbio, prevedendosi la destinazione al sostegno degli autori, degli artisti (interpreti ed esecutori) e dei lavoratori autonomi che svolgono attività di riscossione dei diritti d'autore (su mandato della LEA o della SIAE), della quota parte dei diritti d'autore sui compensi derivanti dalla riproduzione di composizioni musicali e di video, a partire dal 2016 ordinariamente impiegata per sostenere attività di promozione culturale nazionale e internazionale con finalità di favorire la creatività di giovani autori <sup>(123)</sup>. La conferma della finalità di sostegno al reddito perseguita con questa speciale misura la si trae dal d.m. 30 aprile 2020 del Ministero per i beni e le attività culturali, attuativo dell'art. 90, d.l. n. 18/2020 <sup>(124)</sup>, nel quale, regolata la ripartizione delle risorse disponibili tra le tre categorie destinatarie <sup>(125)</sup>, per ognuna di esse vengono dettate le condizioni di accesso al beneficio.

In sintesi, per gli autori e per gli artisti sono previsti requisiti di carattere reddituale di cui uno generale (peraltro uguale per ambedue le categorie, costituito da un reddito complessivo relativo al 2018 non superiore a 20.000 euro) <sup>(126)</sup> e altri individuati in ragione delle peculiarità dell'attività svolta da ognuna delle tipologie di destinatari <sup>(127)</sup>.

<sup>(120)</sup> Infatti, tanto l'art. 84, comma 10, quanto l'art. 9, comma 4, d.l. n. 104/2020, fanno riferimento al possesso dei requisiti previsti dall'art. 38, d.l. n. 18/2020.

<sup>(121)</sup> Art. 9, commi 8 e 10, d.l. n. 157/2020. L'INPS, nella circ. n. 137/2020, con riferimento all'indennità di cui al d.l. n. 137/2020, per la quale l'art. 15, comma 7, prevedeva la scadenza del 30 novembre, ha escluso la natura decadenziale di detto termine, posticipandolo al 18 dicembre 2020. Interpretazione peraltro confermata nel messaggio INPS 4 dicembre 2020, n. 4589.ù

<sup>(122)</sup> Arg. *ex art.* 38, comma 2, d.l. n. 18/2020.

<sup>(123)</sup> Art. 71-*octies*, comma 3-*bis*, l. n. 633/1941, introdotto dall'art. 1, comma 335, l. n. 208/2015.

<sup>(124)</sup> Emanato ai sensi dell'art. 90, comma 2, d.l. n. 18/2020, in *GU*, 3 giugno 2020, n. 140.

<sup>(125)</sup> L'art. 2, d.m. 30 aprile 2020, del MIBACT destina il 50% delle risorse agli autori, il 45% agli artisti e il restante 5% agli addetti alla riscossione dei diritti d'autore.

<sup>(126)</sup> Artt. 3, comma 1, lett. *a* e 4, comma 1, lett. *a*, d.m. 30 aprile 2020, rispettivamente per gli autori e per gli artisti.

<sup>(127)</sup> In particolare, per gli autori l'art. 3, comma 1, lett. *b*, d.m. 30 aprile 2020, prevede che la misura del reddito autorale deve essere almeno pari al 20% di quello complessivo e comunque non inferiore a 1.000 euro; per gli artisti, l'art. 4, comma 1, lett. *b*, d.m. 30 aprile 2020, stabilisce quale requisito di

Per quanto attiene invece ai mandatarî per la riscossione dei diritti d'autore, i requisiti richiesti riguardano la nazionalità italiana, la residenza nel territorio dello Stato nonché la titolarità di un contratto di lavoro con uno degli enti preposti (LEA o SIAE) stipulato precedentemente e comunque in corso alla data di entrata in vigore del d.l. n. 18/2020 <sup>(128)</sup>.

Quanto alla misura della prestazione, mentre per gli artisti e per gli incaricati della riscossione essa è stabilita in misura fissa e uguale per tutti i beneficiari, calcolata dividendo le risorse assegnate per il numero totale di richieste ammesse al beneficio <sup>(129)</sup>, per gli autori, l'ammontare del trattamento erogabile viene determinato in percentuale (50%) del reddito autorale maturato nel 2018 e comunque con un tetto pari a 3000 euro <sup>(130)</sup>, prevedendosi altresì un meccanismo perequativo a vantaggio dei soggetti con redditi complessivi più bassi, qualora la disponibilità di risorse sia superiore all'ammontare delle somme necessarie per le prestazioni calcolate secondo il sistema descritto <sup>(131)</sup>.

Concludendo, si può affermare che la misura da ultimo esaminata, pur diversa dalle altre analizzate in questa sede (già solo per la fonte di finanziamento e per il sistema di calcolo), ne risulta tuttavia accomunata dalla finalità di sostegno al reddito in favore di soggetti che, dal blocco delle attività di intrattenimento musicale e cinematografico, sono stati danneggiati in quanto, da quelle attività traggono il principale mezzo di sostentamento, come è possibile evincere dai requisiti reddituali richiesti per godere del beneficio.

### 3.2. *Segue: ...per i collaboratori sportivi...*

Anche il settore del lavoro sportivo è stato destinatario di misure speciali per fronteggiare la contrazione/sospensione dell'attività determinata dalla pandemia da Covid-19, sin dal d.l. n. 18/2020, con una stratificazione di interventi legislativi che nel prevedere nuove erogazioni del sussidio, ne hanno di volta in volta affinato la disciplina. Tuttavia, vanno subito evidenziate due peculiarità che connotano il sostegno emergenziale del reddito in questo ambito <sup>(132)</sup>: quanto alla prima, la selezione dei potenziali

---

accesso una quota minima fatturata per cassa di 100 euro nell'anno 2018, ovvero in alternativa (lett. *c* della stessa disposizione), nel caso di artisti rappresentati da organismi di gestione collettiva abilitati, l'aver preso parte, quali interpreti primari o comprimari, ad almeno 5 fonogrammi o 5 puntate di serie televisive o 2 opere cinematografiche negli anni 2018 e 2019.

<sup>(128)</sup> Art. 5, comma 1, d.m. 30 aprile 2020.

<sup>(129)</sup> Artt. 4, comma 2, e 5, comma 2, d.m. 30 aprile 2020, rispettivamente per gli artisti e per gli addetti alla riscossione.

<sup>(130)</sup> Art. 3, comma 2, d.m. 30 aprile 2020.

<sup>(131)</sup> In particolare, l'art. 3, comma 7, d.m. 30 aprile 2020, introduce un meccanismo correttivo dell'importo, distinto secondo che l'ammontare teorico delle prestazioni da erogare sia superiore ovvero inferiore alla disponibilità di risorse. Nel primo caso si prevede che i trattamenti vengano ridotti proporzionalmente per tutti i beneficiari; nel secondo, invece si utilizza una sorta di sistema perequativo per effetto del quale le somme in eccedenza vengono redistribuite in parti uguali tra tutti i soggetti che hanno redditi complessivi bassi, nel caso di specie, inferiori a 9.000 euro lordi per l'anno 2018.

<sup>(132)</sup> Oltre a quella costituita dal soggetto erogatore dell'indennità che è Sport e Salute S.p.A., società strumentale del CONI, costituita ai sensi dell'art. 8, comma 2, d.l. n. 138/2002, convertito con modificazioni dalla l. n. 178/2002, a cui, per la gestione della misura in discorso, sono state altresì

beneficiari prevista dalla normativa si connota per il tentativo di attribuire maggiore rilevanza alla condizione effettiva (e non presunta) di bisogno; in secondo luogo, a differenza di quanto previsto per altre categorie di lavoratori per le quali sono state introdotte indennità *ad hoc*, nel caso di specie, inizialmente, si è optato per l'estensione di quella di ammontare pari a 600 euro riconosciuta in favore dei professionisti titolari di partita iva e dei collaboratori coordinati e continuativi iscritti in via esclusiva alla Gestione separata <sup>(133)</sup>, scelta probabilmente da ricondurre ai criteri di delimitazione dell'ambito soggettivo di intervento della misura di sostegno al reddito per i lavoratori del settore dello sport e, in particolare della parziale coincidenza con il campo di applicazione dell'indennità introdotta per i lavoratori autonomi *ex art. 27, d.l. n. 18/2020*.

Tuttavia, già a partire dal d.l. n. 34/2020, anche per i collaboratori sportivi è stata prevista un'indennità specifica, evoluzione questa da ricondurre a quella più generale di differenziare i sussidi e i relativi requisiti di accesso per tutte le categorie, come dimostra la contestuale e analoga scelta compiuta con il decreto "rilancio" relativamente all'erogazione delle prestazioni destinate alle categorie dei lavoratori autonomi titolari di partita iva iscritti alla gestione separata e dei collaboratori coordinati e continuativi <sup>(134)</sup>.

Più in dettaglio, destinatari della misura <sup>(135)</sup> sono i titolari di rapporti di collaborazione con Federazioni sportive nazionali, Enti di promozione sportiva nonché con associazioni e società sportive dilettantistiche riconosciute dal CONI <sup>(136)</sup>, già in essere alla data del 23 febbraio 2020, ancora pendenti al 17 marzo 2020 (giorno di entrata in vigore del d.l. n. 18/2020) e che, soprattutto, diano luogo a redditi qualificati come "diversi" ai sensi della vigente normativa tributaria <sup>(137)</sup>. Da ciò, si evince, *in primis*, che sono stati esclusi dal beneficio gli sportivi professionisti, per i quali, tuttavia, le disposizioni introdotte successivamente con il d.l. n. 34/2020, hanno riconosciuto la possibilità di accedere al trattamento di integrazione salariale in deroga di cui all'art.

---

assegnate le risorse necessarie previste dall'art. 96, comma 1, d.l. n. 18/2020, quantificate per l'anno 2020 in 50 milioni di euro.

<sup>(133)</sup> Infatti, l'art. 96, comma 1, d.l. n. 18/2020, al riguardo riconosce ai collaboratori sportivi l'indennità di cui all'art. 27, d.l. n. 18/2020.

<sup>(134)</sup> Infatti, mentre l'art. 84, comma 1, d.l. n. 34/2020 estendo il beneficio dell'indennità di cui all'art. 27, d.l. n. 18/2020 senza alcun distinguo («Ai soggetti già beneficiari per il mese di marzo dell'indennità di cui all'articolo 27 [...]»), nei commi 2 e 3 della medesima disposizione viene prevista l'erogazione dell'indennità anche per il mese di maggio, rispettivamente in favore dei liberi professionisti titolari di partita iva iscritti alla gestione separata e dei titolari di rapporti di collaborazione coordinata e continuativa, con una differenziazione dei requisiti di accesso. Per i collaboratori sportivi, invece, l'art. 98, d.l. n. 34/2020 non contiene più alcun riferimento all'indennità di cui all'art. 27, d.l. n. 18/2020.

<sup>(135)</sup> Art. 96, comma 1, d.l. n. 18/2020.

<sup>(136)</sup> Art. 96, comma 3, che, al riguardo, richiama le disposizioni in materia di certificazione dell'effettiva attività sportiva svolta, di cui all'art. 7, d.l. n. 136/2004, convertito dalla l. n. n. 186/2004.

<sup>(137)</sup> L'art. 96, comma 1, d.l. n. 18/2020, richiama, in proposito, l'art. 67, comma 1, lett. *m*, d.P.R. n. 917/1986.

22, d.l. n. 18/2020, per un periodo di 9 settimane, limitatamente a coloro che hanno una retribuzione annua lorda non superiore a 50.000 euro <sup>(138)</sup>.

Inoltre, l'art. 98, d.l. n. 34/2020, nel riconfermare anche per il periodo aprile-maggio l'indennità in favore dei collaboratori di enti e organismi dilettantistici, ne ha esteso il godimento anche ai titolari di rapporti di collaborazione instaurati con il Comitato Olimpico Nazionale (CONI) e con il Comitato Italiano Paralimpico (CIP) <sup>(139)</sup>.

Ulteriore elemento di delimitazione del campo soggettivo di applicazione del sussidio si ricava dal richiamo esclusivo, in tutti i decreti legge che di volta in volta hanno disciplinata le varie "edizioni" dell'indennità *de qua* (si veda *infra*), ai rapporti di collaborazione che danno luogo a redditi di cui all'art. 67, comma 1, lett. *m*, TUIR, determinando così l'esclusione dal beneficio, come peraltro confermato dai decreti interministeriali attuativi delle disposizioni contenute nei due provvedimenti d'urgenza <sup>(140)</sup>, dei percettori di redditi da lavoro dipendente e assimilati e di lavoro autonomo (con partita iva o anche di collaborazione), ovvero derivanti da altre misure di sostegno al reddito previste dai d.l. n. 18/2020 e n. 34/2020 <sup>(141)</sup>.

Va peraltro rilevato che anche per questa misura, il d.l. n. 34/2020 ha previsto il meccanismo dell'erogazione automatica in favore di chi ne avesse già beneficiato per il mese di marzo, sebbene, il d.i. 29 maggio 2020 ne ha comunque limitato la fruizione, per tutti i potenziali destinatari, esplicitando quale condizione di accesso la cessazione, la riduzione o la sospensione del rapporto già in essere alla data del 23 febbraio 2020, in conseguenza dell'emergenza epidemiologica <sup>(142)</sup>.

Tale precisazione di scarsa (o nulla) portata con riferimento alle erogazioni relative al periodo marzo – maggio data la sospensione delle attività sportive, è stata poi ripresa e trasfusa nell'art. 12, d.l. n. 104/2020 assumendo qui, di contro, un diverso significato, dato il progressivo riavvio delle attività sportive nel periodo estivo. Infatti, con il decreto di agosto è stata riconosciuta un'ulteriore "mensilità" del sussidio riferita al mese di giugno, dal cui godimento, alla luce del requisito della cessazione, sospensione o riduzione del rapporto di collaborazione per effetto della pandemia, erano rimasti esclusi i titolari di rapporti giunti a naturale scadenza tra il 18 marzo e il 31 maggio e non rinnovati per effetto della riduzione dell'attività dovuta alle limitazioni comunque imposte alla pratica e /o alla fruibilità delle stesse presso strutture sportive anche nel periodo post riavvio.

In considerazione di questa situazione, ma anche degli effetti sul mercato del lavoro sportivo dilettantistico tanto di una ripresa delle attività solo parziale nei mesi estivi

---

<sup>(138)</sup> Art. 98, comma 7, d.l. n. 34/2020, abrogato dall'art. 2, comma 2, d.l. n. 104/2020, e sostituito dal comma 1-*bis*, art. 22, d.l. n. 18/2020, aggiunto dall'art. 2, comma 1, d.l. n. 104/2020. Su tale misura si rinvia alla circ. Inps n. 86/2020 e al mess. Inps n. 3131/2020.

<sup>(139)</sup> Artt. 98, comma 1, d.l. n. 34/2020, e 12, comma 1, d.l. n. 104/2020.

<sup>(140)</sup> Si tratta dei decreti emanati dal Ministero dell'economia e delle finanze di concerto con il Ministero per le politiche giovanili e lo sport 6 aprile 2020 e 29 maggio 2020, rispettivamente, in attuazione dell'art. 96, comma 4, d.l. n. 18/2020, e dell'art. 98, comma 4, d.l. n. 34/2020.

<sup>(141)</sup> Arg. *ex artt.* 2 e 3, d.i. 6 aprile 2020, e art. 2, commi 2 e 3, d.i. 29 maggio 2020, che, al riguardo, richiamano i redditi definiti agli artt. 49, 50 e 53 TUIR (rispettivamente, di lavoro subordinato, assimilati – e, dunque, quelli derivanti da rapporti di collaborazione coordinata e continuativa di cui alla lett. *c-bis* dell'art. 50, comma 1, TUIR – e di lavoro autonomo).

<sup>(142)</sup> Art. 2, comma 1, d.i. 29 maggio 2020.

(<sup>143</sup>), l'art. 17, d.l. n. 137/2020, nel prevedere una nuova erogazione dell'indennità per il mese di novembre, peraltro con importo incrementato a 800 euro, ha introdotto con il comma 5 una norma di interpretazione autentica con la quale è stato chiarito che, ai fini della erogazione automatica dell'indennità relativa al mese di giugno (e dunque a beneficio di chi ne ha già goduto per i mesi precedenti), tra i rapporti cessati a causa dell'emergenza (e che dunque possono fruire del sussidio) sono inclusi anche quelli scaduti e non rinnovati alla data del 31 maggio.

La limitazione ai soli destinatari dell'erogazione in via automatica *ex art.* 12, comma 3, d.l. n. 104/2020, ha consentito comunque di ampliare la platea dei beneficiari dell'indennità poiché per tutti gli altri collaboratori sportivi per i quali il rapporto non fosse giunto a naturale scadenza, la cessazione dello stesso intervenuta nel medesimo periodo non poteva che essere attribuita al sopravvenire della pandemia date le restrizioni introdotte dai diversi d.P.C.M. adottati tra marzo e aprile (<sup>144</sup>). A ciò deve aggiungersi che nel d.i. 28 settembre 2020, attuativo delle disposizioni in materia contenute nel decreto-legge di agosto, è stato precisato che l'erogazione automatica opera solo a condizione che medio tempore persistano i requisiti di accesso al sussidio previsti dall'art. 12 (<sup>145</sup>).

L'esperienza maturata riguardo alla disciplina delle prime tre tranches dell'indennità in questione ha influito sulla regolazione di quella successiva riconosciuta per fronteggiare la mancanza di lavoro nel settore sportivo dovuta alla ripresa dei contagi e alle conseguenti nuove restrizioni alla pratica dilettantistica introdotte in autunno (<sup>146</sup>). A tal proposito, non solo la disciplina contenuta nell'art. 17, d.l. n. 137/2020 è completa e non necessita di alcun atto integrativo di normazione secondaria (<sup>147</sup>), ma in essa scompare il requisito della sussistenza del rapporto di lavoro alla data del 23 febbraio 2020, previsto invece riguardo alle precedenti erogazioni del sussidio. Il che, peraltro, unitamente alla circostanza dell'assenza anche di riferimenti all'intervallo temporale entro il quale assume rilievo la cessazione/riduzione/sospensione del rapporto di lavoro, sembrerebbe non porre limiti all'ambito di applicazione della misura, che non siano quelli derivanti dall'essere (stati) titolari di rapporti di collaborazione nel settore sportivo dilettantistico.

Tuttavia, a ben vedere, dai requisiti di accesso indicati dallo stesso art. 17, d.l. n. 137/2020 si evince che anzitutto sono esclusi coloro che percepiscono altri redditi da lavoro autonomo, dipendente, ovvero derivanti da una delle altre indennità Covid-19, da reddito di cittadinanza, reddito d'emergenza o da trattamenti pensionistici con la

---

(<sup>143</sup>) Limitazioni per lo più riconducibili alla limitazione e allo scaglionamento degli accessi alle strutture presso le quali è possibile praticare le attività sportive vietate durante il periodo del *lockdown*, con la conseguente riduzione del fabbisogno di collaboratori (istruttori, tecnici, ecc.).

(<sup>144</sup>) Infatti, l'art. 1, lett. *d*, d.P.C.M. 8 marzo 2020, come modificato dall'art. 1, comma 3, d.P.C.M. 9 marzo 2020, aveva disposto il blocco di tutte le attività sportive (salvo che per gli sportivi professionisti per gli eventi e le competizioni sportive di interesse nazionale, almeno fino al d.P.C.M. 1° aprile 2020).

(<sup>145</sup>) Art. 3, d.i. 28 settembre 2020.

(<sup>146</sup>) Il riferimento è ai d.P.C.M. 24 ottobre 2020 e 3 novembre 2020.

(<sup>147</sup>) Mentre, come detto, per tutte le erogazioni relative ai mesi da marzo a giugno, le disposizioni contenute nei decreti legge riguardanti l'indennità attribuita ai lavoratori sportivi rinviavano a decreti interministeriali (Ministro dell'economia e delle finanze di concerto con il Ministro per le politiche giovanili e lo sport).

sola eccezione dell'assegno ordinario di invalidità<sup>(148)</sup>. La sussistenza di tali condizioni è oggetto di specifica autocertificazione da parte dei soggetti che, dunque, al momento della presentazione della domanda (entro il 30 novembre) devono essere in possesso dei requisiti che legittimano l'accesso al sussidio.

Peraltro, la scomparsa del riferimento alla sussistenza del rapporto di collaborazione alla data del 23 febbraio si spiega probabilmente alla luce della valutazione degli effetti limitativi che la sua conservazione avrebbe prodotto sull'ampiezza della platea dei destinatari, in ragione sia della cessazione di molti rapporti di lavoro da allora intervenuta in conseguenza della pandemia, sia del mancato rinnovo di quelli giunti a naturale scadenza. Proprio la considerazione di tale seconda evenienza sembra aver indotto il governo a intervenire anche in questo caso con una norma di interpretazione autentica con la quale è stato chiarito, al pari di quanto già avvenuto per l'erogazione relativa al mese di giugno, che si considerano cessati per effetto dell'emergenza epidemiologica i rapporti di collaborazione "scaduti" entro il 31 ottobre e non rinnovati<sup>(149)</sup> evidentemente in conseguenza delle nuove restrizioni previste dal d.P.C.M. 3 novembre 2020, con efficacia generalizzata e non più limitata ai soli beneficiari di erogazione automatica<sup>(150)</sup>.

A quest'ultimo proposito, è stata recepita nell'art. 17, d.l. n. 137/2020 la precisazione (prima contenuta solo nel decreto interministeriale di attuazione<sup>(151)</sup>), del riconoscimento del diritto alla prestazione alla condizione della permanenza dei requisiti necessari per l'accesso al sussidio<sup>(152)</sup>. Queste disposizioni sono state integralmente riprese nell'art. 11, d.l. n. 157/2020 (ora art. 17-*bis*, d.l. n. 137/2020, conv. in l. n. 176/2020) che ha previsto una nuova erogazione dell'indennità Covid-19 in favore dei collaboratori sportivi, con la sola differenza che, ai fini dell'ammissione al beneficio, sono considerati cessati per effetto della pandemia i rapporti scaduti e non rinnovati alla data di entrata in vigore del decreto (30 novembre)<sup>(153)</sup>.

Se, dunque, alla luce di quanto sin qui rilevato, l'appartenenza al campo soggettivo di intervento della misura è stata determinata sulla base dell'assenza di altre fonti di reddito (diverse dai compensi erogati nell'esercizio diretto di attività sportive dilettantistiche), sul piano oggettivo, tra queste attività rientrano non solo quelle rese per la partecipazione a gare o a manifestazioni sportive, ma anche le attività di formazione, di didattica, di preparazione e di assistenza alle prestazioni sportive in senso stretto

<sup>(148)</sup> Art. 17, comma 1, ult. periodo, d.l. n. 137/2020.

<sup>(149)</sup> Art. 28, comma 1, d.l. n. 149/2020, trasposto nel comma 5-*bis*, aggiunto all'art. 17, d.l. n. 137/2020, in sede di conversione nella l. n. 176/2020.

<sup>(150)</sup> Peraltro, nel dossier di accompagnamento alla d.d.l. A.S. n. 1994, di conversione in legge del d.l. n. 137/2020, con riferimento alla questione dell'assenza di requisiti in merito alla data di costituzione del rapporto si riporta l'orientamento espresso in merito da Sport e salute s.p.a. (delegata alla erogazione del sussidio anche per l'indennità del mese di novembre), in virtù del quale si richiede che il rapporto debba sussistere alla data di entrata in vigore del d.l. n. 137/2020 (29 ottobre). Sebbene il dossier sia datato 2 novembre e, dunque, il d.l. 149/2020 sia a esso successivo (9 novembre 2020), non si può sottacere che una simile indirizzo sembra confliggere con la *ratio* e con gli effetti della norma di interpretazione autentica ivi contenuta (art. 28, ora art. 17, comma 5-*bis*, d.l. n. 137/2020, conv. in l. n. 176/2020).

<sup>(151)</sup> Art. 3, d.l. 28 settembre 2020.

<sup>(152)</sup> Art. 17, comma 3, d.l. n. 137/2020.

<sup>(153)</sup> Art. 11, comma 5, d.l. n. 157/2020 (si veda ora, art. 17-*bis*, comma 5, d.l. n. 137/2020, conv. in l. n. 176/2020).

(<sup>154</sup>) e, dunque, le attività rese da istruttori e allenatori a prescindere dalla realizzazione di una manifestazione sportiva (<sup>155</sup>). A queste si aggiungono quelle che danno luogo a compensi derivanti dallo svolgimento a carattere non professionale di compiti amministrativo-gestionali nell'ambito di associazioni o di società sportive dilettantistiche (<sup>156</sup>), tra cui le attività di segreteria (raccolta delle iscrizioni e altre operazioni di contabilità elementari (<sup>157</sup>)).

Una siffatta delimitazione dei destinatari della misura è chiaramente mirata a garantire forme di tutela reddituale solo in presenza di uno stato di bisogno effettivo e tale è quello dei soggetti che traggono sostentamento esclusivo dalle attività svolte in forma dilettantistica presso centri e strutture sportive che hanno patito gli effetti del *lockdown* e dei provvedimenti restrittivi di novembre tanto è che nel decreto interministeriale attuativo della disposizioni concernenti l'indennità per il mese di marzo, l'asettico criterio cronologico di istruttoria delle domande, considerato anche il limite delle risorse assegnate (<sup>158</sup>), è stato ponderato con quello dell'attribuzione prioritaria dell'indennità ai collaboratori che nel corso del 2019 hanno percepito compensi non superiori a 10.000 euro (<sup>159</sup>).

Tuttavia, occorre altresì rilevare che relativamente alle erogazioni successive, tale criterio non è stato riproposto, mentre sulla base di esplicite indicazioni contenute negli artt. 98, comma 4, d.l. n. 34/2020 e 12, comma 4, d.l. n. 104/2020, le eventuali risorse residue potevano essere utilizzate per incrementare l'indennità corrisposta nei mesi di maggio e di giugno, integrazione che i rispettivi decreti interministeriali attuativi hanno destinato in favore di chi nell'anno 2019 ha percepito redditi superiori ai 10.000 euro (<sup>160</sup>). Tale scelta operata in sede di normazione secondaria e niente affatto imposta dalle fonti primarie, lungi dal costituire una sorta di anomala applicazione del principio di adeguatezza delle prestazioni di cui all'art. 38, comma 2, Cost. (<sup>161</sup>), è stata probabilmente determinata anzitutto alla luce del riconoscimento prioritario per l'erogazione relativa al mese di marzo ai percettori di redditi inferiori ai 10.000 ma anche dall'esigenza di incrementare i sussidi in favore dei soggetti che operano nelle

---

(<sup>154</sup>) Art. 35, comma 5, d.l. n. 207/2008, convertito con modificazioni dalla l. n. 14/2009. Peraltro, stante la previsione di cui all'art. 6, comma 2, TUIR che contiene il principio generale in virtù del quale i proventi e le indennità percepite in conseguenza della perdita di redditi, ai fini dell'assoggettamento a imposizione fiscale, costituiscono redditi della stessa categoria di quelli perduti o sostituiti, si ritiene debbano essere esclusi dal beneficio dell'indennità per i collaboratori sportivi, i percettori di NASpI o di DIS-COLL in quanto redditi qualificabili come "assimilati" ai sensi dell'art. 50 TUIR.

(<sup>155</sup>) Ris. AE 17 maggio 2010, n. 38/E, nonché nota Min. lav. 21 febbraio 2014, n. 4036.

(<sup>156</sup>) Art. 90, comma 3, lett. a, l. n. 289/2002, oggi trasfuso nell'ultimo periodo dell'art. 67, comma 1, lett. m, TUIR.

(<sup>157</sup>) Circ. AE 22 aprile 2003, n. 21/E.

(<sup>158</sup>) L'art. 96, comma 1, d.l. n. 18/2020, ha previsto 50 milioni di euro per l'indennità relativa al mese di marzo, successivamente incrementato di 30 milioni di euro dall'art. 98, comma 5, d.l. n. 34/2018; mentre l'art. 98, comma 1, d.l. n. 34/2020, ha stabilito un tetto di 200 milioni di euro per le prestazioni relative ai mesi di aprile e di maggio.

(<sup>159</sup>) Art. 3, comma 1, d.i. 6 aprile 2020. Per le indennità relative ai mesi successivi, il meccanismo è stato riproposto solo con riferimento all'eventuale utilizzo delle somme residue (dopo l'erogazione a tutti gli istanti aventi diritto) per l'integrazione del beneficio riconosciuto per il mese di maggio (combinato disposto art. 98, comma 4, d.l. n. 34/2020, e art. 7, comma 1, d.i. 29 maggio 2020).

(<sup>160</sup>) Così, artt. 7, d.i. 29 maggio 2020, e 7, d.i. 28 settembre 2020, che, peraltro, prevede la possibilità di integrare l'indennità relativa al mese di giugno fino a 1.000 euro.

(<sup>161</sup>) E ciò anche alla luce del fatto che le indennità Covid-19 hanno natura assistenziale.

categorie dilettantistiche soprattutto dei campionati di rilevanza nazionale (tra cui quelli di calcio) nonché degli sport femminili per i quali, con la legislazione emergenziale, si è colta l'occasione per stanziare risorse in favore del passaggio al professionismo, tentando di porre le basi per rimediare ad una genetica disparità di trattamento del settore sportivo.

Così, nel d.l. n. 104/2020, in sede di conversione nella l. n. 126/2020, è stato inserito l'art. 12-bis, che prevede l'istituzione del Fondo per il professionismo negli sport femminili attraverso il quale le federazioni che optassero per il passaggio al professionismo potrebbero finanziare, tra l'altro, nell'anno 2020 misure di sostegno al reddito per fronteggiare le ricadute negative dell'emergenza pandemica <sup>(162)</sup> e per gli anni 2021 e 2022, interventi mirati all'estensione delle tutele assicurative e assistenziali in favore delle atlete <sup>(163)</sup>.

### 3.3. *Segue: ...per i magistrati onorari...*

In ragione della sospensione dell'attività degli uffici giudiziari prevista dall'art. 83, d.l. n. 18/2020, è stata introdotta una specifica misura di sostegno al reddito per i magistrati onorari, categoria ampia di funzionari "precari" dell'amministrazione della giustizia che costituisce quasi il 50% dell'organico della magistratura <sup>(164)</sup>.

La condizione di sottoprotezione alla base dell'attribuzione di una "indennità Covid-19" anche a questa categoria di lavoratori, emerge, a tacer d'altro <sup>(165)</sup>, dalla considerazione del fatto che, nonostante le innovazioni introdotte dal d.lgs. n. 116/2017 con particolare riferimento all'obbligo di iscrizione presso la Gestione separata Inps di cui all'art. 2, comma 26, l. n. 335/1995, per coloro che non siano obbligati alla contribuzione previdenziale presso altra Cassa, nel caso di specie la Cassa forense <sup>(166)</sup>, è prevista la sospensione dell'esecuzione dell'incarico senza diritto al compenso, al verificarsi di impedimenti di durata non superiore a 6 mesi <sup>(167)</sup>.

Tra le ipotesi di impedimento (non imputabile), evidentemente rientra anche quella (straordinaria) determinatasi in conseguenza dell'adozione delle misure di contenimento della diffusione del contagio, incluse quelle di temporaneo blocco delle attività giudiziarie.

---

<sup>(162)</sup> Art. 12-bis, comma 3, lett. a, n. 1), d.l. n. 104/2020.

<sup>(163)</sup> Art. 12-bis, comma 3, lett. b, n. 6), d.l. n. 104/2020.

<sup>(164)</sup> Cfr. A. DEMARCHI, *Il riconoscimento della natura subordinata del rapporto di lavoro tra magistratura onoraria e ministero della giustizia – percorso giurisprudenziale*, in [www.diritto.it](http://www.diritto.it), 20 maggio 2020.

<sup>(165)</sup> È in corso da anni un contenzioso giudiziario sul riconoscimento della natura subordinata del rapporto di lavoro dei magistrati onorari, su cui, in tempi recenti, si è aperta una breccia come dimostra la sentenza Trib. Sassari 24 gennaio 2020, consultabile sul [sito dell'Associazione Nazionale Giudici di Pace](http://www.diritto.it). Più di recente, la questione è giunta dinanzi alla Corte di giustizia UE che con sentenza 16 luglio 2020, causa C-658/18, ha riconosciuto la natura subordinata del rapporto di lavoro dei giudici di pace, con applicabilità della direttiva 2003/88/CE in materia di orario di lavoro (ai fini del riconoscimento del diritto alle ferie retribuite) e della direttiva 1999/70/CE relativa all'accordo quadro sul lavoro a tempo determinato.

<sup>(166)</sup> Art. 25, commi 3 e 4, d.lgs. n. 116/2017.

<sup>(167)</sup> Art. 21, comma 2, secondo periodo, d.lgs. n. 116/2017. Peraltro, lo stesso art. 21, comma 2, primo periodo, prevede la dispensa dall'incarico nell'ipotesi di impedimento superiore ai 6 mesi.

A questo proposito si rileva che l'indennità è stata riconosciuta sottoforma di contributo economico di ammontare pari a 600 euro mensili, per un massimo di 3 mesi, ma in ogni caso da parametrarsi in ragione del periodo effettivo di sospensione previsto dall'art. 83, d.l. n. 18/2020 <sup>(168)</sup>, inizialmente contenuto nell'intervallo di tempo 9 marzo-15 aprile 2020 e poi esteso al periodo 16 aprile-11 maggio 2020 <sup>(169)</sup>. Di conseguenza, come precisato dal Ministero della giustizia <sup>(170)</sup>, il godimento del beneficio per l'intero arco temporale previsto dalla norma è subordinato all'eventuale rinvio disposto dai capi degli uffici giudiziari, delle udienze civili e penali a data successiva al 30 giugno e, dunque, con prosecuzione della sospensione oltre il giorno 11 maggio 2020.

Sotto il profilo soggettivo, l'art. 119, comma 1, d.l. n. 18/2020, individua i destinatari della misura nei magistrati onorari di cui agli artt. 1 e 29, d.lgs. n. 116/2017, con la conseguenza che ne risultano inclusi, tanto quelli incaricati dopo l'entrata in vigore del citato decreto delegato, quanto quelli già in servizio alla medesima data e che siano stati confermati, dovendosi di contro escludere, data l'impossibilità di interpretazione estensiva di norma speciale e peraltro comportante una spesa pubblica <sup>(171)</sup>, le restanti categorie di magistrati onorari e di figure ausiliarie non espressamente contemplate dalla disciplina emergenziale <sup>(172)</sup>.

L'ambito soggettivo di applicazione è altresì delimitato per effetto dell'esclusione di coloro che non sono in servizio alla data di entrata in vigore del d.l. n. 18/2020 <sup>(173)</sup> nonché di quei magistrati onorari dipendenti pubblici o privati, anche se in quiescenza <sup>(174)</sup> e che, dunque, disponendo di fonti di reddito diverse da quelle derivanti dall'attività prestata presso gli uffici giudiziari, per l'effetto, possono anche risultare beneficiari di una delle altre misure previste dalla decretazione d'urgenza (in base all'attività prestata e, quindi, alla categoria di lavoratori nel cui ambito sono inquadrabili). In definitiva, alla luce di questi rilievi, trova conferma ulteriore l'individuazione della *ratio* della misura nell'intento di fornire un sostegno al reddito a favore di chi da quell'occupazione trae la fonte esclusiva di sostentamento, non dimenticando, infatti, che la compatibilità degli incarichi con lo svolgimento di "attività lavorative o professionali" per favorire la quale è previsto che l'impegno non può essere complessivamente superiore a due giorni a settimana, in caso di carenza di altra attività lavorativa, sottende una condizione di sottooccupazione, con inevitabili riflessi sul reddito <sup>(175)</sup>.

---

<sup>(168)</sup> Art. 119, comma 1, d.l. n. 18/2020.

<sup>(169)</sup> Art. 36, comma 1, d.l. n. 23/2020, convertito con modificazioni dalla l. n. 40/2020.

<sup>(170)</sup> Cfr. circ. 2 aprile 2020 del Direttore generale degli affari interni del Dipartimento per gli affari di giustizia del Ministero della giustizia, a cui l'art. 119, comma 3, d.l. n. 18/2020, affida la concessione del contributo mediante decreto.

<sup>(171)</sup> In tal senso, circ. Ministero della giustizia 2 aprile 2020.

<sup>(172)</sup> Al riguardo la citata circ. Ministero della giustizia 2 aprile 2020 menziona l'esempio dei giudici ausiliari di Corte d'appello.

<sup>(173)</sup> Art. 119, comma 1, d.l. n. 18/2020.

<sup>(174)</sup> Art. 119, comma 2, d.l. n. 18/2020.

<sup>(175)</sup> L'art. 23, d.lgs. n. 116/2017, prevede per i giudici di pace onorari e per i vice procuratori onorari che esercitano funzioni giudiziarie, un compenso annuo lordo corrisposto trimestralmente, pari a euro 16.140, comprensivo di oneri previdenziali e assistenziali (art. 23, comma 2), a cui va aggiunta la "indennità di risultato", raggugliata al grado di raggiungimento degli obiettivi annualmente assegnati, che non può essere inferiore al 15% e superiore al 30% del compenso fisso (art. 23, comma 9, d.lgs. n. 116/2017). Peraltro, qualora nello svolgimento dei compiti attribuiti prevalgano (non le funzioni

### 3.4. *Segue: ...e, in extremis, per i lavoratori frontalieri*

A dimostrazione della iniziale non chiara (e definitiva) mappatura delle categorie di lavoratori (sottoprotette) “cadute” in stato di bisogno per effetto dell'emergenza epidemiologica, oltre a quanto già rilevato a proposito delle misure introdotte in favore dei dipendenti a tempo determinato non stagionali del settore turismo e stabilimenti termali, da ultimo sono state previste forme di tutela reddituale anche per i lavoratori frontalieri e per alcune categorie di marittimi.

Rinviando al paragrafo successivo l'analisi delle misure destinate a quest'ultima categoria, in questa sezione si esaminerà quanto invece previsto con riferimento alla prima dal d.l. n. 34/2020, nel quale, in sede di conversione, è stato inserito l'art. 103-*bis* che ha introdotto una specifica indennità anche per i lavoratori frontalieri. Si tratta di una misura che, per alcuni aspetti, ricalca il modello del reddito di ultima istanza.

In particolare, destinatari del sussidio sono anzitutto i lavoratori frontalieri come definiti dal regolamento (CE) n. 883/2004, da ultimo modificato dal regolamento (UE) n. 1368/2014, vale a dire coloro che esercitano un'attività subordinata o autonoma in uno Stato membro (in paesi confinanti o limitrofi ai confini nazionali) <sup>(176)</sup> e che risiedono in un altro Stato membro, nel quale ritornano in linea di massima ogni giorno o almeno una volta la settimana <sup>(177)</sup>. Ad essi vanno aggiunti, per esplicita previsione contenuta nell'art. 103-*bis*, i frontalieri che prestano attività in Svizzera nonché quelli che – mantenendo la residenza in Italia – svolgono attività lavorativa presso altri Stati non appartenenti all'Unione Europea con cui sono vigenti accordi bilaterali.

L'intento di garantire una forma di tutela reddituale a una categoria che probabilmente più di altre ha risentito degli effetti negativi della crisi pandemica in ragione del fatto che la chiusura delle frontiere con alcuni paesi (l'Austria per citarne uno) ha avuto durata superiore a quella del *lockdown* interno, seppure con scarso tempismo <sup>(178)</sup>, è stato perseguito ricomprendendo tra i destinatari tutti i frontalieri, senza alcuna distinzione basata sulla natura del rapporto, facendosi riferimento ai titolari di rapporti di collaborazione coordinata e continuativa, di rapporti di lavoro subordinato nonché ai titolari di partita iva (evidentemente in ossequio ai criteri definitori della categoria di derivazione europea), che abbiano cessato involontariamente il rapporto.

Condizione per accedere al beneficio è l'assenza dei requisiti per il godimento della NASpI o della DIS-COLL ovvero di quelli necessari per fruire delle misure di sostegno al reddito previste dal d.l. n. 18/2020.

La disciplina dell'istituto contenuta nell'art. 103-*bis* si limita ai pochi elementi richiamati, rinviandosi per la determinazione dei criteri per il riconoscimento del beneficio, a un emanando decreto interministeriale del Ministro del lavoro di concerto con il

---

giudiziarie, bensì) i compiti inerenti all'ufficio per il processo (per i giudici onorari di pace) ovvero all'ufficio di collaborazione del procuratore della repubblica (per vice procuratori onorari), l'indennità in misura fissa riconosciuta per l'incarico è pari all'80% di quella anzidetta.

<sup>(176)</sup> Art. 103-*bis*, d.l. n. 34/2020, introdotto dalla legge di conversione, l. n. 77/2020.

<sup>(177)</sup> Cfr. art. 1, lett. *f*, regolamento (CE) n. 883/2004.

<sup>(178)</sup> Ai sensi dell'art. 103-*bis*, d.l. n. 34/2020, la misura viene introdotta nella seconda metà di luglio (il 17 luglio) per garantire un sostegno al reddito in favore di chi ha cessato il rapporto a decorrere dal 23 febbraio 2020.

Ministro di economia e finanze <sup>(179)</sup>. Stante l'assenza di altre indicazioni in merito (a parte quanto sopra rilevato e al vincolo delle risorse stanziato, pari a 6 milioni di euro), si può affermare che si è di fronte a una delega in bianco, rimanendo aperte alcune questioni sulle quali il provvedimento di normazione secondaria dovrà intervenire.

In proposito, sorvolando sull'uso inappropriato della locuzione "cessazione involontaria del rapporto" riferita a lavoratori autonomi titolari di partita iva (dovendo evidentemente essere intesa come cessazione di attività lavorativa dovuta al *lockdown* del paese di destinazione o al blocco delle frontiere), occorre premettere che, se per un verso è pacifica l'esclusione di coloro che possono beneficiare delle prestazioni di disoccupazione stante la previsione di cui all'art. 65, § 2, del regolamento (CE) n. 883/2004 in virtù della quale il lavoratore frontaliero, a prescindere dalla nazionalità, ha diritto di richiedere l'indennità di disoccupazione presso lo Stato di residenza (ma la medesima regola vale anche per chi presta attività in Svizzera), per l'altro verso, non è chiaro in primo luogo perché nell'art. 103-*bis*, si faccia riferimento solo all'incompatibilità con le misure del d.l. n. 18/2020 e non anche a quelle del d.l. n. 34/2020 e, in secondo luogo, quali siano le misure del decreto-legge di marzo che precludono l'accesso all'indennità Covid-19 per i frontalieri. La risposta a questi due quesiti permette di delimitare con maggiore precisione la platea dei destinatari della misura ma soprattutto di individuarne la *ratio*.

*In primis*, è bene sgombrare il campo da alcune incertezze. Al riguardo, infatti, in linea di principio, si ritiene di poter escludere che i lavoratori frontalieri possano godere di una delle indennità previste dal d.l. n. 18/2020 poiché, pur non esistendo all'interno delle rispettive discipline previsioni che esplicitamente facciano riferimento al luogo della prestazione o alla sede del datore di lavoro, ragioni di ordine sistematico impediscono di giungere all'opposta conclusione. In particolare, come visto, la delimitazione degli ambiti soggettivi di applicazione delle misure di sostegno al reddito esaminate, si fonda sull'inquadramento previdenziale dei datori di lavoro ovvero dei lavoratori. Così è, ad es., per le prestazioni in favore degli stagionali (salvo quanto si rileva in seguito) o ancora per quelle previste per gli autonomi o per i collaboratori coordinati e continuativi. In alcuni casi, sono stati introdotti persino requisiti concernenti minimi di prestazioni lavorative effettive <sup>(180)</sup>. Di contro, per i lavoratori frontalieri trovano applicazione i regimi di sicurezza sociale degli Stati nei quali prestano attività, donde l'impossibilità di essere ammessi al godimento di una delle indennità previste dal decreto-legge di marzo. Ciò potrebbe allora indurre a ritenere che la disposizione si riferisca alla incompatibilità e alla non cumulabilità con le integrazioni salariali previste dagli artt. 19-22, d.l. n. 18/2020, che costituiscano le uniche misure di sostegno al reddito esclusivamente regolate dal decreto "cura Italia" e non anche dal d.l. n. 34/2020 (salvo le modifiche da questo apportate al primo provvedimento). Tuttavia, anche tale opzione interpretativa sembra da scartare per le stesse ragioni sopra evidenziate. Queste misure, infatti, potrebbero trovare applicazione solo qualora un'impresa con sede in Italia, utilizzando lavoratori i cui rapporti sono instaurati nel nostro paese, stesse eseguendo lavori o stesse prestando servizi in uno Stato confinante membro dell'UE o in Svizzera e, a causa dell'epidemia, avesse sospeso l'esecuzione di

<sup>(179)</sup> Al momento (novembre 2020) non ancora adottato.

<sup>(180)</sup> Il riferimento è alle trenta giornate richiesta, da ultimo, per beneficiare dell'indennità in favore degli stagionali, di cui all'art. 15, comma 2, d.l. n. 137/2020.

tale attività. Ma in tal caso si ricadrebbe nella fattispecie del distacco transnazionale regolato dal d.lgs. n. 136/2016 e, dunque, troverebbe applicazione anche la previsione di cui all'art. 12, § 1, regolamento (CE) n. 883/2004 per effetto della quale, relativamente ai regimi di sicurezza sociale, la legislazione applicabile è quella dello stato di residenza (ovvero di prestazione abituale dell'attività lavorativa) qualora la durata prevedibile del lavoro non superi i 24 mesi <sup>(181)</sup>, con conseguente ammissibilità al beneficio della cassa integrazione.

Sicché alla luce di questi rilievi, fermo restando quanto evidenziato a proposito delle prestazioni di disoccupazione, l'unica ipotesi in cui un lavoratore frontaliero potrebbe risultare beneficiario di indennità previste dalla disciplina emergenziale interna (di cui al d.l. n. 18/2020) è quella nella quale il soggetto svolge in parte attività anche nello Stato di residenza, come nel caso degli stagionali. In buona sostanza, semplificando molto una materia assai complessa <sup>(182)</sup>, ci si riferisce a quelle situazioni in cui il lavoratore, pur mantenendo un'attività nel paese di residenza, esercita contemporaneamente un'attività distinta in uno o più Stati membri diversi, a prescindere dalla durata o dalla natura di tale attività distinta <sup>(183)</sup> ovvero esercita continuativamente, a fasi alterne, attività in due o più Stati membri, a prescindere dalla frequenza o dalla regolarità delle fasi alterne <sup>(184)</sup>. Analogamente, con riferimento al lavoro autonomo, la circostanza si verifica quando il soggetto esercita, contemporaneamente o a fasi alterne, una o più attività lavorative autonome distinte, a prescindere dalla loro natura, in due o più Stati membri <sup>(185)</sup>.

In tali situazioni, trovano applicazione le previsioni di cui all'art. 13, §§ 1 e 2, regolamento (CE) n. 883/2004, rispettivamente per il lavoro subordinato e per il lavoro autonomo, per effetto delle quali, l'individuazione della legislazione applicabile avviene sulla base del luogo ove viene prestata la "parte sostanziale" dell'attività, intendendosi per tale lo svolgimento in misura non inferiore al 25% dell'attività complessivamente prestata calcolata con riferimento all'orario di lavoro o alla retribuzione in caso di lavoratore subordinato, ovvero in base al fatturato, all'orario di lavoro, al numero di servizi prestati e/o al reddito, per il lavoratore autonomo <sup>(186)</sup>. Regole analoghe trovano applicazione anche riguardo al lavoro frontaliero verso la Svizzera.

Evidentemente è di queste ipotesi di possibile duplicazione di provvidenze pubbliche che si è voluto tenere conto nella legge di conversione del d.l. n. 34/2020 nel regolare i requisiti (e le preclusioni) per l'accesso all'indennità Covid-19 per i frontalieri, la cui marginalità risulta altresì confermata dall'esiguità di risorse stanziata che, come anticipato, ammontano a 6 milioni di euro. Resta tuttavia oscura la ragione per la quale non è stata inclusa tra le condizioni di incompatibilità anche quella relativa al godimento delle misure introdotte con lo stesso d.l. n. 34/2020, la cui fruizione, allo stato attuale, sembrerebbe non precludere l'eventuale accesso alla specifica indennità prevista dall'art. 103-*bis*. In ogni caso, ciò che emerge da quanto detto è che il contributo

---

<sup>(181)</sup> Limite peraltro derogabile (*rectius*, prorogabile) ai sensi dell'art. 16, § 1, regolamento (CE) n. 883/2004.

<sup>(182)</sup> Su cui si rinvia, anche per più ampi riferimenti, al contributo di G. ORLANDINI, *Il rapporto di lavoro con elementi di internazionalità*, Working Paper CSDLE "Massimo D'Antona" – IT, 2012, n. 137.

<sup>(183)</sup> Art. 14, § 5, lett. *a*, regolamento (CE) n. 987/2009.

<sup>(184)</sup> Art. 14, § 5, lett. *b*, regolamento (CE) n. 987/2009.

<sup>(185)</sup> Art. 14, § 6, regolamento (CE) n. 987/2009.

<sup>(186)</sup> Art. 14, § 8, regolamento (CE) n. 987/2009.

economico sembra principalmente destinato a tutelare situazioni di lavoro precario, tale essendo quello di chi, a fasi alterne, presta lavoro in parte nel Paese di residenza dovendo, invece, per altra parte dell'anno, accettare una condizione di pendolarismo (giornaliero o settimanale) transfrontaliero.

Sotto un diverso profilo, il decreto interministeriale dovrà chiarire anche altri aspetti regolativi dell'istituto, tra cui l'intervallo temporale entro il quale assume rilievo la cessazione del rapporto ovvero dell'attività ai fini del godimento del beneficio, essendo individuato nell'art. 103-*bis*, solo il termine iniziale<sup>(187)</sup>; i criteri di quantificazione dell'ammontare del contributo economico; l'eventuale compatibilità con lo svolgimento di attività lavorativa indicando altresì con riferimento a quale momento tale evenienza acquisisce rilevanza. Si tratta di aspetti sui quali non è possibile pronosticare le scelte che verranno compiute in sede di normazione secondaria, data la variabilità di opzioni regolative adottate – rispetto ai profili richiamati – nella disciplina delle altre indennità emergenziali.

### 3.4.1. *Segue: e per i lavoratori marittimi*

L'ultima categoria di lavoratori "emersa" all'esito della progressiva ricognizione governativa delle aree di bisogno determinate dall'epidemia da Covid-19 è quella dei lavoratori marittimi, ai quali, l'art. 10, d.l. n. 104/2020, ha riconosciuto un'indennità di importo pari a 600 euro, per i mesi di giugno e di luglio.

Sotto il profilo soggettivo, destinatari della misura sono anzitutto gli appartenenti alle tre categorie della gente di mare di cui all'art. 115 del Codice della navigazione<sup>(188)</sup> a cui vanno aggiunti i dipendenti dell'appaltatore a cui sia stata affidata dall'armatore, ai sensi dell'art. 17, l. n. 856/1986, l'esecuzione dei servizi complementari di camera, di cucina o altri servizi generali di bordo.

I requisiti di accesso sono in gran parte gli stessi già stabiliti per altri lavoratori destinatari di indennità Covid-19: la cessazione involontaria del contratto di arruolamento ovvero di altro rapporto di lavoro subordinato (riferito evidentemente al personale di bordo che non fa parte dell'equipaggio)<sup>(189)</sup> nel periodo 1° gennaio 2019-17 marzo 2020 nonché l'assenza di titolarità, alla data di entrata in vigore del decreto (15 agosto) di altri contratti di arruolamento ovvero di rapporti di lavoro dipendente, di NASpI, di pensione e di trattamenti di malattia.

L'inclusione delle prestazioni di malattia tra quelle che precludono l'accesso all'indennità trova giustificazione nella particolarità di questo istituto per i lavoratori marittimi,

---

<sup>(187)</sup> L'art. 103-*bis*, d.l. n. 34/2020, individua i destinatari della misura in coloro che hanno cessato il rapporto di lavoro «a decorrere dal 23 febbraio».

<sup>(188)</sup> Si tratta del personale di stato maggiore e di bassa forza addetto ai servizi di coperta, di bordo, di macchina e a quelli tecnici in generale (prima categoria); del personale addetto ai servizi complementari di bordo (seconda categoria) e del personale addetto al traffico locale e alla pesca costiera (terza categoria).

<sup>(189)</sup> L'art. 17, comma 2, l. n. 856/1986, prevede infatti che i dipendenti dell'appaltatore che eseguono servizi di bordo esternalizzati ai sensi del comma 1 della medesima disposizione, pur essendo soggetti alla gerarchia di bordo, non fanno parte dell'equipaggio e, dunque, per essi le tipologie contrattuali non sono quelle tipiche della gente di mare (contratto di arruolamento) bensì quelle comuni, vale a dire, quelle ordinariamente utilizzabili per i lavoratori subordinati operanti in altri settori.

la cui fruizione, a differenza della generalità degli altri prestatori di lavoro subordinato, non necessariamente prevede la concomitante esistenza del rapporto di lavoro, con il rischio (evitato per effetto dell'esplicita menzione di tale trattamento previdenziale nell'art. 10, comma 1, d.l. n. 104/2020) di sovrapposizione tra erogazioni di provvidenze pubbliche <sup>(190)</sup>.

Sotto un diverso profilo, non è stata introdotta alcuna previsione specifica che fa salve la cumulabilità e la compatibilità con la titolarità dell'assegno ordinario di invalidità di cui alla l. n. 222/1984. In proposito, ragioni di ordine sistematico inducono a ritenere che anche riguardo all'indennità Covid-19 per i marittimi, il beneficio di tale trattamento per invalidità, al pari di quanto verificatosi dopo l'iniziale preclusione stabilita in via interpretativa dall'Inps per le altre misure di sostegno al reddito introdotte dalla legislazione emergenziale, non ne precluda il riconoscimento, tanto più che nell'art. 10, comma 1, d.l. n. 104/2020, si fa riferimento alla titolarità di pensione, ove, invece, la prestazione *ex* l. n. 222/1984, a rigore, non rientra in tale categoria <sup>(191)</sup>.

Altre incertezze sorgono in merito all'assenza nella disciplina dell'indennità in favore dei marittimi di esplicite previsioni sulla (in)cumulabilità con altre misure di sostegno regolate dai vari decreti emergenziali, con la sola eccezione del reddito di emergenza <sup>(192)</sup>. La questione può essere risolta in via interpretativa considerando che per quanto concerne le indennità regolate dall'art. 9, d.l. n. 104/2020, i relativi ambiti soggettivi di applicazione precludono ai lavoratori marittimi l'accesso a tali prestazioni. Tanto è sostenibile anche riguardo al reddito di ultima istanza per il quale, come detto, l'individuazione delle categorie ammesse avviene sulla base dei decreti interministeriali con i quali si ripartiscono gli stanziamenti destinati a tale misura.

La tardività dell'introduzione della misura, peraltro limitata ai soli mesi di giugno e di luglio, unitamente all'esiguità dello stanziamento (26,4 milioni di euro) <sup>(193)</sup> ne evidenziano la finalità residuale, vale a dire, in favore di soggetti dipendenti di imprese armatoriali (ovvero di appaltatori a queste legate) che non hanno potuto fruire dell'intervento del fondo di solidarietà *ex* art. 26, d.lgs. n. 148/2015 (SOLIMARE), con causale Covid-19, restando di conseguenza, fino all'emanazione del decreto "agosto", privi di tutela reddituale.

#### 4. Le norme di applicazione comune

Nonostante la previsione di discipline differenziate in base al settore di attività e/o alla tipologia o alla natura del rapporto di lavoro, alcune disposizioni hanno carattere generale e trovano applicazione per tutti gli istituti qui esaminati.

---

<sup>(190)</sup> Accanto alle prestazioni per "malattia fondamentale" (sorta durante l'imbarco e che causa lo sbarco, art. 6, l. n. 831/1938) e a quella per inabilità temporanea in costanza di rapporto, l'art. 7, l. n. 831/1938, ne prevede una anche per "malattia complementare", vale a dire quella sorta entro 28 giorni dallo sbarco, rispetto alla quale, dunque, il rapporto di lavoro potrebbe anche essere cessato.

<sup>(191)</sup> L'interpretazione è stata confermata nella circ. Inps n. 125/2020.

<sup>(192)</sup> L'art. 23, comma 1, lett. *b*, d.l. n. 104/2020, nel riconoscere un'ulteriore "quota" (rispetto a quelle già previste dall'art. 82, d.l. n. 34/2020), pone quale condizione di accesso al reddito di emergenza, l'assenza nel nucleo familiare di componenti beneficiari, tra l'altro, dell'indennità introdotta dallo stesso decreto in favore dei lavoratori marittimi.

<sup>(193)</sup> Art. 10, comma 3, d.l. n. 104/2020.

Al riguardo, va anzitutto ricordato, che nessuna delle indennità o contributi economici che dir si voglia è assoggettata a prelievo fiscale, in quanto per espressa previsione, ribadita di volta in volta nelle disposizioni che regolano le singole misure, le somme corrisposte non concorrono alla formazione del reddito imponibile <sup>(194)</sup>. Fa eccezione, l'indennità riconosciuta ad autori, artisti e mandatari per la riscossione dei diritti d'autore di cui all'art. 90, d.l. n. 18/2020, per la quale, invece, vengono operate le ritenute di legge <sup>(195)</sup>.

Comune è altresì il mancato riconoscimento delle prestazioni accessorie della contribuzione figurativa e degli assegni per il nucleo familiare <sup>(196)</sup>.

Più articolato è invece il regime delle incompatibilità e delle (in)cumulabilità, termini che il legislatore ha utilizzato alla stregua di sinonimi, interscambiandoli con una certa disinvoltura, non preoccupandosi della differenza concettuale tra essi esistente. A parte la questione semantica il cui merito esula dagli scopi di queste riflessioni e rinviando a quanto detto nel corso dell'analisi dei singoli istituti con riferimento alla compatibilità/cumulabilità con la NASpI e la DIS-COLL nonché allo specifico contributo dedicato al tema nel volume <sup>(197)</sup>, in questa sede ci si limita a prendere in considerazione alcuni profili funzionali alla prospettiva di analisi scelta.

Al riguardo va anzitutto evidenziato che già a partire dal d.l. n. 18/2020 è stata prevista una regola generale di incumulabilità "interna" tra le varie indennità introdotte dalle disposizioni emergenziali <sup>(198)</sup>. Il principio è stato riproposto nei decreti legge successivi che hanno previsto nuove erogazioni delle indennità Covid-19, anche con riferimento a quelle introdotte in un secondo momento ad opera dei provvedimenti emergenziali adottati da maggio a ottobre.

Quanto alle limitazioni "esterne", riferite cioè al rapporto con altre prestazioni previdenziali o assistenziali eventualmente in godimento, è stata prevista la non cumulabilità delle indennità Covid-19 con qualsiasi trattamento pensionistico, con il reddito di emergenza <sup>(199)</sup> e, almeno inizialmente, secondo l'interpretazione fornita dall'Inps, con l'assegno ordinario di invalidità <sup>(200)</sup>, fin quando con il d.l. n. 34/2020, per tale provvidenza, è stata introdotta una previsione *ad hoc* che ha capovolto la posizione dell'Istituto sancendone la "cumulabilità" <sup>(201)</sup>. Le medesime regole sono state dettate per il reddito di ultima istanza dal d.l. 30 aprile 2020, n. 10, e per l'indennità in favore dei collaboratori sportivi dai decreti interministeriali che hanno disciplinato le diverse

<sup>(194)</sup> Ribadita dall'art. 84, comma 12, d.l. n. 34/2020, con riferimento a tutte le indennità ivi prorogate per i mesi di aprile e di maggio 2020, già riconosciute per quello di marzo nel d.l. n. 18/2020.

<sup>(195)</sup> Art. 6, comma 4, d.m. 30 aprile 2020.

<sup>(196)</sup> In tal senso si è espresso l'Inps in tutte le circolari richiamate nelle note precedenti con le quali ha fornite indicazioni sulle modalità di accesso alle varie "indennità Covid-19".

<sup>(197)</sup> Il riferimento è al contributo di C. GAROFALO, *L'incumulabilità e l'incompatibilità tra le indennità Covid-19*, in questo volume, sez. I

<sup>(198)</sup> Per i trattamenti relativi al mese di marzo art. 31, comma 1, d.l. n. 18/2020.

<sup>(199)</sup> Di cui all'art. 82, d.l. n. 34/2020, per il quale si rinvia, in questo volume, al contributo di D. GAROFALO, *Reddito di cittadinanza e di emergenza: il contrasto alla povertà ai tempi del Covid-19*, in questo volume, sez. II.

<sup>(200)</sup> In proposito si rinvia alla circ. Inps n. 49/2020.

<sup>(201)</sup> L'art. 75, comma 1, d.l. n. 34/2020, ha aggiunto il comma 1-*bis* all'art. 31, d.l. n. 18/2020, che peraltro, ai fini della cumulabilità riferita nel testo, ha incluso tra le indennità anche il reddito di ultima istanza di cui all'art. 44, d.l. n. 18/2020.

erogazioni del sussidio <sup>(202)</sup> anche con riferimento all'assegno ordinario di invalidità per il quale, al fine di evitare la riproposizione di interpretazioni restrittive, è stata introdotta un'esplicita previsione che lo esclude dall'incompatibilità <sup>(203)</sup>.

Diversamente, per il reddito di cittadinanza, dopo l'iniziale previsione di incumulabilità assoluta <sup>(204)</sup>, l'art. 84, comma 13, d.l. n. 34/2020, nell'estendere il riconoscimento del sostegno emergenziale al reddito per i mesi di aprile e di maggio, ha introdotto un regime meno rigido rispetto a quello originario, peraltro lasciando inalterato quello stabilito per le indennità erogate nel mese di marzo, prevedendosi la possibilità di integrazione del reddito di cittadinanza (qualora di importo inferiore) fino a concorrenza dell'ammontare mensile dell'indennità che sarebbe stata percepita in virtù dell'appartenenza a una delle categorie beneficiarie dei sussidi Covid-19. Tuttavia, per effetto del concomitante mancato richiamo nel citato art. 84 dell'art. 98, d.l. n. 34/2020, e dell'esplicita esclusione dei soggetti percettori di reddito di cittadinanza dal godimento dell'indennità per i collaboratori sportivi <sup>(205)</sup>, nei confronti di questi ultimi inspiegabilmente non opera il meccanismo di integrazione descritto.

Tale preclusione assoluta riguardate il settore dello sport è stata riconfermata anche dai decreti-legge successivi emanati tra agosto e settembre <sup>(206)</sup>, nei quali, di contro, nulla è previsto in merito alle altre indennità ivi prorogate o introdotte *ex novo* (lavoratori marittimi), creando incertezze in merito alle regole da applicare sulla cumulabilità con il reddito di cittadinanza.

In proposito, sebbene con considerevole ritardo, sulla questione è intervenuto l'Inps <sup>(207)</sup> che, con riferimento alla erogazione delle indennità onnicomprensive disciplinate dai provvedimenti di agosto e di ottobre, ha interpretato il silenzio della legge alla stregua di lacuna normativa, prevedendo l'applicabilità per analogia delle previsioni dettate in materia di cumulo con il reddito di cittadinanza per i sussidi Covid-19 previsti dal decreto "rilancio".

Da questa rapida panoramica sul regime del cumulo tra tutele reddituali di provenienza pubblica, a parte alcune discutibili scelte <sup>(208)</sup>, si può sostanzialmente affermare, sia pure limitatamente alle misure oggetto di questo contributo, che l'intento di evitare duplicazioni di trattamenti è stato conseguito, sebbene con una produzione normativa

<sup>(202)</sup> Si tratta dei d.l. 6 aprile 2020, 29 maggio 2020 e 28 settembre 2020, su cui si veda *supra* § 3.2.

<sup>(203)</sup> Il riferimento è all'art. 86, d.l. n. 34/2020 che nel ribadire l'incumulabilità tra le varie indennità, con riferimento a quelle riconosciute dagli artt. 78 (proroga del reddito di ultima istanza di cui all'art. 44, d.l. n. 18/2020, per i professionisti iscritti agli enti di diritto privato di previdenza obbligatoria), 84 (proroghe dei trattamenti previsti dal d.l. n. 18/2020), 85 (indennità per i lavoratori domestici) e 98 (proroga dell'indennità per i collaboratori sportivi), riafferma la cumulabilità con l'assegno ordinario di invalidità di cui alla l. n. 222/1984. Peraltro, con la sola eccezione dell'indennità in favore dei lavoratori marittimi (§ 3.4.1.), siffatta precisazione è stata riproposta anche riguardo alle indennità riconosciute dal d.l. n. 104/2020.

<sup>(204)</sup> Art. 31, comma 1, d.l. n. 18/2020.

<sup>(205)</sup> Art. 98, comma 1, ult. periodo, d.l. n. 34/2020.

<sup>(206)</sup> Art. 12, comma 1, d.l. n. 104/2020, art. 17, comma 1, d.l. n. 137/2020 e art. 11, comma 1, d.l. n. 157/2020 (si veda, ora, art. 17-*bis*, comma 1, d.l. n. 137/2020, conv. in l. n. 176/2020).

<sup>(207)</sup> Il riferimento è alle circ. Inps n. 125/2020 e n. 137/2020.

<sup>(208)</sup> Tra cui spicca quella da ultimo evidenziata, che a prescindere da giudizi di valore circa l'opportunità dell'agevolazione, una volta introdotta, sarebbe stato ragionevole prevederne un'applicazione generalizzata. A questa, vanno aggiunte le altre evidenziate nel corso dei precedenti paragrafi dedicati all'esame dei singoli istituti.

complessa e di non semplice ricomposizione per via delle numerose stratificazioni dovute al susseguirsi dei decreti d’urgenza, delle modifiche apportate in sede di conversione in legge, ma anche della sovrapposizione della normativa attuativa di livello secondario e delle interpretazioni della prassi amministrativa talvolta risultate *praeter* o *ultra legem*. Un obiettivo, quello di non creare aree di “pluribeneficiari”, tutt’altro che agevole da raggiungere, considerato che si è scelto (perché di scelta si tratta) di non negare (quasi) a nessuno una provvidenza pubblica di sostegno al reddito, anche a chi forse, nonostante la pandemia, non versava in condizioni di effettivo bisogno. Un obiettivo, ancora, perseguito a tale punto da lasciare scoperte da tutela alcune categorie come quella di parte degli stagionali in somministrazione del settore del turismo e dei lavoratori domestici per il solo mese di marzo e, in toto, quella degli stagionali in regime di somministrazione cessati presso utilizzatori operanti in settori diversi da quello turistico, un insieme di soggetti per i quali lo stato di bisogno poteva “presumersi” al pari di quanto fatto in favore delle diverse classi destinatarie delle indennità Covid-19. Il tutto, non dimenticando che per la categoria dei lavoratori (subordinati e autonomi) frontalieri solo in sede di conversione del d.l. n. 34/2020, è stato introdotto uno strumento protettivo, che per i lavoratori a tempo determinato non stagionali del settore del turismo solo a decorrere dal mese di luglio è stata prevista una misura di tutela del reddito e i marittimi, che per analoga forma di protezione è stata introdotta ad agosto con il d.l. n. 104/2020.

## **5. Spunti per un possibile ripensamento del sistema di tutele reddituali e occupazionali**

Proprio la (ir)rilevanza dello stato di bisogno testé richiamato rappresenta una delle chiavi di lettura attraverso cui valutare gli interventi legislativi a sostegno del reddito introdotti per fronteggiare la crisi economica innescata dalla diffusione del virus. Come si è avuto modo di ribadire più volte, tutte le misure esaminate hanno il carattere di prestazioni assistenziali finanziate con il ricorso all’indebitamento (prevalentemente mediante emissione di titoli del debito pubblico) e, dunque, con oneri a carico della fiscalità generale. Se un simile approccio può giustificarsi con la necessità di fronteggiare la congiuntura negativa determinata dal blocco impreveduto delle attività, di certo, a fronte di evidenti lacune di sistema nella protezione sociale dei soggetti sottooccupati, non può essere assunto quale modello di riferimento per l’adeguamento strutturale delle misure di sostegno al reddito in caso di mancanza involontaria di lavoro. Ciò non solo perché un simile esborso di risorse non è sostenibile nel lungo periodo, specie in un paese come l’Italia che più di altri (unitamente alla Spagna), ha risentito della crisi generata dal Covid-19, trovandosi – all’alba della pandemia – in una fase ancora iniziale di ripresa dal precedente tracollo economico iniziato nel 2008. Ma anche in considerazione del fatto che, l’elevato debito pubblico – destinato a incrementarsi proprio in conseguenza dei provvedimenti emergenziali (tanto quelli da ultimo adottati quanto quelli futuribili in ragione del perdurare dell’epidemia) – costituirebbe un duro ostacolo alla ripresa economica, altresì nella prospettiva dell’accesso agli strumenti di sostegno finanziario faticosamente negoziati a livello europeo e culminati con il raggiungimento del discusso accordo sul c.d. *Recovery Fund* e sul *Next Generation EU*. Senza voler entrare in disquisizioni di politica economica, di certo può

afferinarsi che l'utilizzo di queste risorse presuppone l'elaborazione e l'approvazione da parte della Commissione di Piani di ripresa e di resilienza <sup>(209)</sup> nei quali gli investimenti programmati devono essere accompagnati dalla realizzazione di "riforme". Ed è questo il punto nodale: quali riforme?

A questo proposito, occorre muovere dalla constatazione che la crisi innescata dal Covid-19 presenta, rispetto a quella del 2008, come unico fattore comune la dimensione globale, ma al contempo, se ne discosta per la presenza di numerosi elementi di diversità tra cui l'origine non finanziaria e le ricadute economiche che, a differenza del precedente ciclo negativo, si sono riverberate non su specifici settori, bensì in maniera trasversale (ancorché in misura diversificata) a prescindere dall'ambito di attività, dalla dimensione delle imprese e dal modello organizzativo in esse adottato, avendo come unico "criterio" quello del *quantum* di diffusione del virus e della capacità di reazione dei sistemi sanitari nazionali (e regionali nel caso dell'Italia) e dell'efficacia delle misure di contenimento. Questa differenza, dunque, porta a una prima considerazione: l'uscita dalla situazione di difficoltà non può prescindere da una revisione delle politiche della sanità pubblica, la cui efficienza costituisce condizione necessaria per affrontare la *debacle* economica del 2020 e i relativi strascichi di portata pluriennale <sup>(210)</sup>.

Detto ciò, lasciando da parte *ratione materiae* l'ambito sanitario, gli inediti caratteri della crisi generata dal Covid-19 inducono a ritenere che sia necessario compiere scelte radicali nei due inscindibili e complementari ambiti delle politiche per il lavoro e delle politiche industriali. Sotto questo profilo, la questione che si prospetta e che dovrà essere affrontata, non a caso definita come "nuova questione sociale" <sup>(211)</sup>, può essere riassunta nel seguente interrogativo: in che modo promuovere la ripresa delle attività economiche e garantire al contempo il necessario mix di misure di sostegno al reddito e di misure di politica attiva, alla luce del carattere trasversale della crisi? Come acutamente rilevato, la crisi da Covid-19 ha ingenerato una metamorfosi soggettiva dello stato di bisogno, storicamente circoscritto ai lavoratori subordinati, ora esteso ai lavoratori *lato sensu* intesi, inclusi liberi professionisti e imprenditori individuali, senza o con pochi dipendenti, a cui si aggiungono i soggetti che (privi di un'occupazione già prima dell'epidemia) beneficiano di provvidenze pubbliche di carattere assistenziale <sup>(212)</sup>, emergendo così il carattere interclassista della nuova povertà (tanto di quella già manifesta, quanto di quella post-emergenziale che verrà).

Non è questa la sede per discutere la complessa questione degli strumenti di contrasto alla povertà, ma qui ci si limita a considerare che quella condizione di bisogno non potrà più essere combattuta esclusivamente con misure di tutela del reddito, ma sarà necessario, ancor più nel nuovo contesto socio-economico (tuttora) pandemico, sostenere le imprese ma anche rendere effettive ed efficaci le misure di politica attiva,

---

<sup>(209)</sup> Cfr. il punto A19 delle Conclusioni del negoziato del 21 luglio 2020. Piani che, peraltro, l'Italia non ha ancora presentato all'UE.

<sup>(210)</sup> Cfr. T. TREU, *Diritto e politiche del lavoro tra due crisi*, in DRI, 2020, n. 2, pp. 245 ss.

<sup>(211)</sup> D. GAROFALO, *La dottrina giuslavoristica alla prova del Covid-19: la nuova questione sociale*, in LG, 2020, n. 5, pp. 429 ss. La locuzione era già stata utilizzata in una diversa accezione da V. FILI, *Diritto del lavoro dell'emergenza epidemiologica da Covid-19 e nuova "questione sociale"*, cit., p. 332.

<sup>(212)</sup> Ancora D. GAROFALO, *La dottrina giuslavoristica alla prova del Covid-19: la nuova questione sociale*, cit., p. 430.

peraltro, già presenti nell'ordinamento <sup>(213)</sup> e parzialmente messe in “naftalina” dalla decretazione d'urgenza <sup>(214)</sup>.

L'occasione di mettere mano, ancora una volta (*sic!*), alla materia la fornisce proprio l'accordo concluso a Bruxelles sui fondi di sostegno agli Stati membri in crisi. Infatti, oltre al malcelato riferimento alla condizione italiana relativamente alla semplificazione e all'efficientamento delle procedure per l'approvazione e l'esecuzione delle grandi opere pubbliche <sup>(215)</sup>, non c'è dubbio che, sebbene nell'accordo non sia esplicitamente affermato, le riforme dovranno operare anche su altri aspetti strutturali delle economie dei paesi che intendono utilizzare le risorse messe a disposizione, prevenendosi, ai fini dell'approvazione dei piani di ripresa e di resilienza, che questi siano in linea con gli obiettivi europei relativi alla digitalizzazione e in materia ambientale, oltre che con le “raccomandazioni-Paese” già rivolte dalla Commissione a ciascun Governo nazionale.

Ebbene, digitalizzazione e ambiente racchiudono, specie il secondo, anche il raggiungimento degli obiettivi stabiliti dalla *road map* del *Green New Deal* dell'Unione Europea <sup>(216)</sup>, tra i quali spiccano, nell'ambito della politica industriale, la produzione di acciaio a “carbone zero” entro il 2030 e l'attuazione del Piano per lo sviluppo dell'economia circolare mirato a favorire in alcuni settori (come quelli della produzione tessile, dell'edilizia, dell'elettronica e della plastica) la realizzazione di prodotti “sostenibili” in termini di impatto ambientale.

Ciò richiederà un processo di adeguamento dei sistemi di produzione e delle competenze professionali che, allo stato attuale, costituisce una sfida per il nostro paese considerata l'acclarata fragilità della strumentazione attraverso cui si dovrebbero supportare le transizioni occupazionali <sup>(217)</sup>, non tanto sul piano dell'architettura istituzionale e della disciplina giuridica dell'organizzazione dei “mercati del lavoro” <sup>(218)</sup>, che, dopo il d.lgs. n. 150/2015 può sostanzialmente considerarsi in linea con i modelli dei paesi europei “a legislazione avanzata” <sup>(219)</sup>, quanto piuttosto su quello fattuale-applicativo

<sup>(213)</sup> Riguardo al reddito di cittadinanza, il riferimento è all'art. 4, d.l. n. 4/2019, convertito dalla l. n. 26/2019.

<sup>(214)</sup> Art. 40, d.l. n. 18/2020, che prevedeva una sospensione di due mesi dalla data di entrata in vigore del decreto, successivamente prorogata di altri due mesi dall'art. 76, d.l. n. 34/2020. Peraltro, la sospensione riguardava solo le attività da svolgere in presenza e non operava per quelle di formazione e di orientamento che potevano essere svolte a distanza nonché con riferimento alle offerte di lavoro congrue nell'ambito del Comune di appartenenza (art. 40, comma, d.l. n. 18/2020). In tema si rinvia al contributo di L. VALENTE, *La sospensione delle misure di condizionalità*, in questa sezione.

<sup>(215)</sup> Cfr. il punto A12 delle Conclusioni del negoziato del 21 luglio 2020 nel quale si specifica che, in merito, la Commissione europea fornirà indicazioni ai governi nazionali entro il Consiglio europeo di ottobre.

<sup>(216)</sup> Comunicazione della Commissione Europea COM(2019)640, 11 dicembre 2019.

<sup>(217)</sup> In tema, cfr. L. CASANO, *La riforma del mercato del lavoro nel contesto della “nuova geografia del lavoro”*, Working Paper CSDLE “Massimo D'Antona” – IT, 2017, n. 338.

<sup>(218)</sup> Sull'idea dell'esistenza di tanti mercati del lavoro diversificati a seconda di ciò che in essi si scambia e sull'esigenza di prevedere «sistemi regolatori adeguati e adattabili in funzione delle peculiarità di quello che effettivamente si scambia in ciascuno di questi mercati» si rinvia anche per una più ampia analisi delle posizioni della dottrina, ancora a M. TIRABOSCHI,  *Mercati, regole, valori*, cit., pp. 184 ss.

<sup>(219)</sup> Per un'analisi del d.lgs. n. 150/2015, anche per più ampi riferimenti, si rinvia a E. GHERA, D. GAROFALO (a cura di), *Organizzazione e disciplina del mercato del lavoro nel Jobs Act 2*, Cacucci, 2016, nonché, per una prospettiva comparata, A. SARTORI, *Il Jobs Act e la riforma dei servizi per l'impiego in Italia: finalmente la scelta nel solco dell'Europa?*, in RIDL, 2016, III, pp. 19 ss.

(<sup>220</sup>). Dunque, la più rilevante riforma da realizzare non attiene tanto al profilo legislativo quanto a quello attuativo delle politiche per il lavoro e dell'efficacia della *governance* dei “mercati del lavoro”, anche attraverso meccanismi di riconoscibilità e di validazione delle competenze, specie nel quadro di crisi che con elevata probabilità caratterizzerà i prossimi anni: in tale prospettiva, questo passaggio diventa imprescindibile per evitare la cristallizzazione dell'incremento dei tassi di disoccupazione e della condizione di povertà in cui già versava in epoca pre-pandemica chi beneficia di prestazioni pubbliche assistenziali.

Con ciò non si intende sminuire l'importanza delle tutele reddituali (essendo queste altresì funzionali a sostenere la domanda interna) ma occorrerà intervenire seguendo alcuni criteri. Sotto questo profilo, limitandosi all'ambito lavoristico, il primo è costituito proprio dall'introduzione di misure di sostegno al reddito – specie per chi vive una sistematica condizione di sottoccupazione – idonee a garantire il sostentamento in situazioni di fermo lavorativo sia fisiologico, sia eccezionale ma, evitando elargizioni di denaro pubblico basate esclusivamente sulla presunzione della condizione di bisogno, diversamente, dunque, da quanto accaduto, salvo poche eccezioni (<sup>221</sup>), per il riconoscimento delle “indennità Covid-19”: come rilevato, infatti, l'inadeguatezza del sistema di protezione sociale ha determinato una distribuzione a pioggia che tuttavia, proprio per l'esigenza di fornire risposte in tempi rapidi, ha lasciato scoperte alcune categorie, solo in un secondo momento accolte sotto l'ombrello protettivo delle provvidenze pubbliche. In questa prospettiva, si potrebbe agire in due direzioni, entrambe peraltro già percorse ma che sottendono approcci differenti. Quanto alla prima, si potrebbero introdurre dei meccanismi correttivi alla rigida corrispettività tra contribuzione e prestazioni di disoccupazione alla stregua di quelli già sperimentati in fase di prima applicazione della disciplina della NASpI. Questa possibile linea di intervento sconta, tuttavia, il limite di necessitare del ricorso a meccanismi di solidarietà intercategoriale o persino generale, rispetto ai quali, da un lato, la crisi trasversale rappresenta un forte ostacolo e, dall'altro lato, l'elevato livello di indebitamento pubblico ne rende inopportuno, per usare un eufemismo, l'utilizzo per i riflessi che essi produrrebbero a carico della fiscalità generale. Più convincente, sebbene non del tutto scevra da rischi, appare la seconda direttrice, basata su interventi di natura assicurativo-mutualistica in cui le categorie interessate contribuiscono a precostituire strumenti di tutela reddituale in caso di mancanza di lavoro. D'altra parte, questa è la

---

(<sup>220</sup>) Significativamente M. TIRABOSCHI, *Mercati, regole, valori*, in AA.VV., *Persona e lavoro tra tutele e mercato. Atti delle giornate di studio di diritto del lavoro. Udine, 13-14 giugno 2019*, Giuffrè, 2020, p. 105, nota 21, afferma: «Non è secondario sottolineare che di politiche attive si sia iniziato a parlare nel nostro Paese già all'inizio degli anni Sessanta del secolo scorso senza che, tuttavia, si possa ancora oggi affermare di avere costruito neppure le premesse per il loro funzionamento». L'A., peraltro, in una parte successiva del medesimo studio (pp. 175-177) dedica un approfondimento alla questione, seppure nella diversa prospettiva di cosa debba intendersi per “mercato del lavoro” e quale sia il “bene” in esso scambiato.

(<sup>221</sup>) Una delle poche è costituita dal requisito di accesso all'indennità per il mese di maggio per i titolari di partita iva iscritti alla gestione separata di cui all'art. 2, comma 26, l. n. 335/1995, per i quali l'art. 84, comma 2, d.l. n. 34/2020, prevede la condizione della riduzione di almeno il 33% del reddito conseguito nel secondo bimestre 2020 rispetto al medesimo periodo dell'anno 2019. Sulla necessità di riorientare il sistema di sicurezza sociale verso bisogni accertati e non presunti si rinvia a D. GAROFALO, *Il minimo previdenziale ed assistenziale: bisogno presunto versus bisogno accertato*, in *LG*, 2019, pp. 977 ss.

strada che è stata percorsa con l'estensione dell'obbligo di costituire fondi di solidarietà bilaterali nella riforma del d.lgs. n. 148/2015 e che, in altro ambito, quello della somministrazione di lavoro, pare aver funzionato anche per le categorie sottoccupate, probabilmente (ma la certezza non esiste) al punto tale da indurre il governo, nel contesto emergenziale degli ultimi mesi, a prevedere forme di tutela minori rispetto a quelle garantite ad altre categorie. Questa strada tuttavia andrebbe ponderata attentamente alla luce dei possibili riflessi sul costo del lavoro.

Ma, come detto, occorre affiancare al sostegno al reddito (a prescindere dalla fonte di finanziamento), quale necessario complemento delle tutele del lavoratore/disoccupato, efficaci misure di politica attiva che (anche sotto forma della discussa condizionalità), realizzino un più elevato *matching* domanda-offerta di lavoro, attraverso sistemi o strumenti diretti e/o coordinati a livello centrale (nazionale) dagli operatori istituzionali, idonei a spingere i disoccupati (e i poveri) verso le occasioni di impiego che i mercati offrono e, ove necessario, accompagnando la transizione verso la nuova occupazione mediante misure mirate alla riqualificazione e/o all'acquisizione delle competenze professionali necessarie.

Qualche timida apertura in questa direzione è rinvenibile in tre misure (a dire il vero, si tratta di una misura e di due strumenti) introdotte dal decreto “rilancio”. Quanto alla prima, ci riferisce all'incentivo (ma, appunto, di incentivo si tratta e non di condizionalità) previsto dal d.l. n. 34/2020, destinato ai percettori di ammortizzatori sociali e di reddito di cittadinanza e consistente nell'impiego temporaneo <sup>(222)</sup> nel settore agricolo <sup>(223)</sup> senza gli ordinari riflessi previsti dalle norme che regolano la compatibilità e la cumulabilità tra lo svolgimento di attività lavorativa e il godimento di misure di sostegno al reddito. Sebbene le valutazioni su tale profilo esulino dagli scopi del presente contributo <sup>(224)</sup>, qui ci si limita a evidenziare che quello agricolo costituisce un ambito nel quale il fabbisogno annuale di forza lavoro viene sistematicamente soddisfatto per una quota rilevante attraverso il ricorso alla manodopera straniera. Una dinamica, questa, che – con la chiusura delle frontiere dovuta all'emergenza – ha portato alla luce tutti i limiti dell'attuale sistema di *governance* del mercato del lavoro nel comparto primario, inducendo il governo ad adottare un provvedimento di sanatoria a carattere eccezionale per agevolare la regolarizzazione di rapporti di lavoro in nero e/o la posizione rispetto al soggiorno nel territorio nazionale. Tale procedura di emersione agevolata (peraltro, indirizzata anche al settore del lavoro domestico), al di là delle dichiarazioni di facciata di chi se ne è fatto promotore, prima ancora che la meritevole finalità di dare dignità a chi lavora nei campi attraverso il contrasto alle pratiche di sfruttamento, ha perseguito lo scopo di fornire risposta proprio allo strutturale deficit di manodopera agricola <sup>(225)</sup>.

Ma a parte le specifiche questioni concernenti la procedura straordinaria di “regolarizzazione”, le considerazioni prospettate circa la necessità di centralizzare le funzioni di indirizzo mirate a colmare gli squilibri tra domanda e offerta di lavoro, possono

---

<sup>(222)</sup> Mediante contratto a termine.

<sup>(223)</sup> Art. 94, d.l. n. 34/2020.

<sup>(224)</sup> In proposito, si rinvia al contributo di S. CAFFIO, *Il sostegno al settore agricolo sul versante occupazionale*, nel volume II, sez. III, di quest'opera.

<sup>(225)</sup> Art. 103, d.l. n. 34/2020, che pur non essendo esplicitamente (ed esclusivamente) riferito al settore agricolo, è alle esigenze di tale comparto produttivo che intendeva dare risposte.

estendersi anche alle transizioni occupazionali da e verso altri ambiti produttivi e persino nella direzione di quello che Tiraboschi denomina «mercato del lavoro non produttivo»<sup>(226)</sup>, vale a dire il mercato di quel tipo di occupazione svincolata dal contratto e che va oltre il lavoro salariato<sup>(227)</sup>.

In tale prospettiva, venendo così alla seconda misura a cui sopra si accennava, l'art. 99, d.l. n. 34/2020, ha previsto la costituzione di un nuovo organismo destinato a irrobustire la struttura istituzionale di governo dei mercati del lavoro. Si tratta dell'Osservatorio del mercato del lavoro che, con l'obiettivo di fornire supporto nella programmazione di «adeguate strategie occupazionali, incluse politiche attive per il lavoro e per la formazione»<sup>(228)</sup>, avrà, tra gli altri, i compiti di effettuare studi ed elaborazioni dei dati relativi all'occupazione con particolare riferimento all'analisi per competenze, caratteristiche settoriali, territoriali, sociali, demografiche e di genere; l'individuazione e la definizione dei fabbisogni generati dalle trasformazioni del mercato del lavoro, anche per effetto dei mutamenti conseguenti all'emergenza epidemiologica; l'individuazione di aree prioritarie verso cui indirizzare azioni e interventi per il superamento degli squilibri tra domanda ed offerta di lavoro; il supporto all'individuazione dell'offerta formativa, tecnica e scolastica professionale in base alle richieste dei nuovi profili professionali emergenti; l'analisi di impatto e valutazione delle politiche occupazionali e di sostegno al reddito attivate<sup>(229)</sup>.

Come è possibile rilevare, si tratta di una infrastruttura che sembra pensata espressamente per realizzare quella funzione di indirizzo centralizzata di cui si è detto e la cui importanza per il (mercato del) lavoro che verrà è stata autorevolmente avallata<sup>(230)</sup>. Attraverso essa, si mira a incanalare il *surplus* di offerta lavorativa verso le professionalità e le competenze per le quali si registra un eccesso di domanda, peraltro, anche mediante la costruzione di una rete di coordinamento tra omologhe strutture da costituire (ove ancora inesistenti) a livello regionale, per tenere conto delle peculiarità territoriali, specie sotto il profilo economico-produttivo<sup>(231)</sup>, nella speranza che non si tratti dell'ennesima «buona idea» destinata (come tante altre nel passato) a rimanere tale.

In definitiva, occorre rinverdire la filosofia della *flexicurity*, attraverso la ridefinizione delle competenze in materia di mercato del lavoro, attribuendo maggiore spazio regolatorio e gestionale al legislatore nazionale, specie con riguardo ai servizi (pubblici e privati) per l'impiego e ai servizi per la formazione<sup>(232)</sup>, un indirizzo questo che nonostante la creazione dell'Anpal, quale agenzia tecnica attraverso cui realizzare l'opera di ricentralizzazione prospettata, resta di difficile compimento per via dell'immutato assetto costituzionale del riparto di attribuzioni tra Stato e Regioni.

Tuttavia, pur al cospetto di un quadro istituzionale non propriamente idoneo a favorire simili processi, un ulteriore segnale significativo nella prospettiva delineata si

<sup>(226)</sup> M. TIRABOSCHI,  *Mercati, regole, valori*, cit., p. 187.

<sup>(227)</sup> Il tutto senza trascurare l'importanza che potranno (e forse dovranno) assumere le attività di pubblica utilità, quelle cioè che soddisfano bisogni ineludibili della collettività.

<sup>(228)</sup> Art. 99, comma 1, d.l. n. 34/2020.

<sup>(229)</sup> Art. 99, comma 2, d.l. n. 34/2020.

<sup>(230)</sup> Cfr. B. CARUSO, R. DEL PUNTA, T. TREU, *Manifesto per un diritto del lavoro sostenibile*, Working Paper, in *csd.lec.unict.it*, 2020, pp. 46-47.

<sup>(231)</sup> Art. 99, comma 3, d.l. n. 34/2020.

<sup>(232)</sup> B. CARUSO, R. DEL PUNTA, T. TREU, *Manifesto per un diritto del lavoro sostenibile*, op. cit., p. 47.

rinviene nella costituzione presso l'Anpal del "Fondo nuove competenze" destinato a finanziare percorsi formativi in favore di lavoratori il cui orario di lavoro sia stato ridotto o rimodulato in applicazione di contratti collettivi aziendali o territoriali <sup>(233)</sup>. I progetti formativi definiti dall'autonomia collettiva devono essere finalizzati a far acquisire ai lavoratori le competenze adeguate ai fabbisogni del datore di lavoro in relazione all'introduzione in azienda di innovazioni organizzative, tecnologiche, di processo o di prodotto o di servizi, in una prospettiva di *job retention*, ma anche di incremento dell'occupabilità in vista di una ricollocazione in altre realtà lavorative <sup>(234)</sup>. Concludendo e tornando dunque al punto di partenza, lo stato di bisogno (effettivo) in cui versa chi è privo di lavoro (o chi lo sarà) nel prossimo futuro richiede, sì, risposte di tipo reddituale idonee a dare copertura anche a quelle categorie palesatesi "deboli" di fronte all'improvvisa mancanza di lavoro e per le quali il legislatore ha dovuto dar fondo a tutta la sua creatività per escogitare qualche espediente (sia pur minimale) idoneo a garantirne il sostentamento. Al contempo, accanto a (e forse più di) esse, servono risposte sul piano delle politiche per l'occupazione (e della politica industriale), perché, se da un lato è vero che le norme non creano posti di lavoro, dall'altro lato, il Covid-19 pur avendo modificato (ed è presumibile che continuerà a farlo) le nostre abitudini di vita come pure i sistemi e i modelli di organizzazione del lavoro (di cui il ricorso alla modalità "agile" è solo la manifestazione più evidente), non ha tuttavia toccato, per ciò che ci compete, la nostra Costituzione, nella quale a conferire "cittadinanza" agli individui è ancora il lavoro.

---

<sup>(233)</sup> Art. 88, d.l. n. 34/2020.

<sup>(234)</sup> Art. 3, d.i. 22 ottobre 2020, adottato dal Ministro del lavoro di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, in attuazione dell'art. 88, comma 3, d.l. n. 34/2020.

# Il (mancato) sostegno al reddito per i dirigenti e per i lavoratori domestici: tra l’iniziale esclusione e un parziale ravvedimento

di Stefano Caffio

**Abstract** – Il contributo esamina le misure di tutela reddituale per l'emergenza generata dal Covid-19, riguardo ai dirigenti e ai lavoratori domestici, facendo luce sulle possibili ragioni della esclusione dei primi da qualsiasi forma di protezione nonché sulla tardiva considerazione dei secondi tra quelle bisognose di sostegno al reddito. Le differenze nei livelli salariali ordinariamente percepiti e nella natura e nelle modalità di svolgimento dell'attività lavorativa prestata da dirigenti e domestici rappresentano un efficace terreno di analisi della “nuova questione sociale”, essendone oggetto due categorie di prestatori di lavoro che occupano posizioni opposte nella “gerarchia” della società.

**Abstract** – The essay examines the income protection measures for the emergency arising from the Covid-19, with regard to managers and domestic workers, and sheds light on the possible reasons for the exclusion of the former from any form of protection and the late consideration of the latter among those in need of income support. Differences in wage levels ordinarily perceived and in the nature and carrying out of the work performed by managers and domestic workers represent an effective ground for analysis of the “new social issue”, since these two categories of workers occupy opposite positions in the “hierarchy” of society.

**Sommario:** 1. Premessa: alla ricerca degli esclusi. – 2. Il sostegno al reddito per i lavoratori domestici. – 2.1. Il regime delle incompatibilità e della non cumulabilità. – 3. Brevi considerazioni conclusive.

## 1. Premessa: alla ricerca degli esclusi

L'intento di garantire una forma di tutela reddituale a tutte le categorie di soggetti rimaste definitivamente o temporaneamente prive di lavoro (e di reddito) a causa della pandemia da Covid-19 e non coperte dalle integrazioni salariali sembrava destinato a naufragare per via della iniziale assenza di misure in favore dei lavoratori domestici, ma anche dei frontalieri e dei marittimi (“graziati”, rispettivamente, solo dalla legge di conversione del d.l. n. 34/2020 e dal d.l. n. 104/2020) <sup>(1)</sup> come pure dei dirigenti.

A dire il vero, accorgersi che qualcuno era rimasto escluso dal profluvio di risorse e dal proliferare di inedite indennità, via via introdotte, estese e prorogate dal susseguirsi

---

<sup>(1)</sup> La previsione di una indennità anche per i prestatori di lavoro frontalieri è stata, infatti, introdotta dall'art. 103-*bis*, d.l. n. 34/2020, aggiunto dalla legge di conversione, l. n. 77/2020, mentre per i lavoratori marittimi, la misura è regolata dall'art. 10, d.l. n. 104/2020 conv. in l. n. 126/2020; sul tema si rinvia in questa sezione a S. CAFFIO, *La galassia delle “indennità Covid-19” per “specifiche” categorie di lavoratori: spunti per il ripensamento del modello di tutela del lavoro “discontinuo”*.

della produzione normativa emergenziale, non era agevole, se non altro perché, specie per alcune misure, la delimitazione dell'ambito soggettivo di intervento delle singole "indennità Covid-19" è stata chiara solo all'esito dell'adozione della normazione secondaria (talvolta delegata a dare attuazione alle scarse previsioni di fonte primaria), ovvero dei chiarimenti ad opera della prassi amministrativa (dell'Inps, in particolare, per le indennità da questo gestite ed erogate).

L'unico elemento di certezza, evidente sin dal principio, è stata l'esclusione dei dirigenti dal beneficio di qualsiasi misura: dalla Cig (ordinaria e in deroga) e dall'assegno ordinario erogato dai fondi di solidarietà bilaterale *per tabulas* (ma derogando, sarebbe stato possibile estendere persino ai subordinati apicali, questi strumenti di tutela reddituale); dalla miriade delle altre indennità solo dopo aver scavato, interpretato e ricomposto faticosamente l'arzigogolato (e non di rado, incerto) apparato normativo prodotto e cresciuto durante le settimane del *lockdown*, peraltro arricchito dai provvedimenti adottati nei mesi di ottobre e di novembre in conseguenza della ripresa dei contagi da Covid-19 <sup>(2)</sup>.

Ora, se per i dirigenti il mancato riconoscimento di un sostegno al reddito può avere più di una giustificazione, meno evidenti sono apparse le iniziali scelte (ammesso che di scelte si tratti) di lasciare privi di tutele i lavoratori domestici <sup>(3)</sup>, i lavoratori in regime di somministrazione presso utilizzatori operanti in settori di attività qualificate come stagionali, oltre ai frontalieri, ai marittimi e ai lavoratori in somministrazione presso utilizzatori del settore del turismo e degli stabilimenti termali per il solo mese di marzo (categoria, quest'ultima, in ciò accomunata a quella dei domestici).

Delle ultime quattro categorie si è già detto in altra parte del presente volume <sup>(4)</sup>, sulle prime due ci si sofferma in questo contributo.

Quanto ai dirigenti (che unitamente ai lavoratori somministrati impiegati in attività stagionali diverse da quelle turistiche e termali, sono le uniche categorie del tutto escluse da qualsiasi sostegno pubblico), il mancato riconoscimento di una prestazione per la tutela del reddito (stante il blocco dei licenziamenti per ragioni economiche previsto dall'art. 46, d.l. n. 18/2020), si può spiegare considerando anzitutto le peculiarità delle figure dirigenziali. Sotto questo profilo, infatti, occorre sottolineare che le riduzioni e le sospensioni delle attività dovute all'attuazione delle misure di contenimento del contagio, oltre che non generalizzate, hanno evidentemente colpito maggiormente chi era adibito a mansioni tecnico-produttive in senso stretto perché da svolgere in presenza. Ma analoga considerazione vale riguardo anche alle riduzioni dell'attività aziendale dovute al calo di produzione conseguente alla diminuzione degli scambi e della domanda. In tutte queste situazioni, i dirigenti hanno continuato a prestare attività e, anzi, proprio perché in genere si tratta di figure preposte alla programmazione, alla pianificazione e, in generale, alla gestione aziendale (includendovi anche le funzioni di carattere amministrativo-contabili), le relative attività lavorative si sono

---

<sup>(2)</sup> Il riferimento è ai d.l. n. 137/2020, n. 149/2020, n. 154/2020 e n. 157/2020. Peraltro, le previsioni relative alle indennità Covid-19 contenute negli ultimi tre decreti citati, sono state abrogate e trasfuse nel d.l. n. 137/2020, mediante l'inserimento al suo interno di disposizioni *ad hoc*, ad opera della legge 18 dicembre 2020, n. 176, di conversione del d.l. n. n. 137.

<sup>(3)</sup> Per i quali, l'art. 22, comma 2, d.l. n. 18/2020, convertito dalla l. n. 27/2020, prevede espressamente l'esclusione dei datori di lavoro domestici dalla Cig in deroga ivi regolata.

<sup>(4)</sup> In proposito, anche per altri riferimenti, si rinvia a S. CAFFIO, *La galassia delle "indennità Covid-19" per "specifiche" categorie di lavoratori: spunti per il ripensamento del modello di tutela del lavoro "discontinuo"*, cit.

intensificate in vista della ripresa e, talvolta, anche a fronte del volontario taglio degli stipendi facendosi carico della situazione di difficoltà dell'impresa <sup>(5)</sup>. A ciò si aggiunga che in ragione del contenuto delle mansioni attribuite a questi lavoratori apicali, per essi è stato possibile il più delle volte svolgere l'attività in modalità agile.

In secondo luogo, non va trascurata la circostanza che in frangenti di generalizzato bisogno quale è quello emergenziale e di limitate risorse, la considerazione dei livelli retributivi in genere di gran lunga più elevati rispetto a quelli delle altre categorie (legali) di lavoratori subordinati, può aver indotto il governo a non ritenere sussistente uno stato di bisogno analogo a quello riscontrato dai prestatori inquadrati nei gradini inferiori della scala gerarchica aziendale.

Pur nella consapevolezza che si tratta di congetture (e non potrebbe essere altrimenti se si considera che nella legislazione emergenziale esistono diverse altre scelte inspiegabili che hanno interessato categorie di lavoratori effettivamente sottoprotette), sembrano essere queste le ragioni della mancata previsione di una misura di sostegno al reddito per i dirigenti.

## 2. Il sostegno al reddito per i lavoratori domestici

Con una parabola analoga a quella dei lavoratori in regime di somministrazione impiegati presso utilizzatori del settore turistico e degli stabilimenti termali, i lavoratori domestici sono stati inizialmente del tutto “dimenticati” dai provvedimenti emergenziali, persino dalla l. n. 27/2020 che ha convertito il d.l. n. 18/2020, e solo con il d.l. n. 34/2020, convertito dalla l. n. 77/2020, è stata loro riconosciuta un'indennità per i mesi di aprile e di maggio (ma non per quello di marzo) che non concorre alla formazione del reddito ai fini fiscali, di ammontare pari a 500 euro mensili, a condizione che alla data del 23 febbraio avessero in corso uno o più rapporti di lavoro di durata complessiva (*rectius*, cumulativa) non inferiore a 10 ore settimanali <sup>(6)</sup> e che non fossero assunti in regime di convivenza con il datore di lavoro <sup>(7)</sup>.

Dalla lettura dei requisiti richiesti per fruire dell'indennità, emergono alcune incertezze che attengono principalmente alla individuazione dei potenziali beneficiari.

A questo proposito, occorre anzitutto sottolineare che, al pari di quanto stabilito dalla disciplina relativa alla gran parte delle altre misure introdotte con i provvedimenti emergenziali <sup>(8)</sup>, anche per quella in discorso sono state previste, quali condizioni di accesso all'indennità, l'assenza di titolarità di trattamenti pensionistici e di rapporti di lavoro subordinato a tempo indeterminato diversi da quello domestico <sup>(9)</sup>. Ne deriva che la legittimazione a fruire del beneficio prescinde dallo stato occupazionale del prestatore (cessazione, sospensione o riduzione dell'attività lavorativa) al momento

---

<sup>(5)</sup> Cfr. R. QUERZÈ, *Dirigenti: la corsa a tagliarsi gli stipendi per sostenere le aziende*, in [www.corriere.it/economia/aziende](http://www.corriere.it/economia/aziende), 8 aprile 2020.

<sup>(6)</sup> Avvenuta, come detto, solo con le previsioni di cui all'art. 85, comma 1, d.l. n. 34/2020.

<sup>(7)</sup> Art. 85, comma 2, d.l. n. 34/2020.

<sup>(8)</sup> Le principali eccezioni, in tal senso, riguardano l'indennità prevista per i lavoratori intermittenti e per quelli del settore agricolo, su cui, si rinvia, in questa sezione, anche per altri riferimenti bibliografici, al contributo di S. CAFFIO, *La galassia delle “indennità Covid-19” per “specifiche” categorie di lavoratori: spunti per il ripensamento del modello di tutela del lavoro “discontinuo”*, cit.

<sup>(9)</sup> Art. 85, comma 4, d.l. n. 34/2020.

della richiesta, relativamente al vincolo negoziale che lo lega al datore di lavoro domestico. Ciò se per un verso sembra dare corpo alle ragioni sottese alla tardiva introduzione <sup>(10)</sup> e alla limitata durata della prestazione – essendone prevista l'erogazione solo per i mesi di aprile di maggio –, per l'altro verso, appare una scelta contraddittoria con le disposizioni contenute nel d.P.C.M. 22 marzo 2020, che escludevano dal blocco, o meglio, includevano tra le attività essenziali elencate nell'allegato al provvedimento della presidenza del consiglio, anche quelle di colf e badanti <sup>(11)</sup>.

Tuttavia, questa contraddizione è meno marcata di quanto possa apparire di primo acchito, al punto tale da rendere ingiustificata piuttosto, proprio la minore preoccupazione inizialmente mostrata dal legislatore nei confronti della categoria, come dimostra il successivo “ravvedimento”. Infatti, a ben vedere, il carattere di “essenzialità” dell’assistenza e della collaborazione familiare, non ha impedito la contrazione delle attività che, dunque, al pari di altre, hanno risentito negativamente della diffusione del virus, determinando sospensioni dei rapporti di lavoro numericamente consistenti. Ciò evidentemente tanto in conseguenza dei timori reciproci di possibile contagio da ambo le parti contrattuali, quanto del fatto che molte famiglie, proprio per effetto della forzosa permanenza domiciliare, hanno visto ridimensionate le esigenze che in epoca pre-pandemica le avevano spinte ad acquisire le prestazioni di colf e badanti. Di fronte a questa situazione, i datori di lavoro domestici hanno concesso ferie, riposi prolungati, permessi; in altri casi si è fatto ricorso ad accordi individuali di sospensione con corresponsione della retribuzione, salvo poi recuperare le ore retribuite e non lavorate una volta terminata la pandemia <sup>(12)</sup>. In definitiva, con l’indennità introdotta dall’art. 85, d.l. n. 34/2020, si è inteso dare risposta alle esigenze di quei datori di lavoro e di quei lavoratori che temporaneamente e reciprocamente “non interessati” o impossibilitati rispettivamente a ricevere e a erogare la prestazione di lavoro per le ragioni illustrate, volevano comunque mantenere in vita il vincolo contrattuale fino al momento della cessazione della situazione emergenziale e della ripresa delle ordinarie modalità di svolgimento del rapporto lavorativo, garantendo, al contempo ai domestici una forma di sostegno al reddito.

In questa prospettiva, l’indennità riconosciuta dall’art. 85, d.l. n. 34/2020, si pone, sul piano sistematico, come una sorta di sostituto delle integrazioni salariali dal cui ambito di applicazione la categoria *de qua* è ordinariamente esclusa e per la quale non è stato previsto, come anticipato, neanche l’accesso alle prestazioni in deroga specificamente introdotte dall’art. 22, d.l. n. 18/2020, per fronteggiare le sospensioni e le riduzioni causate dalla diffusione del Covid-19. Riecheggiano, nella disciplina e nella *ratio* della misura protettiva, le finalità originarie della Cig che, come è noto, fece la comparsa nell’ordinamento, con il contratto collettivo corporativo del 13 giugno 1941, attraverso il quale si provvedeva a istituire una integrazione delle retribuzioni degli operai costretti, a causa dello stato di guerra (e, dunque, di una condizione emergenziale), a

<sup>(10)</sup> Prima del d.l. 34/2020, l’unico beneficio previsto, peraltro per i datori e non per i prestatori di lavoro domestici, era quello di cui all’art. 37, d.l. n. 18/2020, con cui è stata introdotta la sospensione degli obblighi contributivi per il periodo dal 23 febbraio al 31 maggio 2020, con differimento al 10 giugno 2020 del termine per effettuare i relativi versamenti.

<sup>(11)</sup> Cfr. l'allegato 1 al d.P.C.M. 22 marzo 2020, che riporta, all’ultimo punto, il codice Ateco n. 97, riferito, appunto a tutte le categorie di datori di lavoro domestico.

<sup>(12)</sup> Cfr. M. FININZIO, V. MELIS, *Colf, badanti e baby sitter: le quattro soluzioni per i datori di lavoro*, in [www.ilsole24ore.com](http://www.ilsole24ore.com), 9 aprile 2020.

effettuare una prestazione a orario ridotto <sup>(13)</sup>. In proposito, si osservò che scopo dell'allora nuovo istituto, era anzitutto quello di garantire al lavoratore «una reintegrazione del salario decurtato da una contrazione di attività», a cui si affiancava quello ulteriore, *a latere datoris*, costituito dal «mantenimento in forza di maestranze per il momento in cui [...] l'economia fosse tornata su un piano di normale svolgimento» <sup>(14)</sup>.

Questi rilievi, letti alla luce della crisi determinata dal Covid-19 (senza voler qui introdurre inappropriati parallelismi con l'emergenza generata dalla “grande guerra”), palesano tutta la loro attualità, sebbene, ritornando alla materia che ci occupa in questa sede, esistono anche altri fattori alla radice della contrazione delle attività di colf e badanti. Infatti, oltre a quanto in precedenza rilevato, occorre considerare che quello del lavoro di cura e assistenza familiare è un settore caratterizzato da un'elevata percentuale di lavoratori irregolari <sup>(15)</sup>, per i quali il datore e il prestatore di lavoro erano impossibilitati, rispettivamente, a rilasciare la dichiarazione di giustificazione ovvero l'autocertificazione per lo spostamento da e verso il luogo di lavoro durante il periodo del *lockdown*. Forse è questa la ragione per la quale le associazioni di categoria, nel richiedere l'introduzione di specifiche misure di sostegno al reddito (ovviamente destinate ai lavoratori domestici regolarmente occupati), avevano fatto pressione affinché fosse contestualmente prevista anche la messa a punto di una sorta di procedura di sanatoria, poi introdotta con l'art. 103, d.l. n. 34/2020. Tale misura eccezionale, ancorché concepita in funzione delle peculiarità del mercato del lavoro del comparto primario, almeno formalmente, non è stata finalizzata a fronteggiare esclusivamente la questione del *deficit* di manodopera agricola, come è possibile evincere dalle condizioni previste per l'accesso alla procedura di emersione agevolata <sup>(16)</sup>. Fortunatamente, dal campo di applicazione della misura di sostegno al reddito introdotta per i domestici, sono stati esclusi i datori di lavoro beneficiari della procedura di emersione *ex art.* 103, evitando così l'aberrante trasposizione in legge di un premio per chi, solo al fine di non pagare di tasca propria il costo della sospensione del rapporto di lavoro da sopportare per il timore di possibili ritorsioni da parte dei lavoratori irregolarmente

---

<sup>(13)</sup> Per una ricostruzione delle origini e della evoluzione della Cassa integrazione guadagni si rinvia a T. CHERCHI, F. D'ATTILIA, *Origine, evoluzione e lineamenti della cassa integrazione guadagni*, Giuffrè, 1952, *passim*; F. CARINCI, *La cassa integrazione guadagni: spunti per una riflessione*, in PD, 1973, pp. 597 ss., spec. p. 600, che in una nota ricostruzione ascriveva al primo modello di cassa integrazione guadagni introdotta nel 1941 (mirata alla stabilizzazione della manodopera nei settori produttivi di provenienza) anche quella disciplinata dai successivi interventi legislativi con cui furono istituiti la Cig edilizia (l. n. 77/1963, l. n. 1359/1964 e l. n. 1058/1971) e agricoltura (l. n. 457/1972); M. MISCIONE, *Cassa integrazione e tutela della disoccupazione*, Jovene, 1978, pp. 32 ss.; M.V. BALLESTRERO, *Cassa integrazione guadagni e contratto di lavoro*, Franco Angeli, 1985, pp. 24 ss.

<sup>(14)</sup> In termini, T. CHERCHI, F. D'ATTILIA, *Origine, evoluzione e lineamenti della cassa integrazione guadagni*, cit., p. 5.

<sup>(15)</sup> Sarebbero circa 1,2 milioni i lavoratori domestici irregolarmente occupati in Italia, pari a circa il 58% del totale. Cfr. V. MELIS, *Colf e badanti: il lavoro in nero sottrae circa 2 miliardi al Fisco*, in [www.il-sole24ore.com](http://www.il-sole24ore.com), 11 dicembre 2019.

<sup>(16)</sup> Su cui, si rinvia al contributo di S. CAFFIO, *Il sostegno al settore agricolo sul versante occupazionale*, nel volume II, sez. III, di quest'opera. Peraltro, secondo i dati forniti dall'osservatorio Inps sui lavoratori domestici, consultabile sul portale istituzionale dell'ente, nel 2019 risultano censiti 848.987 addetti al settore.

occupati, aveva spinto per l'introduzione della procedura straordinaria di regolarizzazione, anche in questo settore.

## 2.1. Il regime delle incompatibilità e della non cumulabilità

L'introduzione dell'indennità per i lavoratori del settore domestico solo a seguito dell'emanazione del d.l. n. 34/2020, ha evitato il ripetersi di numerose incertezze emerse dall'applicazione della disciplina originaria delle indennità riconosciute ad altre categorie di soggetti, dal d.l. n. 18/2020 e, tra queste, quella relativa alla cumulabilità con l'assegno ordinario di invalidità *ex lege* n. 222/1984 <sup>(17)</sup>.

Al riguardo, l'assoluta non cumulabilità con le altre misure di sostegno al reddito previste dai d.l. n. 18/2020 e n. 34/2020 <sup>(18)</sup> viene parzialmente mitigata dalle previsioni concernenti il reddito di cittadinanza. In proposito, è stato previsto un meccanismo di integrazione analogo a quello stabilito per le indennità di cui all'art. 84, d.l. n. 34/2020, in virtù del quale, qualora l'ammontare del reddito di cittadinanza sia inferiore a quello della prestazione specifica per i lavoratori domestici, il primo viene integrato fino a concorrenza della seconda; diversamente, il meccanismo di adeguamento non opera se l'importo del reddito di cittadinanza percepito dal richiedente o dal suo nucleo familiare è pari o superiore a quello dell'indennità prevista per la categoria <sup>(19)</sup>. Tuttavia, occorre considerare che l'Inps ha fornito un'interpretazione restrittiva delle disposizioni che regolano il regime del cumulo tra le due prestazioni, peraltro mai emersa nella prassi relativa alle altre misure di sostegno al reddito menzionate nell'art. 84, comma 13, d.l. n. 34/2020 <sup>(20)</sup>. In buona sostanza, l'Istituto, per il richiedente che appartenga a nucleo familiare beneficiario di reddito di cittadinanza, al fine di verificarne la legittimazione a godere dell'integrazione descritta fino a concorrenza dell'indennità per i domestici, prende in considerazione non l'ammontare mensile della prima prestazione ragguagliandolo a quello mensile dell'indennità categoriale (pari a 500 euro), bensì considera l'ammontare complessivo spettante per i due mesi di aprile e di maggio del reddito di cittadinanza verificando se esso superi o meno

<sup>(17)</sup> Art. 85, comma 4, d.l. n. 34/2020. Il principio viene ribadito nell'art. 86, d.l. n. 34/2020. Su tale questione e, in generale, sul tema della incompatibilità e della incumulabilità delle misure di sostegno al reddito introdotte dalla legislazione emergenziale, si rinvia, in questo volume, al contributo di C. GAROFALO, *L'incumulabilità e l'incompatibilità tra le indennità Covid-19*.

<sup>(18)</sup> In dettaglio, si tratta, dell'indennità per i professionisti e i lavoratori con rapporto di collaborazione coordinata e continuativa (art. 27, d.l. n. 18/2020); dell'indennità per i lavoratori autonomi iscritti alle gestioni speciali dell'Ago (art. 28, d.l. n. 18/2020); dell'indennità lavoratori stagionali del turismo e degli stabilimenti termali (art. 29, d.l. n. 18/2020); dell'indennità lavoratori del settore agricolo (art. 30, d.l. n. 18/2020); dell'indennità lavoratori dello spettacolo (art. 38, d.l. n. 18/2020); del reddito di ultima istanza a favore dei lavoratori danneggiati dal virus SARS-CoV-2 (art. 44, d.l. n. 18/2020, così come modificato dall'art. 78, d.l. n. 34/2020); dell'indennità per i lavoratori danneggiati dall'emergenza epidemiologica da Covid-19 (art. 84, d.l. n. 34/2020); dell'indennità in favore dei lavoratori impiegati con rapporti di collaborazione presso il Coni, il Cip ed enti, società e federazioni a essi collegati (art. 98, d.l. n. 34/2020); del reddito di emergenza (art. 82, d.l. n. 34/2020).

<sup>(19)</sup> Art. 85, comma 3, d.l. n. 34/2020.

<sup>(20)</sup> Per la prestazione riconosciuta ai lavoratori domestici, si rinvia alla circ. Inps n. 65/2020 mentre, con riferimento alle altre prestazioni regolate dall'art. 84, d.l. n. 34/2020, si rinvia alle circ. Inps n. 66/2020 e n. 67/2020.

L'importo complessivo delle somme previste per la seconda dal decreto "rilancio". È evidente che tale interpretazione porta a escludere dal beneficio introdotto dal d.l. n. 34/2020 coloro che (direttamente o indirettamente) fruiscono del reddito di cittadinanza per un importo almeno pari a 1.000 euro, ancorché a tale ammontare si pervenga percependo, ad es., 400 euro in un mese e 600 nell'altro.

La posizione assunta in merito dall'Inps appare discutibile, non rinvenendosi nelle norme che regolano la materia elementi idonei a darvi fondamento, se non altro perché il dato testuale della disposizione di cui all'art. 85, comma 3, terzo periodo, salvo alcune precisazioni incidentali, non differisce da quello dell'art. 84, comma 13, primo periodo; anzi, entrambe le norme, con identica formulazione, prevedono che il reddito di cittadinanza venga integrato «fino all'ammontare della stessa indennità dovuto in ciascuna mensilità».

Se questa dovesse essere l'interpretazione anche per le altre indennità, al momento non esplicitata in nessuna presa di posizione ufficiale da parte dell'Istituto, la deroga al regime di incumulabilità assoluta originariamente stabilita dall'art. 31, d.l. 18/2020, e successivamente attenuata, ne risulterebbe fortemente ridimensionata.

Un ulteriore aspetto da considerare riguarda il cumulo con la Naspi (ma anche con la Dis-Coll) che deve ritenersi ammesso non essendovi nella disciplina dell'indennità per i domestici, disposizioni che depongono in senso contrario. Va tuttavia rilevato che, come per altre indennità regolate dal d.l. n. 34/2020, la possibilità di godere del doppio beneficio non è assoluta, dovendo essere esclusa qualora la fruizione della prestazione di disoccupazione derivi dalla proroga della stessa prevista dall'art. 92, d.l. n. 34/2020. Infatti, tale misura straordinaria, concessa d'ufficio a chi abbia terminato il periodo di fruizione della Naspi tra il 1° marzo e il 30 aprile 2020 <sup>(21)</sup>, è incompatibile con il beneficio di qualsiasi altra indennità prevista dai d.l. n. 18/2020 e n. 34/2020, ivi inclusa anche quella per i lavoratori domestici <sup>(22)</sup>.

### 3. Brevi considerazioni conclusive

A conclusione di queste riflessioni, qualche considerazione meritano alcuni profili di incertezza emersi in fase di prima applicazione dell'indennità riconosciuta ai domestici ed evidenziati nel dossier di accompagnamento alla legge di conversione del d.l. n. 34/2020. Ciò nonostante, tali aspetti sono rimasti privi di esplicita soluzione, ma non per questo, sono da considerare non risolvibili.

In proposito, una prima questione sollevata in sede di esame in Commissione <sup>(23)</sup> concerneva l'opportunità di chiarire se la prestazione spettasse anche qualora i requisiti fossero stati soddisfatti per uno solo dei due mesi. In particolare, l'ipotesi può verificarsi nel caso in cui, a causa della cessazione di uno o più rapporti di lavoro (domestico), al richiedente residuino prestazioni settimanali pari o inferiori a 10 ore

---

<sup>(21)</sup> Art. 92, comma 1, d.l. n. 34/2020. Peraltro, l'art. 5, comma 1, d.l. n. 104/2020, ha ulteriormente prorogato il beneficio di Naspi e Dis-Coll introdotto dal citato art. 92 per un ulteriore periodo di due mesi qualora la fruizione "ordinaria" delle prestazioni di disoccupazione termini nel periodo compreso tra il 1° maggio e il 30 giugno 2020.

<sup>(22)</sup> Al riguardo, infatti, l'art. 92, comma 1, d.l. n. 34/2020, la richiama espressamente tra quelle il cui godimento esclude la possibilità di beneficiare della proroga del trattamento di disoccupazione.

<sup>(23)</sup> Cfr. il dossier di accompagnamento alla legge di conversione, vol. I, p. 511.

(24). Il mancato chiarimento con l'introduzione di una esplicita previsione nel testo normativo è colmabile ove si consideri che, stando alla lettera della disposizione, il requisito deve sussistere alla data del 23 febbraio (25).

Altra questione riguarda l'ipotesi dei regimi orari plurisettimanali, rispetto ai quali, nell'esame svolto dalle Commissioni parlamentari sul disegno di legge di conversione, era sorto il dubbio circa la legittimazione a beneficiare della misura di sostegno reddituale. Anche in tal caso, nel silenzio della legge, stante la *ratio* dell'indennità, deve ritenersi che questa spetti comunque, dal momento che un regime orario con distribuzione multiperiodale della prestazione lavorativa, non incide sulla durata settimanale (media) della stessa, derivandone che qualora questa soddisfi il requisito minimo previsto dall'art. 85, comma 1, d.l. n. 34/2020, i lavoratori avranno diritto a ricevere il contributo economico.

Nulla, di contro, è emerso negli atti parlamentari in merito alle ragioni del mancato riconoscimento dell'indennità per il mese di marzo. Evidentemente, deve aver influito la limitata disponibilità di risorse.

---

(24) L'art. 85, comma 1, d.l. n. 34/2020, come detto, richiede quale requisito di ammissione alla prestazione, la sussistenza di uno o più rapporti di lavoro di durata complessiva superiore a 10 ore settimanali.

(25) Peraltro, si fa presente che l'Inps, nella circ. n. 65/2020, non ha fornito alcuna precisazione in merito, lasciando intendere che effettivamente, il requisito deve sussistere alla data del 23 febbraio 2020.

## I lavoratori autonomi durante l'emergenza epidemiologica Covid-19

*di Carmela Garofalo*

**Abstract** – Il contributo esamina le misure di sostegno al reddito introdotte dalla decretazione emergenziale Covid-19 in favore dei lavoratori parasubordinati e autonomi per i quali il legislatore ha previsto l'erogazione “a pioggia” di sussidi economici, almeno per i mesi di marzo e aprile 2020, sul presupposto di uno stato di bisogno presunto, con una tecnica di progressivo allargamento dei destinatari attinti dalla misura. Per il mese di maggio 2020, invece, sono stati previsti dei criteri di selezione della platea dei beneficiari, legati alla verifica del decremento di reddito in base alla comparazione temporale. In un'ottica sistemica, tali misure possono considerarsi un primo passo verso l'individuazione di strumenti strutturali di sostegno al reddito dei lavoratori autonomi che, storicamente scontano tutele previdenziali e assistenziali minori, se non proprio assenti, rispetto ai lavoratori subordinati.

**Abstract** – The paper analyses the income support measures introduced by the Covid-19 emergency decrees for quasi-subordinate and autonomous workers: on the one hand, for the months of March and April 2020, the legislation has provided a “flow” of economic subsidies, based on the assumption of an alleged state of need, progressively widening the scope of the recipients drawn from the measure; on the other hand, since May 2020, on the other hand, selective criteria, linked to a certified decrease of income over time, have been introduced. From a systemic perspective, these measures can be considered a step towards identifying structural means of income support for self-employed workers, which traditionally receive lesser social security and welfare protections, when receiving any at all, compared to employees' protection standards.

**Sommario:** 1. I lavoratori autonomi alla prova del Covid-19. – 2. Le misure di sostegno al reddito dei lavoratori autonomi nella normativa emergenziale Covid-19. – 2.1. Le indennità previste dai decreti “cura Italia” e “rilancio”. – 2.2. Le indennità riconosciute agli altri lavoratori autonomi iscritti alla Gestione separata dell'Inps. – 3. I lavoratori autonomi iscritti agli enti privati di previdenza obbligatoria: il Fondo per il reddito di ultima istanza. – 4. Il contributo a fondo perduto per i titolari di partita IVA previsto dai decreti “ristori”, “ristori-bis”, “ristori-ter” e “ristori-quater”. – 5. Conclusioni.

### 1. I lavoratori autonomi alla prova del Covid-19

L'emergenza sanitaria che si è abbattuta sul nostro Paese ha letteralmente devastato il tessuto socio-economico che, all'indomani della crisi del 2008, si stava lentamente riprendendo. L'epidemia da Covid-19 produrrà i suoi effetti nel medio-lungo termine come nell'immediato dopoguerra, a cui peraltro si è fatto spesso richiamo durante questo periodo, per cui “contati i danni” sarà necessario recuperare quanto è andato perso. Sarebbe logico replicare che due mesi di blocco totale delle attività non

possono aver prodotto effetti così devastanti, ma tale possibile obiezione non tiene conto che la pandemia si è abbattuta su un'economia già "malata e claudicante", come comprova l'andamento del PIL nel nostro Paese, comparato a quello europeo ovvero dei Paesi più industrializzati, caratterizzato da incrementi a decimali di punto.

Se all'indomani del periodo estivo si riteneva in gran parte superata l'emergenza, la c.d. "seconda ondata" di autunno, con le conseguenti misure restrittive adottate per contenerla, meno stringenti rispetto a quelle di marzo e aprile, ma comunque gravose per l'economia del Paese, rende ancora più incerta la ripresa e gli scenari ai quali andremo incontro.

In questo scenario dai confini mutevoli e precari, è necessario fare i conti con le misure di sostegno apprestate dal Governo in conseguenza del blocco delle attività produttive, che come una sorta di *doping*, stanno dando l'illusione che nulla sia mutato, pur se all'orizzonte aleggia lo spettro del collasso del PIL di oltre 10 punti percentuali a causa della profonda recessione innescata dall'epidemia di Coronavirus (1).

La copiosa, per certi versi schizofrenica, decretazione legislativa e ministeriale emergenziale degli ultimi otto mesi, ha messo in luce da un lato la "fragilità" (dal punto di vista sanitario) di alcune fasce di popolazione e dall'altro lato la debolezza economica di numerose categorie di lavoratori, tra cui gli autonomi, che hanno dovuto fare i conti con l'impossibilità sopravvenuta della loro attività lavorativa con conseguente perdita o sospensione delle commesse e quindi della loro fonte di reddito. A questa platea di lavoratori che scontano tutele previdenziali ridotte, se non del tutto assenti, rispetto ai "collegli" subordinati, il legislatore ha cercato di dare immediata risposta sul piano della protezione sociale attraverso l'erogazione "a pioggia" di sussidi economici, almeno per i mesi di marzo e aprile 2020, sul presupposto di un loro stato di bisogno presunto e quindi indipendentemente dalla verifica dell'entità del danno subito e dell'effettivo stato di necessità, con una tecnica di progressivo allargamento dei destinatari attinti dalla misura. La vicenda dei politici, ai vari livelli, percettori dell'*una tantum* accordata alle partite IVA ne è chiara conferma, rinvigorendo la posizione dei Paesi "frugali", poco convinti, a ragione, dell'affidabilità della nostra classe politica.

La soluzione governativa adottata per i lavoratori autonomi era al momento l'unica percorribile data l'urgenza della situazione, la non omogeneità della platea dei destinatari e l'assenza di un apparato normativo a cui attingere per apprestare nei loro confronti un sostegno al reddito, contrariamente a quanto accaduto per i lavoratori subordinati per i quali, a fronte del blocco dei licenziamenti e della sospensione delle attività produttive, si è fatto ricorso al già rodato sistema degli ammortizzatori sociali, con l'ennesimo trionfo della deroga.

All'indomani del varo dell'etichettato "Bonus 600 euro" è scattata una vera e propria corsa al "click" per accaparrarsi, nel rispetto dell'unico criterio di accesso previsto, ovvero quello cronologico, le risorse finanziarie prima che potessero esaurirsi. Solo sul portale dell'Inps alle ore 11.00 dell'8 aprile 2020 erano già pervenute 3.650.000 richieste, ricordando a tutti, e non solo ai già consapevoli addetti ai lavori, che nel mercato del lavoro, oltre alla subordinazione, v'è un mondo di altri lavoratori (lavoratori autonomi, collaboratori coordinati e continuativi, artigiani, commercianti,

---

(1) Nell'*Economic Outlook* semestrale diffuso dall'OCSE nel giugno 2020, si prevede per quest'anno una riduzione del PIL italiano dell'11,3% nello scenario epidemico attuale, del 14% nel caso di una seconda ondata di contagi.

professionisti ordinistici) con redditi bassi e prestazioni saltuarie e, perciò, altrettanto meritevoli di tutele in quanto non più appartenenti, come nell'immaginario collettivo, ad un'élite professionale caratterizzata da una posizione di privilegio.

Già con la l. n. 81/2017 definita “*Jobs Act* degli autonomi” <sup>(2)</sup>, il lavoro autonomo per la prima volta ha fatto ingresso «nella sua multiforme e complessa morfologia [...] nell'agenda del legislatore “in positivo”, come essenziale fattore di dinamismo del mercato del lavoro e di sviluppo del Paese», confermando l'esistenza di un “lavoro” dai contorni sempre meno netti, oramai lontano da uno stereotipo sociale che vede solo il lavoratore subordinato meritevole di tutele ed il lavoratore autonomo contraente forte e paritario nei rapporti contrattuali con la propria controparte <sup>(3)</sup>, riconoscendo così una «condizione di debolezza contrattuale ed economica che colpisce anche molti iscritti ad albi professionali» <sup>(4)</sup>.

Partendo da questa consapevolezza la l. n. 81/2017 ha esteso ai lavoratori autonomi come definiti all'art. 1 <sup>(5)</sup>, e quindi ad esclusione di quegli operatori economici che si presumono essere giuridicamente ed economicamente forti *ex se* <sup>(6)</sup>, alcune essenziali

<sup>(2)</sup> Si veda M. CORTI, A. SARTORI, *La legge sul lavoro autonomo e lo smart working. La quarta riforma del pubblico impiego. Le nuove linee guida sui tirocini*, in RIDL, 2017, n. 3, spec. pp. 93-94; adde O. RAZZOLINI, *Jobs Act degli autonomi e lavoro esclusivamente personale. L'ambito di applicazione della legge n. 81/2017*, in L. FIORILLO, A. PERULLI (a cura di), *Il jobs act del lavoro autonomo e del lavoro agile*, Giappichelli, 2018, pp. 13 ss. Ma sul punto si veda anche A. PERULLI, *Il Jobs Act del lavoro autonomo e agile: come cambiano i concetti di subordinazione e autonomia nel diritto del lavoro*, Working Paper CSDLE “Massimo D'Antona” – IT, 2017, n. 314, p. 3, la cui riflessione è da tempo incentrata sulla ricerca dei confini tra subordinazione e autonomia, confine «incerto e poroso nonostante il rigore metodologico con cui la *summa divisio* può essere tracciata *in apicibus*». Secondo l'A. il confine «tende vieppiù a sfrangiarsi, e i materiali contenuti nell'uno come nell'altro universo contermini si muovono, trascinati dai fattori della produzione, per essere ricomposti da legislatori intenti a rintracciare, in questo incerto sommovimento, una bussola razionale di regolazione». In questi termini si veda ancora A. PERULLI, *La legge di tutela del lavoro autonomo: profili introduttivi*, in L. FIORILLO, A. PERULLI (a cura di), *Il Jobs Act del lavoro autonomo e del lavoro agile*, cit., p. 4, secondo il quale la soluzione offerta dal legislatore non sembra fornire risposte appaganti alle questioni sul tappeto; da ultimo, i medesimi concetti sono stati riproposti dall'A. in *Capitalismo delle piattaforme e diritto del lavoro. Verso un nuovo sistema di tutele?*, in A. PERULLI (a cura di), *Lavoro autonomo e capitalismo delle piattaforme*, Cedam, 2018, pp. 121 ss.

<sup>(3)</sup> Cfr. E. DAGNINO, *Occupazione e progresso tecnologico nel mondo del lavoro del XXI secolo: tra sostituzione, creazione, localizzazione e forme*, in E. DAGNINO, F. NESPOLI, F. SEGHEZZI (a cura di), [La nuova grande trasformazione del lavoro. Lavoro futuro: analisi e proposte dei ricercatori](#), ADAPT University Press, 2017, p. 100, che si sofferma sui riflessi dei mutamenti epocali che stanno caratterizzando il mondo del lavoro e sulla loro incidenza sulla prestazione di lavoro «che richiede, in molti casi, competenze, autonomia e collaborazione, distaccandosi dal modello fordista di lavoro. Se la figura del lavoratore subordinato, esecutore di una prestazione che si integra in un processo ben delineato ed etero diretto ha caratterizzato il mondo del lavoro del XX secolo, oggi le pratiche di gestione della prestazione comportano l'erosione di questo predominio e più ampi spazi di diffusione del lavoro autonomo».

<sup>(4)</sup> Cfr. D. GAROFALO, *La ritrovata dignità del lavoro autonomo*, in *Labor*, 2019, p. 5; M. CORTI, A. SARTORI, *La legge sul lavoro autonomo e lo smart working. La quarta riforma del pubblico impiego. Le nuove linee guida sui tirocini*, cit., p. 93; A. PERULLI, *Un Jobs Act per il lavoro autonomo: verso una nuova disciplina della dipendenza economica?*, in *DRI*, 2015, n. 1, pp. 109-139.

<sup>(5)</sup> L'art. 1, comma 1, l. n. 81/2017, stabilisce che le disposizioni del capo I «si applicano ai rapporti di lavoro autonomo di cui al titolo III del libro quinto del codice civile, ivi inclusi i rapporti di lavoro autonomo che hanno una disciplina particolare ai sensi dell'articolo 2222 del codice civile».

<sup>(6)</sup> L'art. 1, comma 2, l. n. 81/2017, esclude dal campo di applicazione del capo I «gli imprenditori, ivi compresi i piccoli imprenditori di cui all'articolo 2083 del codice civile». Sul punto si veda S.

tutele previdenziali di carattere generale <sup>(7)</sup> mutate da quelle dei lavoratori subordinati (malattia, gravidanza, congedi parentali, infortunio sul lavoro) <sup>(8)</sup>.

Quanto, invece, alla tutela contro la disoccupazione involontaria, storicamente riconosciuta ai soli lavoratori subordinati, la realizzazione progressiva di uno statuto protettivo per i soli lavoratori parasubordinati è decisamente più recente <sup>(9)</sup> e si è (per ora) arrestata all'art. 15, d.lgs. n. 22/2015, che ha introdotto, inizialmente in via sperimentale <sup>(10)</sup>, l'indennità di disoccupazione per i lavoratori con rapporto di collaborazione coordinata e continuativa (soprannominata DIS-COLL), iscritti in via esclusiva alla Gestione separata dell'Inps (con esclusione di amministratori, sindaci, pensionati e titolari di partita iva), consistente in un trattamento di sostegno al reddito riconosciuto in presenza di requisiti occupazionali (possesso dello stato di disoccupazione *ex art.* 19, d.lgs. n. 150/2015), contributivi (possesso di almeno un mese di contribuzione nel periodo che va dal 1° gennaio dell'anno solare precedente l'evento di cessazione dal lavoro al predetto evento) <sup>(11)</sup> e reddituali (possesso nell'anno solare in cui si verifica l'evento di cessazione dal lavoro, di almeno un mese di contribuzione oppure l'aver intrattenuto un rapporto di collaborazione di durata pari almeno a un mese e che abbia dato luogo ad un reddito almeno pari alla metà dell'importo che dà diritto all'accredito di un mese di contribuzione). Questo terzo requisito è stato poi disapplicato dall'art. 7, l. n. 81/2017, con riferimento alla DIS-COLL riconosciuta a

---

GIUBBONI, *Prime osservazioni sul disegno di legge del Governo in materia di lavoro autonomo non imprenditoriale*, in *MGL*, 2016, n. 4, p. 250.

<sup>(7)</sup> Successivamente l'art. 2-*bis*, d.lgs. n. 81/2015, introdotto dall'art. 1, comma 1, lett. *b*, d.l. n. 101/2019, convertito con modificazioni dalla l. n. 128/2019, ha stabilito che «per i soggetti iscritti alla gestione separata, non titolari di pensione e non iscritti ad altre forme previdenziali obbligatorie, l'indennità giornaliera di malattia, l'indennità di degenza ospedaliera, il congedo di maternità e il congedo parentale sono corrisposti, fermi restando i requisiti reddituali vigenti, a condizione che nei confronti dei lavoratori interessati risulti attribuita una mensilità della contribuzione dovuta alla predetta gestione separata nei dodici mesi precedenti la data di inizio dell'evento o di inizio del periodo indennizzabile».

<sup>(8)</sup> Così D. GAROFALO, *Nuovi modelli organizzativi e nuovi lavori*, in D. GAROFALO (a cura di), *La nuova frontiera del lavoro: autonomo – agile – occasionale*, ADAPT University Press, 2018, p. 14.

<sup>(9)</sup> Invero antecedenti della predetta tutela sono già rinvenibili nel c.d. pacchetto anticrisi del 2008 (art. 19, comma 2, d.l. n. 185/2008, convertito dalla l. n. 2/2009) ove era prevista una misura sperimentale che a certe condizioni accordava ai co.co.pro., iscritti esclusivamente alla Gestione separata Inps, una somma una tantum, in caso di disoccupazione, avendo operato in regime di mono-committenza, in zone o settori dichiarati in crisi. Successivamente, con la l. n. 92/2012 (riforma Fornero) il legislatore è tornato sull'argomento introducendo una nuova disciplina che abroga quella del 2008. Il sostegno al reddito varato nel 2012 si connota per aver perso il carattere di misura sperimentale; per la previsione di un regime transitorio per il triennio 2013-2015 ed infine per la dichiarata prospettiva di una sua sostituzione con la mini-ASpI, poi verificatasi con il d.lgs. n. 22/2015, sia pure con un trattamento *ad hoc*.

<sup>(10)</sup> Rispettivamente gli artt. 1, comma 310, l. n. 208/2015, e 3, comma 3-*octies*, d.l. n. 244/2016, convertito con modificazioni dalla l. n. 19/2017, hanno esteso la tutela indennitaria in questione agli eventi di disoccupazione verificatisi negli anni 2016 e nel primo semestre 2017. A sua volta, l'art. 7, l. n. 81/2017, modificando l'art. 15, d.lgs. n. 22/2015, ha previsto la stabilizzazione della DIS-COLL in favore dei precedenti beneficiari e l'estensione dal 1° luglio 2017 dell'indennità agli assegnisti e ai dottorandi di ricerca con borsa di studio, in relazione agli eventi di disoccupazione verificatisi a decorrere dalla data del 1° luglio 2017.

<sup>(11)</sup> Il requisito contributivo, originariamente di 3 mesi, è stato ridotto ad un mese dall'art. 2, comma 1, del d.l. n. 101/2019, convertito con modificazioni dalla l. n. 128/2019.

decorrere dal 1° gennaio 2017, riconducendo all'anno civile i riferimenti all'anno solare contenuti nell'art. 15, d.lgs. n. 22/2015 <sup>(12)</sup>.

Rimangono, invece, esclusi dalla tutela in questione i lavoratori autonomi <sup>(13)</sup>, ed in particolare quelli iscritti in via esclusiva alla Gestione separata dell'Inps pur se sottoposti ai medesimi obblighi di versamento contributivo dei collaboratori e nonostante le continue sollecitazioni provenienti dalle Istituzioni europee sulla necessità dell'implementazione di tutele previdenziali effettive ed efficienti per tutti i lavoratori, sul presupposto che «l'accesso alla sicurezza sociale è un diritto fondamentale che, conformemente al diritto dell'UE, alle leggi e prassi nazionali, è parte integrante del modello sociale europeo» <sup>(14)</sup>.

Gli sforzi profusi dal legislatore nell'ultimo triennio verso i lavoratori autonomi, tuttavia, non sono stati minimamente adeguati ad arginare le ricadute disastrose della recente emergenza sanitaria, ponendo nuovamente al centro del dibattito giuslavoristico l'esigenza di riprendere «l'impostazione solidaristica e di universalismo selettivo dei vari istituti di *welfare*» <sup>(15)</sup> in grado di rispondere meglio e in modo più equo ai bisogni fondamentali dei cittadini lavoratori e, con specifico riferimento al lavoro autonomo, in grado di cogliere la sua profonda articolazione che non sempre sollecita le stesse esigenze di regolamentazione e le stesse istanze di tutela <sup>(16)</sup>.

Viene allora da porsi l'interrogativo se le misure adottate dalla decretazione emergenziale degli ultimi mesi in favore dei lavoratori autonomi, da avere natura prettamente assistenziale, possano divenire la base da cui partire per l'introduzione strutturale di «un ammortizzatore sociale» finalizzato al sostegno ai professionisti nei periodi di forte riduzione del reddito <sup>(17)</sup>.

<sup>(12)</sup> Cfr. D. GAROFALO, *Stabilizzazione ed estensione della DIS-COLL*, in D. GAROFALO (a cura di) *La nuova frontiera del lavoro: autonomo – agile – occasionale*, cit., pp. 180 ss.

<sup>(13)</sup> Sul versante del lavoro autonomo deve menzionarsi la prestazione «per la cessazione dell'attività» riconosciuta agli esercenti attività commerciali che sembra più propriamente presentare i caratteri di una prestazione di accompagnamento al regime pensionistico. Ci si riferisce alla disciplina dettata dal d.lgs. n. 207/1996, *Indennizzo per la cessazione dell'attività commerciale*, approvato in attuazione della delega conferita dall'art. 2, comma 43, l. n. 549/1995. L'ambito di applicazione della norma era riferito ai soggetti i quali, nel periodo compreso tra il 1° gennaio 1996 e il 31 dicembre 1998 esercitassero «in qualità di titolari o di coadiutori, attività commerciale al minuto in sede fissa, anche abbinata ad attività di somministrazione al pubblico di alimenti e bevande, ovvero che esercitano attività commerciale su aree pubbliche» (art. 1). L'indennizzo era poi stato esteso, ai sensi dell'art. 59, comma 58, l. n. 449/1997, altresì «agli agenti e ai rappresentanti di commercio e agli esercenti attività di somministrazione al pubblico di alimenti e bevande». Per un'analisi del provvedimento, si veda O. RAZZOLINI, *Art. 35 – Modifiche al decreto-legge 29 novembre 2008, n. 185, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 gennaio 2009 n.2*, in L. NOGLER, M. MARINELLI (a cura di), *La riforma del mercato del lavoro. Commento alla legge 4 novembre 2010, n. 183*, Utet, 2012, pp. 352-358, spec. p. 353.

<sup>(14)</sup> Si veda la Risoluzione del Parlamento europeo del 14 gennaio 2014 sulla protezione sociale per tutti, compresi i lavoratori autonomi (2013/2111(INI)); Raccomandazione del Consiglio europeo dell'8 novembre 2019 sull'accesso alla protezione sociale per i lavoratori subordinati e autonomi (2019/C 387/01).

<sup>(15)</sup> Cfr. B. CARUSO, R. DEL PUNTA, T. TREU, *Manifesto per un diritto del lavoro sostenibile*, in <http://csdle.lex.unict.it/>, 20 maggio 2020, pp. 59 ss.

<sup>(16)</sup> Cfr. M. MARAZZA, F. SCARPELLI, P. SORDI, *I giuslavoristi di fronte all'Emergenza Covid-19*, in *Giustiziacivile.com*, 17 marzo 2020.

<sup>(17)</sup> Un tentativo in tal senso era contenuto nell'art. 6, l. n. 81/2017, che delegava il Governo ad adottare entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore della legge, uno o più decreti legislativi, nel

## 2. Le misure di sostegno al reddito dei lavoratori autonomi nella normativa emergenziale Covid-19

L'interrogativo rende necessario analizzare le misure di sostegno al reddito dei lavoratori autonomi, in parte anticipate dal d.l. n. 9/2020 per quelli operanti nelle sole "zone rosse" e successivamente contenute negli artt. 27, 28, 44 e 44-*bis*, d.l. n. 18/2020, convertito con modificazioni nella l. n. 27/2020 (d'ora in poi decreto "cura Italia"), nell'art. 34, d.l. n. 23/2020, convertito con modificazioni nella l. n. 40/2020 (d'ora in poi decreto "liquidità"), negli artt. 78 e 84, d.l. n. 34/2020, convertito con modificazioni nella l. n. 77/2020 (d'ora in poi decreto "rilancio"), negli artt. art. 9 e 13, d.l. n. 104/2020, conv. con mod. nella l. n. 126/2020 (d'ora in poi decreto "agosto") e da ultimo nell' art. 15 d.l. n. 137/2020 convertito nella l. n. 176/2020 (d'ora in poi decreto "ristori") e nell' art. 9 d.l. n. 157/2020 (d'ora in poi decreto "ristori-*quater*"), successivamente abrogato e riproposto ad opera della l. n. 176/2020 nell'art. 15 *bis* del d.l. n. 137/2020 <sup>(18)</sup>.

### 2.1. Le indennità previste dai decreti "cura Italia" e "rilancio"

Le due indennità previste dagli artt. 27 e 28, decreto "cura Italia", hanno in comune il *quantum* e le condizioni di accesso, differenziandosi per il campo di applicazione e per le risorse finanziarie stanziata a copertura.

Sotto il primo profilo, l'art. 27 si rivolge ai liberi professionisti titolari di partita iva attiva alla data del 23 febbraio 2020 <sup>(19)</sup>, compresi i partecipanti agli studi associati o

---

rispetto del seguente principio e criterio direttivo: «abilitazione degli enti di previdenza di diritto privato, anche in forma associata, ove autorizzati dagli organi di vigilanza, ad attivare, oltre a prestazioni complementari di tipo previdenziale e socio-sanitario, anche altre prestazioni sociali, finanziate da apposita contribuzione, con particolare riferimento agli iscritti che abbiano subito una significativa riduzione del reddito professionale per ragioni non dipendenti dalla propria volontà o che siano stati colpiti da gravi patologie». La delega è rimasta inattuata per scadenza dei termini. Sul punto si veda V. FILÌ, *Nuove sfide, tutele e opportunità per i professionisti nelle deleghe della L. n. 81/2017*, in D. GAROFALO (a cura di) *La nuova frontiera del lavoro: autonomo – agile – occasionale*, cit., pp. 335 ss.

<sup>(18)</sup> La l. 18 dicembre 2020, n. 176, ha da un lato convertito con modificazioni il d.l. n. 137/2020 (c.d. decreto "ristori") e dall'altro, con l'art. 1, comma 2, ha abrogato le disposizioni dei successivi decreti "ristori" di cui ai dd.ll. nn. 149/2020, 154/2020 e 157/2020), trasponendo il relativo contenuto all'interno di nuovi articoli aggiunti al d.l. n. 137/2020. Al fine di facilitare la lettura, di volta in volta verrà indicato entro parentesi nel corpo del testo il riferimento normativo attuale risultante all'esito della conversione in legge del d.l. n. 137/2020.

<sup>(19)</sup> La problematica relativa ai professionisti che non risultavano iscritti alla Gestione Separata dell'Inps alla data del 23 febbraio 2020, pur avendo inviato all'Agenzia delle Entrate la comunicazione di inizio attività e quindi aperto la partita iva con decorrenza precedente al 23 febbraio 2020, è stata risolta dall'Inps nel seguente modo: per i professionisti che hanno aperto la partita iva con decorrenza antecedente l'anno di imposta 2019, in presenza di iscrizione tardiva alla Gestione Separata (quindi, dopo il 23 febbraio 2020 e con effetto retroattivo), al fine di evitare comportamenti fraudolenti, l'istanza di riesame sarà accolta purché il contribuente abbia regolarmente compilato il quadro RR – Sezione II – della dichiarazione dei redditi relativa agli anni successivi all'inizio dell'attività; per coloro che, invece, hanno iniziato l'attività nel corso dell'anno di imposta 2019, con tempestiva

società semplici svolgenti attività di lavoro autonomo di cui all'art. 53, comma 1, TUIR nonché ai lavoratori titolari di rapporto di collaborazione coordinata e continuativa attivi alla medesima data, tutti iscritti alla Gestione separata di cui all'art. 2, comma 26, l. n. 335/1995 (d'ora innanzi per brevità Gestione Separata dell'Inps) <sup>(20)</sup>. L'art. 96 riconosce poi l'indennità ai titolari di rapporti di collaborazione con gli enti dello sport e le società e associazioni sportive dilettantistiche <sup>(21)</sup>.

L'art. 28, invece, è indirizzato ai lavoratori autonomi iscritti alle gestioni speciali dell'Ago (artigiani, commercianti, coltivatori diretti, mezzadri, coloni) nonché agli imprenditori agricoli professionali iscritti alla gestione autonoma agricola, ai coadiuvanti e coadiutori artigiani, ai commercianti e lavoratori agricoli iscritti nelle rispettive gestioni autonome. Nel novero dei destinatari, il MEF, nelle FAQ pubblicate sul proprio sito, ha ricompreso anche i soci di società di persone <sup>(22)</sup> o di capitali e gli agenti e rappresentanti di commercio <sup>(23)</sup>.

Ai beneficiari è corrisposta dall'Inps <sup>(24)</sup> un'indennità pari a 600 euro prevista inizialmente solo per il mese di marzo 2020, poi estesa al mese di aprile dall'art. 84, commi 1 e 4, decreto "rilancio", senza necessità di ulteriore domanda, ove già concessa per il mese precedente <sup>(25)</sup>.

Il *bonus* non concorre alla formazione del reddito imponibile ai sensi del TUIR e, per il periodo di fruizione, non dà diritto né all'accredito di contribuzione figurativa né all'assegno per il nucleo familiare.

Per accedervi i richiedenti non devono essere titolari di trattamento pensionistico diretto e non devono risultare iscritti, alla data di presentazione della domanda, ad altre forme di previdenza obbligatorie.

---

comunicazione all'Agenzia delle Entrate, dal momento che non sono ancora decorsi i termini per gli adempimenti fiscali e contributivi da parte del professionista, il pagamento del *bonus* è riconosciuto in presenza di iscrizione alla Gestione Separata pervenuta all'Istituto in un periodo successivo al 23 febbraio 2020, purché il beneficiario allegghi all'istanza di riesame la ricevuta della comunicazione di inizio attività (modello AA9) dalla quale risulti l'inizio dell'attività antecedente al 23 febbraio 2020.

<sup>(20)</sup> Si veda circ. Inps 30 marzo 2020, n. 49.

<sup>(21)</sup> L'art. 98, d.l. n. 34/2020, prevede il "Bonus 600 euro" in favore di tali soggetti anche per i mesi di aprile e maggio 2020.

<sup>(22)</sup> Sulla posizione contributiva del socio si veda Cass. 11 marzo 2010, n. 5875, nonché Trib. Pesaro 25 ottobre 2013, n. 366, in *RIDL*, 2014, n. 3, p. 658, con nota di F. OLIVELLI, *Due casi di esclusione dell'obbligatorietà dell'iscrizione del lavoratore nella c.d. gestione commercianti*; entrambe le pronunce confermano l'obbligo d'iscrizione alla Gestione Commercio del socio di società in nome collettivo, sulla base della personalità, abitudine e prevalenza dell'attività. Si veda altresì O. RAZZOLINI, *Art. 35 – Modifiche al decreto-legge 29 novembre 2008, n. 185, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 gennaio 2009 n. 2*, cit., p. 355.

<sup>(23)</sup> In un primo tempo il MEF aveva negato agli agenti di commercio l'indennità di 600 euro includendoli invece tra i percettori del reddito di ultima istanza. A seguito di una sollecitazione da parte delle organizzazioni di categoria (Fnaarc Confcommercio, Filcams Cgil, Fisascat Cisl, Uiltucs Uil, Ugl, Usarci), il MEF ha cambiato posizione con l'avallò dell'Inps che ha ricompreso tra i beneficiari «i soggetti obbligatoriamente iscritti alla gestione autonomi commercianti oltre che alla previdenza integrativa obbligatoria presso l'Enarsarco» (circ. Inps n. 49/2020, cit.).

<sup>(24)</sup> Sulla procedura di presentazione delle domande si veda circ. Inps n. 49/2020, cit., § 6, e mess. Inps 2 aprile 2020, n. 1464.

<sup>(25)</sup> Si veda circ. Inps 29 maggio 2020, n. 66.

L'indennità viene corrisposta dall'Inps, previa domanda dell'interessato, nei limiti di spesa consentiti, rispettivamente di euro 203,4 milioni per quella di cui all'art. 27 e di euro 2.160 milioni per quella di cui all'art. 28.

Spostando ora l'attenzione sulle peculiarità dell'intervento legislativo emergenziale, come anticipato in premessa, trattasi di una misura a vocazione assistenziale basata su uno stato di bisogno presunto in quanto ancorata alla verifica non dell'effettiva perdita del reddito o di un'anzianità contributiva minima, ma unicamente all'iscrizione del beneficiario, in maniera esclusiva, o alla Gestione separata dell'Inps o a quella speciale dell'Ago creando un collegamento, al fine di individuare i destinatari del beneficio, tra le prestazioni erogate e i rapporti assicurativi dei lavoratori interessati.

L'iscrizione, infatti, permette all'Inps di creare la posizione contributiva e l'aggiornamento degli eventi di interesse della posizione stessa per una sua corretta gestione.

L'unico limite al riconoscimento del *bonus* è l'esaurimento delle risorse finanziarie ad esso destinate, circostanza che ha posto dei dubbi sull'equità di una simile previsione nella misura in cui l'esclusione per assenza di risorse genera un'intollerabile disparità di trattamento tra soggetti che si trovano nella medesima situazione e che hanno diritto alla previdenza e all'assistenza <sup>(26)</sup>.

All'indomani dell'entrata in vigore del c.d. decreto "cura Italia", inoltre, ci si è interrogati sulla cumulabilità tra le indennità in esame e quella precedentemente prevista, e non abrogata, dall'art. 16, d.l. n. 9/2020, rubricato *Indennità lavori autonomi*, che riconosce, per un massimo di tre mesi, ai titolari di attività d'impresa, iscritti all'assicurazione generale obbligatoria e alle forme esclusive e sostitutive della medesima, nonché alla Gestione separata dell'Inps che svolgono attività lavorativa alla data del 23 febbraio 2020 nei comuni individuati nell'allegato 1 del d.P.C.M. 1° marzo 2020 (c.d. "zone rosse"), un'indennità mensile di 500 euro parametrata all'effettivo periodo di sospensione dell'attività.

Il potenziale conflitto tra le due indennità è stato risolto in sede di conversione del decreto "cura Italia" dalla l. n. 27/2020 che ha inserito nell'articolato normativo l'art. 44-*bis*. Tale norma, infatti, riproduce il contenuto dell'art. 16, d.l. n. 9/2020, con un allargamento della platea dei destinatari della misura ora individuata nei collaboratori coordinati e continuativi, nei titolari di rapporti di agenzia e di rappresentanza commerciale e nei lavoratori autonomi o professionisti ivi compresi i titolari di attività di impresa iscritti alla gestione generale obbligatoria e alle forme esclusive e sostitutive della medesima, nonché alla Gestione separata dell'Inps che svolgono attività lavorativa alla data del 23 febbraio 2020 nelle "zone rosse" di cui al d.P.C.M. 1° marzo 2020 o siano ivi residenti o domiciliati.

Viene loro riconosciuta un'indennità "aggiuntiva" (rispetto a quella di cui agli artt. 27 e 28) di 500 euro per un massimo di tre mesi, fermo restando il tetto di spesa e le altre condizioni previste dall'art. 16, d.l. n. 9/2020.

Ne discende che le diverse indennità sono, per queste categorie di lavoratori, cumulabili tra loro, sollevando qualche dubbio sulla scelta del legislatore di prevedere, a fronte di una sospensione delle attività generalizzata sul tutto il territorio nazionale, che solo alcuni soggetti (quelli che svolgono attività lavorativa o risiedono o

---

<sup>(26)</sup> F. SCARPELLI, *Il lavoro autonomo nell'emergenza tra bisogno, (poche) tutele, regole del contratto*, in O. BONARDI, U. CARABELLI, M. D'ONGHIA, L. ZOPPOLI (a cura di), *Covid-19 e diritti dei lavoratori*, Ediesse, 2020, p. 236.

domiciliano nelle “zone rosse”) possano godere di un beneficio esclusivo e aggiuntivo rispetto a quello riconosciuto per la generalità degli aventi diritto <sup>(27)</sup>.

Dopo aver erogato “a pioggia” nei mesi di marzo e aprile 2020 il “Bonus 600 euro” ai soggetti individuati negli artt. 27 e 28 decreto “cura Italia”, l’Esecutivo ha cambiato rotta e per il mese di maggio 2020 ha riconosciuto un’indennità di 1.000 euro che non concorre alla formazione del reddito ai sensi del TUIR, solo ai liberi professionisti titolari di partita iva attiva alla data di entrata in vigore del decreto “rilancio” (19 maggio 2020), iscritti alla Gestione separata dell’Inps, non titolari di pensione e non iscritti ad altre forme di previdenza obbligatorie, purché abbiano subito una comprovata riduzione pari almeno al 33% del reddito del secondo bimestre 2020, rispetto al reddito del secondo bimestre 2019 <sup>(28)</sup>.

La domanda per la fruizione del beneficio deve essere obbligatoriamente presentata all’Inps anche se si è già fruito dell’analogo *bonus* per i mesi di marzo e aprile, corredata dall’autocertificazione del possesso dei requisiti di accesso. La stessa indennità è corrisposta ai lavoratori titolari di rapporti di collaborazione coordinata e continuativa che abbiano cessato il rapporto di lavoro alla data di entrata in vigore del decreto “rilancio” <sup>(29)</sup>.

Si passa, quindi, almeno per i lavoratori autonomi, ad una misura ancorata all’effettivo stato di necessità verificato in base ad una riduzione reddituale di almeno il 33%. Inizia così a delinearsi per i lavoratori autonomi un primo criterio reddituale di accesso alle misure di sostegno, mentre per i collaboratori rimane invariato quello di cui all’art. 27, decreto “cura Italia”.

Rimangono invece esclusi da quest’ultimo intervento i beneficiari dell’indennità *ex art.* 28, decreto “cura Italia”, i quali, però possono essere ricompresi tra i destinatari di un’altra misura compensativa introdotta dall’art. 25 del decreto “rilancio”, che consiste nel riconoscimento, in presenza delle condizioni ivi previste (commi 4, 5 e 6), di un contributo a fondo perduto commisurato alla diminuzione del fatturato causata dall’emergenza Covid-19, di importo non inferiore a 1.000 euro per le persone fisiche (2.000 euro per i soggetti diversi dalle persone fisiche) erogato direttamente dall’Agenzia delle Entrate a «soggetti esercenti attività d’impresa e di lavoro autonomo e di reddito agrario, titolari di partita iva» <sup>(30)</sup>.

L’accesso al contributo è compatibile con la percezione delle indennità corrisposte per i mesi di marzo e aprile 2020 stante il tenore del comma 2 dell’art. 25, decreto “rilancio”, che esclude dal campo di applicazione della misura solo i contribuenti che hanno diritto alla percezione dell’indennità *ex artt.* 27 e 38, decreto “cura Italia” (indennità lavoratori dello spettacolo), nonché i dipendenti e i professionisti iscritti agli

---

<sup>(27)</sup> Cfr. G.G. CRUDELI, *Misure di sostegno al reddito dei lavoratori autonomi e atipici*, in A. PILEGGI (a cura di), *Il diritto del lavoro dell’emergenza epidemiologica*, LPO, 2020, p. 99.

<sup>(28)</sup> Cfr. art. 84, comma 2, d.l. n. 34/2020 (c.d. decreto “rilancio”). Viene, altresì, precisato che il reddito è individuato secondo il principio di cassa come differenza tra ricavi e compensi percepiti e le spese effettivamente sostenute nel periodo interessato e nell’esercizio dell’attività, comprese le eventuali quote di ammortamento.

<sup>(29)</sup> L’art. 9, comma 8, d.l. n. 104/2020, prevede che decorsi quindici giorni dalla data del 15 agosto 2020, di entrata in vigore del medesimo decreto (ossia lunedì 31 agosto, primo giorno seguente non festivo) si decade dalla possibilità di richiedere le indennità di cui all’art. 84, decreto “rilancio”.

<sup>(30)</sup> Si veda circ. AE 13 giugno 2020, n. 15/E.

enti di diritto privato e di previdenza obbligatoria, non menzionando anche quelli di cui all'art. 28.

## 2.2. Le indennità riconosciute agli altri lavoratori autonomi iscritti alla Gestione separata dell'Inps

Completano la platea dei destinatari del “Bonus 600 euro”<sup>(31)</sup>, altri lavoratori autonomi individuati nell'art. 2, lett. *c* e *d*, d.m. 30 aprile 2020, n. 10, e cioè «i lavoratori, privi di partita iva, non iscritti ad altre forme previdenziali obbligatorie, che nel periodo compreso tra il 1° gennaio 2019 e il 23 febbraio 2020 siano stati titolari di contratti autonomi occasionali riconducibili alle disposizioni di cui all'art. 2222 del codice civile e che non abbiano un contratto in essere alla data del 23 febbraio 2020», purché per tali contratti vi sia stata, alla stessa data, l'iscrizione alla Gestione separata dell'Inps con accredito nello stesso arco temporale di almeno un contributo mensile (lett. *c*). Hanno altresì diritto gli incaricati alle vendite a domicilio di cui all'art. 19, d.lgs. n. 114/1998, con reddito annuo 2019 derivante dalle medesime attività superiore a 5.000 euro, titolari di partita iva attiva e iscritti alla Gestione separata dell'Inps e non anche ad altre forme previdenziali obbligatorie (lett. *d*)<sup>(32)</sup>.

Queste categorie di lavoratori, o perché non svolgono l'attività autonoma in maniera abituale, e quindi non sono titolari di partita iva, o perché non possono qualificarsi come professionisti, pur se iscritti alla Gestione separata dell'Inps, sono stati esclusi dal campo di applicazione dell'art. 27, decreto “cura Italia”.

Per tali motivi il richiamato decreto ministeriale ha ritenuto di garantire loro, per il mese di marzo 2020, un'indennità di 600 euro che non concorre alla formazione del reddito imponibile ai sensi del TUIR, erogata direttamente dall'Inps e finanziata con le risorse destinate al Fondo per il reddito di ultima istanza di cui all'art. 44, comma 1, decreto “cura Italia” (*infra*)<sup>(33)</sup>.

La misura è stata poi prorogata anche per i mesi di aprile e maggio 2020, alle medesime condizioni, dall'art. 84, comma 8, decreto “rilancio”, pur se la copertura finanziaria

<sup>(31)</sup> Per le altre categorie di lavoratori non autonomi destinatari del “Bonus 600” si rinvia al contributo di S. CAFFIO, *La galassia delle “indennità Covid-19” per “specifiche” categorie di lavoratori: spunti per il ripensamento del modello di protezione sociale del lavoro “discontinuo”*, nella sez. III di questo volume.

<sup>(32)</sup> Come previsto dall'art. 44 del d.l. n. 269/2003, a decorrere dal 1° gennaio 2004, gli incaricati alle vendite a domicilio hanno l'obbligo di iscrizione alla Gestione separata Inps solo qualora il reddito annuo derivante da dette attività sia superiore ad euro 5.000. In questi casi è obbligatorio versare i contributi sulla parte di reddito eccedente euro 5.000, per 1/3 a carico del contribuente venditore porta a porta e per 2/3 a carico dell'azienda mandante.

<sup>(33)</sup> L'art. 1, d.m. 30 aprile 2020, n. 10, dispone che le risorse a valere sul Fondo per il reddito di ultima istanza di cui all'art. 44, comma 1, d.l. n. 18/2020, disponibili per gli interventi di cui al medesimo decreto ministeriale conseguentemente all'individuazione della quota del limite di spesa da destinare al sostegno al reddito dei professionisti ai sensi del d.m. 28 marzo 2020, sono pari ad euro 220 milioni per il 2020. Le risorse disponibili così individuate costituiscono il limite di spesa per il riconoscimento delle indennità di cui all'art. 2, d.m. n. 10/2020. La copertura di quanto previsto dal decreto è assicurata dall'autorizzazione di spesa di cui all'art. 44, d.l. n. 18/2020, tenuto conto della variazione incrementativa effettuata con d.m. 27 aprile 2020, n. 53073, del MEF in attuazione dell'art. 126, d.l. n. 18/2020.

non viene più garantita dal Fondo per il reddito di ultima istanza, ma da risorse all'uopo destinate dal comma 12 del medesimo articolo.

Successivamente l'art. 9, comma 2, lett. *c* e *d*, decreto “agosto”, ha previsto per la platea di beneficiari sopra individuata che in conseguenza dell'emergenza epidemiologica da Covid-19 hanno cessato, ridotto o sospeso la loro attività o il loro rapporto di lavoro, un'indennità onnicomprensiva *una tantum* (e quindi non riconosciuta per uno specifico mese) di euro 1.000 <sup>(34)</sup>. Tale misura è stata, da ultimo, nuovamente riconosciuta, per il medesimo importo e agli stessi soggetti già beneficiari dell'indennità di cui all'art. 9 decreto “agosto”, dall'art. 15, comma 1, decreto “ristori” e dall'art. 9 decreto “ristori-*quater*” (ora art. 15 *bis* d.l. n. 137/2020 conv. in l. n. 176/2020) <sup>(35)</sup>. I criteri di accesso al *bonus* per i lavoratori autonomi occasionali e per gli incaricati alle vendite a domicilio sono più stringenti rispetto a quelli previsti dagli artt. 27 e 28, d.l. n. 18/2020, presupponendo per la prima categoria un requisito contributivo minimo (pari ad un mese) mutuato dalla disciplina della DIS-COLL e per la seconda un requisito reddituale collegato all'obbligo di iscrizione alla Gestione separata dell'Inps ove superata la soglia di reddito annuo di 5.000 euro <sup>(36)</sup>.

In questo modo si è nuovamente selezionata la platea dei destinatari in base ai loro rapporti assicurativi da cui discende, secondo l'impostazione adottata dall'Esecutivo, lo stato di “lavoratore” meritevole di tutela, soprattutto a fronte di prestazioni rese con discontinuità o in modo occasionale.

Per i lavoratori sopra individuati si prevede che per accedere all'indennità Covid-19 gli stessi, alla data di presentazione della domanda, oltre a non essere beneficiari di trattamento pensionistico diretto, non devono essere titolari di rapporti di lavoro subordinato a tempo indeterminato, ad eccezione del lavoro intermittente.

Le stesse condizioni sono state riproposte nell'art. 9, comma 3, decreto “agosto”, nell'art. 15, comma 4, lett. *a*, decreto “ristori”, e nell'art. 9, comma 4, lett. *a*, decreto “ristori-*quater*” (ora art. 15 *bis* d.l. n. 137/2020 conv. in l. n. 176/2020), per l'indennità *una tantum* di 1.000 euro.

---

<sup>(34)</sup> L'art. 9, comma 2, lett. *c*, decreto “agosto”, precisa che, oltre ai requisiti già previsti dal decreto “rilancio”, i lavoratori autonomi occasionali per godere dell'indennità *una tantum* non devono avere un contratto in essere alla data del 15 agosto 2020, di entrata in vigore del d.l. n. 104/2020 e devono essere già iscritti alla data del 17 marzo 2020 alla Gestione separata dell'Inps con accredito nell'arco temporale dal 1° gennaio 2019 al 29 febbraio 2020 di almeno un contributo mensile. Sul punto si veda mess. Inps 27 agosto 2020, n. 3160. La medesima previsione è stata riproposta nell'art. 15 decreto “ristori” e nell'art. 9 decreto “ristori-*quater*” (ora art. 15 *bis* d.l. n. 137/2020 conv. in l. n. 176/2020), facendo riferimento il primo alla data di entrata in vigore del d.l. 137/2020 e il secondo al 30 novembre 2020.

<sup>(35)</sup> L'art. 15, comma 9, d.l. n. 137/2020 conv. in l. n. 176/2020 ha stabilito che «Decorsi quindici giorni dalla data di entrata in vigore del presente decreto-legge si decade dalla possibilità di richiedere l'indennità di cui all'articolo 9 del decreto-legge 14 agosto 2020, n. 104, convertito con modificazioni dalla legge 13 ottobre 2020, n. 126». Il decorso di tale termine è stato rinnovato dall'art. 9, comma 10, d.l. n. 157/2020 (ora art. 15 *bis* d.l. n. 137/2020 conv. in l. n. 176/2020) con decorrenza dal 30 novembre 2020.

<sup>(36)</sup> In tema si veda circ. Inps 29 maggio 2020, n. 67.

### **3. I lavoratori autonomi iscritti agli enti privati di previdenza obbligatoria: il Fondo per il reddito di ultima istanza**

Ai lavoratori autonomi è dedicato anche il Fondo per il reddito di ultima istanza istituito con l'art. 44, decreto "cura Italia", nello stato di previsione del MLPS, volto a garantire misure di sostegno al reddito dei lavoratori dipendenti e autonomi che, in conseguenza dell'emergenza epidemiologica da Covid-19, hanno cessato, ridotto o sospeso l'attività o il rapporto di lavoro.

Si tratta di una norma di chiusura del più ampio sistema di sostegno al reddito messo in campo dal Governo, dedicato ai lavoratori autonomi iscritti agli enti privati di previdenza obbligatoria che non possono beneficiare, per l'assenza dei requisiti prescritti, delle altre indennità previste dalla decretazione emergenziale, nonostante versino nella stessa situazione di bisogno (presunto) causato dall'emergenza epidemiologica.

La misura consiste nell'erogazione a questi professionisti di un'indennità pari a 600 euro che non concorre alla formazione del reddito ai sensi del TUIR, inizialmente prevista e finanziata solo per il mese di marzo e poi estesa, con conseguente incremento delle coperture finanziarie (passate a 1.150 milioni di euro rispetto ai 300 milioni di euro originari) anche per i mesi di aprile e maggio 2020 <sup>(37)</sup>.

Con i d.m. 28 marzo 2020 e 29 maggio 2020 sono stati individuati i criteri di priorità e le modalità di attribuzione delle indennità a valere sul Fondo, rispettivamente per il mese di marzo 2020 e per quello di aprile 2020, nonché i limiti di spesa da destinare, in via eccezionale, al sostegno del reddito dei professionisti iscritti agli enti previdenziali di diritto privato, col dichiarato obiettivo di garantire anche a tali lavoratori un beneficio pari a quello previsto per i lavoratori appartenenti alle altre categorie analizzate nei paragrafi precedenti <sup>(38)</sup>.

L'art. 13, decreto "agosto", ha poi disposto l'erogazione automatica della predetta indennità per il mese di maggio 2020 in favore di coloro che avessero già percepito quella di marzo e aprile, elevando l'importo a 1.000 euro e richiamando le disposizioni applicative del d.m. 29 maggio 2020.

Per poterne beneficiare il richiedente deve aver percepito, nell'anno di imposta 2018, un reddito complessivo (al lordo del reddito di locazione assoggettato a cedolare secca) non superiore a 35.000 euro, nel caso in cui l'attività sia stata limitata dai provvedimenti restrittivi emanati in conseguenza dell'emergenza epidemiologica da Covid-19 oppure compreso tra 35.000 e 50.000 euro, nel caso in cui l'attività sia cessata o ridotta o sospesa quale conseguenza dell'emergenza epidemiologica <sup>(39)</sup>.

I due requisiti necessitano di qualche puntualizzazione.

Il concetto di reddito complessivo riconduce all'art. 8, d.P.R. n. 917/1986, che include non solo il reddito di natura professionale, ma tutti i redditi del periodo d'imposta, compreso quelli percepiti dai soggetti in regime forfettario, giusto il disposto dell'art.

---

<sup>(37)</sup> Si veda art. 44, comma 1, d.l. n. 18/2020, convertito dalla l. n. 27/2020, modificato dall'art. 78, d.l. n. 34/2020.

<sup>(38)</sup> Il d.m. 29 maggio 2020 ha poi specificato che il beneficio è riconosciuto anche ai professionisti che si sono iscritti alle casse previdenziali private nel corso del 2019 ed entro il 23 febbraio 2020, purché in possesso dei requisiti reddituali previsti dal d.m. 28 marzo 2020.

<sup>(39)</sup> Si veda art. 1, comma 2, lett. *a* e *b*, d.m. 28 marzo 2020.

1, comma 75, l. n. 190/2014, secondo cui il reddito “forfettario” rileva per i «benefici di qualsiasi titolo, anche di natura non tributaria».

In questo modo si è voluto restringere la platea dei destinatari a coloro che realmente versano in uno stato di bisogno, escludendo i professionisti, che seppur hanno subito un calo del fatturato, possono godere di altri introiti di natura non professionale.

Non è poi chiaro il concetto di “limitazione” dell’attività nei casi di reddito non superiore a 35.000 euro, giacché i d.P.C.M. emanati durante l’emergenza epidemiologica non hanno mai sospeso l’attività degli studi professionali. Pertanto è da comprendere se il riferimento vada fatto alle ordinanze degli enti locali o ad altri impedimenti non specificati dal legislatore come, per esempio, l’impossibilità da parte del professionista di poter garantire all’interno del proprio studio le misure anti-contagio prescritte dai provvedimenti governativi o dai protocolli adottati dalle parti sociali.

Con riferimento, invece, al secondo requisito reddituale viene in soccorso l’art. 2, d.m. 28 marzo 2020, che stabilisce cosa si intenda per cessazione o riduzione o sospensione dell’attività lavorativa ai fini dell’operatività della misura, prevedendo che la “cessazione dell’attività” si verifica quando v’è la chiusura della partita iva nel periodo compreso tra il 23 febbraio 2020 e il 31 marzo 2020, termine poi esteso prima al 30 aprile 2020 dal d.m. 29 maggio 2020 e poi al 31 maggio dall’art. 13, decreto “agosto”; mentre per riduzione o sospensione deve intendersi una comprovata riduzione di almeno il 33% del reddito del primo semestre 2020, rispetto al reddito del primo trimestre 2019. Il “reddito” va inteso quale differenza, secondo il principio di cassa, tra ricavi e compensi percepiti e spese (inerenti all’attività) sostenute nei periodi indicati <sup>(40)</sup>.

A ben vedere quest’ultimo requisito è stato poi mutuato dall’art. 84, comma 2, decreto “rilancio”, per l’erogazione dell’indennità ai liberi professionisti titolari di partita iva e iscritti alla Gestione separata dell’Inps anche per il mese di maggio 2020, con l’aggiunta delle quote di ammortamento nell’individuazione del reddito.

Sul decremento di reddito in base alla comparazione temporale non può farsi a meno di evidenziare l’insensatezza del criterio adottato, considerato che i redditi professionali il più delle volte vengono a maturazione a distanza di tempo, per cui il fatturato del primo semestre del 2020 non si riferisce a prestazioni svolte nel periodo di blocco o di rallentamento delle attività causato dall’emergenza epidemiologica.

Oltre ai predetti requisiti reddituali che devono essere autocertificati al momento della presentazione della domanda, i professionisti interessati non devono essere titolari di pensione, né devono essere già percettori delle indennità di cui agli artt. 19-30, 38 e 96, decreto “cura Italia”, o del reddito di cittadinanza o di quello di emergenza previsto dall’art. 82, decreto “rilancio”, né delle indennità di cui agli artt. 84, 85 e 98 sempre del decreto “rilancio”; inoltre non devono aver presentato per il medesimo fine istanza ad altra forma di previdenza obbligatoria. Per coloro che non hanno beneficiato dell’indennità per il mese di marzo, e che quindi avanzano per la prima volta domanda per il mese di aprile, è richiesto l’ulteriore requisito di non essere titolari di un contratto di lavoro subordinato a tempo indeterminato. Quest’ultima condizione è stata, infatti, aggiunta dall’art. 78, comma 2, lett. a, decreto “rilancio” (richiamata nel d.m. 29 maggio 2020), che ha contestualmente abrogato l’art. 34, decreto “liquidità”,

---

<sup>(40)</sup> Il d.m. 29 maggio 2020 ha poi specificato all’art. 2 che la definizione di «riduzione o sospensione dell’attività» di cui alla lett. b non si riferisce a coloro che si sono iscritti agli enti previdenziali di diritto privato nel corso degli anni 2019 e 2020.

e con esso la previsione secondo cui per il riconoscimento del c.d. reddito di ultima istanza, era necessaria l'iscrizione in via esclusiva all'ente di previdenza.

L'originaria previsione di esclusività dell'iscrizione alla cassa previdenziale privata ha portato a negare il *bonus* ai professionisti che pur rientrando nel tetto reddituale previsto, risultavano iscritti anche alla Gestione separata dell'Inps (si pensi a professionisti contestualmente titolari di assegni di ricerca o di contratti di insegnamento o di borse di studio di dottorato di ricerca o agli avvocati che precedentemente all'iscrizione obbligatoria alla Cassa forense, disposta con la l. n. 247/2012, erano iscritti volontariamente o coattivamente alla Gestione separata dell'Inps).

Il problema poteva essere facilmente superato richiamando quanto già stabilito dall'Inps <sup>(41)</sup> con riferimento all'istituto sperimentale di tutela del reddito per i collaboratori coordinati e continuativi introdotto dall'art. 2, comma 130, l. n. 191/2009 (legge finanziaria 2010). In quell'occasione, infatti, l'Istituto specificò che, laddove durante un dato arco temporale, il lavoratore avesse in essere un rapporto di collaborazione ed un rapporto di lavoro subordinato, il requisito dell'iscrizione in via esclusiva alla Gestione separata poteva dirsi soddisfatto con riferimento al periodo in cui non vi era stata sovrapposizione tra i due rapporti.

Ad ogni modo la soppressione di tale requisito ha risolto a monte qualsiasi diversa interpretazione fornita dalle casse previdenziali private.

L'istanza va presentata secondo gli schemi predisposti dai singoli enti previdenziali i quali, verificata la regolarità ai fini dell'attribuzione del beneficio, provvedono ad erogarlo all'interessato in ragione dell'ordine cronologico. Successivamente gli enti di previdenza obbligatoria trasmettono l'elenco dei soggetti ai quali è stata corrisposta l'indennità all'Agenzia delle Entrate e all'Inps per ricevere le informazioni necessarie ad effettuare i dovuti controlli.

Ai soggetti già beneficiari dell'indennità di marzo, la stessa è stata erogata, in via automatica e quindi senza l'inoltro di una nuova domanda, anche per il mese di aprile <sup>(42)</sup> e di maggio 2020 <sup>(43)</sup>. Con riferimento al mese di maggio 2020, l'art. 13, decreto "agosto", ha inoltre specificato che possono presentare domanda di accesso al beneficio anche i professionisti iscritti alle casse private che non hanno goduto di quello erogato nei mesi precedenti purché la domanda venga presentata entro e non oltre il trentesimo giorno successivo alla data di entrata in vigore del decreto (14 settembre 2020).

#### **4. Il contributo a fondo perduto per i titolari di partita IVA previsto dai decreti "ristori", "ristori-bis", "ristori-ter" e "ristori-quater"**

Dopo il mese di maggio 2020 ai lavoratori autonomi iscritti alla Gestione separata dell'Inps e a quelli iscritti agli enti privati di previdenza obbligatoria, nessun altro sussidio è stato previsto dalla successiva decretazione emergenziale, a differenza dei lavoratori iscritti alle gestioni speciali Ago, destinatari del contributo a fondo perduto

---

<sup>(41)</sup> Cfr. circ. Inps 9 maggio 2010, n. 36.

<sup>(42)</sup> Si veda d.m. 29 maggio 2020.

<sup>(43)</sup> Si veda art. 13, d.l. n. 104/2020, conv. con mod. nella l. n. 126/2020.

di cui all'art. 25 del decreto "rilancio" (ma non anche del bonus Covid-19 per il mese di maggio 2020), e degli altri lavoratori autonomi di cui al § 2.2.

Con i dd.ll. nn. 137/2020 e 149/2020, rispettivamente decreti "ristori" e "ristori-bis" (ora confluiti entrambi nel d.l. n. 137/2020 conv. nella l. n. 176/2020), la scelta dell'Esecutivo non è stata quella di prevedere, come nei mesi precedenti, un sussidio indirizzato a specifiche categorie di lavoratori autonomi, ma di destinare un contributo a fondo perduto "agli operatori IVA dei settori economici interessati dalle nuove misure restrittive" introdotte prima con il d.P.C.M. 24 ottobre 2020 e poi con il d.P.C.M. del 3 novembre 2020 (quest'ultimo, in particolare, ha suddiviso il territorio italiano in tre aree – gialla, arancione e rossa – a seconda dell'andamento del contagio). Al fine di sostenere le attività economiche colpite dall'emergenza epidemiologica Covid-19, infatti, l'art. 1 decreto "ristori", prima, e l'art. 2 decreto "ristori-bis" (ora art. 1 *bis* d.l. n. 137/2020 conv. in l. n. 176/2020), poi, hanno previsto l'erogazione di un contributo a fondo perduto per i titolari di partita IVA, aperta in data antecedente al 25 ottobre 2020 e non cessata al momento della presentazione della domanda, che hanno dichiarato ai sensi dell'art. 35 d.P.R. n. 633/1972 come attività prevalente una di quelle riferite ai codici ATECO riportati rispettivamente nell'elenco di cui all'allegato 1 al d.l. n. 137/2020 conv. nella l. n. 176/2020 e originariamente all'allegato 2 al d.l. n. 149/2020 (ora trasposto nell'all. 2 al d.l. n. 137/2020) (44).

Per accedere al contributo il decreto "ristori" richiede, altresì, che l'ammontare del fatturato e dei corrispettivi del mese di aprile 2020 sia inferiore ai due terzi dell'ammontare del fatturato e dei corrispettivi del mese di aprile 2019. Quest'ultimo requisito non è invece necessario se la partita IVA era già a partire dal 1° gennaio 2019.

Il contributo previsto dal decreto "ristori-bis" (ora art. 1 *bis* d.l. n. 137/2020 conv. in l. n. 176/2020), invece, è destinato esclusivamente ai titolari di partita IVA che hanno il domicilio fiscale o la sede operativa nelle aree caratterizzate da uno scenario di massima gravità e da un livello di rischio elevato (c.d. zone "rosse"). Gli altri requisiti sono analoghi a quelli del contributo del decreto "ristori" (art. 1 d.l. n. 137/2020 conv. nella l. n. 176/2020) (45).

La base di calcolo del beneficio è determinata applicando una percentuale sulla differenza tra l'ammontare del fatturato e dei corrispettivi del mese di aprile 2020 e l'ammontare del fatturato e dei corrispettivi del mese di aprile 2019 (46).

L'importo riconosciuto è commisurato al precedente contributo a fondo perduto previsto dall'art. 25 decreto "rilancio", al quale si applica un aumento percentuale del 200%. La modalità di erogazione, però, è differente a seconda che il contribuente abbia ottenuto o meno l'accredito del contributo di cui all'art. 25 decreto "rilancio" (47).

---

(44) Si rinvia in argomento al contributo di D. GAROFALO, *Il sostegno alle imprese e all'economia nella seconda ondata pandemica: il contributo a fondo perduto per le partite Iva* nella sez. III di questo volume.

(45) Si veda la risposta a interpello n. 518 del 2 novembre 2020 dell'Agenzia delle Entrate.

(46) La percentuale è a scalare del 20%, 15% e 10 % per i soggetti con ricavi o compensi, rispettivamente, non superiori a 400.000 euro, superiori a 400.000 euro e fino a 1 milione di euro, superiori a un 1 milione di euro, nel periodo d'imposta precedente a quello in corso alla data di entrata in vigore del decreto "rilancio".

(47) Si veda il provvedimento Direttore AE prot. n. 358844/2020, adottato ai sensi dell'art. 1, comma 11, decreto "ristori" nel quale sono definite le modalità di presentazione dell'istanza, il suo contenuto

Da ultimo sono stati pubblicati in G.U. i dd.ll. nn. 154/2020, c.d. decreto “ristori-ter” e 157/2020, c.d. decreto “ristori-quater” (poi abrogati dall’art. 1, co.2, l. n. 176/2020 e in parte trasfusi nel testo del d.l. n. 137/2020): il primo (art. 1, co.1) ha aumentato la dotazione del fondo previsto dall’art 8, co. 2, decreto “ristori-bis” per l’anno 2020 di 1.450 milioni di euro e per il 2021 di 220,1 milioni, anche per supportare le attività economiche operanti nelle regioni con livello di rischio più alto, a seguito delle ordinanze del ministero della Salute 10 novembre 2020, 13 novembre 2020 e 20 novembre 2020 nonché ha ampliato il novero dei destinatari del contributo a fondo perduto nelle zone caratterizzate da uno scenario di massima gravità e da un livello di rischio alto (allegato 2 al decreto “ristori-bis” ora confluito nell’allegato 2 al d.l. n. 137/2020 ad opera della l. n. 176/2020), includendo anche gli esercenti attività di commercio al dettaglio di calzature e accessori, con domicilio fiscale o sede operativa in “zona rossa”<sup>(48)</sup>; il secondo ha ulteriormente aggiunto tra i codici ATECO quelli relativi a diverse categorie di agenti e rappresentanti di commercio, inizialmente esclusi forse perché confusi con i venditori a domicilio attinti dall’indennità “una tantum” di cui si è discusso al par. § 2.2 (art. 6). Per quest’ultimo intervento si è previsto una copertura di spesa di 446 milioni di euro per l’anno 2020 e, in termini di fabbisogno e indebitamento netto, 338 milioni di euro per l’anno 2021<sup>(49)</sup>.

Le misure adottate dal Governo a fronte del riacutizzarsi dell’epidemia Covid-19 a partire dal mese di ottobre 2020 sono indubbiamente da accogliere positivamente, stante le nuove restrizioni adottate, pur se deve rilevarsi l’esclusione tra i beneficiari del contributo a fondo perduto di molte categorie di lavoratori autonomi iscritti alla Gestione separata dell’Inps i quali solo in parte sono coperti dalla nuova misura di sostegno, ove esercenti una delle attività con i codici ATECO elencati negli allegati ai decreti “ristori”<sup>(50)</sup> che, invece, erano stati esclusi espressamente dall’accesso al contributo a fondo perduto previsto dall’art. 25 decreto “rilancio” in quanto percettori delle indennità Covid-19<sup>(51)</sup>.

---

informativo, i termini di presentazione e ogni altro elemento necessario al riconoscimento del contributo a fondo perduto.

<sup>(48)</sup> La l. n. 176/2020 (che ha contestualmente abrogato i dd.ll. nn. 149/2020, 154/2020 e 157/2020) ha riproposto, con modificazioni, il contenuto dell’art. 8, co. 2, decreto “ristori-bis”, come integrato dall’art 1, co.2, decreto “ristori-ter” nell’art. 13 *duodecies*, co.2, d.l. n. 137/2020 prevedendo una dotazione del Fondo di 1.790 milioni di euro per l’anno 2020 e 190,1 milioni di euro per l’anno 2021; mentre ha inserito le modifiche apportate dal decreto “ristori-ter” all’all. 2 dal decreto “ristori-bis” nell’all.2 d.l. n. 137/2020.

<sup>(49)</sup> Questa disposizione, contestualmente abrogata, è ora contenuta nell’art. 1 *ter* d.l. n. 137/2020 introdotto in sede di conversione dalla l. n. 176/2020.

<sup>(50)</sup> Hanno l’obbligo di iscrizione alla Gestione separata dell’Inps i lavoratori autonomi che svolgono le seguenti attività indicate nell’allegato 1 al decreto “ristori”: “799020 Attività delle guide e degli accompagnatori turistici”; “855209 Altra formazione culturale”; “900109 – Altre rappresentazioni artistiche”; “900309- Altre creazioni artistiche e letterale”; - “931999- Altre attività sportive nca”; “960905 – Organizzazione di feste e cerimonie”; “742011 – Attività di fotoreporter”; “742019 – Altre attività di riprese fotografiche”; “743000 – Traduzione e interpretariato”.

<sup>(51)</sup> Al nuovo contributo a fondo perduto di cui agli artt. 1 decreto “ristori” e 2 decreto “ristori-bis” (ora, rispettivamente art. 1 e art. 1-*bis* d.l. n. 137/2020 conv. nella l. n. 176/2020) si applicano espressamente i commi da 7 a 14 dell’art. 25 decreto “rilancio” e non anche il comma 2 che escludeva dal beneficio i contribuenti aventi diritto alla percezione delle indennità previste dagli artt. 27 e 38 decreto “cura Italia” nonché i lavoratori dipendenti e i professionisti iscritti agli enti di diritto privato di previdenza obbligatoria.

Si è perciò passati dall'erogazione "a pioggia" di sussidi economici in favore dei lavoratori autonomi (quanto meno quelli iscritti alla Gestione separata dell'Inps) a fronte del blocco generalizzato delle attività produttive su tutto il territorio nazionale, al riconoscimento di un sostegno al reddito in favore limitatamente di coloro che operano nei settori economici interessati dalle misure restrittive, e comunque ancorato ad un decremento del fatturato rispetto a quello del 2019.

Di contro i professionisti iscritti alle casse di previdenza privata, allo stato, devono ritenersi totalmente esclusi da qualsiasi misura di sostegno.

I motivi sottesi a questa scelta dell'Esecutivo sono due: il primo è la presunzione che, laddove non siano state nuovamente disposte la riduzione o la sospensione delle attività produttive, i lavoratori autonomi o i liberi professionisti abbiano ripreso a lavorare a pieno regime (e quindi a produrre reddito); il secondo è la consapevolezza di non poter più sostenere il peso finanziario, a carico della fiscalità generale, di misure di intervento simili a quelle adottate nei primi mesi dell'emergenza epidemiologica.

Tuttavia il secondo motivo è un dato certo, il primo è una mera presunzione!

## 5. Conclusioni

Al termine della disamina delle misure emergenziali rivolte ai lavoratori autonomi, si può fornire una risposta all'interrogativo posto in premessa e cioè se esse possono costituire un'embrionale forma di sostegno al reddito in caso di "disoccupazione" (totale o parziale) di tale categoria di lavoratori, esclusa da qualsiasi ammortizzatore sociale, ad eccezione dei collaboratori coordinati e continuativi per i quali è stata istituita la DIS-COLL.

È indubbio che la stratificazione normativa e il carattere di urgenza che connota la decretazione degli ultimi mesi, rende difficile enucleare un criterio guida seguito dall'Esecutivo nei confronti dei lavoratori autonomi che, come si è detto, rappresentano una categoria variegata per regolamentazioni e istanze di tutela.

L'impressione è che si è cercato di far rientrare tra i destinatari delle misure di sostegno al reddito quanti più lavoratori possibili, attraverso il riconoscimento, almeno per i mesi di marzo e aprile, di provvidenze economiche ancorate al solo rapporto assicurativo intrattenuto dal soggetto, criterio che se può essere utilizzato durante una situazione emergenziale per selezionare la platea dei beneficiari, non può ritenersi esaustivo per individuare in maniera strutturale una situazione di effettivo bisogno meritevole di tutela.

Di diversa portata sono i requisiti di accesso ai benefici erogati per il mese di maggio ai lavoratori di cui agli artt. 27 e 28, decreto "cura Italia", quelli finanziati dal Fondo per il reddito di ultima istanza di cui all'art. 44 del medesimo decreto nonché il contributo a fondo perduto previsto dai recenti decreti "ristori" che, invece, presuppongono la verifica di un effettivo calo dell'attività del lavoratore autonomo, sia esso iscritto alle gestioni dell'Inps o alle casse previdenziali private o esercenti una delle attività riferite a specifici codici ATECO.

Se si confrontano le varie disposizioni analizzate emerge un dato numerico ricorrente che è quello della comprovata riduzione in misura pari almeno al 33% del reddito, variando solo l'arco temporale preso a riferimento (il bimestre per i lavoratori

autonomi iscritti all'Inps e il trimestre per quelli iscritti alle casse previdenziali private) <sup>(52)</sup>. Per il contributo a fondo perduto dei decreti “ristori”, invece, l'ammontare del fatturato e dei corrispettivi del mese di aprile 2020 deve essere inferiore ai due terzi di quello del mese di aprile 2019.

Tuttavia la riduzione dell'attività professionale rientra nel rischio caratterizzante il lavoro autonomo che rende anche ossimorico l'adattamento della nozione di “disoccupazione”, in assenza di un terzo soggetto datore di lavoro da cui dipenda la cessazione del rapporto di lavoro, sostituito dalla generalità della clientela del professionista. Nondimeno, nel lavoro autonomo verrebbe meno quella connessione tra attività lavorativa e retribuzione immediatamente riscontrabile nel salario del lavoratore subordinato.

Si potrebbe dire che la disoccupazione, da intendersi quale mancanza di attività, nell'ambito del lavoro autonomo può conseguire da una causa di forza maggiore, ovvero da motivi economici, organizzativi e produttivi, i quali impediscono la prosecuzione dell'attività sulla base della scelta dello stesso lavoratore. Mentre la causa di forza maggiore risulta facilmente accreditabile, i motivi economici profilano evidenti problemi, definitivi e di natura applicativa. Pur potendosi apprezzare criteri oggettivi per la misurazione delle perdite e dei guadagni connessi all'attività, risulta non agevole individuare quanta parte della mancanza di attività del lavoratore autonomo sia il risultato di ragioni oggettive governate dalla mancanza di domanda nel mercato, e quanta invece sia generata in ragione delle scelte pregresse e delle capacità del professionista.

Emergono notevoli difficoltà tecniche a fornire la prova dell'involontarietà della riduzione o cessazione dell'attività, anche rispetto alla possibilità di comportamenti fraudolenti.

Pertanto, nel campo del lavoro autonomo si profila attualmente l'alternativa tra la predisposizione di meccanismi particolarmente complessi al fine di giustificare ed attestare la fine o la diminuzione dell'attività professionale o di lavoro autonomo, e l'adozione di misure universalistiche erogate ai disoccupati su base reddituale e slegate dal precedente *status* professionale <sup>(53)</sup>.

Allo stato risulta ancora mancante una prestazione contro la disoccupazione/mancanza di attività di tipo contributivo per la maggioranza dei lavoratori autonomi con particolare riferimento a quelli iscritti alla Gestione separata dell'Inps, diversi dai

---

<sup>(52)</sup> Lo stesso criterio percentuale si rinviene nell'art. 54, comma 1, lett. a, d.l. n. 18/2020, come modificato in sede di conversione dalla l. n. 27/2020, e successivamente dall'art. 12, comma 1-*bis*, d.l. n. 23/2020, che ha ammesso ai benefici del Fondo solidarietà mutui “prima casa” (c.d. “Fondo Gasparini”), per un periodo di 9 mesi dall'entrata in vigore del decreto, i lavoratori autonomi, i liberi professionisti, gli imprenditori individuali e i soggetti di cui all'art. 2083 c.c.

<sup>(53)</sup> D'obbligo il rinvio a Persiani che interpreta l'art. 38 Cost. nel senso del «superamento del modello mutualistico-assicurativo al quale si era ispirato il sistema corporativo» e alla indifferenziazione tra cittadini e lavoratori: il combinato disposto degli artt. 3, secondo comma, 38 e 35 Cost. si riferirebbe «ad ogni categoria di lavoratori, ad ogni cittadino cioè che vive con il proprio lavoro» e pertanto «la concezione della tutela previdenziale, ispirata alla logica del lavoro subordinato e del rischio professionale e intesa come garanzia della retribuzione, è completamente superata e sostituita dalla concezione della tutela previdenziale intesa come garanzia del reddito e tendente a realizzare, mediante il ricorso alla solidarietà di tutta la collettività, una vera e propria conquista civile» (M. PERSIANI, *Art. 38*, in AA.VV., *Rapporti economici. Tomo I. Art. 35-40*, Zanichelli, 1979, pp. 238-241; M. PERSIANI, *Diritto della previdenza sociale*, Cedam, 2003, p. 26).

collaboratori coordinati e continuativi, la cui aliquota contributiva è cresciuta negli anni ed andrà parificandosi con quella dei lavoratori subordinati pur essendo interamente a carico degli stessi. Nella seconda direzione si muovono, invece, il reddito di cittadinanza introdotto dal d.l. n. 4/2019, convertito nella l. n. 26/2019 e il reddito di emergenza istituito, dall'art. 82, decreto "rilancio" <sup>(54)</sup>.

È indubbio che le misure di sostegno al reddito dei lavoratori autonomi, introdotte dalla decretazione emergenziale, possono considerarsi un primo passo verso l'individuazione di strumenti strutturali di tutela, pur se pensate per far fronte all'evento imprevedibile dell'epidemia Covid-19 che ha giustificato una copertura interamente a carico della fiscalità generale.

Il superamento della loro natura prettamente assistenziale deve, pertanto, essere accompagnato da un intervento organico del legislatore nell'ambito del lavoro autonomo, specie in quello "economicamente dipendente", da realizzarsi eventualmente attraverso forme mutualistiche che tengano conto delle peculiarità della categoria, non essendo possibile un'esportazione *sic et simpliciter* degli strumenti di sostegno al reddito previsti per il lavoro subordinato <sup>(55)</sup>.

---

<sup>(54)</sup> Si rinvia in argomento al contributo di D. GAROFALO, *Reddito di emergenza*, nella sez. II di questo volume.

<sup>(55)</sup> Cfr. B. CARUSO, R. DEL PUNTA, T. TREU, *Manifesto per un diritto del lavoro sostenibile*, cit., p. 63.

## L'incumulabilità e l'incompatibilità tra le indennità Covid-19

di Carmela Garofalo

**Abstract** – Collegato al tema delle misure di sostegno al reddito previste dalla decretazione emergenziale Covid-19 per specifiche categorie di lavoratori non attinte dagli ammortizzatori sociali, v'è il profilo della loro cumulabilità e compatibilità che viene affrontato dall'Esecutivo senza un criterio univoco, se non quello della finanza pubblica. Ne è derivata una normativa complessa e non omogenea che ha suscitato dubbi e malcontenti in coloro che sono rimasti esclusi dai benefici proprio in virtù dei regimi di compatibilità/cumulabilità analizzati nel presente contributo.

**Abstract** – Closely linked to the topic of income support measures provided for by the Covid-19 emergency legislation for workers falling outside the social security nets, there is the important matter of their cumulation and compatibility, which the Government measures have addressed without a univocal criterion other than the public finance. As a consequence, a complex and non-coherent legislation has caused doubts and discontent in those who were excluded from the benefits precisely by virtue of the compatibility/cumulation schemes, as analysed in the paper.

**Sommario:** 1. La non cumulabilità tra le indennità. – 2. Le (in)compatibilità tra le indennità Covid-19 e il reddito di cittadinanza. – 3. *Segue:* ...tra le indennità Covid-19 e l'assegno ordinario di invalidità. – 4. *Segue:* ...delle indennità finanziate con il Fondo per il reddito di ultima istanza *ex* art. 44, decreto "cura Italia". – 5. *Segue:* ...delle indennità Covid-19 con il reddito di emergenza *ex* art. 82, decreto "rilancio". – 6. *Segue:* ...tra le indennità Covid-19 e il prolungamento della NASpI e DIS-COLL. – 7. Conclusioni.

### 1. La non cumulabilità tra le indennità

Collegato alla disamina delle indennità riconosciute dalla decretazione emergenziale Covid-19 v'è il profilo della loro cumulabilità e compatibilità, due concetti ben diversi, ma che finiscono molto spesso per sovrapporsi e su cui si è registrata una stratificazione normativa che ha dato origine a discipline differenti in base al periodo di fruizione dei benefici.

Proprio per dissipare tale confusione giova rimarcare che la non cumulabilità tra due o più trattamenti presuppone che il destinatario possa, in astratto, godere di entrambi, ma, in concreto, l'uno esclude l'altro. Viceversa, l'incompatibilità esclude in radice che il soggetto, per l'assenza dei requisiti soggettivi e oggettivi posti dalla legge, possa godere.

L'art. 31, d.l. n. 18/2020 conv. in l. n. 27/2020 (d'ora in poi decreto "cura Italia"), rubricato *Incumulabilità tra indennità*, non pone particolari questioni interpretative nella misura in cui prevede che le indennità di cui agli artt. 27, 28, 29, 30 e 38 non possono

essere cumulate tra loro. Pertanto il soggetto che si trovi contemporaneamente in più situazioni considerate dal legislatore, dovrà scegliere di quale sussidio avvalersi.

Dello stesso tenore è l'art. 86, d.l. n. 34/2020 conv in l. n. 77/2020 (d'ora in poi decreto "rilancio") che sancisce la non cumulabilità delle indennità previste, per i mesi di aprile e maggio 2020, dagli artt. 78, 84, 85, e 98, in favore rispettivamente dei professionisti e lavoratori autonomi iscritti alle casse private di previdenza obbligatoria, dei lavoratori autonomi e parasubordinati iscritti alle gestioni dell'Inps, già destinatari, nel mese di marzo, delle indennità previste dal decreto "cura Italia" a cui vengono affiancati anche i lavoratori indicati al comma 8 dell'art. 84 <sup>(1)</sup>. Destinatari del sussidio sono altresì i lavoratori domestici e quelli sportivi.

Viene altresì previsto che le predette indennità non sono cumulabili con quelle erogate ai sensi dell'art. 44, decreto "cura Italia", che ha istituito il Fondo per il reddito di ultima istanza.

Tale previsione ha generato il dubbio che i professionisti iscritti alle casse previdenziali private, stante il tenore letterale della norma, non potessero accedere al *bonus* previsto per i mesi di aprile e maggio 2020, ove già beneficiari di quello erogato nel mese di marzo ai sensi dell'art. 44 del decreto "cura Italia".

L'anomalia nasce dal fatto che la proroga delle nuove indennità per questa categoria di professionisti è finanziata con il Fondo per il reddito di ultima istanza le cui risorse coprono anche il *bonus* stanziato per il mese di marzo in favore dei lavoratori autonomi occasionali e degli incaricati alle vendite a domicilio (a cui si affiancano le altre categorie di lavoratori di cui al d.m. 30 aprile 2020, n. 10, e all'art. 84, comma 8, decreto "rilancio") ed è quindi solo a questi ultimi che, evidentemente, si vuole riferire l'incumulabilità e non anche ai primi.

Si è giunti alla conclusione che si sia trattato di una "svista" materiale del legislatore che, tuttavia, non è mai stata corretta, neppure in sede di conversione del decreto "rilancio" ad opera della l. n. 77/2020 dove è stato integralmente confermato l'originario testo dell'art. 86.

---

<sup>(1)</sup> L'art. 84, comma 8, d.l. n. 34/2020, riconosce un'indennità per i mesi di aprile e maggio 2020 pari a 600 euro anche ai: a) lavoratori dipendenti stagionali appartenenti a settori diversi da quelli del turismo e degli stabilimenti termali che hanno cessato involontariamente il rapporto di lavoro nel periodo compreso tra il 1° gennaio 2019 e il 31 gennaio 2020 e che abbiano svolto la prestazione lavorativa per almeno trenta giornate nel medesimo periodo; b) lavoratori intermittenti, di cui agli artt. da 13 a 18 del d.lgs. 15 giugno 2015, n. 81, che abbiano svolto la prestazione lavorativa per almeno trenta giornate nel periodo compreso tra il 1° gennaio 2019 e il 31 gennaio 2020; c) lavoratori autonomi, privi di partita iva, non iscritti ad altre forme previdenziali obbligatorie, che nel periodo compreso tra il 1° gennaio 2019 e il 23 febbraio 2020 siano stati titolari di contratti autonomi occasionali riconducibili alle disposizioni di cui all'art. 2222 c.c. e che non abbiano un contratto in essere alla data del 23 febbraio 2020. Gli stessi, per tali contratti, devono essere già iscritti alla data del 23 febbraio 2020 alla Gestione separata di cui all'art. 2, comma 26, della l. n. 335/1995, con accredito nello stesso arco temporale di almeno un contributo mensile; d) incaricati alle vendite a domicilio di cui all'art. 19 del d.lgs. n. 114/1998, con reddito annuo 2019 derivante dalle medesime attività superiore ad euro 5.000 e titolari di partita iva attiva e iscritti alla Gestione Separata di cui all'art. 2, comma 26, della l. n. 335/1995, alla data del 23 febbraio 2020 e non iscritti ad altre forme previdenziali obbligatorie. Per le categorie di *sub a)* e *b)*, si veda S. CAFFIO, *La galassia delle "indennità Covid-19" per "specifiche" categorie di lavoratori: spunti per il ripensamento del modello di protezione sociale del lavoro "discontinuo"* nella sez. III di questo volume.

Al di là degli aspetti prettamente formali, l'anomalia generata dall'art. 86 del decreto "rilancio" è stata di fatto risolta con il d.m. 29 maggio 2020 che ha previsto per i professionisti iscritti alle casse di previdenza privata, l'erogazione automatica del *bonus* di aprile a coloro che avessero già percepito quello di marzo; analoga previsione è stata poi inserita nell'art. 13, d.l. n. 104/2020 conv. in l. n. 126/2020 (d'ora in poi decreto "agosto"), con riferimento alla mensilità di maggio 2020, fugando qualsiasi dubbio sulla (in)cumulabilità delle indennità erogate ai sensi dell'art. 44 del decreto "cura Italia".

Ad ogni modo l'art. 86, decreto "rilancio", è stato successivamente superato dalla disposizione contenuta nell'art. 9, comma 6, decreto "agosto", che ha sancito oltre all'incumulabilità delle indennità *una tantum* di 1.000 euro riconosciute in favore dei lavoratori stagionali del turismo, degli stabilimenti termali e dello spettacolo e degli altri lavoratori dipendenti e autonomi indicati ai commi 1, 2, 4 e 5, anche l'incumulabilità di quest'ultime con quella di cui all'art. 44, decreto "cura Italia", confermando che tale previsione non vale per i professionisti iscritti alle casse di previdenza private.

Il principio di non cumulabilità tra le indennità è stato, infine, ribadito anche per l'indennità *una tantum* riproposta dall'art. 15 d.l. n. 137/2020 conv. in l. n. 176/2020 (d'ora in poi decreto "ristori") e rinnovata dall'art. 9 d.l. n. 157/2020 (d'ora in poi decreto "ristori-*quater*") successivamente abrogato e riproposto ad opera della l. n. 176/2020 nell'art. 15 *bis* del d.l. n. 137/2020 <sup>(?)</sup>.

## 2. Le (in)compatibilità tra le indennità Covid-19 e il reddito di cittadinanza

Accanto ai casi di incumulabilità tra le indennità Covid-19, l'art. 31 del decreto "cura Italia" enuncia anche le diverse ipotesi di "incompatibilità", escludendo dalla platea dei beneficiari, per il mese di marzo, i percettori di reddito di cittadinanza di cui al d.l. n. 4/2019, convertito nella l. n. 26/2019.

Se, a prima vista, parrebbe trattarsi di una previsione equa, tesa a evitare ingiusti arricchimenti, a ben vedere non appare in sintonia con la possibilità, invece riconosciuta, di poter cumulare le indennità Covid-19 con i trattamenti di disoccupazione (NASpI e DIS-COLL). A tal proposito, infatti, la circ. Inps 30 marzo 2020, n. 49, ha precisato che l'indennità *ex art.* 27, è compatibile e cumulabile con l'indennità di disoccupazione DIS-COLL. Pertanto, i collaboratori coordinati e continuativi possono accedere, in presenza di cessazione involontaria del rapporto di collaborazione e degli ulteriori requisiti legislativamente previsti, alla prestazione DIS-COLL indipendentemente dalla fruizione della indennità Covid-19.

Allo stesso modo sono state ritenute compatibili, e quindi cumulabili, con l'indennità di disoccupazione NASpI, le indennità di cui agli artt. 29 e 38, decreto "cura Italia", rispettivamente destinate ai lavoratori stagionali dei settori del turismo e degli

---

<sup>(?)</sup> La l. 18 dicembre 2020, n. 176, ha da un lato convertito con modificazioni il d.l. n. 137/2020 (c.d. decreto "ristori") e dall'altro, con l'art. 1, comma 2, ha abrogato le disposizioni dei successivi decreti "ristori" di cui ai dd.ll. nn. 149/2020, 154/2020 e 157/2020), trasponendo il relativo contenuto all'interno di nuovi articoli aggiunti al d.l. n. 137/2020. Al fine di facilitare la lettura, di volta in volta verrà indicato entro parentesi nel corpo del testo il riferimento normativo attuale risultante all'esito della conversione in legge del d.l. n. 137/2020.

stabilimenti termali e ai lavoratori dello spettacolo <sup>(3)</sup>, nonché le indennità onnicomprensive di cui all'art. 9 decreto “agosto” e 15, commi 1, 3, 5 e 6, decreto “ristori” <sup>(4)</sup>. Tutte le indennità Covid-19 di cui sopra, poi, sono compatibili con le erogazioni monetarie derivanti da borse lavoro, stage e tirocini professionali, nonché con i premi o sussidi per fini di studio o di addestramento professionale, con i premi ed i compensi conseguiti per lo svolgimento di attività sportiva dilettantistica e con le prestazioni di lavoro occasionale di cui all'art. 54-*bis*, d.l. n. 50/2017, convertito con modificazioni dalla l. n. 96/2017, nel limite dei compensi di importo non superiore a 5.000 euro per anno civile.

Appare chiaro, quindi, che anziché prevedere un'incompatibilità sarebbe stata più equa una incumulabilità tra il reddito di cittadinanza e le indennità emergenziali, fino alla concorrenza dell'importo previsto per le indennità medesime.

Una simile soluzione è stata adottata dal decreto “rilancio” che all'art. 84, ha rafforzato gli aiuti a favore dei lavoratori autonomi e dipendenti in difficoltà, ampliando la platea dei destinatari e prorogando i *bonus* previsti dal decreto “cura Italia” per il mese di aprile in maniera automatica e per il mese di maggio 2020 solo a specifiche condizioni (anche) reddituali.

Con una sorta di *revirement*, rispetto a quanto statuito nell'art. 31, decreto “cura Italia”, il comma 13 dell'art. 84, decreto “rilancio”, rende, infatti, compatibili le indennità Covid-19 con il reddito di cittadinanza attraverso un meccanismo di integrazione più che di cumulabilità.

Viene previsto che per i soggetti nelle condizioni di cui ai commi 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8 e 10 del medesimo art. 84 – quindi i beneficiari delle relative indennità – appartenenti a nuclei familiari già percettori del reddito di cittadinanza, il cui ammontare risulti inferiore a quello dell'indennità Covid-19, in luogo del versamento dell'indennità si procede ad integrare il beneficio del reddito di cittadinanza fino all'importo del bonus di 600 euro dovuto per ciascuna mensilità.

L'integrazione del reddito di cittadinanza, invece che il cumulo, opera per così dire “al ribasso” visto il divario che esiste tra le condizioni previste per tale beneficio e quelle previste per le indennità Covid-19.

Ovviamente i beneficiari di reddito di cittadinanza pari o superiore a quello dell'indennità Covid-19 non potranno avanzare alcuna domanda di integrazione.

Rimane ferma la totale incompatibilità tra le indennità Covid-19 e il reddito di cittadinanza per la mensilità di marzo 2020 in quanto operante *ratione temporis*, il disposto di cui all'art. 31, decreto “cura Italia”, sopra richiamato <sup>(5)</sup>.

---

<sup>(3)</sup> La circ. Inps 29 maggio 2020, n. 67, ha successivamente ritenuto compatibili e cumulabili le indennità di cui al d.m. n. 10/2020 del Ministero del lavoro nonché quelle di cui all'art. 84, comma 8, decreto “rilancio Italia”, con l'indennità di disoccupazione NASpI, l'indennità di disoccupazione DIS-COLL e l'indennità di disoccupazione agricola.

<sup>(4)</sup> Si veda circ. Inps 28 ottobre 2020 n. 125 e circ. Inps 26 novembre 2020 n. 137.

<sup>(5)</sup> L'Inps, in ragione della nuova disciplina a valere per il mese di aprile 2020, con la circ. 29 maggio 2020, n. 66, ha chiarito la procedura da seguire soprattutto per coloro che, a fronte dell'operatività dell'art. 31, decreto “cura Italia”, si erano visti negare l'accesso all'indennità Covid-19 afferente al mese di marzo in quanto già percettori di reddito di cittadinanza oppure non avevano a monte presentato la domanda. Per i primi, infatti, viene previsto un riesame di ufficio delle domande già presentate e rigettate, con integrazione del reddito di cittadinanza nel solo mese di aprile, ove sussistenti i presupposti; per i secondi invece è stata prevista una sorta di sanatoria attraverso la presentazione

Ci si è, invece, interrogati sulla compatibilità con il reddito di cittadinanza delle indennità *una tantum* riconosciute a specifiche categoria di lavoratori, prima dall'art. 9 decreto "agosto" e poi dagli artt. 15, decreto "ristori" e 9, decreto "ristori-*quater*" (ora art. 15 *bis* d.l. n. 137/2020 conv. in l. n. 176/2020) in assenza di un'espressa previsione normativa. Le circ. Inps nn. 125/2020 e 137/2020 hanno esteso in via analogica a tali ipotesi l'applicabilità del regime del cumulo previsto dall'art. 84 comma 13, decreto "rilancio", sicché ai beneficiari di tali indennità, qualora fossero titolari di un reddito di cittadinanza di importo inferiore a 1.000 euro, non verrà erogata l'indennità Covid-19, ma verrà riconosciuto un incremento del sussidio di cui sono già titolari fino all'ammontare di 1.000 euro.

### 3. *Segue: ...tra le indennità Covid-19 e l'assegno ordinario di invalidità*

All'indomani dell'entrata in vigore del decreto "cura Italia" si è posto l'ulteriore interrogativo sulla compatibilità delle indennità Covid-19 con l'assegno ordinario di invalidità.

Tratto comune di tutte le indennità Covid-19, infatti, è la loro incompatibilità con i trattamenti pensionistici diretti.

La circ. Inps n. 49/2020 ha chiarito che le indennità introdotte dal decreto "cura Italia" sono incompatibili con le pensioni dirette a carico, anche *pro quota*, dell'Assicurazione generale obbligatoria (AGO) e delle forme esclusive, sostitutive ed esonerative della stessa, degli enti di previdenza di cui ai d.lgs. n. 509/1994 e n. 103/1996, nonché con l'Ape sociale (art. 1, comma 179, l. n. 232/2016, e successive modificazioni e integrazioni).

Come si vede l'incompatibilità riguarda esclusivamente le prestazioni previdenziali dirette (con esclusione quindi di quelle indirette) caratterizzate dall'esistenza di un rapporto contributivo, non riguardando, invece le prestazioni assistenziali (quali ad esempio l'assegno mensile di assistenza per invalidi civili) che sono, pertanto, ritenute compatibili con le indennità Covid-19.

Pertanto le predette indennità sono state originariamente considerate incompatibili anche con l'assegno ordinario di invalidità di cui alla l. n. 222/1984.

Anche in questo caso la scelta legislativa è apparsa incoerente nella misura in cui, a seguito della sentenza della Corte Costituzionale n. 234/2011 <sup>(6)</sup>, è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 6, comma 7, d.l. n. 148/1993, convertito nella l. n. 236/1993, nella parte in cui non prevedeva, per i lavoratori che fruiscono di assegno o pensione di invalidità, nel caso si trovino ad avere diritto ai trattamenti di disoccupazione, il diritto di optare tra tali trattamenti e quelli di invalidità, limitatamente al

---

della domanda per il riconoscimento delle suddette indennità Covid-19 per il mese di aprile nel termine di 15 giorni dalla data di entrata in vigore del d.l. n. 34/2020 (quindi entro il 3 giugno 2020, poi prorogato dall'Inps sino all'8 giugno 2020).

<sup>(6)</sup> Cfr. C. cost. 22 luglio 2011, n. 234. Precedentemente la Corte costituzionale, con sentenza 1° giugno 1995, n. 218, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 6, comma 7, d.l. n. 148/1993, convertito dalla l. n. 236/1993, nella parte in cui non prevede che all'atto di iscrizione nelle liste di mobilità i lavoratori che fruiscono dell'assegno o della pensione di invalidità possono optare tra tali trattamenti e quello di mobilità nei modi e con gli effetti previsti dagli artt. 2, comma 5, e 12, comma 2, del d.l. n. 299/1994, convertito dalla l. n. 451/1994.

periodo di disoccupazione indennizzato. La circ. Inps 26 ottobre 2011, n. 138, ha fornito le istruzioni per rendere operative le disposizioni della Consulta, prevedendosi che il lavoratore può scegliere tra l'assegno ordinario di invalidità e l'indennità di disoccupazione, ferma restando l'incumulabilità delle due prestazioni.

Quindi, se il lavoratore opta per l'indennità di disoccupazione, l'assegno ordinario di invalidità (AOI) viene sospeso per tutto il periodo in cui fruisce della NASpI, per poi essere ripristinato al momento dell'esaurimento della prestazione, oppure, in qualsiasi momento, rinunciando alla stessa. Di contro la rinuncia all'indennità di disoccupazione ha valore dalla data in cui viene effettuata e ha carattere definitivo con la conseguenza che il lavoratore che ha rinunciato alla NASpI non può più essere ammesso a percepire la parte residua dell'indennità di disoccupazione.

Alla luce di quanto sopra, sarebbe stato preferibile che, anziché sancire un'incompatibilità assoluta tra le indennità Covid-19 e l'assegno ordinario di invalidità, si fosse previsto o un meccanismo di integrazione (come quello introdotto per il reddito di cittadinanza) o quanto meno la sola incumulabilità tra le due prestazioni, consentendo ai soggetti interessati di scegliere per l'una o per l'altra, in base ad una valutazione di maggior convenienza non solo economica, ma di regime complessivo.

Come è accaduto per i percettori del reddito di cittadinanza, l'incompatibilità assoluta tra le indennità Covid-19 e l'assegno ordinario di invalidità ha portato ad escludere dal beneficio una vasta platea di soggetti, già di per sé penalizzati nel mercato del lavoro, che si sono visti rigettare la domanda oppure che si sono astenuti dal presentarla.

Resosi conto di tale situazione l'Esecutivo è ritornato sui suoi passi e ha modificato l'art. 31, introducendo con l'art. 75, comma 1, decreto "rilancio", il comma 1-*bis* che prevede espressamente la cumulabilità delle indennità di cui al decreto "cura Italia", comprese quelle erogate tramite il Fondo di ultima istanza dell'art. 44, con l'assegno ordinario di invalidità. Lo stesso principio è stato poi ribadito nell'art. 86, decreto "rilancio", con riferimento alle indennità di cui agli artt. 78, 84, 85 e 98 del medesimo decreto, nell'art. 9, comma 6, decreto "agosto" e nell'art. 15 decreto "ristori" per la nuova indennità *una tantum* erogata in favore dei lavoratori stagionali del turismo, degli stabilimenti termali e dello spettacolo a cui si affiancano i lavoratori dipendenti e autonomi ivi espressamente elencati.

Quindi non solo le due prestazioni ora sono compatibili, ma sono addirittura cumulabili, con una previsione anche migliorativa rispetto a quanto stabilito in relazione all'indennità di disoccupazione.

Ne è seguito un nuovo chiarimento da parte dell'Inps con la già richiamata circ. n. 66/2020 nella quale sono state fornite le indicazioni ai potenziali beneficiari per poter presentare la domanda di accesso al beneficio del mese di marzo 2020.

L'Istituto ha previsto per coloro che si sono visti respingere la domanda, esclusivamente in ragione della titolarità dell'assegno ordinario di invalidità, un riesame d'ufficio, con conseguente riconoscimento dell'indennità sia per il mese di marzo che per il mese di aprile 2020. Invece ai lavoratori, nelle medesime condizioni, che non hanno fatto istanza per il riconoscimento delle suddette indennità Covid-19 per il mese di marzo, non potendo correttamente accedere alle stesse senza espressa previsione normativa, è stata concessa la possibilità di presentare un'unica domanda, nel termine di 15 giorni dalla data di entrata in vigore del decreto "rilancio", per l'erogazione delle mensilità di marzo e aprile 2020.

#### 4. **Segue: ...delle indennità finanziate con il Fondo per il reddito di ultima istanza ex art. 44, decreto “cura Italia”**

Un discorso separato merita la disciplina delle prestazioni erogate tramite il Fondo di ultima istanza istituito dall'art. 44, decreto “cura Italia”, nello stato di previsione del MLPS per il finanziamento di misure di sostegno al reddito a favore di lavoratori danneggiati dal virus SARS-CoV-2.

Attraverso tale Fondo, infatti, è stata garantita una sovvenzione economica ai lavoratori, dipendenti e autonomi, esclusi dal campo di applicazione delle altre misure previste dal decreto “cura Italia”, che hanno cessato o sospeso il proprio lavoro ovvero la propria attività autonoma o libero-professionale a causa dell'emergenza epidemio-  
logica.

Tra essi sono ricompresi i lavoratori autonomi e i professionisti iscritti agli enti di diritto privato di previdenza obbligatoria.

Con il d.m. 28 marzo 2020 sono stati fissati i criteri di priorità e le modalità di attribuzione dell'indennità riconosciuta ai sensi dell'art. 44, decreto “cura Italia”, a valere sul Fondo per il reddito di ultima istanza. All'art. 1, comma 3, in linea con quanto disposto dal citato art. 31, si è sancita l'incumulabilità tra le indennità corrisposte ai sensi dell'art. 44 e i benefici di cui agli artt. 19, 20, 21, 22, 27, 28, 29, 30, 38 e 96 del decreto “cura Italia”, nonché con il reddito di cittadinanza.

Se si raffrontano le due disposizioni in tema di incumulabilità, ne emerge la maggior ampiezza di quella relativa alle indennità erogate ex art. 44 che ricomprende oltre alle indennità Covid-19, anche il trattamento ordinario di integrazione salariale, l'assegno ordinario e il trattamento di cassa integrazione salariale in deroga di cui agli artt. 19-22, decreto “cura Italia”.

Dubbi invece sorgono sulla compatibilità o cumulabilità di tali misure con il reddito di cittadinanza.

Si è visto, infatti, che per le indennità Covid-19 del decreto “cura Italia”, dopo un'iniziale esclusione dal beneficio dei percettori del reddito di cittadinanza (per il solo mese di marzo), con l'art. 84, comma 13, decreto “rilancio”, per i mesi di aprile e maggio, si è previsto un meccanismo di integrazione tra le due misure, poi riproposto anche per le successive indennità introdotte dal decreto “agosto” e dal decreto “ristori”.

Non si rinviene analogo previsione, invece, per le indennità erogate attraverso il Fondo per il reddito di ultima istanza, per le quali, al contrario, il d.m. 28 marzo 2020 ne sancisce l'incumulabilità con il reddito di cittadinanza. Principio ribadito anche nel d.m. 29 maggio 2020 per i *bonus* erogati nei mesi di aprile e maggio 2020.

Si potrebbe concludere, *sic et simpliciter*, che i percettori di reddito di cittadinanza non possono accedere ai benefici riconosciuti dall'art. 44, mentre potranno presentare domanda per le indennità emergenziali del decreto “cura Italia” secondo i meccanismi all'uopo stabiliti dall'art. 84, comma 13, decreto “rilancio”.

Tuttavia valutando meglio il tenore delle norme sopra richiamate, se ne potrebbe ricavare una diversa interpretazione che parte dalla distinzione tra (in)compatibilità/(in)cumulabilità, concetti che, come detto in premessa, nell'ambito della decretazione di emergenza, molto spesso vengono fra loro confusi o sovrapposti.

Infatti l'art. 31, *ad litteram*, stabilisce che le indennità di cui agli artt. 27, 28, 29, 30 e 38, decreto "cura Italia", «non sono altresì riconosciute ai percettori di reddito di cittadinanza». In questi termini si è detto che nell'impostazione originaria adottata dal legislatore i due benefici erano fra loro incompatibili. Con l'art. 84, comma 13, è stato previsto il meccanismo dell'integrazione del reddito di cittadinanza sino all'ammontare delle indennità Covid-19, ove di importo inferiore, fermo restando la loro "incompatibilità" nel caso, invece, di importo superiore.

Nei d.m. 28 marzo 2020 e 29 maggio 2020 del Ministero del lavoro si statuisce, invece, che l'indennità corrisposta *ex art.* 44, decreto "cura Italia", non è cumulabile «con i benefici di cui agli artt. 19, 20, 21, 22, 27, 28, 29, 30, 38 e 96 [...] nonché con il reddito di cittadinanza».

Trattasi perciò di incumulabilità tra le due misure e non di incompatibilità.

Ad onta di tale interpretazione, se il reddito di cittadinanza non è cumulabile con le indennità "di ultima istanza", significa che ai percettori del primo beneficio è precluso l'accesso anche al secondo, non potendo "sommare" le due misure, salvo non estendere, per analogia, il meccanismo di integrazione previsto dall'art. 84, comma 13, decreto "cura Italia", anche alle indennità riconosciute ai professionisti iscritti alle casse previdenziali private, pur se non ricomprese nel campo di applicazione della norma.

A ben vedere, quest'ultima soluzione è quella adottata dall'Inps con la circ. n. 67/2020 per i lavoratori dipendenti o autonomi, esclusi dagli altri interventi previsti dalla decretazione emergenziale. Infatti il d.m. 30 aprile 2020, n. 10, ha riconosciuto, attraverso le risorse del Fondo per il reddito di ultima istanza di cui all'art. 44, decreto "cura Italia", il "bonus 600 euro", per il mese di marzo 2020, anche ai lavoratori stagionali, intermittenti, autonomi occasionali e gli incaricati alle vendite a domicilio.

All'art. 2, comma 4, del citato decreto ministeriale è stato previsto che la predetta indennità è incompatibile con i trattamenti di integrazione salariale previsti dagli artt. 19-22, d.l. n. 18/2020, con le indennità di cui agli artt. 27, 28, 29, 30 e 38 del medesimo decreto e con l'indennità istituita per l'emergenza epidemiologica Covid-19 dal d.m. 28 marzo 2020 a favore dei professionisti iscritti agli enti di diritto privato di previdenza obbligatoria ed infine con il reddito di cittadinanza.

Tuttavia queste categorie di soggetti sono state poi ricomprese nell'art. 84, decreto "rilancio", per l'erogazione della medesima indennità per i mesi di aprile e maggio 2020 con la conseguenza che per loro, a differenza che per i professionisti ordinistici iscritti alle casse previdenziali private, trova piena applicazione il meccanismo di integrazione del reddito di cittadinanza previsto dal comma 13.

Comuni a tutte le categorie di lavoratori sopra richiamate, sono gli ulteriori casi di incompatibilità. Infatti le indennità *ex art.* 44, decreto "cura Italia", non possono essere erogate in favore dei soggetti che, alla data di presentazione delle domande, sono titolari di pensione diretta (ivi compresa l'Ape sociale), diversa dall'assegno ordinario di invalidità per il quale si rinvia al paragrafo precedente.

A tale condizione si aggiunge quella introdotta dall'art. 78, decreto "rilancio", per l'erogazione delle indennità per i mesi di aprile e maggio 2020, che esclude il riconoscimento dei benefici ai titolari di contratti di lavoro subordinato a tempo indeterminato.

## **5. Segue: ...delle indennità Covid-19 con il reddito di emergenza ex art. 82, decreto “rilancio”**

Ulteriore profilo da analizzare è quello della incompatibilità delle indennità Covid-19 con il reddito di emergenza (REM) istituito dall’art. 82, decreto “rilancio”.

Con tale misura straordinaria il legislatore ha inteso assicurare un sostegno al reddito ai nuclei familiari in condizioni di difficoltà economica causata dall’emergenza epidemiologica da Covid-19, in possesso di determinati requisiti di residenza, economici, patrimoniali e reddituali indicati nell’art. 82 del decreto stesso (7).

Il REM si configura come misura residuale rispetto alle altre previste dalla decretazione Covid-19 e viene, perciò, erogato, in presenza di tutti i requisiti di legge, esclusivamente se nessuno dei membri del nucleo familiare richiedente abbia già fruito di altre indennità emergenziali.

Ne consegue che le indennità Covid-19 analizzate sono incompatibili con il REM.

Tanto è espressamente previsto al comma 3 dell’art. 82 che esclude il riconoscimento del REM in caso di presenza nel nucleo familiare di componenti che percepiscono o hanno percepito una delle indennità di cui agli artt. 27, 28, 29, 30 e 38, decreto “cura Italia”, ovvero una delle indennità disciplinate in attuazione dell’art. 44 del medesimo decreto-legge ovvero una delle indennità di cui agli artt. 84 e 85, decreto “rilancio”. Il richiamo operato dall’art. 82, decreto “rilancio”, anche agli artt. 27, 28, 29, 30 e 38 del decreto “cura Italia”, induce a ritenere che seppur il REM è stato introdotto in epoca successiva, non può essere richiesto nel caso in cui un componente del nucleo familiare abbia goduto nel mese di marzo di una delle indennità Covid-19, in forza di un’incompatibilità retroattiva tra le due misure.

La stessa previsione di incompatibilità con il REM è contenuta poi nel d.m. 29 maggio 2020 con riferimento alle indennità riconosciute per i mesi di aprile e maggio 2020 ai professionisti iscritti alle casse private di previdenza e, da ultimo, nell’art. 15, comma 7, decreto “ristori” che ha nuovamente previsto - in favore dei lavoratori dipendenti e autonomi che in conseguenza dell’emergenza epidemiologica da Covid-19 hanno cessato, ridotto o sospeso la loro attività o il loro rapporto di lavoro e che hanno già beneficiato dell’indennità onnicomprensiva di euro 1.000,00 di cui all’art. 9 decreto “agosto” - l’erogazione *una tantum* della medesima indennità di importo pari a 1.000 euro. Sicché tale indennità è incumulabile con la quota del REM riconosciuta anche per i mesi di novembre e di dicembre 2020 (8).

## **6. Segue: ...tra le indennità Covid-19 e il prolungamento della NASpI e DIS-COLL**

L’ultimo caso di incompatibilità rinvenibile nella decretazione emergenziale con riferimento alle indennità Covid-19 è quello previsto nell’art. 92 decreto “rilancio” che ha prorogato di due mesi le indennità di disoccupazione NASpI e DIS-COLL rispetto alla scadenza ordinaria intervenuta nel periodo 1° marzo-30 aprile. La misura è stata

---

(7) Per l’approfondimento sul REM si rinvia al contributo di D. GAROFALO, *Reddito di cittadinanza e di emergenza: il contrasto alla povertà ai tempi del Covid-19*, in questo volume, sez. II.

(8) Si veda circ. Inps 26 novembre 2020 n. 137, cit.

poi prorogata, alle medesime condizioni di cui all'art. 92, decreto "rilancio", per ulteriori due mesi dal decreto "agosto" (art. 5, comma 1) purché il godimento dei summenzionati trattamenti di disoccupazione sia terminato nel periodo compreso tra il 1° maggio 2020 e il 30 giugno 2020.

La prima proroga è riconosciuta a condizione che il percettore non sia beneficiario delle indennità di cui agli artt. 27, 28, 29, 30, 38 e 44, decreto "cura Italia", e 84, 85 e 98, decreto "rilancio".

L'incompatibilità ha una matrice chiaramente finanziaria, infatti l'Inps ha specificato che rimane ferma la cumulabilità delle indennità Covid-19 con il godimento della NASpI e DIS-COLL nel periodo di durata "ordinario" (cfr. § 2), sicché l'incompatibilità riguarda solo le proroghe <sup>(9)</sup>.

Stando al tenore letterale della norma sembra preclusa al potenziale beneficiario la scelta del trattamento più conveniente, in quanto la proroga dell'indennità di disoccupazione avviene automaticamente, senza alcuna istanza da parte del lavoratore, previa verifica da parte dell'Inps del mancato godimento delle indennità introdotte dalla normativa emergenziale per i mesi di marzo e di aprile.

Sulla maggiore convenienza, va segnalato che l'importo delle ulteriori due mensilità aggiuntive di NASpI o di DIS-COLL è pari a quello dell'ultima mensilità spettante per la prestazione originaria, soggette al meccanismo del *décalage* con l'effetto che detta prestazione potrebbe essere di importo inferiore a quello delle indennità Covid-19.

Il possibile divario economico tra i due trattamenti, però, può essere compensato dal riconoscimento, nel caso di proroga dei trattamenti di disoccupazione, della contribuzione figurativa e, ove spettanti, degli assegni per il nucleo familiare, invece non previsti per le indennità Covid-19.

## 7. Conclusioni

In chiusura della presente disamina può convenirsi che la decretazione Covid-19, stante il suo carattere urgente ed emergenziale, nel fornire immediate risposte alle istanze di tutela provenienti da categorie non omogenee di lavoratori, non abbia ponderato con attenzione tutte le implicazioni operative e applicative che ne sarebbero derivate.

Ne sono riprova i casi in cui il legislatore, resosi conto dei propri errori, ha rimediato attraverso correzioni a posteriori (come per l'assegno ordinario di invalidità o per il reddito di cittadinanza).

Il risultato prodotto è una normativa non omogenea e discontinua che ha suscitato dubbi e malcontenti in coloro che sono rimasti esclusi dai benefici, pur se in possesso dei relativi requisiti, proprio in virtù dei regimi di cumulabilità/compatibilità qui analizzati.

Non è stata d'aiuto nell'opera interpretativa delle norme anche la scelta legislativa di non utilizzare un unico criterio per stabilire quali misure siano tra loro compatibili o cumulabili.

Se ad una prima lettura sembrerebbe emergere la volontà di negare l'accesso alle indennità Covid-19 ai soggetti già titolari di una prestazione assistenziale (si veda

---

<sup>(9)</sup> Si veda circ. Inps n. 66/2020.

originariamente il reddito di cittadinanza), i continui rimaneggiamenti normativi fanno propendere per l'ipotesi della totale assenza di regole, se non quella "suprema" della finanza pubblica, con soluzioni diverse caso per caso con buona pace per la sistematicità dell'intervento assistenziale complessivamente inteso.

## La sospensione delle misure di condizionalità

di Lucia Valente

**Abstract** – Con l’art. 40 del decreto “cura Italia” il Governo italiano sospende la condizionalità dei trattamenti di sostegno al reddito. La misura, criticabile sotto diversi punti di vista, mette in evidenza l’arretratezza dei servizi digitali dei centri per l’impiego del nostro Paese e la sottovalutazione della importanza della continuità dei percorsi di accompagnamento al lavoro nonostante che la normativa emergenziale abbia messo in evidenza la centralità della nuova questione sociale legata alla pandemia da Covid-19.

**Abstract** – With article 40 of “Cura Italia” Decree, the Italian Government suspends the conditionality of income support treatments. The measure, which can be criticized from various points of view, highlights the backwardness of the digital services of the Italian Job centres and the underestimation of the importance of the continuity of the accompaniment paths to work despite the fact that the emergency legislation has highlighted the centrality of new social issue linked to the Covid-19 pandemic.

**Sommario:** 1. Che cosa dice la norma. – 2. Che cosa s’intende per condizionalità. – 3. Sospensione della condizionalità per i percettori del reddito di cittadinanza. – 4. *Segue:* per i disoccupati percettori di Naspi e Dis-Coll. – 5. *Segue:* per i percettori di cassa integrazione e per le altre ipotesi previste dalla legge. – 6. La sospensione degli adempimenti in tema di inserimento al lavoro delle persone disabili e di avviamento a selezione presso le P.A. – 7. L’esclusione della sospensione dei servizi sociali. – 8. Che cosa ne è stato dei servizi per il lavoro europei durante la pandemia. – 9. Conclusioni.

### 1. Che cosa dice la norma

Tra le norme che fanno discutere introdotte dal c.d. decreto “cura Italia”, vi è sicuramente quella che prevede la sospensione della condizionalità <sup>(1)</sup> per l’attribuzione di alcune prestazioni <sup>(2)</sup>. La norma, modificata in sede di conversione, riconosce il diritto alla fruizione dei benefici economici a tutti i percettori di un sostegno del reddito, sia di natura previdenziale sia di natura assistenziale, indipendentemente dalla partecipazione a misure di politica attiva, ovvero a quelle misure di accompagnamento al lavoro previste dalla legislazione nazionale o regionale che impongono al percettore di rispettare percorsi personalizzati per l’inserimento o il reinserimento nel mercato lavoro.

---

<sup>(1)</sup> Si tratta dell’art. 40, inserito nel Titolo II, intitolato *Misure a sostegno del lavoro*, Capo I, *Norme speciali in materia di riduzione dell’orario di lavoro e di sostegno ai lavoratori*, del d.l. n. 18/2020, convertito con modificazioni dalla l. n. 27/2020, recante *Misure di potenziamento del Servizio sanitario nazionale e di sostegno economico per famiglie, lavoratori e imprese connesse all’emergenza epidemiologica da COVID-19* (c.d. decreto “cura Italia”).

<sup>(2)</sup> Rubrica modificata dall’art. 1, comma 1, l. n. 27/2020, in sede di conversione.

Tale iniziativa può senz'altro annoverarsi tra le misure anti-contagio <sup>(3)</sup>.

Il legislatore al fine di limitare gli spostamenti delle persone fisiche ai casi strettamente necessari, sospende per due mesi (termine prorogato a quattro mesi dall'art. 76 del d.l. n. 34/2020 <sup>(4)</sup>: la sospensione dunque termina il 17 luglio) gli obblighi connessi alla fruizione del reddito di cittadinanza <sup>(5)</sup>. La norma sospende inoltre i relativi termini comunque previsti per i percettori di Naspi e di Dis-Coll <sup>(6)</sup> e gli adempimenti relativi agli obblighi per le persone con disabilità <sup>(7)</sup> e alle procedure di avviamento a selezione <sup>(8)</sup>. Infine la norma sospende i termini per le convocazioni a iniziative di orientamento per i disoccupati percettori <sup>(9)</sup>.

La norma a una prima lettura può sembrare coerente con il c.d. *lockdown* decretato in via d'urgenza ai primi di marzo 2020. Essa mira a evitare gli spostamenti delle persone da una regione all'altra se non per ragioni di salute o comprovate ragioni di lavoro. In realtà, come vedremo, la norma conferma l'arretratezza in cui versano i nostri servizi per il lavoro e la totale impreparazione delle regioni a gestire le politiche del lavoro con modalità digitali.

Il comma 1-*bis* dell'art. 40, inserito in sede di conversione dopo aspre critiche, corregge, in parte, il tiro. Esso dispone che la sospensione totale della condizionalità decretata inizialmente con il d.l. n. 18/2020 non incide sulle attività di *formazione professionale e orientamento al lavoro*, nonché sulle altre attività connesse ai *patti per il lavoro* e ai *patti per l'inclusione sociale* che, ove possibile, possono essere svolte a distanza.

Sempre il comma 1-*bis* dispone che la sospensione della condizionalità non si applica alle offerte di lavoro congrue nell'ambito del comune di appartenenza.

Il comma 1-*ter* infine, aggiunto anch'esso in sede di conversione del decreto-legge, dispone che a fronte della necessità di assicurare assistenza di carattere sociale o socio-assistenziale in relazione alle esigenze connesse all'emergenza epidemiologica da Covid-19, i comuni e gli ambiti territoriali delle regioni possono destinare gli interventi e i servizi sociali di cui all'art. 7 del d.lgs. n. 147/2017, finanziati con le risorse del Fondo per la lotta alla povertà e all'esclusione sociale <sup>(10)</sup>, ai bisogni di assistenza che emergessero nella situazione emergenziale, a decorrere dalla data di entrata in vigore del decreto e per un periodo di due mesi.

---

<sup>(3)</sup> La ragione giustificatrice di siffatto (anomalo) provvedimento va ricercata nella situazione di emergenza sul territorio nazionale relativa al rischio di diffondersi del virus SARS-CoV-2 decretata per la durata di 6 mesi con delibera del Consiglio dei Ministri del 31 gennaio 2020 e dell'8 e 9 marzo 2020 in riferimento all'intero territorio nazionale.

<sup>(4)</sup> Convertito, con modificazioni, dalla l. n. 77/2020, *Misure urgenti in materia di salute, sostegno al lavoro e all'economia, nonché di politiche sociali connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19* (c.d. decreto "rilancio").

<sup>(5)</sup> Di cui al d.l. n. 4/2019, convertito con modificazioni dalla n. 26/2019, e i relativi termini ivi previsti.

<sup>(6)</sup> Previsti dal d.lgs. n. 22/2015, e per i beneficiari di integrazioni salariali dagli artt. 8 e 24-*bis* del d.lgs. n. 148/2015.

<sup>(7)</sup> Di cui all'art. 7 della l. n. 68/1999.

<sup>(8)</sup> Di cui all'art. 16 della l. n. 56/1987.

<sup>(9)</sup> Di cui all'art. 20, comma 3, lett. *a*, del d.lgs. n. 150/2015.

<sup>(10)</sup> Di cui all'art. 1, comma 386, l. n. 208/2015.

## 2. Che cosa s'intende per condizionalità

Il meccanismo di condizionalità – come è noto – è tra le principali novità del d.lgs. n. 150/2015 (si veda *infra*) e serve a collegare funzionalmente le politiche attive con le politiche passive: esso prevede che una persona che riceve un sostegno del reddito s'impegni a partecipare alle misure di politica attiva del lavoro indicate nel patto di servizio personalizzato (art. 20, d.lgs. n. 150/2015) oppure che accetti offerte di lavoro congrue, pena la riduzione o la perdita del sostegno economico e dello stato di disoccupazione. La condizionalità consente di evitare che il percettore di un sostegno del reddito di natura previdenziale possa disperdere il proprio patrimonio professionale allungando eccessivamente i tempi del ritorno al lavoro e possa cadere nell'indigenza dopo aver terminato il sostegno medesimo. Invece la condizionalità collegata alle politiche passive di natura assistenziale mira a non appesantire eccessivamente il bilancio dello Stato che finanzia le suddette politiche. In questo secondo ambito attraverso la condizionalità s'intende ridurre la spesa pubblica inducendo i percettori ad attivarsi e a collaborare con i servizi competenti nella ricerca di un lavoro. Il meccanismo di condizionalità è stato rafforzato a partire dal 2015 in concomitanza con la universalizzazione degli ammortizzatori sociali (Naspi, Dis-Coll) e, da ultimo, con l'introduzione nel nostro ordinamento del reddito di cittadinanza (Rdc). In ragione del diverso atteggiarsi del meccanismo di condizionalità in relazione ai diversi strumenti di sostegno al reddito, appare opportuno analizzare la sospensione per ciascuna categoria di percettori, tenendo da parte i non percettori non interessati dalla sospensione della condizionalità introdotta dall'art. 40. Per questi ultimi non operano meccanismi di condizionalità se non quelli previsti dalle legislazioni regionali ove esistenti.

## 3. Sospensione della condizionalità per i percettori del reddito di cittadinanza

Come abbiamo sopra ricordato, il Governo con i d.P.C.M. 8 marzo 2020, 9 marzo 2020, 11 marzo 2020 e 22 marzo 2020 e con i d.l. n. 18/2020 e n. 19/2020 adotta misure volte a contrastare la diffusione del Coronavirus. I decreti prevedono, fra l'altro, la limitazione degli spostamenti delle persone non strettamente necessari ma confermano la necessità di assicurare l'operatività delle amministrazioni e dei servizi pubblici, pur opportunamente rimodulati e assicurati mediante il ricorso generalizzato, in tutti i casi dove sia possibile, a modalità di lavoro agile (c.d. *smart working*) <sup>(1)</sup>, come pure ribadito dalla circolare n. 2/2020 del Ministro per la pubblica amministrazione con riferimento ai servizi sociali.

Detta sospensione riguarda l'intero percorso di attivazione del disoccupato percettore del Rdc. Fra i termini sospesi, si segnalano, in particolare, quelli relativi alla presa in carico diretta dei beneficiari del Rdc previsti dal d.l. n. 4/2019 per la convocazione dei beneficiari da parte dei centri per l'impiego ovvero dei servizi competenti per il contrasto alla povertà dei comuni, ai fini della sottoscrizione dei patti per il lavoro e dei patti per l'inclusione sociale. Poiché risultano sospese tutte le condizionalità, anche l'attivazione e l'obbligo di partecipare a Progetti Utili alla collettività (Puc: si veda art. 4, comma 15) risultano sospesi per lo stesso periodo.

---

(1) Si veda la sezione II del volume I di quest'opera.

Il Rdc, è condizionato al rilascio, da parte dei componenti maggiorenni del nucleo familiare, della dichiarazione di immediata disponibilità al lavoro (Did), nonché all'adesione a un percorso personalizzato di accompagnamento all'inserimento lavorativo e all'inclusione sociale, che prevede attività a servizio della comunità, di riqualificazione professionale, di completamento degli studi, nonché altri impegni individuati dai servizi competenti finalizzati all'inserimento nel mercato del lavoro e all'inclusione sociale compreso l'assegno di ricollocazione per i percettori del Rdc.

In particolare l'art. 4 del d.l. n. 4/2019, convertito dalla l. n. 26/2019, stabilisce che ai fini del riconoscimento del beneficio economico il percettore del Rdc e i componenti del nucleo familiare maggiorenni non già occupati o non frequentanti un regolare corso di studi (comma 2), non esclusi o non esonerati <sup>(12)</sup>, devono rendere la Did (dichiarazione di immediata disponibilità al lavoro <sup>(13)</sup>) tramite una apposita piattaforma digitale entro trenta giorni dal riconoscimento del beneficio. La Did può essere resa *online* oppure direttamente al Centro per l'impiego (da ora Cpi) al primo appuntamento che deve essere fissato entro trenta giorni dalla percezione del beneficio.

Entro i successivi trenta giorni, sia il beneficiario sia i membri del nucleo familiare non esonerati o esclusi, devono: 1) essere convocati presso i servizi per l'impiego ovvero presso i servizi sociali dei comuni <sup>(14)</sup>; 2) procedere alla profilazione qualitativa; 3) redigere il patto per il lavoro oppure il patto per l'inclusione sociale se il Cpi ravvisa la presenza dei requisiti che consigliano di inviare il richiedente ai servizi sociali del comune di residenza; 4) ricevere dall'Anpal entro i successivi 60 giorni l'assegno di ricollocazione; 5) entro i successivi trenta giorni scegliere il soggetto erogatore del servizio di assistenza intensiva alla ricollocazione accedendo alla scrivania MYAnpal <sup>(15)</sup> oppure tramite il Cpi o un istituto di patronato; 6) recarsi presso la sede operativa del soggetto erogatore scelto nella data stabilita per il primo appuntamento; 7) nei quattordici giorni successivi al primo appuntamento procedere al perfezionamento del programma di ricerca intensiva (Pri) <sup>(16)</sup>; 8) individuare le attività indicate dal *tutor*

---

<sup>(12)</sup> Sono esclusi da questi obblighi: i minorenni; i beneficiari del Rdc pensionati; i beneficiari della Pensione di Cittadinanza; i soggetti di oltre 65 anni di età; i soggetti con disabilità (l. n. 68/1999) che comunque possono aderire volontariamente al percorso di accompagnamento, all'inserimento lavorativo e all'inclusione sociale; i soggetti già occupati o che frequentano un regolare corso di studi. Possono, inoltre, essere esonerati i soggetti con carichi di cura che si occupano di componenti familiari minori di tre anni o disabili gravi e non autosufficienti (come definiti ai fini Isee), coloro che frequentano corsi di formazione e i lavoratori in stato di disoccupazione: vedi art. 4, commi 2 e 3.

<sup>(13)</sup> La Did (Dichiarazione immediata disponibilità al lavoro) è un documento che il lavoratore in cassa integrazione in deroga o ordinaria, in mobilità o disoccupato a norma dell'art. 19, d.lgs. n. 150/2015, deve sottoscrivere per poter fruire degli ammortizzatori sociali e, ora, del reddito di cittadinanza.

<sup>(14)</sup> A norma dell'art. 4, comma 15-*quinquies*, «La convocazione dei beneficiari da parte dei centri per l'impiego e dei comuni, singoli o associati, può essere effettuata anche con mezzi informali, quali messaggistica telefonica o posta elettronica, secondo modalità definite con accordo in sede di Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281».

<sup>(15)</sup> Al 27 maggio 2020 questo è il messaggio che compare sul sito Anpal: «Gentile utente, Per accedere al sistema Did online, entra nella tua area riservata MyAnpal (<https://myanpal.anpal.gov.it>) con le credenziali in tuo possesso. Stiamo lavorando per migliorare la tua esperienza! Presto tutti i servizi Anpal saranno integrati all'interno della nuova scrivania digitale MyAnpal».

<sup>(16)</sup> Nella Scrivania MyAnpal sono tracciate le attività pianificate, concordate e svolte dalla sede operativa e dal destinatario dell'Adr.

per la ricerca attiva del lavoro e indicare i reciproci impegni; 9) accettare una offerta congrua di lavoro.

Il patto per il lavoro va stipulato presso i centri per l'impiego (art. 4, comma 7). Oppure, ove previsto da provvedimenti regionali, presso i soggetti accreditati a norma dell'art. 12 del d.lgs. n. 150/2015. Il patto per il lavoro – che equivale al patto di servizio personalizzato – consente di ottenere direttamente dall'Anpal l'assegno di ricollocazione di cui all'art. 9 del d.l. n. 4/2019. Il patto per il lavoro non è altro che un format nel quale l'operatore del Cpi inserisce le misure di politica attiva che reputa più opportune per il disoccupato.

Tra queste misure ricordiamo:

- 1) l'orientamento specialistico e individualizzato (consulenza orientativa, bilancio di competenze);
- 2) l'orientamento individualizzato all'autoimpiego e tutoraggio per le fasi successive all'avvio dell'impresa;
- 3) l'avviamento ad attività di formazione ai fini della qualificazione e riqualificazione professionale, dell'autoimpiego e dell'immediato inserimento lavorativo;
- 4) l'accompagnamento al lavoro, anche attraverso l'utilizzo dell'assegno di ricollocazione.

Per effetto dell'art. 40 del d.l. n. 18/2020 tutti questi termini e questi obblighi sono sospesi.

E la ragione principale va ricercata nel ritardo assai considerevole nella emanazione del decreto ministeriale che a norma dell'art. 1, comma 6, d.l. n. 4/2019, avrebbe dovuto garantire l'operatività del sistema informativo del Rdc. Il suddetto decreto da adottare entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore del d.l. n. 4/2019, quindi entro il 28 marzo 2019, è stato adottato soltanto il 4 novembre 2019. Questo ritardo ha comportato il disallineamento dei soggetti chiamati a garantire l'operatività della condizionalità – dai Cpi all'Inps – e di conseguenza il mancato rispetto di tutti i termini sopra indicati. Nel frattempo da novembre 2019 a marzo 2020 non è stato fatto nessun passo avanti nel garantire l'interoperabilità dei sistemi informativi.

Se funzionassero bene i sistemi operativi, nessuna di queste tappe dovrebbe essere effettuata in presenza: il primo appuntamento/colloquio con il Cpi o con l'ente accreditato può essere fatto tramite una piattaforma digitale (Skype, Meet, Zoom, ecc.); la Did può essere fatta a distanza; anche il patto per il lavoro può essere sottoscritto a distanza. L'unico ostacolo reale è costituito dalla assenza di competenze digitali dei percettori del Rdc. Ma questo è un ostacolo facilmente superabile. Per costoro il decreto avrebbe potuto prevedere un *call-center* dedicato ai soli percettori che fossero privi di *smartphone*, PC o tablet e mettere a disposizione per ciascuno di essi un operatore del Cpi con l'assistenza tecnica di un *navigator* per il completamento del percorso personalizzato di accompagnamento al lavoro anche a distanza.

In considerazione di quanto appena detto, ci sembra assai opportuna in sede di conversione del d.l. n. 18/2020 l'aggiunta del comma 1-*bis* all'art. 40: «le attività di formazione professionale e orientamento al lavoro, nonché le altre attività connesse ai patti per il lavoro e ai patti per l'inclusione sociale che possono essere svolte a distanza sono rese nelle modalità citate».

La norma toglie ogni alibi alle regioni che in questi giorni, forti della disposizione nazionale, hanno tirato i remi in barca e hanno cessato l'erogazione dei servizi per il

lavoro ai percettori del Rdc. Anche perché l'attuazione delle disposizioni sul Rdc ricade totalmente in capo alle regioni che si avvalgono dell'assistenza tecnica dei *navigator*. Quello che più genera preoccupazione è la circostanza che siano state proprio le regioni a chiedere la sospensione della condizionalità e la sua proroga <sup>(17)</sup> fino al 17 luglio.

Questa richiesta sembra davvero indegna di un sistema di politiche del lavoro territoriali fortemente voluto dalle regioni. Come spiega la relazione illustrativa del decreto “cura Italia”, la norma sospende ogni attività connessa alla ricerca *fisica* di un lavoro per evitare lo *spostamento e afflussi di personale presso i servizi pubblici* che possono essere evitati con la sospensione dei termini di cui all'art. 4 del d.l. n. 4/2019. Ma non giustifica la sospensione delle attività che possono essere effettuate da remoto.

Condivisibile appare dunque la novella inserita nel comma 1-*bis* dell'art. 40 dove è specificato che «la sospensione di cui al comma 1 non si applica alle offerte di lavoro congrue nell'ambito del Comune di appartenenza» (formula atecnica che allude alla residenza del percettore). Questa pur lodevole precisazione non cambia il risultato negativo prodotto dalla sospensione dei termini e degli obblighi connessi al meccanismo di condizionalità.

Senza lo svolgimento delle attività preliminari previste dal percorso di attivazione, non è possibile giungere all'offerta di lavoro congrua come pretende l'art. 40, comma 1-*bis*, neppure se questa è collocata nello stesso comune di residenza del beneficiario.

Basti vedere cosa è successo per la raccolta dei prodotti agricoli nei mesi di marzo e aprile <sup>(18)</sup> a causa del blocco all'ingresso degli stagionali nel nostro paese <sup>(19)</sup>. In considerazione delle esigenze legate al lavoro agricolo, il decreto “cura Italia” ha dovuto prorogare al 15 giugno la validità di tutti i permessi di soggiorno in scadenza, di modo che i lavoratori stagionali immigrati già presenti in Italia potessero rimanervi regolarmente.

Successivamente il decreto “rilancio” ha introdotto una sanatoria per gli immigrati irregolari. La misura, pur condivisibile, non copre il fabbisogno totale di manodopera, poiché non risolve il problema dei lavoratori che devono ancora entrare nel nostro territorio. La carenza di manodopera agricola è apparentemente risolta dalla norma dell'art. 94, d.l. n. 34/2020, che ammette i percettori di ammortizzatori sociali, limitatamente al periodo di sospensione a zero ore della prestazione lavorativa, di Naspi e

---

<sup>(17)</sup> Vedi lettera prot. n. 1820/CFIN/C)LAV del 12 marzo 2020 firmata da Stefano Bonaccini, Presidente della Conferenza delle regioni.

<sup>(18)</sup> Nel 2019 è proseguita la crescita del valore aggiunto dell'industria alimentare, delle bevande e del tabacco, aumentato del 2,7% a prezzi correnti e del 2,0% in volume. Il complesso del comparto agroalimentare (che comprende agricoltura, silvicoltura e pesca e l'industria alimentare) ha segnato un aumento del valore aggiunto dell'1,0% a prezzi correnti e dello 0,1% in volume. In questo comparto si è formato il 4,1% del valore aggiunto dell'intera economia (dal 3,9% del 2018), il 2,2% nel settore primario (era il 2,1% nel 2018) e l'1,9% nell'industria alimentare (1,8% nel 2018). Nonostante le difficoltà, quindi, il settore agroalimentare è riuscito a consolidare nel 2019 il proprio peso all'interno del quadro economico nazionale (dati Istat).

<sup>(19)</sup> Le misure attuate per il contenimento della diffusione del Coronavirus hanno incluso anche la sospensione degli accordi di Schengen (si veda F. CASOLARI, [S.o.s. per la libertà che ci ha dato Schengen](#), in [Lavoce.info](#), 27 marzo 2020): sono stati reintrodotti controlli alle frontiere e, fino al 15 maggio, è stato imposto un divieto temporaneo di tutti gli spostamenti non essenziali da paesi terzi (si veda EUROPEAN COMMISSION, [Travel and transportation during the coronavirus pandemic](#)).

Dis-Coll nonché di reddito di cittadinanza <sup>(20)</sup>, a svolgere su base volontaria i lavori stagionali in agricoltura ma nel limite di due mesi e con il tetto di 2.000 euro mantenendo il diritto a percepire il sussidio <sup>(21)</sup>.

Da quanto detto emerge che il difetto indubbiamente più grave del nostro sistema è la mancanza della piattaforma digitale di cui all'art. 6, comma 1, d.l. n. 4/2019, che avrebbe dovuto consentire ai percettori del Rdc d'iniziare il percorso di attivazione da remoto senza recarsi personalmente presso il centro per l'impiego quantomeno per lo svolgimento delle richiamate attività indicate dall'art. 4, d.l. n. 4/2019.

Di questa carenza ne dà notizia il presidente dell'Anpal in occasione dell'audizione alla Camera del 16 aprile 2020 da cui emerge che a parte la piattaforma MYAnpal <sup>(22)</sup>, la parte più importante che riguarda i servizi digitali più innovativi resta da realizzare. Al momento MyAnpal è un grande contenitore di informazioni che serve soprattutto come "deposito" digitale per gli adempimenti amministrativi. Il sistema non elabora l'enorme quantità d'informazioni provenienti dai centri per l'impiego regionali per sviluppare modelli utili ai servizi per l'impiego.

A guardar bene le slide presentate dal presidente dell'Anpal durante l'audizione, la parte che ancora manca è quella relativa a un *labour exchange* nazionale che consenta al cittadino di connettersi in tempo reale e vedere i posti di lavoro disponibili in tutta Italia; un *labor marketplace* nazionale che consenta alle regioni di utilizzare questo *marketplace* in modo che i disoccupati possano cercare lavoro nelle immediate vicinanze o in altre parti d'Italia senza recarsi fisicamente negli uffici. Il sistema informativo unitario, ancora non del tutto realizzato <sup>(23)</sup>, è inoltre necessario per sviluppare analisi di *machine learning* delle fonti amministrative, ma al momento sono tutte in una fase embrionale e nessuna regione ha implementato queste informazioni per un modello strutturato e sistematico di servizi per l'impiego.

A seguito del *lockdown* ogni operatore dei Cpi è stato collocato in *smart working*. Cessata totalmente l'attività svolta in modalità *front office* ogni operatore ha eseguito le indicazioni che gli venivano date dal direttore regionale al lavoro e/o al personale senza curarsi di implementare i servizi in modalità digitale. Invece i *navigator*, addetti all'assistenza tecnica a sostegno delle regioni, hanno cessato ogni attività (e ciononostante per loro si profila la possibilità di percepire il sussidio una tantum di seicento euro per i lavoratori autonomi). Nel frattempo tra febbraio e aprile sono aumentate le domande di Rdc e le persone in difficoltà sono ora aiutate dalla nuova misura del reddito di emergenza <sup>(24)</sup>, un sussidio economico assistenziale e totalmente incondizionato per una vasta platea di persone escluse dagli ammortizzatori sociali, dal reddito di cittadinanza e dagli altri indennizzi e bonus previsti dai precedenti decreti per far fronte all'emergenza Covid-19. Secondo la stima contenuta nella relazione tecnica del

---

<sup>(20)</sup> In riferimento alla promozione del lavoro agricolo. Per indicazioni operative per i percettori del Reddito di Cittadinanza, di cui al presente articolo, si veda il mess. Inps 12 giugno 2020, n. 2423.

<sup>(21)</sup> Sul tema si rinvia al contributo di S. CAFFIO, *Il sostegno al settore agricolo sul versante occupazionale*, nel volume II, sez. III, di quest'opera.

<sup>(22)</sup> Che stando alle considerazioni dello stesso presidente (dichiarate in audizione) è **costata oltre 60 milioni di euro** (senza considerare il sistema informativo Gepi).

<sup>(23)</sup> Lo stesso presidente dell'Anpal afferma nell'audizione al Senato: «Per quel che riguarda i nuovi sistemi digitali, il Ministero del Lavoro ha già coinvolto il Ministero dell'Innovazione per la creazione di un gruppo di lavoro ad hoc che collabori con Anpal, secondo gli indirizzi del Governo».

<sup>(24)</sup> Si veda il contributo di D. GAROFALO, *Reddito di emergenza*, nella sez. II di questo volume.

decreto che lo istituisce si tratta di 867.600 famiglie, per un totale di 2.016.400 persone (con un Isee fino a 15mila euro), che per 2 mesi si vedranno riconoscere un contributo compreso tra i 400 e gli 840 euro.

In conclusione, l'unica cosa sensata da fare per tutti i percettori di un sussidio o di un beneficio economico sarebbe stata quella di sospendere le convocazioni di persona presso i Cpi e l'apparato sanzionatorio consistente in preclusioni e decadenze e al contempo prevedere convocazioni virtuali esonerando dalla connessione nei giorni fissati i soli percettori del Rdc non in possesso di uno smartphone, tablet o di un PC. Come abbiamo detto la piattaforma di incontro tra domanda e offerta di lavoro di cui tanto si è parlato non c'è ancora. Su 2,4 milioni di percettori del reddito di cittadinanza, «65mila hanno trovato un lavoro», ha dichiarato il Presidente dell'Anpal in audizione al Senato, ma i monitoraggi non vengono più aggiornati da mesi e quei dati non sono mai stati verificati. I tremila *navigator* assunti a luglio 2019, alcuni dei quali avrebbero pure chiesto il bonus da 600 euro, sarebbero impegnati in una non meglio identificata mappatura delle *vacancy* nelle aziende, i cui primi risultati – ha detto il Presidente – si vedranno entro l'autunno del 2020 a distanza di più di un anno dalla loro assunzione.

#### **4. *Segue: per i disoccupati percettori di Naspi e Dis-Coll***

Il citato art. 40, comma 1, dispone altresì la sospensione della condizionalità e i relativi termini previsti dagli artt. 7 e 15 del d.lgs. n. 22/2015 per i percettori di Naspi e Dis-Coll.

In base al meccanismo di condizionalità *ex* art. 21, d.lgs. n. 150/2015, il percettore di Naspi rende la Did in occasione della presentazione della domanda all'Inps. La domanda è trasmessa dall'Inps all'Anpal ai fini dell'inserimento nel sistema informativo unitario delle politiche del lavoro. Entro i successivi quindici giorni dalla domanda di Naspi, il disoccupato deve contattare il centro per l'impiego competente per territorio per la profilazione e la stipula di un patto di servizio personalizzato. Decorsi inutilmente i quindici giorni il centro per l'impiego convoca il percettore entro il novantesimo giorno dall'inizio dello stato di disoccupazione (art. 4, d.m. n. 4/2018).

Entro i successivi sessanta giorni dall'inizio dello stato di disoccupazione il disoccupato percettore di Naspi che non sia stato convocato dai centri per l'impiego ha diritto a richiedere all'Anpal, tramite posta elettronica, le credenziali personalizzate per l'accesso diretto alla procedura telematica di profilazione predisposta dall'Anpal anche al fine di ottenere l'assegno di ricollocazione di cui all'art. 23, ora temporaneamente riservato ai soli percettori del Rdc (art. 20, comma 4, d.lgs. n. 150/2015).

Il disoccupato percettore di Naspi ha inoltre diritto ai Livelli Essenziali delle Prestazioni (Lep) indicati nel d.m. n. 4/2018.

La sospensione dei termini e degli obblighi di condizionalità connessa alle prestazioni previdenziali disposto dall'art. 40, ha sortito il deprecabile effetto della sospensione dei Lep di seguito indicati: a) accoglienza e prima informazione; b) Did, profilazione e aggiornamento della scheda anagrafico-professionale; c) orientamento di base; d) patto di servizio personalizzato; e) orientamento specialistico; f) supporto all'inserimento e reinserimento lavorativo (con riferimento al supporto motivazionale allo sviluppo delle capacità e competenze, c.d. *coaching*, al supporto alla redazione del CV e

alle lettere di accompagnamento, alla preparazione a una adeguata conduzione dei colloqui di lavoro, al supporto all'autopromozione e al tutoraggio).

Sulla base dei Lep appena indicati il disoccupato percettore di Naspi, a norma dell'art. 19 del d.lgs. n. 150/2015 <sup>(25)</sup>, dopo la registrazione sul Siu viene profilato, ovvero viene assegnato a una classe di occupabilità che ne segnala la distanza dal mercato del lavoro, viene assegnato a un percorso di orientamento di base, ovvero un colloquio individuale che serve alla raccolta delle informazioni per la profilazione qualitativa e alla analisi delle competenze in relazione alla situazione del mercato del lavoro locale. L'orientamento mira inoltre a indirizzare la persona sulle opportunità di formazione e lavoro che meglio si adattano al suo profilo, e a definire le attività di ricerca di un lavoro.

Al termine dell'orientamento di base il servizio per l'impiego giunge a una profilazione qualitativa <sup>(26)</sup> di supporto al patto di servizio personalizzato che contiene il percorso più adeguato per l'inserimento/reinserimento professionale dell'utente.

Non vi è dubbio che il patto di servizio personalizzato (Psp) configuri lo strumento principale di attivazione dell'utente in cerca di occupazione. Il Psp prevede un percorso individuale coerente rispetto alle caratteristiche personali, formative e professionali della persona e alla profilazione. Il Psp deve contenere: il nome del responsabile dell'attività, la definizione del profilo personale di occupabilità, la definizione degli atti di ricerca attiva e la tempistica degli stessi, la frequenza ordinaria dei contatti con il responsabile delle attività, le modalità con cui la ricerca di lavoro è dimostrata al responsabile dell'attività, la disponibilità a partecipare a laboratori di ricerca attiva, corsi di formazione, tirocini formativi e l'impegno ad accettare congrue offerte di lavoro.

Infine il disoccupato può usufruire del bilancio delle competenze, un servizio per rendere la persona più consapevole della propria storia professionale e formativa e per identificare i percorsi più idonei alla ricollocazione nel mercato del lavoro. Il servizio prevede il bilancio delle competenze, la ricostruzione delle esperienze formative e professionali, l'individuazione delle competenze maturate spendibili nel mercato e il gap di competenze da colmare e l'informazione sul sistema di certificazione delle competenze acquisite anche in modo informale.

---

<sup>(25)</sup> Possono accedere ai servizi per il lavoro anche i disoccupati/lavoratori a norma dell'art. 19 del d.lgs. n. 150/2015 come modificato, da ultimo dall'art. 4, comma 15-*quater*, della l. n. 26/2019 anche se percettori del Rdc. La norma dispone che «si considerano in stato di disoccupazione anche i lavoratori il cui reddito da lavoro dipendente o autonomo corrisponde a un'imposta lorda pari o inferiore alle detrazioni spettanti ai sensi dell'articolo 13 del testo unico delle imposte sui redditi, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 917». Quindi anche coloro che lavorano ma hanno un reddito sotto soglia (8145,00 euro per il caso di lavoro subordinato, 4800,00 euro per il caso di lavoro autonomo) conservano lo stato di disoccupazione e possono accedere ai servizi per il lavoro per cercare una nuova e diversa occupazione.

<sup>(26)</sup> Non è superfluo ricordare che a norma dell'art. 19, commi 5 e 6, del d.lgs. n. 150/2015, «sulla base delle informazioni fornite in sede di registrazione, gli utenti dei servizi per l'impiego vengono assegnati a una classe di profilazione, allo scopo di valutarne il livello di occupabilità, secondo una procedura automatizzata di elaborazione dei dati in linea con i migliori standard internazionali. La classe di profilazione è aggiornata automaticamente ogni novanta giorni, tenendo conto della durata della disoccupazione e delle altre informazioni raccolte mediante le attività di servizio».

Tutte le informazioni acquisite dai servizi nell'attività di orientamento e di profilazione confluiscono nella scheda anagrafico-professionale (Sap) che deve essere costantemente aggiornata.

I servizi elencati sono definiti dal d.m. n. 4/2018 livelli essenziali delle prestazioni (Lep) da erogare su tutto il territorio nazionale alle persone in cerca di lavoro.

La norma dell'art. 40 del d.l. n. 18/2020 sospende i suddetti servizi. Sarebbe stato invece più opportuno sospendere le sanzioni progressive, dalla parziale decurtazione del trattamento economico fino alla decadenza dallo stato di disoccupazione, a seguito della mancata partecipazione agli appuntamenti per coloro i quali avessero dimostrato di non essere in grado di connettersi telematicamente al Cpi per fruire dell'erogazione dei servizi da remoto.

La mancata erogazione dei Lep previsti dal d.m. n. 4/2018, neppure con modalità a distanza, configura una grave lesione del diritto al lavoro sancito dall'art. 4 Cost.

Anche l'erogazione della Dis-Coll <sup>(27)</sup> è condizionata alla permanenza dello stato di disoccupazione, nonché alla regolare partecipazione alle iniziative di attivazione lavorativa e ai percorsi di riqualificazione professionale proposti dai servizi competenti (art. 15, d.lgs. n. 22/2015) <sup>(28)</sup>. In caso di inosservanza degli obblighi, è stato introdotto un sistema di sanzioni proporzionali che vanno dalla decurtazione di una frazione o di un'intera mensilità di prestazione, fino alla decadenza dalla prestazione e dallo stato di disoccupazione (art. 21, comma 7, d.lgs. n. 150/2015). La Dis-Coll dura al massimo 6 mesi. A seguito della sospensione della condizionalità, tutti i percettori che hanno perso il lavoro a causa del Covid-19 avranno a disposizione solo due mesi per poter beneficiare di almeno una misura di politica attiva.

## **5. Segue: per i percettori di cassa integrazione e per le altre ipotesi previste dalla legge**

Con riferimento alla cassa integrazione, l'art. 8 del d.lgs. n. 148/2015 dispone che i lavoratori che ne beneficino a seguito di una procedura di sospensione o riduzione dell'attività lavorativa con intervento della integrazione salariale, o del contratto di solidarietà, o dei fondi di solidarietà ove sia programmata una sospensione o riduzione superiore al 50 per cento dell'orario di lavoro, calcolato in un periodo di 12 mesi, sono soggetti alle disposizioni di cui all'art. 22 del d.lgs. n. 150/2015 <sup>(29)</sup>.

---

<sup>(27)</sup> L'indennità di disoccupazione mensile Dis-Coll è una prestazione a sostegno dei collaboratori coordinati e continuativi, anche a progetto, assegnisti di ricerca e dottorandi di ricerca con borsa di studio che abbiano perduto involontariamente la propria occupazione e che sono iscritti in via esclusiva alla Gestione Separata presso l'Inps (art. 15, d.lgs. n. 22/2015).

<sup>(28)</sup> A norma dell'art. 33, comma 1, del d.l. n. 18/2020, convertito con modificazioni dalla l. n. 27/2020, in considerazione dell'emergenza epidemiologica da Covid-19, per gli eventi di cessazione involontaria dall'attività lavorativa verificatisi a decorrere dal 1° gennaio 2020 e fino al 31 dicembre 2020, i termini di decadenza previsti dal presente comma sono ampliati da sessantotto a centoventotto giorni.

<sup>(29)</sup> Costoro qualora svolgano attività di lavoro autonomo o subordinato durante il periodo di integrazione salariale non hanno diritto al trattamento per le giornate di lavoro effettuate. Con riferimento al c.d. tiraggio, il Presidente dell'Inps parla di «furbetti della cassa integrazione». Dall'incrocio dei dati del monitoraggio dell'Inps con quelli della fatturazione elettronica dell'Agenzia delle Entrate nel primo semestre del 2020 rispetto al primo semestre del 2019 emerge che se circa un terzo delle ore

A causa del c.d. *lockdown* e delle proroghe dei trattamenti economici previdenziali disposti dal d.l. n. 18/2020 e dal d.l. n. 34/2020, la maggior parte dei lavoratori in cassa integrazione ha superato la soglia di riduzione dell'orario di lavoro del 50 per cento prevista dalla norma: molti sono sospesi a zero ore e sono esonerati totalmente dalla prestazione lavorativa. È assai probabile che per molti di loro, cessato il blocco dei licenziamenti <sup>(30)</sup> disposto dall'art. 46 del d.l. n. 18/2020 si schiuderanno le porte della disoccupazione. Per questo motivo sarebbe stato opportuno per i percettori della cassa integrazione straordinaria anche in deroga iniziare un percorso di attivazione durante il periodo di sospensione del rapporto in vista dell'eventualità di perdere il posto di lavoro. Costoro avrebbero potuto stipulare il patto di servizio personalizzato in modo digitale e intraprendere iniziative di orientamento, partecipare a moduli a distanza di stesura del CV o imparare a sostenere colloqui di lavoro, partecipare a iniziative di riqualificazione professionale o a carattere formativo cui il lavoratore avrebbe potuto aspirare per l'adeguamento delle proprie competenze. A causa della sospensione delle attività dei Cpi nulla di tutto ciò è avvenuto.

Comprensibile e condivisibile invece è la sospensione della condizionalità e degli obblighi connessi agli accordi di ricollocazione di cui all'art. 24-*bis* del d.lgs. n. 148/2015, finalizzati all'attribuzione anticipata dell'assegno di ricollocazione <sup>(31)</sup>, ai percettori di cassa integrazione con riduzione di orario superiore al 50 per cento in considerazione della chiusura di molte aziende, anche se l'erogazione dell'ADR avrebbe potuto essere ripresa dal 5 maggio in corrispondenza della c.d. "fase 2".

## **6. La sospensione degli adempimenti in tema di inserimento al lavoro delle persone disabili e di avviamento a selezione presso le P.A.**

La sospensione degli adempimenti di cui all'art. 7 della l. n. 68/1999 disposta dall'art. 40 del d.l. n. 18/2020 riguarda le assunzioni obbligatorie delle persone con disabilità. La norma si riferisce agli obblighi dei datori di lavoro privati e degli enti pubblici economici di assumere i lavoratori mediante richiesta nominativa di avviamento agli uffici competenti o mediante la stipula delle convenzioni di cui all'art. 11 della legge medesima oppure, in mancanza di chiamata nominativa, secondo l'ordine di graduatoria per la qualifica richiesta o altra specificamente concordata con il datore di lavoro sulla base delle qualifiche disponibili. La sospensione di tale obbligo come è ovvio, riguarda i datori di lavoro e non gli uffici che ben avrebbero potuto continuare a erogare i servizi essenziali relativi al collocamento mirato in modalità *back office* e da remoto. In particolare: iscrizione del disabile; acquisizione della documentazione; verifica della sussistenza dei requisiti (età lavorativa, *status* occupazionale, percentuale di invalidità, residue capacità lavorative), eventuali richieste di certificazioni/contatti Inps-Inail per la verifica dei requisiti.

---

di Cig, Cig in deroga e Fondi della bilateralità è stato utilizzato da imprese con perdite di fatturato superiori al 40 per cento, oltre un quarto delle ore è stato tirato da imprese che non hanno subito alcuna riduzione. È quanto emerge dall'Audizione informale del Presidente dell'Ufficio parlamentare di bilancio al Parlamento del 28 luglio 2020.

<sup>(30)</sup> Disposto dall'art. 46 del d.l. n. 18/2020 su cui si veda il commento di F. STAMERRA, *I licenziamenti economici "impossibili"*, nel volume II, sez. II, di quest'opera.

<sup>(31)</sup> Di cui all'art. 23 del d.lgs. n. 150/2015.

Quanto alle procedure di avviamento a selezione di cui all'art. 16 della l. n. 56/1987 la sospensione disposta dall'art. 40 concerne la predisposizione degli elenchi dei lavoratori da collocare nella pubblica amministrazione da parte dei Cpi. Questo servizio necessita della pubblicazione di un avviso pubblico con tutte le opportune specifiche contrattuali e professionali nonché delle modalità di adesione dei candidati. Senza questo passaggio preliminare da parte delle singole amministrazioni, non è possibile procedere alla formazione e alla pubblicazione della graduatoria da trasmettere alla amministrazione richiedente.

## **7. L'esclusione dalla sospensione dei servizi sociali**

Il comma 1-*ter* dell'art. 40, d.l. n. 18/2020, inserito in sede di conversione, non dispone la sospensione dei servizi sociali presumibilmente in considerazione della necessità di assicurare assistenza di carattere sociale o socio-assistenziale in relazione alle esigenze connesse all'emergenza epidemiologica da Covid-19.

A tal fine il decreto lascia ai comuni e agli ambiti territoriali il compito di individuare quali bisogni di assistenza ritengono di dover soddisfare in relazione alla situazione emergenziale dovuta alla pandemia utilizzando le risorse del Fondo per la lotta alla povertà e all'esclusione sociale, di cui all'art. 1, comma 386, della l. n. 208/2015 per un periodo di due mesi. Significativa al riguardo è la circolare del ministero del Lavoro n. 1 del 27 marzo 2020 nella quale, oltre a essere individuati i servizi anche domiciliari alla cittadinanza che devono essere comunque garantiti, si raccomanda l'attivazione di colloqui telefonici e telematici con i soggetti assistiti dai servizi sociali.

## **8. Che cosa ne è stato dei servizi per il lavoro europei durante la pandemia**

L'arretratezza del nostro sistema emerge da una panoramica degli interventi promossi dalle Agenzie nazionali per l'occupazione in alcuni paesi europei da cui emerge la volontà politica di continuare a erogare i servizi per il lavoro e sostenere i disoccupati anche da remoto <sup>(32)</sup>.

Per quanto riguarda le politiche attive del lavoro i Servizi pubblici per l'impiego del Governo belga sono disponibili per regione e lingua.

L'Actiris (*Office régional bruxellois de l'emploi*, ex ORBEM/BGDA) <sup>(33)</sup>, per la Regione di Bruxelles-capitale in linea con le raccomandazioni di salute pubblica delle autorità federali e regionali dal 16 marzo e fino al 30 aprile ha sospeso tutte le attività in presenza e tutti gli eventi, passando ad un servizio digitale al 100%, con l'obiettivo di garantire la continuità del servizio pubblico e al contempo la sicurezza dei dipendenti e degli utenti. Actiris sta accelerando la trasformazione digitale già in corso, con l'utilizzo di nuovi strumenti (es. interviste in remoto con teleconferenza; file personali *online*, offerte di lavoro e documenti amministrativi) e sta inoltre potenziando strumenti esistenti più tradizionali (es. raddoppio del personale del *Contact Center*; disponibilità di

---

<sup>(32)</sup> Le informazioni che seguono sono tratte dalla consultazione dei siti istituzionali raccolti dall'Anpal nella nota di aggiornamento del mese di maggio 2020.

<sup>(33)</sup> Si veda ACTIRIS, [A propos d'Actiris](#); ACTIRIS, [FAQ Covid-19](#).

un numero di telefono con chiamata gratuita negli orari di apertura; possibilità di contattare il proprio consulente via e-mail o per posta; istituiti due portavoce raggiungibili via e-mail o telefono). Actiris consiglia alle persone disoccupate di continuare la ricerca di lavoro; la procedura di monitoraggio non è sospesa e la valutazione della ricerca di lavoro prosegue anche durante questo periodo, sebbene venga tenuto conto delle circostanze sfavorevoli e della situazione personale. A seguito del piano di deconfinamento predisposto dal Governo Federale, dietro parere del Consiglio di sicurezza nazionale, Actiris prevede di ripristinare gradualmente i servizi in presenza, nonché l'apertura dei propri sportelli a partire dal 15 maggio 2020.

Gli uffici di Vdab (*Vlaamse Dienstvoor Arbeidsbemiddeling en Beroepsopleiding*) per la Regione delle Fiandre <sup>(34)</sup> sono stati chiusi al pubblico dal 17 marzo e le attività in presenza sono state sospese, ma sono attivi servizi telefonici (numero gratuito) e i servizi *online* sono accessibili 24 ore al giorno su 7 giorni. I controlli sull'attivazione e la ricerca di lavoro non sono invece sospesi, ed è possibile contattare via e-mail o telefono i consulenti di Vdab per orientamento e supporto nella ricerca. Il Vdab consiglia di proseguire l'attività di ricerca di lavoro in quanto l'emergenza sanitaria ha reso disponibili posti di lavoro in alcuni specifici settori; stanno inoltre prendendo piede presso le aziende modalità di selezione dei candidati in remoto; infine, il monitoraggio della condizionalità non è sospeso. Vdab consiglia di utilizzare il tempo a disposizione per attività di formazione a distanza anche avvalendosi della possibilità di contatto con il proprio consulente. Considerando l'evolversi della situazione epidemiologica nel Paese e la diminuzione dei focolai di contagio, anche a seguito delle decisioni formalizzate dal Consiglio di sicurezza nazionale, Vdab comunica la parziale riapertura dei propri uffici, a far data dall'11 maggio 2020, solo per un numero limitato di clienti convocati su appuntamento.

Gli uffici di Forem (*Office wallon de la formation professionnelle et de l'emploi*), per la Regione della Vallonia <sup>(35)</sup> sono chiusi fino a nuovo avviso e le attività in presenza sospese. Sono state predisposte schede informative per rispondere alle principali esigenze di informazione del pubblico, Faq e sono attivi i servizi prioritari. Sono disponibili contatti con i consulenti, principalmente via e-mail, su procedure amministrative, servizi di controllo e servizio consulenti, o anche via telefono. Le attività di consulenza e di controllo sulla ricerca attiva di lavoro sono in funzione. A partire dal 18 maggio 2020 Forem prevede di avviare parzialmente le attività in presenza, solo per le persone convocate previo appuntamento.

Gli uffici dell'Adg (*Arbeitsamt der Deutschsprachigen Gemeinschaft*) per la Comunità di lingua tedesca <sup>(36)</sup> si sono adeguati alle disposizioni sul Coronavirus, chiudendo l'accesso al pubblico, ma hanno garantito i servizi da remoto, via telefono ed e-mail. A far data dall'11 maggio 2020, con l'allentamento delle restrizioni finora in vigore, è prevista la riapertura, seppure ancora limitata, degli uffici a cui è possibile rivolgersi solo su appuntamento.

In Francia a partire dal 16 marzo 2020, a seguito della situazione di emergenza sanitaria dettata dal Covid-19, le agenzie di *Pôle emploi* hanno adattato il loro funzionamento per continuare a erogare i servizi e supportare gli utenti nella richiesta di

---

<sup>(34)</sup> Si veda VDAB, [Solliciteren in tijden van corona](#).

<sup>(35)</sup> [www.leforem.be](http://www.leforem.be).

<sup>(36)</sup> [www.ostbelgienlive.be](http://www.ostbelgienlive.be).

informazioni. I consulenti *Pôle emploi* sono disponibili telefonicamente e tramite e-mail mediante lo spazio personale accessibile dal sito dell'Agenzia. Nell'ambiente dedicato allo spazio personale per lavoratori e disoccupati, utilizzabile anche scaricando l'applicazione su smartphone, è possibile aggiornare/dichiarare un cambio di situazione, contattare un consulente per segnalare l'impossibilità a spostarsi, monitorare le indennità, scaricare documenti/certificati, consultare la propria agenda, redigere un *curriculum*, sottomettere e monitorare le candidature.

*Pôle emploi* ha predisposto una pagina *web ad hoc* per rispondere alle domande frequenti degli utenti con il duplice obiettivo di fornire un nuovo ed ulteriore servizio informativo all'utenza e di migliorare l'organizzazione e l'efficienza della comunicazione.

Alla luce della situazione di emergenza e del periodo di permanenza forzata a casa di migliaia di utenti *Pôle emploi* ha puntato fortemente sulla formazione a distanza. Avvalendosi della collaborazione di diversi *provider* formativi, a partire dal 26 marzo 2020, ha messo a disposizione delle persone in cerca di lavoro oltre 150 nuovi corsi a distanza relativi a 20 settori professionali dove le assunzioni risultano più richieste. Il catalogo formativo è disponibile sul sito dell'Agenzia.

Questi corsi di formazione consentono di acquisire conoscenze e abilità tramite vari strumenti didattici: video, *serious games*, corsi *online*, apprendimento capovolto (*flipped learning*), *mentoring* e *follow-up* personalizzato con il formatore. La formazione a distanza prevede la creazione di un *team* educativo che ha il compito di facilitare lo sviluppo delle competenze. Durante il periodo formativo, un *coach* o un responsabile didattico accompagna l'utente rispondendo alle sue domande. È prevista altresì la creazione di comunità di discenti per favorire la condivisione dell'apprendimento. L'elenco dei corsi è consultabile sulla pagina *Trouver ma formation* sul sito di *Pôle emploi*, sull'applicazione *Ma Formation*, attraverso il catalogo e sul sito dedicato *La Bonne Formation* nell'*Emploi Store*. Gli utenti interessati alla formazione possono contattare l'ente formativo attraverso il *link* indicato nella presentazione del corso. Successivamente il formatore provvederà a contattarli per stabilire insieme il percorso didattico personalizzato più idoneo. Il consulente *Pôle emploi* è in ogni caso disponibile per discutere il progetto formativo e professionale da realizzare e fornire consigli, per esempio, sulla formazione più adeguata e alle diverse situazioni.

In aggiunta, sempre nel contesto dell'emergenza Covid-19, al fine di fornire un ulteriore supporto per la formazione a distanza, *Pôle emploi* si appoggia a Fun-Mooc una piattaforma per corsi *online* e Mooc (*Massive Open Online Course*) offerti da istituti di istruzione superiore francesi e da *provider* partner. In questo particolare frangente i contenuti della piattaforma sono totalmente accessibili, non è prevista però la possibilità di utilizzare i *forum*, il servizio di monitoraggio da parte del gruppo di docenti, né il rilascio di attestazioni del lavoro (Direccte). Il dispositivo è finanziato dallo Stato e dall'*Unédic*, l'organismo che gestisce il regime di assicurazione di disoccupazione. A differenza dell'indennità di disoccupazione, non è *Pôle emploi* a occuparsi del versamento dell'indennità ma il datore di lavoro che viene in seguito rimborsato.

Il Governo in collaborazione con *Pôle emploi* ha previsto la creazione della piattaforma web *Mobilisation Exceptionnelle pour l'Emploi* che riunisce gli attori del mondo del lavoro e produttivo che in questo difficile momento stanno collaborando e sono impegnati a sostenere imprese e professionisti essenziali per la nazione. Attraverso *link* di collegamento alle pagine informative istituzionali, il sito funziona da raccordo di contenuti

informativi utili a lavoratori, persone in cerca di lavoro e imprese. La piattaforma mette a disposizione un servizio di incrocio domanda/offerta attraverso uno spazio dedicato al recruitment durante l'emergenza sanitaria da Covid-19. Le imprese che in questo particolare frangente necessitano di assumere personale possono pubblicare le domande di lavoro per le posizioni aperte; al contempo gli utenti possono consultare gli annunci e candidarsi direttamente online. Attualmente gli ambiti prioritari nei quali le richieste di lavoro risultano significative, riguardano il settore sanitario, agricolo, agroalimentare, quello relativo ai trasporti, alla logistica, all'aiuto domestico, all'energia e alle telecomunicazioni. Tra gli attori economici figurano Adecco, già partner di *Pôle emploi* in occasione di altre iniziative, e Manpower. Va infine osservato che, in linea con il piano di de-confinamento predisposto a livello nazionale, è previsto il parziale ripristino delle attività in presenza offerte da *Pôle emploi*, a partire dal 18 maggio 2020 e solo su appuntamento.

In Germania, la *Bundesagentur für Arbeit* <sup>(37)</sup>, l'Agenzia federale per le politiche attive e passive del lavoro, con competenze anche in materia di assegni familiari e contributi al reddito delle famiglie, in applicazione delle norme sul Covid-19 ha adottato tutti i provvedimenti, focalizzati sul supporto al reddito delle persone che hanno perso il lavoro o possono lavorare a orario ridotto a causa dell'emergenza sanitaria.

La stessa Agenzia ha deliberato la sospensione delle misure di politica attiva del lavoro che richiedono la presenza fisica del lavoratore. Sulla base delle nuove regole, spetta al fornitore della misura verificare se esistono i requisiti tecnici per la continuazione della partecipazione alla misura; offrendo eventualmente in alternativa una prestazione non in presenza (es. un'attività che può essere svolta attraverso strumenti digitali), informando il disoccupato delle modalità di attuazione e sui dettagli dell'interruzione. L'interruzione delle misure di politica attiva non comporta conseguenze legali o sanzioni per il percettore. È tuttavia previsto che, al termine dell'interruzione, egli prenda nuovamente parte all'azione: sarà il *counsellor* personale presso l'Agenzia per l'impiego o il *Jobcentre* a verificare se il tempo perso a causa dell'interruzione per l'emergenza sanitaria vada in seguito recuperato. Gli uffici della *BA* sono chiusi al pubblico: tutti gli appuntamenti personali sono stati annullati d'ufficio, e le scadenze relative alle prestazioni sono sospese; ma è garantita l'erogazione delle prestazioni sociali. È possibile inviare domande e contattare la propria agenzia di collocamento, *jobcentre* o fondo familiare via e-mail, telefono, o tramite posta, e ottenere informazioni attraverso il sito della *BA*, in forma di risposte a *Faq*. A causa dell'elevato volume di richieste, si sta potenziando il servizio telefonico, attraverso numeri regionali aggiuntivi, che vengono comunicati al pubblico tramite la stampa locale, online e avvisi affissi negli uffici. Sono inoltre attivi in ogni ufficio numeri telefonici per le emergenze.

Nel Regno Unito, a partire dal 19 marzo 2020 il *Department for Work and Pensions* (*Dwp*) <sup>(38)</sup> ha sospeso per almeno tre mesi gli appuntamenti presso i *jobcentres* per i soggetti percettori. Essi continueranno a ricevere i *benefit* come di consueto, ma gli obblighi di recarsi di persona presso i *jobcentres* sono sospesi. I contatti con i *work coaches* proseguono attraverso lo spazio *online* personale a disposizione degli utenti già percettori (*online journal*).

---

<sup>(37)</sup> Si veda BUNDESAGENTUR FÜR ARBEIT, [Corona-Krise: Aktuelle Informationen zum Bezug unserer Leistungen](#).

<sup>(38)</sup> <https://www.gov.uk/government/organisations/department-for-work-pensions>.

I richiedenti idonei possono presentare domanda di indennità in modalità *online* ed effettuare il colloquio con il *work coach* telefonicamente. I *jobcentres* restano a disposizione per continuare a supportare le persone che non sono in grado di utilizzare i canali telefonici e digitali, compresi i senzateletto.

Per i percettori di sostegno al reddito che non possono partecipare ad attività di rivalutazione o ad appuntamenti presso il *jobcentre* perché tenuti a rimanere a casa o contagiati dal Coronavirus sono stati predisposti particolari interventi:

- a) i richiedenti disabili e quelli malati impossibilitati a partecipare a una nuova valutazione per beneficiare del *Personal Independence Payment* (Pip), dell'*Employment Support Allowance* (Esa) o dell'*Universal Credit* (UC) continueranno a ricevere i pagamenti contestualmente alla riorganizzazione delle modalità valutazione;
- b) le persone che devono richiedere l'Esa o l'Uc a causa del Coronavirus non saranno tenute a presentare una *fit note*, un certificato di idoneità al lavoro rilasciato dai medici di base ai lavoratori con problemi di disabilità o di salute;
- c) i richiedenti che informino in tempo utile Dwp che si trovano in isolamento preventivo o affetti da Coronavirus, non saranno sanzionati e i loro obblighi di condizionalità saranno riesaminati nel *claimant commitments* affinché siano alleggeriti;
- d) i richiedenti che si trovano a casa a causa del Coronavirus non saranno tenuti a svolgere la ricerca di lavoro obbligatoria, gli obblighi di disponibilità al lavoro sono momentaneamente sospesi e conteggiati come periodo di malattia.

Dal 6 aprile il Governo ha previsto per la durata di un anno l'aumento della *Standard Allowance* <sup>(39)</sup> dell'*Universal Credit* e del *Basic Element* del *Working Tax Credit* <sup>(40)</sup>. Entrambi aumenteranno di 20 sterline a settimana in aggiunta alla programmata rivalutazione annuale. Ciò è previsto per tutti i richiedenti Uc, nuovi ed esistenti, e per gli attuali beneficiari di *Working Tax Credit*.

Per le persone che necessitano di presentare una richiesta di sostegno al reddito in quanto trattenute a casa o contagiate dal Coronavirus è prevista l'erogazione del sussidio in maniera rapida. Coloro che sono colpiti dal Coronavirus potranno presentare la domanda per beneficiare dell'*Universal Credit* e ricevere fino a un mese di anticipo senza recarsi fisicamente presso un *jobcentre*; per i nuovi richiedenti Esa, affetti da Coronavirus o tenuti a rimanere a casa, non verranno applicati i sette giorni di attesa previsti, pertanto il *benefit* sarà corrisposto fin dal primo giorno.

In Spagna il Sepe (*Servicio Público de Empleo Estatal*), servizio del *Ministerio de Trabajo y Economía Social*, è responsabile delle politiche passive del lavoro su tutto il territorio del Paese. Sulla base del r.d.l. n. 8/2020 sulle misure urgenti straordinarie per affrontare l'impatto economico e sociale del Covid-19, che ha fissato misure a tutela della disoccupazione, valide per tutta la durata della situazione di emergenza sanitaria, il Sepe ha adottato misure sin dall'inizio dell'allerta sanitaria per far fronte alla situazione generata dall'evoluzione della pandemia, con carattere di straordinarietà.

Sin dall'inizio sono state prese misure che hanno cercato di conciliare il rispetto dei requisiti di sanità pubblica, con il mantenimento dei diritti dei richiedenti e beneficiari di sussidi di disoccupazione. Dati i limiti alla mobilità delle persone e la chiusura degli

---

<sup>(39)</sup> La *Standard Allowance* dello *Universal Credit* viene calcolata in base allo *status* del richiedente, se è single o in coppia e in base all'età.

<sup>(40)</sup> Un sussidio che varia in base al reddito, all'impegno lavorativo e all'eventuale presenza di carichi familiari.

uffici di previdenza al pubblico sono state intraprese azioni per rispondere a una domanda crescente: il lavoro viene svolto dall'interno degli uffici per soddisfare le richieste; l'assistenza telefonica e telematica è stata rafforzata; è stata definita una procedura di richiesta *online* per un appuntamento virtuale (*cita previa*) che prevede che sia il *Sepe* a contattare il richiedente all'indirizzo *mail* o al numero di telefono di contatto specificato nella richiesta.

La registrazione come persona in cerca di lavoro va fatta al Servizio pubblico per l'impiego della propria Comunità Autonoma (Regione) (attualmente solo *online* o via telefono). Da procedura entro 5 giorni dalla domanda i Spi decidono sul merito e comunicano al *Sepe* l'autorizzazione del sussidio e successivamente il lavoratore fa domanda di sussidio di disoccupazione o altra prestazione al *Sepe*. Sia nel caso di prima iscrizione, sia di rinnovo, se si è coinvolti in un Erte il lavoratore non deve effettuare quest'ultimo passaggio in quanto è l'azienda che si mette in contatto con la Direzione provinciale competente del *Sepe*. Pertanto, le persone interessate da una procedura di disoccupazione temporanea (Erte), grazie alla collaborazione tra il *Sepe* e le Comunità Autonome, non devono presentare la domanda di indennità di disoccupazione.

Le politiche attive del lavoro sono di competenza dei servizi pubblici per l'impiego delle Comunità Autonome, che lavorano a stretto contatto con il *Sepe*. Nella situazione di emergenza Coronavirus i siti delle principali Comunità Autonome (Comunità di Madrid, Catalogna, Andalusia) sono focalizzati sulla diffusione delle informazioni relative alle misure straordinarie a tutela della disoccupazione e sulle relative procedure semplificate decise a livello nazionale (iscrizioni e rinnovi automatici; procedure Erte, accesso ai servizi via *web*, e-mail o telefono), nonché sui dispositivi generali di contrasto all'impatto economico e sociale del Covid-19. L'informazione è per lo più strutturata per *target*, attraverso *Faq* o materiale informativo in formato Pdf. La gestione delle offerte di formazione e lavoro con carattere generale sono sospese durante lo stato di emergenza, mentre si seguono le offerte di lavoro direttamente connesse alla crisi del Covid-19, solo per via telefonica o telematica, in particolare nel settore sanitario e in agricoltura. Il *Servei Públic d'Ocupació de Catalunya* (Soc), in particolare, richiama brevemente, rinviando a fonti dedicate, tutte le misure prese a livello nazionale in favore delle imprese (es. moratoria dei tributi, garanzie sulla liquidità d'impresa, aiuti settoriali, finanziamenti per il telelavoro e la digitalizzazione attraverso il programma nazionale *Acelera PyME* del *Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital* (MINECO) in favore delle PMI e dei lavoratori autonomi; promuove un programma regionale analogo ad *Acelera, Oficinas de casa* del *Departament de Politiques Digitals i Administració Pública* della *Generalitat de Catalunya*, che offre ai cittadini, e in particolare ai liberi professionisti e alle Pmi, una gamma di risorse tecnologiche e strumenti di telelavoro messi a disposizione da diverse società del settore Ict a sostegno delle attività e della produttività aziendale durante la crisi Covid-19.

Anche la Svezia, per far fronte all'emergenza da Covid-19 e ridurre il flusso di visitatori presso gli uffici (che restano quindi aperti solo su appuntamento), l'Agenzia nazionale per l'occupazione *Arbetsförmedlingen* ha rafforzato i servizi telefonici di supporto e predisposto una pagina *web* in costante aggiornamento dedicata alle domande frequenti da parte delle persone in cerca di lavoro. È stato inoltre messo a disposizione un servizio di *chat* con gli operatori SPI utilizzabile collegandosi al sito internet

dell'Agenzia per essere in contatto in tempo reale con gli utenti. Tramite la *chat* è possibile comunicare con un operatore e chiedere le informazioni che si possono normalmente richiedere allo sportello, utilizzando un canale più diretto e immediato. In assenza di un modello *one stop shop* per l'erogazione dei servizi in Svezia gli Spi si occupano di erogare misure di politiche attive rivolte a tutti soggetti in cerca di un'occupazione, a prescindere dal *benefit* percepito.

## 9. Conclusioni

In base agli orientamenti per l'occupazione gli Stati membri della UE dovrebbero promuovere le pari opportunità per tutti, favorire l'inclusione sociale e combattere la povertà <sup>(41)</sup>.

Gli Stati membri dovrebbero in particolare:

- a) promuovere mercati del lavoro inclusivi, aperti a tutti, mettendo in atto misure efficaci intese a combattere ogni forma di discriminazione e a promuovere le pari opportunità per i gruppi sottorappresentati sul mercato del lavoro;
- b) modernizzare i regimi di protezione sociale;
- c) elaborare e attuare strategie preventive e integrate combinando:
  - sostegno a un reddito adeguato;
  - mercati del lavoro inclusivi e accesso a servizi di qualità;
  - in funzione delle esigenze individuali;
- d) garantire la disponibilità di servizi a costi ragionevoli, accessibili e di qualità, come:
  - l'educazione e la cura della prima infanzia;
  - l'assistenza al di fuori dell'orario scolastico;
  - l'istruzione;
  - la formazione;
  - l'alloggio;
  - i servizi sanitari e di assistenza a lungo termine;
- e) garantire l'accesso tempestivo a servizi di assistenza sanitaria preventiva e curativa e a lungo termine di buona qualità e a prezzi accessibili;
- f) garantire l'adeguatezza e la sostenibilità dei sistemi pensionistici per i lavoratori dipendenti e i lavoratori autonomi.

Come abbiamo potuto vedere il nostro Paese non ha affatto realizzato, se non in minima parte, le indicazioni europee in materia di contrasto alla disoccupazione e alla povertà e di ciò costituisce esempio evidente la norma dell'art. 40 qui esaminata.

Tutte le politiche integrate sopra indicate necessitano quantomeno di sistemi informativi efficienti e di un osservatorio nazionale che noi non abbiamo. Lo riconosce anche la sottosegretaria Puglisi la quale intervenendo alla chiusura dei lavori di un seminario <sup>(42)</sup> riferisce che il «Ministero del Lavoro non dispone di un Osservatorio del Mercato del lavoro, mentre in una fase così complessa, con una previsione di crollo del Pil dell'11 per cento, e conseguentemente dell'occupazione, abbiamo bisogno di avere non note mensili o trimestrali, ma un vero e proprio Osservatorio del

---

<sup>(41)</sup> Decisione (UE) 2018/1215 del Consiglio, del 16 luglio 2018, sugli orientamenti per le politiche degli Stati membri a favore dell'occupazione.

<sup>(42)</sup> Seminario Arel *I primi 100 giorni dopo l'emergenza COVID-19*, 9 aprile 2020.

lavoro in grado di leggere in modo adeguato i dati. La ripartenza deve vederci attivi anche dal punto di vista del sostegno al ri-orientamento nell'investimento sulle politiche attive del lavoro. Non dimentichiamoci che la transizione tecnologica non è cessata col Covid-19, c'era anche prima e verrà ulteriormente accelerata».

L'osservatorio a quanto pare si farà: lo dispone l'art. 99 del d.l. n. 34/2020, convertito dalla l. n. 77/2020. Ma nel testo non è previsto alcun termine per l'attuazione della norma. Ed essa secondo una clausola che compare ormai regolarmente nei nostri testi legislativi «non comporta nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica»: il che non offre motivo di ottimismo circa l'effettività della messa in funzione della nuova struttura e la sua efficacia.

**La copertura finanziaria degli ammortizzatori sociali  
e delle misure di contrasto alla povertà  
tra solidarietà, assistenza e ordine pubblico**

*di Domenico Garofalo*

Si rinvia al contributo nella sezione II di questo volume.

SEZIONE II.  
LE MISURE DI CONTRASTO DELLA POVERTÀ

**Il contrasto alle povertà ai tempi del Covid-19:  
Reddito di cittadinanza e di emergenza**

*di Domenico Garofalo*

**Abstract** – La diffusione del Covid-19 ed i pesanti effetti sull'economia e sul lavoro hanno contribuito ad aumentare il numero di persone che vivono al di sotto della soglia di povertà. Per far fronte a questo fenomeno e ridurre le forti tensioni sociali affiorate già a fine estate, il Governo ha rinforzato la propria politica assistenziale, introducendo con i d.l. n. 104/2020 e n. 137/2020 il Reddito di emergenza.

**Abstract** – The spread of Covid-19 and the heavy effects on the economy and employment have contributed to increasing the number of people living below the poverty line. To deal with this phenomenon and reduce the strong social tensions arisen after the last summer, the Government has launched a significant welfare policy introducing the so called “Emergency Income” by the Decrees-Law No. 104/2020 and No. 137/2020.

**Sommario:** 1. L'epidemia da Covid-19 e le povertà “italiane”: vera, presunta e “gridata in piazza”. – 2. L'assistenzialismo di massa. – 3. Disoccupazione *vs* povertà. – 4. Il Reddito di cittadinanza. – 5. Il Reddito di emergenza. – 6. La c.d. “quota di Rem”. – 7. L'incremento della pensione di inabilità.

**1. L'epidemia da Covid-19 e le povertà “italiane”: vera, presunta e “gridata in piazza”**

Al riflesso sociale della pandemia da Covid-19 e della sua seconda ondata autunnale, alla cui analisi sono dedicate queste pagine, non può farsi a meno di premettere una breve riflessione sulla povertà in Italia che nel titolo si è coniugata al plurale, perché nel Belpaese non esiste la povertà, intesa come condizione di chi non ha i mezzi necessari per condurre un'esistenza dignitosa, ma diverse povertà: quella vera di chi si mette in coda alla Caritas per un pasto caldo; quella presunta di chi dichiara, sovente falsamente, di avere i requisiti per godere del Reddito di cittadinanza (la cronaca quotidiana ne è piena); ed infine quella finta gridata in piazza da sobillatori ed approfittatori, i primi per destabilizzare il Paese, i secondi per approfittare della situazione onde percepire indebitamente i sussidi distribuiti a pioggia dall'attuale Esecutivo, al di fuori e a prescindere da qualsiasi reale progetto di sostegno al Sistema-Imprese. Nulla si dice e nulla si sa delle fortune accumulate nel corso degli anni dai commercianti capitolini o veneziani che “piangono miseria” per 8 mesi di blocco dei flussi turistici, e l'esemplificazione potrebbe andare avanti all'infinito, ma questo è il Belpaese, votato

per tradizione storica (discendiamo dagli antichi romani) al parassitismo, di cui nessuno ha il coraggio di parlare per non rischiare l'impopolarità o qualcosa di peggio. L'accusa di "qualunquismo" che queste considerazioni – ove qualcuno le legga – sicuramente produrrà non elide il fenomeno e il problema ed anzi servono a ben inquadrarlo e a non fare un ragionamento astratto e presciso dalla realtà, in ultima analisi assolutamente inutile.

Pertanto, la povertà nell'era del Covid-19 viene trattata nella sua prima declinazione, riservando alle Forze dell'ordine e alla Magistratura le altre.

## 2. L'assistenzialismo di massa

La pandemia da Covid-19 ha determinato un preoccupante aumento della povertà, facendo salire di oltre un milione di persone rispetto al 2019 il numero di chi necessita di aiuto per soddisfare i bisogni essenziali, come si evince da una stima della Coldiretti, basata sul *feedback* degli aiuti alimentari dei fondi Fead distribuiti da associazioni caritatevoli, che hanno registrato un aumento anche del 40% delle richieste di aiuto (1). Secondo una stima dell'Unione europea delle cooperative (Uecoop), su dati Bankitalia in riferimento al crollo del Pil in Italia nel 2020, «più di un pensionato su 3 (37,8%) finirà i soldi e si ritroverà senza risparmi per pagare cibo, riscaldamento e debiti vari entro l'autunno, innescando una bomba sociale che riguarda almeno 6 milioni di persone in Italia» (2).

Dalla rilevazione di Bankitalia emerge un dato notorio, ma quasi mai valorizzato nei dibattiti sulla povertà in Italia, che è quello del risparmio delle famiglie italiane (ben diverso dal reddito corrente da salario o da pensione) che, unitamente alla proprietà privata, ha costituito da sempre uno degli assi portanti dell'economia del Paese, che dal 2008 in poi si è andato progressivamente assottigliando e che ha ricevuto il classico colpo di grazia dalla pandemia (ciò che c'era da vendere o da impegnare al Banco dei pegni è stato venduto e impegnato).

La bomba sociale esploderà quando si sarà prosciugato il fiume di ammortizzatori sociali ed i datori di lavoro, venuto meno il blocco, potranno licenziare tutti i lavoratori in esubero a seguito della contrazione delle attività conseguente all'epidemia (3).

---

(1) Si veda COLDIRETTI, [Un milione di poveri in più nel 2020 per l'effetto Covid](#), in [www.coldiretti.it](#), 16 giugno 2020.

(2) Si veda F. PASSANTINO, [Coronavirus Covid-19: Uecoop, "soldi finiti entro l'autunno per un pensionato su tre"](#), in [www.agensir.it](#), 9 luglio 2020, secondo cui «Esiste una situazione potenzialmente esplosiva che paradossalmente resterà "congelata" durante l'estate ma che – sottolinea Uecoop – emergerà purtroppo in tutta la sua gravità entro autunno quando saranno finiti i risparmi delle persone più in difficoltà». Una considerazione che parte da un dato: «In Italia il 60% circa dei pensionati prende meno di 750 euro al mese vivendo una situazione di precarietà che – avverte Uecoop – la crisi generata dagli effetti del coronavirus ha peggiorato soprattutto fra gli anziani a basso reddito. Fra i quasi 4,6 milioni di poveri in Italia circa 1/3 è rappresentato da uomini e donne con più di 65 anni che non possono pagarsi un pasto completo o le bollette di luce e riscaldamento».

(3) Ed infatti, secondo B. CARUSO, R. DEL PUNTA, T. TREU, [Manifesto per un diritto del lavoro sostenibile](#), in <http://csdle.lex.unict.it/>, 20 maggio 2020, la pandemia e lo *shock* macroeconomico che ne seguirà potrebbero ingenerare un probabile sconvolgimento della morfologia delle classi sociali e una possibile rimappatura delle povertà.

A livello metodologico, l'approccio assunto dal legislatore (*rectius* dall'Esecutivo) alla complessa situazione occupazionale innanzi tratteggiata di fronte alle proteste di piazza e agli scontri che si stanno registrando per effetto dei provvedimenti Covid autunnali (*supra*) sembra essere quello di nascondere la "polvere sotto il tappeto", omettendo di affrontare in modo organico e prospettico una complessa questione sociale <sup>(4)</sup> ben diversa e più difficile da gestire rispetto a quella indotta dalla rivoluzione industriale, che fu alla base dell'affermarsi dello Stato sociale <sup>(5)</sup>.

Di fronte a questo *tsunami* sociale, il ricorrente giudizio negativo formulato all'indirizzo del legislatore e comunque del Governo potrebbe apparire ingeneroso <sup>(6)</sup>, rispetto alla imponente presa in carico assistenziale delle masse di bisognosi <sup>(7)</sup> o di presunti tali.

Ma l'effetto di siffatto atteggiamento è quello di ingenerare l'ormai diffuso convincimento che c'è uno Stato pronto e in grado di provvedere ai bisogni di vita pur senza lavorare: parliamo di un assistenzialismo di massa che il nostro Paese non può permettersi <sup>(8)</sup>, ma che in alcuni casi risponde alla reale esasperazione dei nuclei familiari più esposti agli effetti economici derivanti dall'emergenza epidemiologica da Covid-19 e a quelli in stato di bisogno, specie se non già assegnatari di sostegno pubblico, si pensi alle misure urgenti di solidarietà alimentare di cui all'art. 2, d.l. 23 novembre 2020, n. 154 (c.d. decreto ristori-3), attuale art. 19-*decies*, d.l. n. 137/2020.

### 3. Disoccupazione vs povertà

Di questo assistenzialismo di Stato stanno beneficiando dall'inizio della pandemia (l'intervento è ancora in atto) due diverse categorie di soggetti, da un lato lavoratori subordinati e non ai quali la pandemia ha tolto il lavoro e, di conseguenza, il reddito; dall'altro lato, residenti italiani, comunitari e non, accomunati dalla condizione di povertà nella quale versano.

Ai primi vengono garantiti ammortizzatori sociali Covid-19 interamente finanziati dallo Stato e, al loro esaurimento, il Reddito di ultima istanza (Rui).

---

<sup>(4)</sup> Per una lettura originale della crisi pandemica e della povertà in aumento si consiglia la lettura della relazione del Ministro dell'interno al Parlamento, [Attività svolta e risultati conseguiti dalla Direzione Investigativa Antimafia](#), luglio-dicembre 2019, con particolare attenzione al § 2, *Speciale Covid*, pp. 12-27, redatto per l'occasione e collocato in via del tutto eccezionale nella relazione sul secondo semestre 2019.

<sup>(5)</sup> Cfr. D. GAROFALO, *La dottrina giuslavoristica alla prova del Covid-19: la nuova questione sociale*, in *LG*, 2020, pp. 429 ss., spec. p. 430.

<sup>(6)</sup> Per un giudizio non del tutto negativo sull'operato del Governo di fronte all'emergenza pandemica si veda A. MARESCA, *Il Diritto del lavoro al tempo del COVID-19*, in *Federalismi.it*, 2020, n. 8, p. V.

<sup>(7)</sup> Si pensi alle misure urgenti di solidarietà alimentare di cui all'art. 2, d.l. 23 novembre 2020, n. 154 (c.d. decreto ristori-*ter*), attuale art. 19-*decies*, d.l. n. 137/2020.

<sup>(8)</sup> Per dirla con le parole di Luca Ricolfi si va consolidando la «società parassita di massa», composta da una maggioranza di non lavoratori, dipendenti dalla mano pubblica, con l'aggravante che lo Stato assistenzialista sta spendendo soldi che non ha, accumulando debiti che prima o poi dovranno essere onorati, il tutto a scapito del sostegno che andrebbe dato al tessuto produttivo sul quale si regge la nostra economia (cfr. l'intervista di G. DEL VECCHIO, *Luca Ricolfi: "Ci avviamo verso una società parassita di massa"*, in *Huffingtonpost.it*, 8 maggio 2020).

Ai secondi il Reddito di cittadinanza, introdotto nel 2019, e ove non fruibile quest'ultimo, il Reddito di emergenza (Rem) o la Quota di Rem <sup>(9)</sup>.

Esiste una certa assonanza strutturale tra le due coppie di misure di sostegno, potendosi affermare che il Ruc sta agli ammortizzatori sociali Covid-19 come il Rem sta al Reddito di cittadinanza <sup>(10)</sup>.

Quanto sia stata opportuna questa proliferazione di misure è tutto da discutere, potendosi sostenere che della misura residuale delle due coppie si poteva tranquillamente fare a meno graduando sul piano temporale (durata) e quantitativo (*décalage*) quella principale, ma a tanto non ha pensato l'Esecutivo a tutto scapito della semplificazione normativa e della gestione delle misure, tutte inpsizzate. A ciò si aggiunga che la "moltiplicazione" non può essere giustificata neppure in relazione all'operatività per gli strumenti principali delle due coppie della condizionalità visto che ne è stata disposta la totale sospensione per tutta la durata della pandemia per la materiale impossibilità di somministrare le misure di politica attiva del lavoro; del resto era impensabile, se non utopistico, che ciò che non funziona in tempo di pace potesse funzionare in tempo di guerra!

#### 4. Il Reddito di cittadinanza

Parlando di Rdc va subito messo in evidenza che l'Esecutivo non è intervenuto sull'impianto normativo del d.l. n. 4/2019, in ragione della strategia scelta per traguardare il periodo pandemico, orientata ad una *vision* meramente assistenziale, totalmente sganciata da qualsivoglia ricaduta sul mercato del lavoro in termini di adattabilità ed occupabilità dei destinatari dei molteplici interventi di sostegno al reddito "Covid-19", preferendosi (perché non richiede alcun impegno dello Stato) approfittare dei volontari (la parte attiva della popolazione) piuttosto che impiegare chi "campa" a carico dello Stato (la parte inattiva, *rectius* parassitaria, della popolazione). Gli obblighi di condizionalità previsti dal d.l. n. 4/2019 sono stati sospesi fino al 16 luglio 2020 <sup>(11)</sup>. Un parziale contemperamento tra esigenze di contrasto alla diffusione del Covid-19 e gestione in sicurezza di attività socialmente importanti come quelle riconducibili alle politiche attive, è stato previsto in occasione della conversione in legge del decreto cura Italia, da un lato, dichiarando la non operatività della sospensione degli obblighi di condizionalità rispetto alle offerte di lavoro congrue nell'ambito del Comune di appartenenza, coerentemente alle prescrizioni stabilite in materia di mobilità territoriale durante il periodo del primo *lockdown*; dall'altro lato, sdoganando la Fad,

<sup>(9)</sup> Così B. CARUSO, R. DEL PUNTA, T. TREU, *op. cit.*, p. 64, secondo i quali si è optato per la creazione di un sistema di sostegno temporaneo e contingente composto da un insieme di prestazioni *target oriented*.

<sup>(10)</sup> Cfr. G. BOCCHIERI, *Incompatibilità con il Rem*, in *Norme & Tributi – Focus, Dagli ammortizzatori ai licenziamenti. Decreto rilancio. Le regole sul lavoro*, in *Il Sole 24 Ore*, 23 maggio 2020, spec. p. 5.

<sup>(11)</sup> Si veda l'art. 40, comma 1, d.l. n. 18/2020, come modificato dall'art. 76, comma 1, d.l. n. 34/2020, che oltre agli obblighi in materia di condizionalità per il Rdc, ha sospeso anche quelli connessi alla Naspi, Dis-Coll e per le altre integrazioni salariali di cui agli artt. 8 e 24-*bis*, d.lgs. n. 148/2015. La medesima disposizione ha anche previsto la sospensione dei termini per le convocazioni da parte dei centri per l'impiego per la partecipazione ad iniziative di orientamento, *ex art.* 20, comma 3, lett. e, d.lgs. n. 150/2015.

*Porienteering on line* e tutte le altre attività connesse ai patti per il lavoro e ai patti per l'inclusione sociale quando possono essere svolte a distanza <sup>(12)</sup>.

Comunque qualche ricaduta sul Rdc la legislazione anti Covid-19 l'ha avuta <sup>(13)</sup>.

In particolare, giova segnalare la generalizzata incumulabilità tra Rdc e prestazioni Covid-19, dettata non solo da ovvi motivi di contenimento della spesa pubblica, ma anche dalla *eadem ratio* delle prestazioni in questione di fronteggiare la dilagante povertà <sup>(14)</sup>.

A ben guardare, però, una incumulabilità assoluta rischia di rivelarsi controproducente, specie se l'entità delle indennità anti Covid-19 dovessero rivelarsi più "generose" rispetto al Rdc. In effetti molte prestazioni di sostegno al reddito in fase emergenziale sono state quantificate "a forfait" (i ben noti 600 euro) <sup>(15)</sup> e non sulla base del complesso meccanismo previsto per la determinazione del Rdc; sono state, pertanto, adottate alcune deroghe alla incumulabilità, prevedendosi che gli appartenenti a nuclei familiari percettori del Rdc ove quest'ultimo risulti inferiore a quello dell'indennità Covid-19, godranno della integrazione su base mensile del Rdc a concorrenza dell'ammontare della stessa indennità <sup>(16)</sup>.

Da segnalare, altresì, in considerazione dell'emergenza epidemiologica da Covid-19, la sospensione di alcuni termini decadenziali connessi al Rdc.

Sino al 1° giugno 2020 sono stati sospesi i termini decadenziali previsti per la comunicazione della variazione del nucleo familiare, dell'attività lavorativa e patrimoniali in quanto, come chiarito dall'Inps e dal Ministero del lavoro, gli obblighi comunicativi di carattere perentorio a carico dei soggetti beneficiari di Rdc/Pdc ricadono nel campo di applicazione dell'art. 34, d.l. n. 18/2020 <sup>(17)</sup>.

Inoltre, a decorrere dal 23 febbraio 2020, e sino al 1° giugno 2020, è stato sospeso il decorso dei termini di decadenza relativi alle prestazioni previdenziali, assistenziali e assicurative erogate dall'Inail e dall'Inps <sup>(18)</sup>.

---

<sup>(12)</sup> Si veda l'art. 40, comma 1-*bis*, d.l. n. 18/2020, aggiunto dall'art. 1, comma 1, l. n. 27/2020, in sede di conversione.

<sup>(13)</sup> Ad esempio, alla luce del particolare momento che ha caratterizzato il Paese durante l'emergenza sanitaria da Covid-19, con mess. Inps 20 aprile 2020, n. 1681, è stata valutata positivamente la possibilità di consentire ai cittadini di trasmettere la domanda di Rdc e Pdc anche attraverso il sito internet dell'Inps, come per tutte le richieste di prestazione che possono essere richieste all'Istituto, autenticandosi con Pin dispositivo, Spid, Carta nazionale dei servizi e Carta di identità elettronica.

<sup>(14)</sup> Cfr. l'art. 31, d.l. n. 18/2020, che dichiara incumulabili con il Rdc (e tra loro) le indennità di cui agli artt. 27, 28, 29, 30 e 38, d.l. n. 18/2020; in tema si veda la circ. Inps 29 maggio 2020, n. 66, § 9. Si veda anche l'art. 98, d.l. n. 34/2020, sull'incompatibilità tra l'indennità ivi prevista in favore dei lavoratori sportivi ed il Rdc.

<sup>(15)</sup> Sul punto si evidenzia che la soglia di povertà, calcolata attraverso l'applicativo Istat (cfr. [Calcolo della soglia di povertà assoluta](#)), per un nucleo monofamiliare avente residenza nel Mezzogiorno in comune al di sotto dei 50.000 abitanti e con età tra 18 e 59 anni per l'anno 2019 è pari ad euro 566,49, di poco inferiore alla faticosa soglia dei 600 euro delle indennità Covid-19, assolutamente inadatta dal punto di vista quantitativo se collochiamo la medesima persona al Nord in un'area metropolitana, condizione nella quale la soglia di povertà schizza ad euro 839,75.

<sup>(16)</sup> Si vedano gli artt. 84, comma 13, e 85, comma 3, d.l. n. 34/2020, che incrementano l'autorizzazione di spesa per il Rdc rispettivamente di 72 milioni di euro (c.d. nuove indennità Covid-19) e 8,3 milioni di euro (c.d. indennità lavoratori domestici Covid-19) per l'anno 2020.

<sup>(17)</sup> Si veda il mess. Inps 14 aprile 2020, n. 1608.

<sup>(18)</sup> Si veda l'art. 34, d.l. n. 18/2020.

Un cenno va fatto all'art. 94, d.lgs. n. 34/2020, in materia di promozione del lavoro agricolo, che nel periodo di emergenza epidemiologica consente (tra gli altri) anche ai percettori di Rdc la possibilità di stipulare con datori di lavoro del settore contratti a termine di durata non superiore a 30 giorni, rinnovabili per ulteriori 30 giorni, senza subire la perdita o la riduzione del Rdc, nel limite di 2000 euro per l'anno 2020, con dispensa dalla comunicazione dei redditi percepiti per effetto dell'attività agricola svolta, prevista dall'art. 3, comma 8, d.l. n. 4/2019 <sup>(19)</sup>.

## 5. Il Reddito di emergenza

L'approccio manifestato dal Governo nel contrasto alla povertà suscitato dall'emergenza pandemica può essere riassunto nei motti “nessuno viene lasciato indietro” e “tutti devono essere messi nelle condizioni di superare l'attuale momento critico” <sup>(20)</sup>. A questa concezione sembra ispirarsi il Reddito di emergenza (d'ora in poi Rem), quale misura straordinaria di sostegno al reddito, finalizzata a supportare i nuclei familiari in condizioni di necessità economica per effetto dall'emergenza pandemica, in possesso di determinati requisiti di residenza, economici, patrimoniali e reddituali <sup>(21)</sup>. Il beneficio (*rebus sic stantibus*) ha una durata temporalmente limitata, essendone prevista l'erogazione dall'Inps in sole due quote di pari ammontare (quindi per due mensilità) <sup>(22)</sup>, a seguito di apposita domanda <sup>(23)</sup>, presentata entro il 31 luglio 2020 <sup>(24)</sup> da uno dei componenti del nucleo familiare, individuato come il richiedente del beneficio, pur se lo stesso riguardi, al pari del Rdc, tutto il nucleo familiare.

<sup>(19)</sup> In riferimento alla promozione del lavoro agricolo, indicazioni operative per i percettori del Rdc sono contenute nel mess. Inps 12 giugno 2020, n. 2423.

<sup>(20)</sup> Come già detto altrove, l'impegno del Presidente del Consiglio, Giuseppe Conte, dall'inizio della pandemia è stato sintetizzato nell'affermazione «nessuno perderà il lavoro» (cfr. D. GAROFALO, *op. cit.*, spec. p. 430).

<sup>(21)</sup> Si veda l'art. 82, d.l. n. 34/2020. Per indicazioni operative si veda la circ. Inps 3 giugno 2020, n. 69, condivisa con il Ministero del lavoro e della previdenza sociale, che correttamente qualifica il Rem quale «misura straordinaria di sostegno al reddito», mentre l'art. 82, comma 1, d.l. n. 34/2020, espresamente parla di «sostegno al reddito straordinario», ritenendo errata la collocazione dell'aggettivo qualificativo, che avrebbe dovuto essere collocato accanto al sintagma “sostegno” e non alla parola “reddito” per rendere meglio il significato della prestazione. Per contro, la disposizione rende meglio l'idea della funzionalizzazione della misura, facendo riferimento alle condizioni di necessità economica, mentre la circ. Inps n. 69/2020 preferisce ricorrere ad una locuzione differente («condizioni di difficoltà economica»), che sembra palesare una situazione non proprio emergenziale.

<sup>(22)</sup> Si veda la circ. Inps 3 giugno 2020, n. 69, § 5.

<sup>(23)</sup> Ai sensi dell'art. 82, comma 7, d.l. n. 34/2020, il Rem è riconosciuto ed erogato dall'Inps previa richiesta tramite modello di domanda predisposto dal medesimo Istituto e presentato presso i centri di assistenza fiscale, di cui all'art. 32, d.lgs. n. 241/1997, previa stipula di convenzione con l'Inps, ovvero presso gli istituti di patronato, *ex lege* n. 152/2001, nonché direttamente sul sito internet dell'Inps, previa autenticazione con Pin, Spid, Carta Nazionale dei Servizi e Carta di Identità Elettronica. Per gli oneri connessi alla stipula della convenzione con i Caf di cui all'art. 82, comma 7, per la presentazione della domanda, è autorizzato un limite di spesa pari a 5 milioni di euro.

<sup>(24)</sup> Il termine, originariamente fissato entro la fine del mese di giugno, è stato prorogato al 31 luglio 2020, per effetto dell'art. 2, comma 1, d.l. n. 52/2020, abrogato a sua volta dall'art. 1, comma 2, l. n. 77/2020, di conversione del d.l. n. 34/2020, con salvezza degli effetti prodottisi e dei rapporti giuridici sorti sulla base del medesimo d.l. n. 52/2020.

Non sembra contestabile che il Rem evochi il Rdc non solo per assonanza nominalistica, ma anche per una certa somiglianza dell'impianto normativo. Infatti, come già accennato, anche per l'accesso al Rem i nuclei familiari <sup>(25)</sup> devono dimostrare il possesso cumulativo al momento della domanda di una serie di requisiti (residenza, reddito, patrimonio, Isee), simili a quelli necessari per ottenere il Rdc, sebbene notevolmente alleggeriti.

Più nello specifico, è necessaria *in primis* la residenza in Italia, verificata con riferimento al componente richiedente il beneficio, non prevedendosi né un periodo minimo né tanto meno che il requisito sia posseduto da tutti i componenti del nucleo <sup>(26)</sup>.

In considerazione dello stato di emergenza epidemiologica da Covid-19 e, comunque, non oltre il 30 settembre 2020, ai fini del riconoscimento del Rem sono state disapplicate, in sede di conversione del d.l. n. 34/2020, le disposizioni che non consentono a chiunque occupi abusivamente un immobile senza titolo di stabilirvi la residenza <sup>(27)</sup>, purché venga sottoscritta un'autocertificazione in presenza di persone minori di età o meritevoli di tutela, quali soggetti malati gravi, disabili, in difficoltà economica e senza dimora, in possesso dei requisiti di cui all'art. 5, d.l. n. 47/2014 <sup>(28)</sup>.

I requisiti economici sono riferiti all'intero nucleo familiare <sup>(29)</sup>. In particolare il valore reddituale nel mese di aprile 2020 deve essere inferiore ad una soglia pari alla quota del Rem, come determinata ai sensi del comma 5 dell'art. 82 *(infra)*.

La determinazione del valore reddituale, stando alle indicazioni dell'Inps, avviene secondo il principio di cassa, considerando tutte le componenti di cui all'art. 4, d.P.C.M. n. 159/2013, con riferimento al mese di aprile 2020 <sup>(30)</sup>. Inoltre, la base di partenza del valore reddituale è pari alla quota del Rem per nucleo familiare monopersonale, pari a 400 euro <sup>(31)</sup>, da moltiplicare per il valore della scala di equivalenza del Rdc <sup>(32)</sup>, pari a 1 per il primo (ed eventualmente unico) componente del nucleo familiare ed incrementato di 0,4 per ogni ulteriore componente di età maggiore di 18 anni e di 0,2, per ogni ulteriore componente minorenni. Rispetto al Rdc, però, la scala di equivalenza può raggiungere la soglia massima di 2 <sup>(33)</sup>, ovvero di 2,1 se nel nucleo familiare sono presenti componenti in condizioni di disabilità grave o non autosufficienza come definite ai fini Isee <sup>(34)</sup>.

<sup>(25)</sup> L'art. 82, comma 4, lett. *a*, d.l. n. 34/2020, ai fini dell'accesso e della determinazione dell'ammontare del Rem, rinvia per la definizione del nucleo familiare all'art. 3, d.P.C.M. n. 159/2013.

<sup>(26)</sup> Cfr. circ. Inps 3 giugno 2020, n. 69, § 3.1.a.

<sup>(27)</sup> Trattasi dei commi 1 e 1-*bis* dell'art. 5, d.l. n. 47/2014, convertito dalla l. n. 80/2014.

<sup>(28)</sup> Si veda il comma 2-*bis* dell'art. 81, d.l. n. 34/2020, inserito dall'art. 1, comma 1, l. n. 77/2020.

<sup>(29)</sup> Cfr. circ. Inps 3 giugno 2020, n. 69, § 3.1.b.

<sup>(30)</sup> Si veda l'art. 82, comma 4, lett. *b*, d.l. n. 34/2020.

<sup>(31)</sup> Il beneficio in questione, in ragione della sua natura assistenziale, rientra tra i sussidi corrisposti dallo Stato ed è pertanto esente dall'imposta sul reddito delle persone fisiche, ai sensi dell'art. 34, comma 3, d.P.R. n. 601/1973.

<sup>(32)</sup> Non a caso l'art. 82, comma 5, d.l. n. 34/2020, richiama espressamente sul punto l'art. 2, comma 4, d.l. n. 4/2019.

<sup>(33)</sup> Si veda l'art. 82, comma 5, d.l. n. 34/2020.

<sup>(34)</sup> Si veda l'art. 82, comma 5, d.l. n. 34/2020, che così introduce dei meccanismi di abbattimento che determinano una crescita meno che proporzionale del Rem nel caso di situazioni familiari comparativamente più compromesse rispetto ad altre. Ad esempio, nel caso di nucleo familiare composto da tre adulti e due minorenni, la scala di equivalenza teorica sarebbe stata pari a 2,2, ma è abbattuta a 2, come prescritto dalla norma; del pari ove il nucleo annoverasse tre adulti e due minorenni, ed uno

Con riferimento al patrimonio mobiliare familiare <sup>(35)</sup>, esso nell'anno 2019, deve risultare inferiore alla soglia di euro 10.000 accresciuta di euro 5.000 per ogni componente successivo al primo e fino ad un massimo di euro 20.000, valore ulteriormente incrementato di 5.000 euro in caso di presenza nel nucleo familiare di un componente in condizione di disabilità grave o di non autosufficienza come definite ai fini Isee.

Il possesso del requisito può essere verificato attraverso lo scambio di dati relativi ai saldi e alle giacenze medie del patrimonio mobiliare dei componenti il nucleo familiare comunicate, *ex artt.* 7, comma 6, d.P.R. n. 605/1973, e 11, comma 2, d.l. n. 201/2011, nelle modalità previste ai fini Isee <sup>(36)</sup>.

Infine, il valore dell'Isee deve essere inferiore ad euro 15.000 <sup>(37)</sup>.

La natura residuale del Rem ha indotto il legislatore a prevedere numerose incompatibilità, erogandolo solo se nessuno dei membri del nucleo richiedente abbia già usufruito delle altre indennità emergenziali (c.d. indennità Covid-19) <sup>(38)</sup>, ed escludendolo ove il richiedente sia titolare di prestazioni pensionistiche <sup>(39)</sup>, di un rapporto di lavoro dipendente la cui retribuzione lorda sia superiore alla soglia massima di reddito

---

dei componenti si trovasse in condizione di disabilità grave, la scala di equivalenza teorica per questo nucleo familiare sarebbe stata pari a 2.2, ma risulta abbattuta a 2.1, per effetto della previsione di cui all'art. 82, comma 5, d.l. n. 34/2020.

<sup>(35)</sup> Ai sensi dell'art. 82, comma 4, lett. *c*, d.l. n. 34/2020, per la definizione del patrimonio mobiliare si rinvia all'art. 5, comma 4, d.P.C.M. n. 159/2013.

<sup>(36)</sup> Si veda l'art. 82, comma 8, d.l. n. 34/2020.

<sup>(37)</sup> Sul punto circ. Inps 3 giugno 2020, n. 69, § 3.1.b, precisa che si considerano idonee, ai fini della verifica dei requisiti, le attestazioni Isee con indicatori ordinario e corrente, ritenendo non valida, ai fini della richiesta del Rem, l'attestazione Isee riferita al nucleo ristretto. Inoltre, il requisito relativo al valore Isee viene verificato, all'atto della presentazione della domanda, dall'Inps tramite l'ultima Dsu, valida alla medesima data. In caso di nuclei con presenza di minorenni, rileva l'Isee minorenni, in luogo di quello ordinario.

<sup>(38)</sup> Si tratta di una delle indennità di cui agli artt. 27, 28, 29, 30, 38 e 44, d.l. n. 18/2020, ovvero *sub* artt. 84, 85 e 98, d.l. n. 34/2020, erogate in favore dei lavoratori danneggiati dall'emergenza epidemiologica da Covid-19 appartenenti alle seguenti categorie: lavoratori autonomi iscritti alle gestioni speciali dell'AGO; liberi professionisti titolari di partita Iva, iscritti alla Gestione separata; lavoratori titolari di rapporti di collaborazione coordinata e continuativa, iscritti alla Gestione separata; lavoratori stagionali del turismo e degli stabilimenti termali, anche somministrati; lavoratori del settore agricolo; lavoratori dello spettacolo; lavoratori dipendenti stagionali appartenenti a settori diversi da quelli del turismo e degli stabilimenti termali; lavoratori intermittenti; lavoratori autonomi, privi di partita Iva, non iscritti ad altre forme previdenziali obbligatorie; incaricati alle vendite a domicilio; lavoratori domestici.

<sup>(39)</sup> Come precisato da circ. Inps 3 giugno 2020, n. 69, § 3.2, le prestazioni pensionistiche incompatibili sono quelle dirette o indirette, ad eccezione dell'assegno ordinario di invalidità, dei trattamenti pensionistici assistenziali (es. l'assegno sociale) ed i trattamenti assistenziali non pensionistici, diversi da Rdc e Pdc (es. indennità di accompagnamento, assegno di invalidità civile e assegno ordinario di invalidità, *ex l.* n. 222/1984). Il requisito in questione è accertato al momento di presentazione della domanda, e l'incompatibilità è indipendente dall'importo del trattamento pensionistico eventualmente percepito. Quindi, nel caso in cui il Rem sia stato accolto ed erogato ad un nucleo familiare e, successivamente, venga riconosciuto il diritto a pensione ad un componente del nucleo con decorrenza antecedente la presentazione della domanda di Rem (e conseguente erogazione di arretrati), la prestazione di Rem non sarà indebita in quanto al momento della domanda di Rem la titolarità della pensione non sussisteva.

familiare <sup>(40)</sup>, individuata in relazione alla composizione del nucleo (*supra*), oppure del Rdc o della pensione di cittadinanza.

Viceversa, nel silenzio della legge, v'è compatibilità tra Rem e Naspi sempre a condizione che siano rispettati gli altri requisiti patrimoniali e reddituali. Analogamente si può dire per la Dis-Coll ed in generale per tutti gli altri trattamenti di disoccupazione, tranne la specifica indennità, pari al trattamento dell'ultima mobilità ordinaria, percepita dai lavoratori delle aree di crisi complessa della regione Campania che hanno cessato la mobilità ordinaria dal 1° gennaio 2015 al 31 dicembre 2016, introdotta dall'art. 1-ter, d.l. n. 104/2020 (c.d. decreto agosto), convertito con modificazioni dalla l. n. 126/2020, ivi prevedendosene l'incompatibilità in modo esplicito.

La verifica delle incompatibilità segue una linea operativa ben definita. Infatti, se non viene rilevato un pagamento già in fase di disposizione o già erogato per una delle prestazioni incompatibili, la pratica viene collocata in istruttoria e solo all'esito di essa la richiesta di Rem viene scrutinata in relazione alle altre condizioni necessarie per il suo accoglimento.

Molti dei requisiti necessari per l'accesso al Rem, come previsto per altri trattamenti assistenziali e previdenziali, sono oggetto di autodichiarazione, la cui falsità determina la revoca del beneficio, ferme restando la restituzione di quanto indebitamente percepito e le sanzioni previste dalla legislazione vigente <sup>(41)</sup>.

La gestione del Rem da parte dell'Inps è completamente telematizzata dalla fase di accesso, a quella intermedia, fino all'erogazione del beneficio, rendendo noto l'esito positivo o negativo della stessa a mezzo sms e/o e-mail, utilizzando i dati di recapito indicati in domanda e rendendo tempestivamente disponibili le motivazioni dell'eventuale mancato accoglimento dell'istanza.

Il beneficio è erogato mediante bonifico bancario/postale, accreditato su libretto postale o bonifico domiciliato (pagamento in contanti presso gli sportelli di Poste Italiane S.p.A.) <sup>(42)</sup>, secondo la preferenza espressa nella domanda <sup>(43)</sup>.

Non potranno mai essere destinatari del Rem, in quanto esplicitamente esclusi, i soggetti che si trovano in stato detentivo, per tutta la durata della pena, nonché coloro

<sup>(40)</sup> Si veda l'art. 82, comma 3, lett. *b*, d.l. n. 34/2020. La riferibilità della prestazione all'intero nucleo familiare, unitamente al riferimento al c.d. valore soglia (quello di cui all'art. 82, comma 5, d.l. n. 34/2020), induce a soffermarsi su alcune situazioni concrete. Ad esempio, in un nucleo monoparentale con richiedente titolare di rapporto di lavoro subordinato in Cigo o Cigd, il requisito retributivo lordo è soddisfatto se nel mese di presentazione della domanda, in presenza di rapporto di lavoro dipendente, la retribuzione teorica del lavoratore è inferiore a 400 euro.

<sup>(41)</sup> Si veda l'art. 82, comma 9, d.l. n. 34/2020 nonché la circ. Inps 3 giugno 2020, n. 69, § 4, secondo cui i dati relativi ai requisiti ed alle incompatibilità, autodichiarati in domanda, saranno oggetto di controlli, effettuati anche a campione, ai sensi dell'art. 71, d.P.R. n. 445/2000.

<sup>(42)</sup> Circ. Inps 3 giugno 2020, n. 69, § 5, specifica che nelle ipotesi in cui l'Iban indicato in domanda non sia corretto perché il codice fiscale del beneficiario della prestazione non corrisponde a quello del titolare del conto corrente, oppure quando le coordinate bancarie sono formulate in modo errato, il Rem verrà pagato, con bonifico domiciliato, presso gli sportelli di Poste Italiane S.p.A. In tal caso, una volta disposto il pagamento, il lavoratore riceverà un sms di notifica del pagamento. Successivamente, verrà inviata da Postel la comunicazione di liquidazione all'indirizzo di residenza o domicilio. Il beneficiario potrà recarsi a riscuotere il Rem presso qualsiasi ufficio postale del territorio nazionale, munito della suddetta comunicazione, di un proprio valido documento di identità e un documento attestante il codice fiscale.

<sup>(43)</sup> Circ. Inps 3 giugno 2020, n. 69, § 5.

che sono ricoverati in istituti di cura di lunga degenza o altre strutture residenziali a totale carico dello Stato o di altra amministrazione pubblica. Nel caso in cui il nucleo familiare beneficiario abbia tra i suoi componenti soggetti di cui al primo periodo, il parametro della scala di equivalenza non tiene conto di tali soggetti.

Si tratta di una scelta sostanzialmente analoga a quella compiuta per il Rdc, sebbene la disposizione di riferimento sia formulata in modo decisamente più chiaro, visto che l'art. 3, comma 13, d.l. n. 4/2019, si limita a sterilizzare la presenza di detenuti, internati, lungodegenti e altri soggetti collocati in strutture a totale carico dello Stato, prevedendo che di essi non si tenga conto nella individuazione del parametro della relativa scala di equivalenza, partendo dal presupposto che in tali ipotesi lo Stato già provvede alle necessità dell'utenza in questione, suscitando il dubbio, poi sciolto in senso negativo dall'Accordo in Conferenza Unificata del 1 agosto 2019 (quanto al Rdc), che detenuti, internati e ricoverati, non debbano essere considerati solo al fine del computo nel nucleo familiare, ma non anche ai fini del beneficio.

Quanto al finanziamento del Rem, le risorse messe a disposizione, originariamente pari a 954,6 milioni di euro per l'anno 2020 da iscriverne su apposito capitolo dello stato di previsione del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, denominato "Fondo per il Reddito di emergenza", sono state elevate a 966,3 milioni di euro <sup>(44)</sup>.

La determinazione dell'entità della spesa necessaria per sostenere la misura del Rem è stata effettuata attraverso una preventiva stima dei possibili beneficiari, facendo riferimento *in primis* alle Dsu presentate nell'anno 2019 con un reddito Isee inferiore a 15.000 euro, restituendo una platea di possibili aventi diritto pari a 4,4 milioni, che si riduce a 3,4 milioni se si escludono i nuclei familiari percettori di Rdc o Pdc del mese di gennaio 2020. Sottraendo ancora i 310.000 nuclei familiari con patrimonio mobiliare superiore a quello previsto dalla norma, quelli (pari a 538.000 nuclei) che potrebbero percepire uno dei trattamenti Covid-19, i lavoratori domestici (circa altri 129.000 nuclei), e i titolari di pensione diretta o indiretta ad eccezione dei percettori di assegno ordinario di invalidità (542.000 nuclei), la platea si riduce a 1,9 milioni di nuclei beneficiari.

La stima si deprime ulteriormente se si escludono ancora i nuclei con all'interno almeno un lavoratore dipendente avente retribuzione lorda mensile superiore all'ammontare mensile della prestazione, restituendo circa 800.000 nuclei beneficiari, che calano a 694.000 nuclei (e 1.613.000 di persone coinvolte) escludendo i nuclei che hanno un reddito mensile superiore alla soglia prevista dalla norma in virtù della composizione del nucleo familiare.

Il dato finale, però, è stato sovrastimato del 25% per motivi prudenziali, addivenendosi finalmente, nella relazione tecnica di accompagnamento al d.l. n. 34/2020, ad una valutazione di potenziali nuclei interessati pari a 867.600 e 2.016.400 persone per un bisogno finanziario originariamente pari a 954,6 milioni di euro per l'anno 2020 (si veda *supra*).

All'Inps è affidato il monitoraggio (anche in via prospettica) del rispetto del limite di spesa, comunicando i risultati di tale attività al Ministero del lavoro e delle politiche sociali e al Ministero dell'economia e delle finanze; nel caso di potenziali futuri scostamenti rispetto al limite di spesa, non sono adottati altri provvedimenti concessori.

---

<sup>(44)</sup> Si veda il comma 10 dell'art. 81, d.l. n. 34/2020, modificato dall'art. 1, comma 1, l. n. 77/2020.

## 6. La c.d. “quota di Rem”

L’art. 82, comma 10, d.l. n. 34/2020, stanziava a finanziamento del Rem risorse pari a 966,3 milioni di euro, iscritte sul capitolo dello stato di previsione del Ministero del lavoro e delle politiche sociali noto come “Fondo per il Reddito di emergenza”.

I risultati contabili registrati dal Ministero del lavoro sull’impiego di queste risorse alla vigilia dell’emanazione del d.l. n. 104/2020 (c.d. decreto agosto), dettagliatamente riportati nella relazione tecnica, hanno registrato un impegno inferiore di un terzo rispetto alla capienza economica complessiva del capitolo di riferimento, essendo state liquidate mensilità di Rem per un importo di poco inferiore a 300 milioni di euro, rispetto ad un numero di beneficiari che sfiorava i 270.000 nuclei percettori, considerando un beneficio mensile medio di importo pari a 556 euro. Peraltro, sommando alla spesa fino ad allora contabilizzata anche gli oneri connessi alle domande all’epoca in istruttoria, la capienza del Fondo per il Reddito di emergenza non veniva intaccata, restando in cassa ancora circa 600 milioni di euro.

Ciò ha indotto il Governo ad estendere la platea dei potenziali beneficiari del Fondo per il Reddito di emergenza, senza intaccare però l’impianto dell’art. 82, d.l. n. 34/2020, prevedendo l’erogazione, a determinate condizioni, di una “quota” del Rem e non dell’intero beneficio, stimandosi un numero di nuclei beneficiari pari a 310 mila con una spesa complessiva di 172,5 milioni di euro (art. 23, comma 3, d.l. n. 104/2020).

La seconda ondata pandemica, con le prevedibili tensioni sociali ad essa conseguenti, ha consentito al Governo di incrementare la pioggia di sussidi mettendo in campo ulteriori risorse e misure; si pensi alla sospensione delle procedure esecutive immobiliari sulla prima casa <sup>(45)</sup>, ma anche al Rem, ed in particolare alla “quota di Rem”, prorogandola in favore dei nuclei beneficiari dell’art. 23, d.l. n. 104/2020 <sup>(46)</sup>, per i mesi di novembre e dicembre 2020 <sup>(47)</sup>, e riconoscendola nei medesimi termini a

---

<sup>(45)</sup> Si veda l’art. 4, d.l. n. 137/2020, che proroga fino al 31 dicembre 2020 la sospensione delle procedure esecutive immobiliari relative alla c.d. prima casa, già prevista dall’art. 54-ter, comma 1, d.l. n. 18/2020, per la durata di sei mesi a decorrere dalla data di entrata in vigore della l. n. 27/2020. Inoltre, l’art. 4 citato dichiara l’inefficacia di ogni procedura di pignoramento immobiliare, ex art. 555 c.p.c., che abbia ad oggetto l’abitazione principale del debitore, effettuata dal 25 ottobre 2020 alla data di entrata in vigore della legge di conversione del d.l. n. 137/2020.

<sup>(46)</sup> Su cui si veda circ. Inps 11 settembre 2020, n. 102; secondo l’Istituto la quota del Rem è erogata per una sola mensilità, corrispondente al mese di presentazione della domanda, ma alla luce del d.l. n. 137/2020 che estende l’erogazione ai mesi di novembre e dicembre 2020, l’Inps dovrebbe rivedere tale posizione.

<sup>(47)</sup> Cfr. l’art. 14, comma 1, d.l. n. 137/2020; in particolare, secondo la relazione tecnica ad esso allegata, presso gli archivi Inps al 25 ottobre 2020, risultano 146.000 nuclei familiari percettori di “quota di Rem”, ex art. 23, comma 1, d.l. n. 104/2020, cui si sommano 226.000 nuclei richiedenti in attesa di lavorazione della domanda. Il tasso di accoglimento delle domande di quota di Rem è risultato pari al 50%, per cui ipotizzando, in via prudenziale, un tasso di accoglimento per le domande in attesa di lavorazione pari al 70%, risulterebbero ulteriori 158.000 nuclei percettori. Applicando al complesso dei nuclei beneficiari un importo medio di 560 euro mensili (non dissimile da quello previsto in occasione del d.l. n. 104/2020), l’onere derivante dall’applicazione dell’art. 14, d.l. n. 137/2020, risulterebbe pari a 170 milioni di euro.

nuovi nuclei richiedenti, in possesso dei requisiti prescritti <sup>(48)</sup>, per una nuova spesa complessivamente pari a 318,5 milioni di euro.

In ogni caso, che si tratti di proroga o di nuova attribuzione, devono ricorrere cumulativamente tutti i requisiti (residenza, patrimonio, valore Isee, redditi, compatibilità...) già analizzati per il Rem <sup>(49)</sup> (si veda *supra*), con l'unica differenza relativa al mese dell'anno 2020 di riferimento del valore del reddito familiare: aprile per il Rem (art. 82, comma 2, lett. *b*, d.l. n. 34/2020); maggio per la quota di Rem (d.l. n. 104/2020) nonché per la proroga (art. 14, d.l. n. 137/2020); settembre, per la “nuova” quota (art. 14, comma 2, d.l. n. 137/2020).

In ogni caso, per l'erogazione della quota di Rem saranno considerate tutte le componenti reddituali di cui all'art. 4, comma 2, d.P.R. n. 159/2013, secondo il principio di cassa, comparando il risultato ottenuto a quello determinato moltiplicando per 400 euro il valore della scala di equivalenza prevista dal comma 5 dell'art. 82, d.l. n. 34/2020.

Ulteriore requisito che caratterizza rispetto al Rem la quota di Rem, attribuita in proroga o *ex novo*, ai sensi dell'art. 23, comma 1, lett. *b*, d.l. n. 104/2020, è l'assenza nel nucleo familiare di componenti che percepiscono o hanno percepito una delle indennità di cui agli artt. 9, 10 e 12, d.l. n. 104/2020 <sup>(50)</sup>, incompatibilità non prevista nella disciplina del Rem *sub* art. 82, d.l. n. 34/2020, con una irragionevole differenziazione tra i due benefici.

Tale incompatibilità è stata replicata per la quota di Rem dall'art. 14, comma 2, lett. *b*, d.l. n. 137/2020, esigendo l'assenza nel nucleo familiare di componenti che percepiscono o hanno percepito una delle nuove indennità per i lavoratori stagionali del turismo, degli stabilimenti termali e dello spettacolo, previste dal successivo art. 15.

A ben guardare, però, il comma 1 di quest'ultima disposizione prevede l'erogazione *una tantum* e per l'importo di 1.000 euro della medesima indennità prevista dall'art. 9, d.l. n. 104/2020, cui espressamente rinvia, ponendosi il problema se vi sia incompatibilità tra quest'ultimo trattamento e la nuova quota di Rem per i mesi di novembre o dicembre 2020. Orbene, la declinazione del verbo “percepire” al passato (“hanno percepito”) e la complessiva formulazione della disposizione di cui all'art. 15, comma 1, d.l. n. 137/2020, sembrano deporre a favore della tesi della incompatibilità della nuova quota di Rem per coloro i quali abbiano percepito l'indennità di cui all'art. 9, d.l. n. 104/2020.

La domanda per la quota di Rem di cui all'art. 14, d.l. n. 104/2020, andava presentata all'Inps entro il 15 ottobre 2020 tramite il sito istituzionale dell'Istituto, autenticandosi con Pin, Spid, Cns (Carta nazionale dei servizi) e Cid (Carta di identità elettronica), ovvero avvalendosi degli istituti di patronato, oppure dei Caf convenzionati con

---

<sup>(48)</sup> Cfr. l'art. 14, comma 2, d.l. n. 137/2020, la cui relazione tecnica stima 100.000 nuovi nuclei percettori, con importo mensile sempre pari a 560 euro e con un onere complessivo di 56 milioni di euro. Con riferimento, invece, all'art. 23, d.l. n. 104/2020, il Governo stimava che la disposizione in questione potesse interessare 404.000 nuclei con una spesa complessiva di 226 milioni per l'anno 2020, assumendo sempre un importo mensile pari a 560 euro.

<sup>(49)</sup> Gli artt. 23, comma 1, lett. *c*, d.l. n. 104/2020, e 14, comma 2, lett. *c*, d.l. n. 137/2020, esigono il possesso da parte dei nuclei familiari dei requisiti di cui ai commi 2, lett. *a*, *c*, *d*, e *2-bis*, d.l. n. 34/2020.

<sup>(50)</sup> Trattasi rispettivamente della nuova indennità per i lavoratori stagionali del turismo, degli stabilimenti termali e dello spettacolo (art. 9), di quella per i lavoratori marittimi (art. 10) e della indennità per i c.d. lavoratori dello sport (art. 12).

l'Inps. Quanto, invece, alla domanda della nuova quota prevista dall'art. 14, comma 3, d.l. n. 137/2020, il termine scade il 30 novembre 2020, nulla dicendosi per la proroga, che dovrebbe essere corrisposta di *default* senza necessità di istanza alcuna.

La domanda è presentata da uno dei componenti del nucleo familiare, individuato come il richiedente il beneficio, in nome e per conto di tutto il nucleo familiare.

Trattandosi di istituto di diretta derivazione dal Rem, gli artt. 23, comma 4, d.l. n. 104/2020, e 14, comma 5, d.l. n. 137/2020, rinviano alla disciplina del Rem per quanto non espressamente previsto.

Dal punto di vista della copertura finanziaria per l'anno 2020, la quota di Rem *ex art.* 23, d.l. n. 104/2020, è accordata nel limite di spesa di 172,5 milioni di euro, mentre la proroga e la nuova quota *ex d.l.* n. 137/2020 sono stati finanziati con 452 milioni di euro, in entrambi i casi attingendo al Fondo per il Reddito di emergenza <sup>(51)</sup>.

## 7. L'incremento della pensione di inabilità

L'effetto asimmetrico della pandemia, che colpisce i soggetti socio-economicamente più deboli in modo più che proporzionale, pone l'inquietante interrogativo se chi è coinvolto in situazioni di *caregiving* debba scegliere se non lavorare per assistere il figlio disabile, in assenza di servizi socio-educativi o socio-assistenziali, oppure rischiare la denuncia per abbandono di incapace in quanto "costretto" a sbarcare il lunario.

Il particolare momento storico che stiamo attraversando ha incrociato una questione molto delicata, letteralmente esplosa ai tempi del Covid-19, e cioè l'inadeguatezza della pensione di inabilità, insufficiente a garantire il soddisfacimento dei più elementari bisogni di vita degli invalidi civili totali.

Questione che prima o poi sarebbe giunta all'attenzione del Giudice delle leggi e che per pura casualità è stata affrontata e decisa in piena fase pandemica dalla Corte costituzionale con la sentenza 23 giugno 2020, n. 152, che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 38, comma 4, l. n. 448/2001, per violazione degli artt. 3 e 38 Cost., nella parte in cui, con riferimento agli invalidi civili totali, dispone che i benefici incrementativi di cui al comma 1 sono concessi «ai soggetti di età pari o superiore a sessanta anni» anziché «ai soggetti di età superiore a diciotto anni».

Nel condivisibile ragionamento sviluppato dalla Consulta un passaggio colpisce più di tutti, attinto dalle argomentazioni della difesa della disabile, ove si evidenzia in modo *tranchant* che «L'inadeguatezza della pensione di inabilità lascia il disabile in una miserabile condizione di povertà», dovendo soddisfare le proprie elementari esigenze di vita (nonostante sia privo della capacità al lavoro) con soli euro 282,55 al mese, visto che l'eventuale indennità di accompagnamento riconosciutagli (di importo pari a euro 520,29 mensili) assolve ad una funzione differente da quella per cui viene corrisposta la pensione di inabilità. Infatti, quest'ultima è erogata per «sopperire alla condizione di bisogno di chi, a causa dell'invalidità, non è in grado di procacciarsi i necessari mezzi di sostentamento», mentre l'indennità di accompagnamento è funzionale «a consentire ai soggetti non autosufficienti (in ambito familiare e senza aggravio per le

---

<sup>(51)</sup> Si vedano gli artt. 23, comma 3, d.l. n. 104/2020, e 14, comma 4, d.l. n. 137/2020.

strutture pubbliche) condizioni esistenziali compatibili con la dignità della persona umana»<sup>(52)</sup>.

Nel ragionamento della Corte costituzionale il *tertium comparationis* non è la soglia di povertà stabilita dall'Ocse, ma alcuni indicatori già presenti nel vigente sistema assistenziale; si allude all'assegno sociale per gli ultrasessantenni (pari nel 2020 ad euro 459,83 mensili), all'impignorabilità delle somme dovute a titolo di pensione, indennità a titolo di pensione o di altri assegni di quiescenza, *ex art.* 545, settimo comma, c.p.c., per un ammontare corrispondente alla misura massima mensile dell'assegno sociale aumentato della metà (pari, sempre nell'anno 2020, ad euro 689,74 mensili), all'incremento della stessa pensione di inabilità previsto per gli ultrasessantenni (pari attualmente ad euro 651,51 per tredici mensilità), alla c.d. maggiorazione al "milione" per i titolari di assegno o pensione sociale giunti al settantesimo anno di età (pari sempre per l'anno 2020 ad euro 648,26 per tredici mensilità) ed infine al Reddito di cittadinanza, quale misura assistenziale temporanea (pari ad euro 500 mensili, oltre euro 280 per eventuali voci accessorie).

Nel caso della c.d. maggiorazione al "milione" per gli invalidi civili totali, anche se in condizioni di gravissima disabilità e privi di ogni residua capacità lavorativa, di cui all'art. 38, comma 4, l. n. 448/2001, la possibilità che essa sia accordata al raggiungimento dei 60 anni di età è condizionata al rispetto dei limiti reddituali previsti<sup>(53)</sup>, dimostrandosi irragionevole la previsione censurata «in quanto il soggetto totalmente invalido di età inferiore si trova in una situazione di inabilità lavorativa che non è certo meritevole di minor tutela rispetto a quella in cui si troverebbe al compimento del sessantesimo anno di età».

All'irragionevolezza *ratione aetatis*, si somma quella legata alla situazione di maggior bisogno e alla correlata necessità di ulteriore sostegno economico che caratterizza gli invalidi civili a prescindere dall'età, pur permanendo il requisito condizionante del superamento del diciottesimo anno, non di certo inverandosi solo (in via presuntiva) al compimento del sessantesimo anno di età.

L'effetto della sentenza è stato quello di restituire dignità agli invalidi totali infrasesantenni, assicurando loro per il futuro un tenore di vita presumibilmente superiore alla soglia di povertà senza intaccare le risorse economiche destinate alla loro assistenza.

L'attuazione di Corte cost. n. 152/2020 è stata affidata in un primo momento all'art. 89-*bis*, d.l. n. 34/2020<sup>(54)</sup>, e poi perfezionata con l'art. 15, d.l. n. 104/2020, recante *Disposizioni in materia di trattamenti pensionistici in favore di soggetti disagiati*, ivi prevedendosi che dal 20 luglio 2020 (data in cui è stata depositato il provvedimento) all'art. 38, comma 4, l. n. 448/2001, le parole «di età pari o superiore a sessanta anni» sono

<sup>(52)</sup> C. cost. 23 giugno 2020, n. 152, § 3.4.

<sup>(53)</sup> Considerando i criteri di aggiornamento, l'importo della maggiorazione sociale per gli invalidi civili che godono della pensione di inabilità, per effetto del raggiungimento della soglia anagrafica di sessanta anni, è pari, per l'anno 2019, ad euro 649,45 e, per l'anno 2020, ad euro 651,51, per tredici mensilità; mentre i limiti reddituali che consentono di usufruire del beneficio sono rispettivamente: per l'anno 2019 euro 8.442,85 elevati ad euro 14.396,72 per quello coniugato; per l'anno 2020 euro 8.469,63 elevati ad euro 14.447,42 per quello coniugato.

<sup>(54)</sup> L'art. 89-*bis*, d.l. n. 34/2020, è stato abrogato dal comma 2, dell'art. 15, d.l. n. 104/2020.

sostituite dalle seguenti: «di età superiore a diciotto anni», con oneri previsti dal comma 3 del citato art. 15 <sup>(55)</sup>.

---

<sup>(55)</sup> Gli oneri relativi all'attuazione di C. cost. n. 152/2020 sono stati valutati in 178 milioni di euro per l'anno 2020 e in 400 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2021 ai quali si provvede, quanto a 46 milioni di euro per l'anno 2020 mediante utilizzo delle risorse rivenienti dall'abrogazione dell'art. 89-*bis*, d.l. n. 34/2020, e quanto a 132 milioni di euro per l'anno 2020 e a 400 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2021, *ex art.* 114, d.l. n. 104/2020. Peraltro, giova precisare che gli effetti della decisione del Giudice delle leggi sono stati espressamente dichiarati *ex nunc* e non *ex tunc*, in ragione del contemperamento delle esigenze di tutela della condizione di bisogno degli invalidi totali con quelle relative all'equilibrio di bilancio, visti gli effetti devastanti che una sentenza ad effetti retroattivi in materia avrebbe potuto provocare. Per una valutazione dell'impatto economico dell'art. 15, d.l. n. 104/2020, si rinvia alla relazione tecnica ad esso allegata.

## **L'istituzione del Fondo per il Reddito di ultima istanza a favore dei lavoratori danneggiati dal Covid-19**

*di Domenico Garofalo*

**Abstract** – L'emergenza epidemiologica da Covid-19 ha determinato la cessazione, riduzione o sospensione di numerose attività lavorative, sia subordinate, sia autonome, specie libero-professionali. Per sostenere il reddito di tali lavoratori privi di ammortizzatori sociali il legislatore ha introdotto il Reddito di ultima istanza (c.d. Rui), il cui esame focalizza i tre aspetti dei destinatari, della misura e della copertura finanziaria.

**Abstract** – The Covid-19 outbreak has determined the stopping, reduction and suspension of many employed and autonomous work activities, especially among the liberal professions. The legislator has introduced the so called “income of last resort” to support the income of people without social shocks-absorbers. The A. focuses on the beneficiaries, the measure and the financial backing of the afore mentioned new social benefit.

**Sommario:** 1. L'apparente residualità del Reddito di ultima istanza. – 2. I destinatari delle indennità erogate dal Fondo per il Reddito di ultima istanza. – 3. L'indennità erogata dal Fondo per il Reddito di ultima istanza. – 4. Il finanziamento del Fondo per il Reddito di ultima istanza.

### **1. L'apparente residualità del Reddito di ultima istanza**

A fronte delle esigenze di sostegno del reddito conseguenti all'emergenza epidemiologica da Covid-19, l'Esecutivo ha introdotto numerosi ammortizzatori sociali “speciali”, riesumato in modo significativo quelli in deroga e potenziato quelli già esistenti. Riconducibile alla emergenza pandemica è il Reddito di ultima istanza (da ora Rui), introdotto dall'art. 44, d.l. n. 18/2020, caratterizzato da una denominazione che può indurre ad errati accostamenti al più noto Reddito di cittadinanza o al più recente Reddito di emergenza. A ben guardare e pescando nella memoria, viene riproposto un istituto introdotto vent'anni fa <sup>(1)</sup>, «con la volontà di far scattare l'intervento del

---

<sup>(1)</sup> Si fa riferimento all'omologo Reddito di ultima istanza, istituito dalle Regioni ai sensi dell'art. 3, commi 101 ss., l. 24 dicembre 2003, n. 350, quale strumento di accompagnamento economico ai programmi di reinserimento sociale, destinato ai nuclei familiari a rischio di esclusione sociale ed i cui componenti non siano beneficiari di ammortizzatori sociali riservati a soggetti privi di lavoro, al cui finanziamento avrebbe concorso lo Stato con una quota originariamente pari a 15 milioni di euro per ciascuno degli anni 2004, 2005 e 2006.

Fondo a vantaggio di quei lavoratori che non possano accedere a nessun altro ammortizzatore sociale» (2).

## **2. I destinatari delle indennità erogate dal Fondo per il Reddito di ultima istanza**

L'art. 44, d.l. n. 18/2020, non istituisce un ammortizzatore sociale, ma il Fondo (omonimo) destinato a finanziare il Rui, la cui funzione "in via ordinaria" è quella di garantire misure di sostegno al reddito per i lavoratori dipendenti e autonomi che, in conseguenza dell'emergenza epidemiologica da Covid-19, hanno cessato, ridotto o sospeso la loro attività o il loro rapporto di lavoro (comma 1) (3).

La scarna formulazione della disposizione non aiuta a delimitare il campo di applicazione del Rui visto che il successivo comma 2 rimette alla successiva decretazione ministeriale la destinazione di parte delle risorse, «in via eccezionale» ed in considerazione della situazione di emergenza epidemiologica, al sostegno del reddito dei professionisti iscritti agli enti di diritto privato di previdenza obbligatoria di cui ai d.lgs. n. 509/1994 e n. 103/1996.

La decretazione ministeriale ha definito in prima battuta il campo di applicazione del Rui relativamente ai liberi professionisti destinatari delle risorse «in via eccezionale» (4) e solo successivamente ai lavoratori dipendenti e autonomi che a causa della pandemia hanno cessato, ridotto o sospeso la loro attività o il loro rapporto di lavoro (5). Stando al d.i. 28 marzo 2020, emanato in attuazione dell'art. 44, d.l. n. 18/2020, i destinatari della misura «in via eccezionale» apparentemente sembrano riconducibili a due diverse categorie di lavoratori autonomi e liberi professionisti, aventi in comune l'entità del reddito, al lordo dei canoni di locazione, nonostante l'indennità da erogare sia uno strumento di sostegno al reddito di lavoratori autonomi o professionisti che a causa delle restrizioni imposte per il contenimento del contagio abbiano visto quasi azzerarsi le possibilità di lavoro ed i relativi guadagni (6).

La prima categoria è quella dei lavoratori che abbiano percepito, nell'anno di imposta 2018, un reddito complessivo, assunto al lordo dei canoni di locazione assoggettati a tassazione, non superiore a 35.000 euro e la cui attività sia stata limitata dai

---

(2) Così I. ALVINO, *Tutela del lavoro e emergenza da COVID-19. Decreto legge "Cura Italia": strumenti di sostegno del reddito e delle esigenze di assistenza dei lavoratori subordinati e autonomi*, in *treccani.it*.

(3) Cfr. l'art. 2, d.i. 30 aprile 2020, su cui si veda *infra*.

(4) Si veda d.i. 28 marzo 2020.

(5) Si veda d.i. 30 aprile 2020.

(6) In tal senso si veda G. MAGGI, *Fondo per il Reddito di Ultima Istanza per lavoratori e professionisti iscritti agli enti di previdenza obbligatoria*, in A. PILEGGI (a cura di), *Il diritto del lavoro dell'emergenza epidemiologica*, LPO, p. 110, secondo il quale «Il Governo ha deliberato quello "stato di emergenza" sconosciuto alla Costituzione, che conosce "soltanto" lo "stato di guerra" che sono le Camere a dover deliberare, conferendo poi al Governo i poteri necessari (art. 78 Cost.)». Per alcune interessanti riflessioni sull'emergenza nella Costituzione italiana, che ha scelto «di regolare non l'emergenza in sé, ma i poteri esercitabili dal governo nei casi straordinari di necessità e urgenza (art. 77 Cost.) e in seguito alla deliberazione dello stato di guerra da parte delle Camere (art. 78 Cost.)», si veda F. PALLANTE, *Il diritto costituzionale e l'emergenza Covid-19*, in O. BONARDI, U. CARABELLI, M. D'ONGHIA, L. ZOPPOLI (a cura di), *Covid-19 e diritti dei lavoratori*, Ediesse, 2020, pp. 19 ss., spec. 20-21.

provvedimenti restrittivi emanati in conseguenza dell'emergenza epidemiologica da Covid-19 (7).

La seconda categoria di beneficiari si differenzia dalla prima, da un lato, per la percezione di un reddito complessivo (nel medesimo anno di imposta e comprensivo dei canoni di locazione) compreso tra 35.000 e 50.000 euro e dall'altro lato, per la sopraggiunta cessazione (8), riduzione o sospensione (9) dell'attività autonoma o libero-professionale in conseguenza dell'emergenza epidemiologica da Covid-19 (10).

Come si vede la categoria destinataria del sostegno al reddito è unica, variando solo la condizione di accesso al sostegno (11).

L'erogazione è affidata agli enti di previdenza cui sono obbligatoriamente iscritti i lavoratori autonomi o professionisti richiedenti, ed ai quali questi ultimi con la domanda autocertificano il possesso dei requisiti previsti (12), con verifica successiva della regolarità (13) ed erogazione dell'indennità (14) in ordine cronologico di presentazione (15), alimentando la prassi del c.d. *click day*.

Il lavoratore autonomo o professionista per ipotesi iscritto a più enti previdenziali dovrà scegliere l'ente al quale presentare la richiesta, non potendo richiedere ed ottenere più di una prestazione. Inoltre, con disposizione di interpretazione "pseudo-autentica", l'art. 34, d.l. n. 23/2020, ha stabilito che ai fini del riconoscimento del Rui i professionisti iscritti agli enti di diritto privato di previdenza obbligatoria devono intendersi quelli non titolari di trattamento pensionistico e iscritti in via esclusiva (16).

(7) Cfr. l'art. 1, comma 2, lett. a, d.l. 28 marzo 2020.

(8) L'art. 2, comma 1, lett. a, d.l. 28 marzo 2020, per cessazione dell'attività intende la chiusura della partita Iva, nel periodo compreso tra il 23 febbraio 2020 e il 31 marzo 2020. Sul punto si veda anche l'art. 2, comma 1, lett. a, d.l. 29 maggio 2020, che allunga il periodo al 30 aprile 2020, e cioè in piena fase 1.

(9) L'art. 2, comma 1, lett. b, d.l. 28 marzo 2020, per riduzione o sospensione fa riferimento ad una comprovata riduzione di almeno il 33% del reddito del primo trimestre 2020, rispetto al reddito del primo trimestre 2019. A tal fine il reddito è individuato secondo il principio di cassa come differenza tra i ricavi e i compensi percepiti e le spese sostenute nell'esercizio dell'attività.

(10) Si veda l'art. 1, comma 2, lett. a, d.l. 28 marzo 2020.

(11) Giova sul punto evidenziare che tra gli aventi diritto, il Ministero del lavoro, con FAQ del 21 aprile 2020, ha incluso anche i lavoratori autonomi e i giovani iscritti alle Casse Professionali nell'anno 2019 o nei primi mesi del 2020. In sostanza, «l'indennità potrà essere riconosciuta anche in favore di quei lavoratori autonomi e professionisti che, in quanto iscritti agli enti previdenziali di appartenenza durante l'anno 2019 o nei primi mesi del 2020, non possano vantare per l'anno di imposta 2018 un reddito derivante dall'esercizio della professione; ciò a condizione che gli stessi abbiano percepito, in quello stesso anno, un reddito complessivo non superiore a 35.000 euro, ovvero compreso tra i 35.000 e i 50.000 euro (in presenza, chiaramente, degli altri requisiti prescritti dalla legge)». Sul punto cfr. R. PALLOTTA, *Bonus 600 euro anche ai neo iscritti nel 2019 o nel 2020*, in *Ipsos Quotidiano*, 22 aprile 2020, secondo cui il parametro reddituale in base al quale verificare la sussistenza del diritto all'indennità è rappresentato, comunque, dal "reddito complessivo" percepito per l'anno di imposta 2018, ma tale reddito può non coincidere con il solo reddito derivante dall'esercizio della professione.

(12) Si veda l'art. 3, comma 3, d.l. 28 marzo 2020.

(13) Alcuni dati sono verificati grazie ad accordi di cooperazione con altri enti, come l'Agenzia delle entrate e l'Inps, ai sensi dell'art. 3, comma 7, d.l. 28 marzo 2020.

(14) Si veda l'art. 3, comma 1, d.l. 28 marzo 2020.

(15) Si veda l'art. 3, comma 6, d.l. 28 marzo 2020.

(16) L'art. 34, d.l. n. 23/2020, è stato successivamente abrogato dall'art. 78, comma 3, d.l. n. 34/2020, convertito dalla l. n. 77/2020, che ha traslato la previsione abrogata all'interno dell'art. 44, d.l. n. 18/2020.

Con il successivo d.l. 30 aprile 2020 è stato definito il campo di applicazione dei beneficiari dell'indennità erogata dal Fondo di ultima istanza «in via ordinaria» per il mese di marzo 2020, poi prorogata per i mesi di aprile e maggio dal d.l. n. 34/2020<sup>(17)</sup>, evidenziandosi l'appartenenza dei potenziali beneficiari del Rui sia all'area marginale del lavoro dipendente, sia a quella del lavoro autonomo, con una stima di circa 365.000 unità<sup>(18)</sup>.

Alla prima sono riconducibili, da un lato, i lavoratori dipendenti stagionali appartenenti a settori diversi da quelli del turismo e degli stabilimenti termali che hanno cessato involontariamente il rapporto di lavoro tra il 1 gennaio 2019 e il 31 gennaio 2020 e che abbiano svolto la prestazione lavorativa per almeno trenta giornate nel medesimo periodo<sup>(19)</sup>; dall'altro lato, i lavoratori intermittenti di cui agli artt. 13-18, d.lgs. n. 81/2015, anch'essi con almeno trenta giornate lavorative nel periodo tra il 1° gennaio 2019 e il 31 gennaio 2020<sup>(20)</sup>, a prescindere dall'obbligo di risposta alla chiamata con indennità di disponibilità<sup>(21)</sup>.

Alla seconda categoria appartengono in primo luogo i lavoratori autonomi, privi di partita Iva, non iscritti ad altre forme previdenziali obbligatorie, che tra il 1° gennaio 2019 e il 23 febbraio 2020 siano stati titolari di contratti di lavoro autonomo occasionale riconducibili all'art. 2222 c.c. e che non abbiano un contratto in essere a partire dal 23 febbraio 2020. Gli stessi a quest'ultima data devono essere già iscritti alla Gestione separata di cui all'art. 2, comma 26, l. n. 335/1995, con accredito nello stesso arco temporale di almeno un contributo mensile<sup>(22)</sup>. Inoltre vanno ricompresi gli incaricati delle vendite a domicilio, ex art. 19, d.lgs. n. 114/1998, con reddito annuo 2019 derivante dalle medesime attività superiore ad euro 5.000 e titolari di partita Iva attiva e iscritti anch'essi alla Gestione separata alla data del 23 febbraio 2020 e non iscritti ad altre forme previdenziali obbligatorie<sup>(23)</sup>.

### 3. L'indennità erogata dal Fondo per il Reddito di ultima istanza

L'art. 44, d.l. n. 18/2020, nulla specifica sull'entità e sull'arco temporale di erogazione del Rui. Pur in assenza di esplicito rinvio la decretazione interministeriale attuativa è intervenuta comunque su questi importanti profili, prevedendo che il Fondo eroghi

<sup>(17)</sup> Si veda l'art. 84, comma 8, d.l. n. 34/2020.

<sup>(18)</sup> La relazione tecnica allegata al d.l. 30 aprile 2020, stima rispettivamente in circa 100.000 lavoratori dipendenti stagionali appartenenti a settori diversi da quelli del turismo e degli stabilimenti termali, cui si aggiungerebbero 245.000 lavoratori intermittenti, 5.000 lavoratori autonomi occasionali e 15.000 lavoratori "porta a porta", ipotizzando una spesa complessiva di circa 219 milioni di euro. Una proiezione con ulteriori dati è rinvenibile sul *Corriere della Sera* ([www.corriere.it](http://www.corriere.it) con dati aggiornati al 14 aprile 2020), su cui formula alcune riflessioni G. MAGGI, *op. cit.*, spec. pp. 111 ss.

<sup>(19)</sup> Cfr. gli artt. 2, comma 1, lett. a, d.l. 30 aprile 2020, e 84, comma 8, lett. a, d.l. n. 34/2020. Si veda anche la circ. Inps 29 maggio 2020, n. 67.

<sup>(20)</sup> Cfr. gli artt. 2, comma 1, lett. b, d.l. 30 aprile 2020, e 84, comma 8, lett. b, d.l. n. 34/2020.

<sup>(21)</sup> Si veda la circolare Inps 29 maggio 2020, n. 67.

<sup>(22)</sup> Cfr. gli artt. 2, comma 1, lett. c, d.l. 30 aprile 2020, e 84, comma 8, lett. c, d.l. n. 34/2020.

<sup>(23)</sup> Cfr. l'art. 2, comma 1, lett. d, d.l. 30 aprile 2020, nonché l'art. 84, comma 8, lett. d, d.l. n. 34/2020.

un'indennità pari a 600 euro mensili per il mese di marzo <sup>(24)</sup> e per quello di aprile <sup>(25)</sup>, elevata a 1.000 euro per il mese di maggio 2020 dal c.d. decreto agosto <sup>(26)</sup>.

L'indennità è esclusa dalla formazione del reddito, non è cumulabile con tutti gli altri trattamenti di sostegno Covid-19 e con il Rdc <sup>(27)</sup>, è incompatibile con la titolarità di pensione <sup>(28)</sup>, mentre è cumulabile con le indennità di disoccupazione Naspi, Dis-Coll nonché agricola <sup>(29)</sup>; è condizionata alla c.d. regolarità contributiva, profilo quest'ultimo che ha suscitato vibranti proteste da parte delle associazioni di categoria e degli ordini professionali <sup>(30)</sup>. Infine, l'indennità è incompatibile con il lavoro a tempo indeterminato diverso da quello intermittente <sup>(31)</sup>.

#### 4. Il finanziamento del Fondo per il Reddito di ultima istanza

L'art. 44, d.l. n. 18/2020, *prima facie*, ha finanziato il Fondo per il Reddito di ultima istanza con un accantonamento di spesa pari a 300 milioni di euro per l'anno 2020, da distribuire secondo criteri di priorità e modalità di attribuzione delegati ad un emanando decreto interministeriale concertato tra Ministro del lavoro e MEF, da adottare entro trenta giorni dall'entrata in vigore del decreto <sup>(32)</sup>, col compito di stabilire anche l'eventuale quota di finanziamento da destinare eccezionalmente al sostegno del

---

<sup>(24)</sup> Si vedano gli artt. 1, comma 1, d.i. 28 marzo 2020, e 2, comma 2, d.i. 30 aprile 2020.

<sup>(25)</sup> Si veda l'art. 1, d.i. 29 maggio 2020.

<sup>(26)</sup> Cfr. l'art. 13, d.l. n. 104/2020.

<sup>(27)</sup> Si vedano gli artt. 1, comma 3, d.i. 28 marzo 2020 (Rui erogato «in via eccezionale»), e 2, comma 4, d.i. 30 aprile 2020 (Rui erogato «in via ordinaria»).

<sup>(28)</sup> Si vedano gli artt. 34, d.l. n. 23/2020, 78, comma 2, d.l. n. 34/2020, e 2, comma 2, lett. a, d.i. 30 aprile 2020.

<sup>(29)</sup> In tal senso la circ. Inps 29 maggio 2020, n. 67, che, in analogia con quanto previsto per la prestazione di disoccupazione Naspi, dichiara le indennità *ex artt.* 2, comma 1, d.i. 28 marzo 2020, e 2, d.i. 30 aprile 2020, altresì compatibili e cumulabili con le erogazioni monetarie derivanti da borse di lavoro, *stage* e tirocini professionali, nonché con i premi o sussidi per fini di studio o di addestramento professionale, con i premi ed i compensi conseguiti per lo svolgimento di attività sportiva dilettantistica e con le prestazioni di lavoro occasionale – di cui all'art. 54-*bis*, d.l. n. 50/2017, convertito, con modificazioni, dalla l. n. 96/2017 – nei limiti di compensi di importo non superiore a 5.000 euro per anno civile.

<sup>(30)</sup> Cfr. *Indennità ai professionisti ordinistici: chiesta la deroga alla regolarità contributiva*, in *Lavoripubblici.it*, 1° aprile 2020, in cui si dà conto della richiesta formulata da Feder-Architetti al Ministero del lavoro e al MEF di eliminare l'art. 1, comma 3, d.m. 28 marzo 2020. Infatti, secondo l'associazione di categoria degli architetti «l'indennità dovrebbe essere destinata a soggetti che già versano, e non da oggi, in gravi condizioni di disagio economico conseguente alla progressiva rarefazione delle opportunità di lavoro», per cui «l'eventuale mancato adempimento, per la quasi totalità di questi soggetti, non è da loro voluta ma è una diretta conseguenza di tale condizione di disagio». Peraltro, «l'erogazione di tutte le altre indennità e/o agevolazioni, in particolare quelle previste dagli articoli 27 e 28 del Decreto Cura Italia, non è subordinata al regolare adempimento degli obblighi contributivi, come è giusto che sia, trattandosi di un'indennità con carattere di eccezionalità che non costituisce reddito» ma che «il trattamento riservato ai soggetti destinatari dell'indennità di cui agli art. 27 e 28 del Decreto Cura Italia denota una evidentissima disparità di trattamento e discriminazione rispetto ai destinatari delle indennità dell'art. 44 e del decreto Interministeriale».

<sup>(31)</sup> Si vedano gli artt. 2, comma 2, lett. a, d.i. 30 aprile 2020, e 3, comma 1, lett. a, d.i. 29 maggio 2020, sebbene quest'ultima disposizione non menzioni il contratto di lavoro intermittente.

<sup>(32)</sup> Si veda il d.i. 28 marzo 2020.

reddito dei professionisti iscritti agli enti e alle casse previdenziali, privatizzate per effetto del d.lgs. n. 509/1994, ovvero qualificate come enti di diritto privato ai sensi del d.lgs. n. 103/1996, con riferimento alle categorie di liberi professionisti fino a quel momento privi di tutela previdenziale.

A distanza di pochi giorni dall'entrata in vigore del d.l. n. 18/2020, il d.i. 28 marzo 2020 ha adottato una prima disciplina attuativa della misura, mettendo a disposizione 200 milioni di euro, quindi una significativa quota del finanziamento complessivo previsto dal citato art. 44, per il sostegno del reddito dei lavoratori autonomi e professionisti iscritti agli enti di diritto privato di previdenza obbligatoria sopra indicati <sup>(33)</sup>.

Il numero di istanze per la fruizione del Rui e la presenza di altre categorie prive di qualsivoglia istituto di sostegno al reddito ha indotto il Ministero del lavoro ed il MEF a ricorrere alla procedura di cui all'art. 126, comma 7, d.l. n. 18/2020, disponendo una prima riallocazione delle risorse con elevazione dell'originario limite di spesa a 500 milioni di euro <sup>(34)</sup>.

Per il persistere dell'emergenza Covid-19 il Governo ha rifinanziato e prorogato la misura anche per i mesi di aprile e maggio 2020, *ex* l'art. 78, d.l. n. 34/2020, elevando a 1.150 milioni il *budget* a disposizione e a sessanta giorni il termine entro cui adottare la decretazione interministeriale attuativa dell'art. 44, d.l. n. 18/2020, sopraggiunta con d.i. 29 maggio 2020 <sup>(35)</sup>.

Quest'ultimo ha destinato 650 milioni alla misura prorogata prioritariamente per l'erogazione del Rui per il mese di marzo, in relazione alle domande correttamente presentate, ma prive di copertura finanziaria per esaurimento dei fondi *illo tempore* messi a disposizione, pari a 280 milioni di euro <sup>(36)</sup>.

Ovviamente, l'aumento dell'importo del Rui comporta una implementazione degli oneri correlati, riconosciuta nel limite di spesa di 530 milioni di euro per l'anno 2020 <sup>(37)</sup>.

---

<sup>(33)</sup> Si vedano gli artt. 1, comma 1, e 5, comma 1, d.i. 28 marzo 2020, modificati successivamente dall'art. 4, d.i. 30 aprile 2020, che ha elevato la disponibilità finanziaria da 200 a 280 milioni di euro.

<sup>(34)</sup> D.m. MEF 27 aprile 2020, n. 53073, che ha destinato 280 milioni di euro al sostegno del reddito dei professionisti, ai sensi dell'art. 1, d.i. 30 aprile 2020, emanato in attuazione dell'art. 44, d.l. n. 18/2020.

<sup>(35)</sup> Si veda l'art. 78, d.l. n. 34/2020.

<sup>(36)</sup> Si veda l'art. 1, comma 1, d.i. 29 maggio 2020.

<sup>(37)</sup> Alla copertura si provvede quanto a 124,8 milioni di euro per l'anno 2020 mediante corrispondente riduzione dell'autorizzazione di spesa di cui all'art. 84, comma 12, d.l. n. 34/2020, mentre con riferimento ai residui 405,2 milioni di euro, mediante corrispondente riduzione dell'autorizzazione di spesa di cui all'art. 44, comma 1, d.l. n. 18/2020.

## La copertura finanziaria degli ammortizzatori sociali e delle misure di contrasto alla povertà tra solidarietà, assistenza e ordine pubblico

di Domenico Garofalo

**Abstract** – La nuova questione sociale indotta dalla diffusione del Coronavirus ha imposto al Governo l'adozione di soluzioni normative idonee per farvi fronte, e per l'effetto di reperire in modo repentino una quantità impressionante di risorse finanziarie per sostenere bisogni diffusi e generalizzati, ricorrendo ad una massiccia politica di *deficit spending*, incontrando in modo del tutto inaspettato l'aiuto dell'Unione europea. Se l'efficacia degli strumenti normativi si misura sulla base delle risorse finanziarie disponibili, appare assolutamente ineludibile un'analisi sotto il profilo della copertura finanziaria delle misure adottate per sostenere il reddito e il lavoro ai tempi del Covid-19 e oltre.

**Abstract** – The new social issue produced by the spread of Coronavirus has forced the Government to adopt suitable regulatory solutions to deal with it, and due to the effect of suddenly finding an impressive amount of financial resources to subsidize widespread and generalized needs, resorting to a massive policy of deficit spending and meeting the help of the European Union in a completely unexpected way. If the effectiveness of the regulatory instruments is measured on the basis of the financial resources available, an economic analysis of the measures taken to combat poverty and support work in the time of Covid-19 and beyond appears absolutely unavoidable.

**Sommario:** 1. Premessa: l'utilità in una ricerca giuridica di un'autonoma riflessione sulla copertura finanziaria. – 2. Le misure di sostegno al reddito previste dal d.l. n. 9/2020... – 3. ...di quelle estese o introdotte dal d.l. n. 18/2020 (c.d. cura Italia). – 3.1. Cigo, Cisoa e assegni ordinari Covid-19. – 3.2. Cigo Covid-19 per le aziende già in Cigs. – 3.3. Gli ammortizzatori sociali in deroga Covid-19. – 3.4. L'ulteriore finanziamento delle integrazioni salariali per il permanere dell'emergenza epidemiologica da Covid-19. – 3.5. Le indennità a favore di particolari categorie di lavoratori. – 3.6. Il finanziamento di ulteriori misure di sostegno al reddito. – 4. Le ulteriori misure previste dal d.l. n. 34/2020 (c.d. rilancio Italia). – 4.1. Il reddito di emergenza. – 4.2. Le nuove indennità per i lavoratori danneggiati dall'emergenza epidemiologica da Covid-19. – 4.3. L'indennità per i lavoratori domestici. – 4.4. L'utilizzo delle risorse residue per trattamenti di integrazione salariale in deroga (ovvero l'ennesima indennità pari al trattamento di mobilità in deroga). – 4.5. Le disposizioni in materia di Naspi e Dis-Coll. – 4.6. Le disposizioni in materia di lavoro sportivo. – 4.7. Alcune misure estemporanee in favore di edicolanti, portuali ed a sostegno del sistema aeroportuale e dei lavoratori frontalieri. – 5. Le misure introdotte dal d.l. n. 104/2020 (c.d. decreto agosto). – 5.1. Le nuove indennità (onnicomprensive) per i lavoratori stagionali del turismo, degli stabilimenti termali e dello spettacolo. – 5.2. L'indennità per i lavoratori marittimi. – 5.3. L'accesso alla Cigd per i lavoratori delle ex zone rosse (c.d. Cigd Covid-19 – obbligo permanenza domiciliare). – 5.4. L'indennità per i lavoratori dipendenti da imprese operanti in aree di crisi (anche industriale) complessa ubicate in Sicilia e Campania. – 6. La prosecuzione delle misure di sostegno al reddito per la seconda ondata pandemica (d.l. n. 137/2020 e n. 157/2020). – 7. Osservazioni conclusive: più politiche per l'occupazione e meno assistenzialismo.

## 1. Premessa: l'utilità in una ricerca giuridica di un'autonoma riflessione sulla copertura finanziaria

L'epidemia da Covid-19, ufficializzata nel nostro Paese nella notte del 21 febbraio 2020, allorché si intravide nei comuni di Codogno e di Vo' la "testa del mostro", ha determinato una riduzione generalizzata delle attività <sup>(1)</sup>, salvo quelle riconducibili ai servizi essenziali <sup>(2)</sup>, con un massiccio ricorso, quando possibile e con modalità del tutto atipiche rispetto al modello disciplinato nel 2017, al lavoro agile <sup>(3)</sup>.

Ne è derivata una forte compressione e compromissione delle potenzialità produttive di quasi tutti gli operatori economici, dalle imprese di ogni dimensione e settore, ai liberi professionisti, alle c.d. partite Iva, rendendo necessaria l'adozione di tutele sociali generalizzate <sup>(4)</sup> sotto forma non solo di contributi (anche) a fondo perduto <sup>(5)</sup>, ma soprattutto di speciali trattamenti di sostegno al reddito <sup>(6)</sup> (assimilati a strumenti di distanziamento sociale "soft" <sup>(7)</sup>), scongiurando, per il momento, gli effetti devastanti

<sup>(1)</sup> Per una sintesi delle evidenze raccolte con riferimento alle diverse categorie produttive nei giorni immediatamente seguenti al diffondersi dell'emergenza, seguita da una *overview* generale e da un approfondimento sulla "zona rossa" si veda il [Monitoraggio Emergenza COVID-19 Lombardia](#), a cura del dipartimento Mercato del lavoro della Cisl Lombardia. Una panoramica più ampia viene offerta, invece, dalla nota periodica Anpal n. 3/2020, *Approfondimenti COVID-19: Evidenze degli effetti della crisi sanitaria sulla dinamica dei rapporti di lavoro*, che offre una analisi delle reazioni della domanda di lavoro ai primi provvedimenti restrittivi, risalenti al 23 febbraio 2020, all'estensione del *lockdown* all'intero territorio nazionale e alla progressiva riapertura delle attività produttive dal 3 maggio in poi. Per una lettura statistica degli effetti del *lockdown*, poi, si veda ISTAT, *Situazione e prospettive delle imprese nell'emergenza sanitaria COVID-19*, in [www.istat.it](#), 15 giugno 2020.

<sup>(2)</sup> Sulla relatività dei servizi essenziali ai tempi del Covid-19, si veda A. MARESCA, *Il Diritto del lavoro al tempo del COVID-19*, in *Federalismi.it*, 2020, n. 8, p. IV, secondo il quale «i servizi essenziali ritenuti tali in situazione di normalità (cioè quelli per i quali la legge, 12 giugno 1990, n. 146 impone di contemperare l'esercizio del diritto di sciopero con i diritti costituzionali degli utenti), non sempre coincidono con quelli che si palesano oggi assolutamente necessari per garantire la nostra convivenza (ad esempio il trasporto urbano e vieppiù i musei, sono attualmente assai meno essenziali della filiera agro-alimentare, della distribuzione commerciale e della logistica dei prodotti alimentari e dei beni di prima necessità che consentono a questi beni di essere disponibili, tutte attività queste ultime che non sono annoverate nella l. n. 146/1990)». Sul nesso tra servizi essenziali e Covid-19 si rinvia a A. CARACCIOLLO, *I servizi essenziali nel prisma dell'epidemia da Covid-19*, in quest'opera, vol. I, sez. I.

<sup>(3)</sup> Su cui si veda M. BROLLO, *Il lavoro agile alla prova dell'emergenza epidemiologica*, in quest'opera, vol. I, sez. II, ed ivi ulteriori riferimenti bibliografici.

<sup>(4)</sup> M. MISCIONE, *Il Diritto del lavoro ai tempi orribili del coronavirus*, in *LG*, 2020, pp. 321 ss., spec. pp. 327 ss.

<sup>(5)</sup> Sulle misure di sostegno alle imprese ai tempi del Covid-19 si rinvia ai contributi di D. CATERINO, *Covid-19 e diritto commerciale: misure emergenziali, provvedimenti strutturali e ricostruzione della visione dell'impresa in tempo di pandemia*, D. GAROFALO, *Il contratto di rete con causale di solidarietà: una norma inutile o meramente promozionale?*, D. GAROFALO, *Il sostegno alle imprese e all'economia nella seconda ondata pandemica: il contributo a fondo perduto per le partite Iva*, tutti in quest'opera, vol. II, sez. III.

<sup>(6)</sup> Sulle misure di sostegno al reddito previste dalla legislazione emergenziale si rinvia ai contributi presenti nel volume II di quest'opera.

<sup>(7)</sup> Cfr. A. PILEGGI, *Una riflessione sul diritto del lavoro alla prova dell'emergenza epidemiologica*, in A. PILEGGI (a cura di), *Il diritto del lavoro dell'emergenza epidemiologica*, LPO, pp. 1 ss., spec. p. 6, secondo il quale «I licenziamenti che, effettivamente, avrebbero realizzato un "distanziamento sociale" sin troppo drastico e definitivo tra le parti del rapporto di lavoro, sono stati temporaneamente vietati per ragioni di

sul piano sociale che sarebbero derivati dall'applicazione dei principi civilistici *sub* artt. 1218 ss.)<sup>(8)</sup>, di incentivi economici in grado di alimentare la ripresa, di contrasto all'aumento dilagante di una generalizzata disoccupazione<sup>(9)</sup> e della povertà, per ridurre i problemi di tenuta sociale del Paese e di ordine pubblico<sup>(10)</sup>.

Il Governo per fronteggiare l'evento pandemico ha dovuto reperire in tempi brevi ingenti risorse finanziarie per dare sostegno a bisogni diffusi e generalizzati, ricorrendo contemporaneamente ad una massiccia politica di *deficit spending*<sup>(11)</sup>, nonché alla riduzione di numerose autorizzazioni di spesa<sup>(12)</sup>, peraltro a ridosso del varo, ad opera del precedente Governo "giallo-verde", di alcuni istituti di forte impatto non solo sulla spesa pubblica, ma anche sul sistema sanitario nazionale, si pensi alla c.d.

---

solidarietà e pace sociale; e l'esigenza di "distanziamento sociale" è stata affidata ad ammortizzatori sociali ad hoc (o comunque adattati all'emergenza) tendenzialmente universali per le nove settimane previste».

<sup>(8)</sup> Cfr. I. ALVINO, *Tutela del lavoro e emergenza da COVID-19. Decreto legge "Cura Italia": strumenti di sostegno del reddito e delle esigenze di assistenza dei lavoratori subordinati e autonomi*, in *Treccani.it*, 30 marzo 2020, secondo cui, «Dal punto di vista della gestione dei rapporti di lavoro, la sospensione della stragrande maggioranza delle attività, produttive e non, pone, nell'immediato, innanzitutto un problema di sostegno del reddito dei lavoratori. A fronte della interruzione delle attività disposte dal Governo, infatti, i datori di lavoro, tanto privati quanto pubblici, sarebbero legittimati a interrompere l'erogazione della retribuzione. Ciò poiché, essendo divenuta impossibile la prestazione lavorativa per una causa non dipendente dalla volontà del datore di lavoro, quest'ultimo, sulla base dei principi generali (art. 1218 c.c.), dovrebbe considerarsi liberato dalla prestazione corrispettiva a cui è tenuto sulla base del contratto di lavoro: il pagamento della retribuzione».

<sup>(9)</sup> Sulla natura non frizionale, ma generalizzata della disoccupazione da Covid-19, si veda M. FAIOLI, *COVID-19 e istituti speciali di sostegno al reddito*, in O. BONARDI, U. CARABELLI, M. D'ONGHIA, L. ZOPPOLI (a cura di), *Covid-19 e diritti dei lavoratori*, Ediesse, 2020, pp. 167 ss.

<sup>(10)</sup> In tal senso si rinvia al comunicato *Adn Kronos* 31 marzo 2020, che riporta alcuni passaggi dell'intervista resa da Giorgia Meloni al programma *Il mix delle 5* di Radio 1, in cui la *leader* di FdI si dichiara preoccupata per i potenziali riflessi sull'ordine pubblico della mancanza di lavoro e quindi di risorse economiche. In senso analogo si è espresso anche il Ministro degli interni, Luciana Lamorgese, che il 9 luglio 2020, durante la trasmissione televisiva *Agorà* su Rai 3, afferma che «Il rischio di un autunno caldo è concreto perché noi a settembre vedremo gli esiti di questo periodo di grave crisi economica che ha colpito le aziende. Vediamo negozi chiusi, vediamo cittadini che non hanno la disponibilità di provvedere ai propri bisogni quotidiani. Il governo ha cercato di andare incontro a queste esigenze e necessità, ma, ripeto, il rischio di un autunno caldo è concreto». A ben guardare, le riflessioni del Ministro degli interni non sono altro che la sintesi del contenuto della Relazione del Ministro dell'interno al Parlamento, *Attività svolta e risultati conseguiti dalla Direzione Investigativa Antimafia*, luglio-dicembre 2019, § 2, *Speciale Covid*, spec. pp. 19 ss. L'allarme lanciato dal Ministro degli interni può rinvenire un prologo negli episodi di isteria collettiva con assalti ai centri commerciali verificatisi agli inizi della pandemia di cui dà conto V. FILÌ, *Diritto del lavoro dell'emergenza epidemiologica da Covid-19 e nuova "questione sociale"*, in *LG*, 2020, pp. 332 ss.

<sup>(11)</sup> Sul punto è sufficiente la consultazione degli artt. 126, d.l. n. 18/2020, 265, d.l. n. 34/2020, e 114, d.l. n. 104/2020, e l'analisi delle disposizioni fornita dai Dossier del servizio studi del Senato della Repubblica, reperibili sul web.

<sup>(12)</sup> Si vedano gli artt. 34, d.l. n. 137/2020, e 31, d.l. n. 149/2020.

pensione quota cento <sup>(13)</sup> e all'introduzione del reddito <sup>(14)</sup> e della pensione di cittadinanza, per poi "pietire" ora il rientro in servizio, non si comprende a quale titolo, dei medici mandati anticipatamente in pensione.

La parte più cospicua delle risorse impegnate dal Governo per far fronte all'emergenza da Covid-19 riguardano proprio il sostegno al reddito e il contrasto alla povertà, con una stima iniziale di durata dell'intervento pari a due mesi, poi via via rivista alla luce della intensità e del perdurare degli effetti pandemici, come ben evidenziato nella relazione tecnica di accompagnamento al d.l. n. 34/2020, secondo la quale «la situazione dell'anno 2020 presenta specificità e intensità nella sospensione effettiva dell'attività lavorativa mai rilevate in passato, in quanto, anche nei periodi di crisi più acuta, di origini peraltro differenti, non si è mai sperimentato un periodo ampio di chiusura generalizzata dell'attività».

Allo stato attuale la data più lontana reperibile nella normativa emergenziale è quella del 31 gennaio 2021, indicata come termine di riferimento per la dichiarazione dello stato di emergenza, *ex art. 1, comma 1, d.l. n. 19/2020*, per effetto della modifica apportata dall'art. 1, comma 1, lett. *a*, d.l. n. 125/2020, nonché come termine ultimo per la fruizione dei trattamenti di sostegno al reddito con causale Covid-19, *ex art. 12, d.l. n. 137/2020*.

Ciò implica che la condizione pandemica ed i suoi effetti sulle finanze dello Stato si protrarranno almeno fino agli inizi del 2021, dovendosi ormai dare per scontata un'ulteriore proroga dello stato di emergenza, vista la curva dei contagi della c.d. seconda ondata, e la necessità di adottare nuove misure per far fronte alla pesante crisi socio-economica, conseguente al "lockdown cromatico" di cui al d.P.C.M. 3 novembre 2020, che individua tre aree (gialla, arancione e rossa), corrispondenti ai differenti tassi epidemici rilevati nelle varie Regioni.

Rinviando ai contributi che precedono per la valutazione anche prospettica delle misure adottate dall'Esecutivo, appare utile se non proprio opportuna una riflessione sistematica e ad ampio raggio sulla copertura finanziaria degli istituti ai quali ha attinto l'alluvionale normativa emergenziale adottata da marzo ad oggi <sup>(15)</sup>, per la gran parte ammortizzatori sociali diretti, cioè finalizzati a sostenere il reddito dei lavoratori non solo subordinati sospesi dal lavoro, per carenza totale o parziale di lavoro a causa della pandemia.

Tale ricognizione, in più punti e necessariamente affidata ai "numeri", vuole avere una valenza diversa da quella tradizionale, secondo cui si saggia la bontà delle misure di

---

<sup>(13)</sup> Cfr. F. ANGELI, *Così "quota 100" svuoterà gli ospedali: 25mila medici sono pronti alla pensione*, in *Il Giornale*, 3 ottobre 2018, che riporta uno studio di Anaa Assomed, secondo cui a causa del «disagio vissuto quotidianamente nelle strutture ospedaliere non c'è da dubitare che scatterà la fuga per i nati tra il 1954 e il 1957: ovvero più di 25mila tra medici e dirigenti sanitari», contraccolpi che stanno manifestando i propri devastanti effetti nel settore sanitario, come emerso in occasione dell'emergenza sanitaria Covid-19 ed ai quali si sta cercando di porre rimedio con provvedimenti assolutamente eccezionali (si pensi all'intera filiera normativa dei decreti Covid).

<sup>(14)</sup> Mentre ci si interroga sulla idoneità della misura a contrastare la povertà e a fungere da volano per la politica attiva del lavoro, puntuale arriva la notizia che tutti i criminali arrestati dalle forze dell'ordine sono percettori del Rdc, con un doppio effetto negativo; il primo è rappresentato dallo spreco di risorse pubbliche; il secondo è la copertura che il Rdc fornisce ai criminali che ne godono, che alla domanda di come sopravvivono possono rispondere: con il reddito!

<sup>(15)</sup> Cfr. V. FILÌ, *op. cit.*, pp. 332 ss.

sostegno in base alle risorse messe a disposizione, intendendo, viceversa, verificare l'entità e la distribuzione delle risorse finanziarie, tutte a *deficit*, impiegate in questa ondata di assistenzialismo di Stato. Assistenzialismo di Stato che ci ha costretti ad assistere in questi mesi allo scempio di volontari in prima linea negli ospedali e per dare aiuto agli anziani, mentre migliaia di lavoratori venivano tenuti a casa in Cig, invece che impiegati ad esempio nel risanamento delle scuole, al pari di migliaia di dipendenti pubblici anch'essi tenuti a casa "a riposo" a stipendio pieno, timorosi di contrarre il virus nelle sei ore scarse di lavoro ma liberi di circolare per la città e di riversarsi sulle spiagge nei mesi di luglio e agosto, con l'effetto che si è diffuso un pericoloso, prevedibile, preoccupante ma assolutamente comprensibile rancore sociale.

## 2. Le misure di sostegno al reddito previste dal d.l. n. 9/2020...

La creazione della prima zona rossa a Codogno nella seconda metà di febbraio ha rappresentato una sorta di laboratorio normativo ed operativo per il Governo, che ha sperimentato per quei territori le prime misure di sostegno al reddito, poi estese gradualmente alle regioni interessate e all'intero territorio nazionale, contraddistinte dalla etichetta "Covid-19", elevata a nuova causale per gli ammortizzatori sociali riconducibili alla pandemia <sup>(16)</sup>, quale evento oggettivamente non evitabile <sup>(17)</sup>.

Nel d.l. n. 9/2020 sono presenti "solo" misure di sostegno al reddito dei lavoratori dipendenti e di quelli autonomi <sup>(18)</sup>, di natura marcatamente assistenziali specie se si considera la Cigd, di cui agli artt. 15 e 17, d.l. n. 9/2020.

Per mettere a fuoco la copertura finanziaria di questo intervento – ma ciò vale anche per tutti gli altri che si esamineranno nel prosieguo – rileva la Relazione tecnica di accompagnamento.

Il d.l. n. 9/2020 in particolare introduce i seguenti istituti:

1. Cigo Covid-19 (art. 13);
2. assegno ordinario Covid-19 (art. 13);
3. Cigo Covid-19 per le aziende già in Cigs (art. 14);
4. Cigd c.d. comunale (art. 15);
5. Indennità lavoratori autonomi (art. 16);
6. Cigd c.d. regionale (art. 17).

---

<sup>(16)</sup> Si rintraccia per la prima volta il riferimento alla causale "Emergenza Covid-19" in circ. Inps 12 marzo 2020, n. 38, da aggiungere alle causali già previste dal d.lgs. n. 148/2015, come evidenzia D. MESITI, *La tutela previdenziale temporanea speciale dei lavoratori nell'emergenza Covid-19*, in A. PILEGGI A. (a cura di), *Il diritto del lavoro dell'emergenza epidemiologica*, LPO, 2020, pp. 115 ss., spec. p. 116.

<sup>(17)</sup> Su cui si veda D. GAROFALO, *La nuova disciplina della Cassa Integrazione Guadagni (d.lgs. 14 settembre 2015, n. 148)*, in F. SANTONI, M. RICCI, R. SANTUCCI (a cura di), *Il diritto del lavoro all'epoca del Jobs Act, Atti del Convegno di Benevento del 2 ottobre 2015*, ESI, 2016, pp. 233 ss., spec. pp. 280 ss., in occasione del quale è stato coniato l'acronimo EONE, come rammenta M. MISCIONE, *op. cit.*, spec. p. 329, nota 79.

<sup>(18)</sup> Sui vari ammortizzatori sociali Covid-19, introdotti dal d.l. n. 9/2020, si veda la circ. Inps 12 marzo 2020, n. 38 (avente carattere generale), e il mess. Inps 12 marzo 2020, n. 1118 (Cigo e assegno ordinario, ex artt. 13 e 14, d.l. n. 9/2020).

La pianificazione della spesa per ogni singola misura testé richiamata, si è basata fondamentalmente sugli archivi gestionali dell'Inps, ricavandosi da essi le platee dei potenziali lavoratori interessati, metodologia efficace per tutti gli ammortizzatori sociali tranne che per quelli in deroga ad estensione regionale, per i quali dalla relazione tecnica di accompagnamento al d.l. n. 9/2020 non si desume una preventiva stima dei possibili beneficiari.

Le prestazioni di sostegno al reddito, suscettibili di stima previsionale sulla base degli archivi gestionali, richiedono una spesa presumibile per l'anno 2020 pari a 24,2 milioni di euro, a valere sulle risorse del Fondo sociale per occupazione e formazione <sup>(19)</sup>, sacrificando ancora una volta le risorse destinate alle politiche attive in favore di quelle passive <sup>(20)</sup>.

Nello specifico, poi, l'importo complessivo di 24,2 milioni di euro viene spalmato sui singoli ammortizzatori sociali, destinando 5,8 milioni di euro alla Cigo Covid-19 <sup>(21)</sup>, 4,4 milioni di euro all'assegno ordinario Covid-19 <sup>(22)</sup>, 0,9 milioni di euro alla Cigo Covid-19 destinata alle aziende già beneficiarie di Cigs <sup>(23)</sup>, 7,3 milioni alla Cigd c.d. comunale <sup>(24)</sup> e 5,8 milioni per l'indennità erogata ai lavoratori autonomi <sup>(25)</sup>.

Va ricordato che la stima di spesa è stata formulata per soli due mesi, sulla base degli importi massimi dei trattamenti di integrazione salariale e dell'assegno ordinario in vigore per l'anno 2020, mentre la quantificazione della contribuzione figurativa connessa alle prestazioni di sostegno al reddito ha considerato le aliquote del Fpld, pari

<sup>(19)</sup> Fondo di cui all'art. 18, comma 1, lett. a, d.l. n. 185/2008, convertito dalla l. n. 2/2009.

<sup>(20)</sup> In controtendenza, però, si veda l'art. 88, d.l. n. 34/2020, istitutivo del *Fondo Nuove Competenze*, costituito presso l'Agenzia nazionale delle politiche attive del lavoro (Anpal), alimentato con 230 milioni di euro a valere sul Programma operativo nazionale *Spao*. Il Fondo è finalizzato a sostenere gli oneri relativi alle ore di formazione, comprensivi dei relativi contributi previdenziali e assistenziali, rivenienti da apposita contrattazione collettiva di rimodulazione dell'orario di lavoro per mutate esigenze organizzative e produttive dell'impresa, con le quali parte dell'orario di lavoro viene finalizzato a percorsi formativi, al fine di consentire la graduale ripresa dell'attività dopo l'emergenza epidemiologica. A sua volta l'art. 4, d.l. n. 104/2020, è intervenuto sul citato art. 88, elevando la capienza del Fondo, che ora può contare su 200 milioni di euro per il 2020 e 300 milioni per il 2021.

<sup>(21)</sup> Si veda l'art. 13, comma 3, d.l. n. 9/2020. La relazione tecnica di accompagnamento al d.l. n. 9/2020, ha rilevato 8.746 lavoratori dipendenti assicurati per Cigo con retribuzione media mensile nel 2019 pari a euro 2.237,20; il 5% della platea ha superato la capienza, in termini di limiti massimi di fruibilità dei periodi di Cigo, per cui la concessione della misura prevista dal d.l. n. 9/2020 ha comportato un onere a carico della finanza pubblica.

<sup>(22)</sup> Si veda l'art. 13, comma 4, d.l. n. 9/2020. La relazione tecnica di accompagnamento al d.l. n. 9/2020 ha rilevato 8.857 lavoratori dipendenti rientranti nel campo di applicazione del d.l. n. 9/2020 garanti dai Fondi di solidarietà. La retribuzione media mensile nel 2019 è stata pari a euro 1.850,80; il 30% circa della platea (2.574 lavoratori) ha diritto alla concessione dell'assegno ordinario senza tener conto dei limiti aziendali e dell'assegno di solidarietà per dimensioni aziendali inferiori a 15 dipendenti.

<sup>(23)</sup> Si veda l'art. 14, comma 1, d.l. n. 9/2020. La relazione tecnica di accompagnamento al d.l. n. 9/2020 ha rilevato 229 lavoratori potenziali beneficiari con retribuzione media mensile nel 2019 pari a euro 2.409,70.

<sup>(24)</sup> Si veda l'art. 15, comma 3, d.l. n. 9/2020. La relazione tecnica di accompagnamento al d.l. n. 9/2020 ha rilevato 2.416 lavoratori (agricoli compresi) con retribuzione media mensile nel 2019 pari a euro 1.535,40.

<sup>(25)</sup> Si veda l'art. 16, comma 2, d.l. n. 9/2020. La relazione tecnica di accompagnamento al d.l. n. 9/2020 ha rilevato 5.776 lavoratori autonomi potenziali beneficiari dell'indennità mensile pari a euro 500.

nel 2020 al 33 per cento per il lavoro dipendente non agricolo e al 29,30 per cento per quello agricolo. La stima ha anche considerato un importo medio mensile di 50 euro riferito all'assegno per il nucleo familiare.

Come anticipato, la Cigd "regionale" è integralmente fiscalizzata, non avendo alla base alcun rapporto giuridico previdenziale di riferimento cui ancorare il trattamento di sostegno al reddito, e fa riferimento ad una platea di destinatari normalmente esclusa dagli ammortizzatori sociali *standard*, per i quali una prima linea di finanziamento contemplata dal d.l. n. 9/2020 mette a disposizione per l'anno 2020 una somma pari a 200 milioni di euro, di cui 135 milioni di euro per la Regione Lombardia, 40 milioni per il Veneto e 25 milioni per l'Emilia-Romagna <sup>(26)</sup>.

Si tratta di un canale finanziario che costituisce un possibile limite economico all'erogazione della Cigd a decorrere dal 23 febbraio 2020 e limitatamente ai dipendenti in forza alla medesima data, in assenza di risorse reperite nel secondo canale, sostanzialmente suppletivo, costituito da imprecisate risorse non utilizzate, *ex art. 44, comma 6-bis*, d.lgs. n. 148/2015, in alternativa alle azioni di politica attiva del lavoro, con scelta rimessa alle regioni.

### 3. ...di quelle estese o introdotte dal d.l. n. 18/2020 (c.d. cura Italia)

L'estensione delle misure di contenimento del contagio dalle regioni settentrionali a tutto il territorio nazionale ha giocoforza replicato difficoltà, tensioni e criticità, già verificatesi nelle zone rosse di Codogno e di Vo', aumentando in modo esponenziale i riflessi socio-economici del primo *lockdown*.

Rischi e bisogni non hanno riguardato più e solo poche migliaia di lavoratori e relative famiglie, ma milioni di persone.

Il d.l. n. 18/2020 ha cercato di fronteggiare il blocco generalizzato delle attività non essenziali, attraverso una platea di strumenti molto eterogenei, andandosi dagli ammortizzatori sociali speciali a quelli in deroga.

Il costo di quella che è stata presentata come un'operazione di "salvataggio sociale" è più che proporzionale rispetto alla durata della pandemia, poiché gli effetti negativi prodotti dal Covid-19 su economia e lavoro non cessano una volta sconfitto il virus, ma sono caratterizzati da una inevitabile onda lunga, risultando calzante in questo momento storico il concetto di "economia di guerra" <sup>(27)</sup>.

Alla estensione ad opera del d.l. n. 18/2020 di molte delle misure riconducibili al d.l. n. 9/2020, si sono affiancati il perfezionamento, il rifinanziamento massiccio e il consolidamento ad opera dei d.l. n. 34/2020, n. 104/2020, n. 137/2020 e n. 149/2020.

Spulciando il d.l. n. 18/2020 si evincono ben 20 diverse misure:

1. Cigo Covid-19 (art. 19);
2. assegni ordinari Covid-19 a vario titolo (art. 19);
3. Cisoa Covid-19 (art. 19);
4. Cigo Covid-19 per le aziende già in Cigs (art. 20);
5. assegno ordinario Covid-19 per le aziende beneficiarie di assegno straordinario (art. 21);

---

<sup>(26)</sup> Si veda l'art. 17, comma 1, d.l. n. 9/2020.

<sup>(27)</sup> Cfr. M. MISCIONE, *op. cit.*, pp. 321 ss.

6. Cigd “nazionale” (art. 22);
7. Asd Patb (art. 22);
8. Cigd “regionale” (art. 22);
9. Cigd “comunale” (art. 22);
10. indennità per professionisti e lavoratori con rapporto di collaborazione coordinata e continuativa (art. 27);
11. indennità per lavoratori autonomi iscritti alle Gestioni speciali dell’Ago (art. 28);
12. indennità per lavoratori stagionali del turismo e degli stabilimenti termali (art. 29);
13. indennità per lavoratori del settore agricolo (art. 30);
14. istituzione del Fondo per il reddito di ultima istanza (RUI) a favore dei lavoratori danneggiati dal Covid-19 (art. 44);
15. indennità per i lavoratori autonomi nei comuni di cui all’allegato 1 al d.P.C.M. 1° marzo 2020 (art. 44-*bis*);
16. misure per il sostegno degli autori, degli artisti interpreti ed esecutori, e dei lavoratori autonomi mandatarî riscossori di diritti d’autore (art. 90);
17. carta della famiglia (art. 90-*bis*);
18. misure per l’incremento della dotazione del Fondo di solidarietà per il settore aereo (art. 94);
19. indennità per i collaboratori sportivi (art. 96);
20. misure di sostegno per i magistrati onorari (art. 119).

Tutte queste prestazioni sono sottoposte ad un rigoroso monitoraggio del limite di spesa da parte dell’Inps, il cui superamento anche in via prospettica determina il blocco delle procedure per l’esame delle ulteriori domande. Si tratta di un monitoraggio non di carattere complessivo, ma attinente alla micro-linea di finanziamento relativa alla o alle prestazioni considerate, a sua volta innestata su una macro-linea economica, assicurata dal bilancio dello Stato, che garantisce la tendenziale copertura degli stessi.

Questo complesso meccanismo di aggregazione e disaggregazione finanziaria richiede un autonomo esame delle singole fattispecie, salvo una valutazione aggregata in presenza di una comune linea di finanziamento, e con riserva di valutazione finale complessiva.

### 3.1. Cigo, Cisoa e assegni ordinari Covid-19

La copertura finanziaria di Cigo<sup>(28)</sup>, Cisoa<sup>(29)</sup> e assegno ordinario<sup>(30)</sup> Covid-19 non è unica<sup>(31)</sup>, poiché il d.l. n. 18/2020 ha aggregato il finanziamento di alcune di queste prestazioni<sup>(32)</sup>, prevedendo per altri trattamenti linee di approvvigionamento contabile differenti<sup>(33)</sup>.

In particolare la Cigo, la Cisoa e l'assegno ordinario, ivi compreso non solo quello erogato ai lavoratori dipendenti presso datori di lavoro iscritti al Fis che occupano mediamente più di 5 dipendenti<sup>(34)</sup>, ma anche quelli erogati per le aziende beneficiarie di assegno straordinario con causale emergenza Covid-19 e per il tramite dei fondi di solidarietà bilaterali del Trentino e dell'Alto Adige<sup>(35)</sup>, possono essere riconosciute entro un limite massimo (comune) di spesa pari a 11.599,1 milioni di euro per l'anno 2020<sup>(36)</sup>.

---

<sup>(28)</sup> La relazione tecnica di accompagnamento al d.l. n. 18/2020 ha rilevato 4,7 milioni di lavoratori assicurati per Cigo con una retribuzione mensile, nell'anno 2019, pari a euro 2.158,08, il 2% dei quali ha superato la capienza, in termini di limiti massimi di fruibilità di periodi Cigo. La relazione stima un onere a carico della finanza pubblica basato sul ricorso alla misura per una platea pari al 95% degli aventi diritto, con durata media della prestazione pari a 1 mese.

<sup>(29)</sup> Secondo la relazione tecnica di accompagnamento al d.l. n. 18/2020, la platea dei lavoratori agricoli a tempo indeterminato assicurati per Cisoa è pari a 127.800 unità con una retribuzione mensile, nell'anno 2019, pari a euro 1.376,90, stimando un onere a carico della finanza pubblica basato sul ricorso alla misura per una platea pari al 95% degli aventi diritto, con durata media della prestazione pari a 1 mese. Per istruzioni operative sullo specifico trattamento di sostegno al reddito denominato "Covid-19 Cisoa" si vedano anche i mess. Inps 8 aprile 2020, n. 1541, e 29 aprile 2020, n. 1800.

<sup>(30)</sup> Secondo la relazione tecnica di accompagnamento al d.l. n. 18/2020, sono 6,5 milioni (di cui 1,5 tutelati dai Fondi sostitutivi non rientranti nella platea dei lavoratori garantiti grazie al decreto cura Italia) i lavoratori riconducibili al campo di applicazione del provvedimento, tutelati dai Fondi di solidarietà che hanno diritto alla concessione dell'assegno ordinario, senza tener conto dei limiti aziendali e temporali.

<sup>(31)</sup> Sugli ammortizzatori sociali di cui all'art. 19, d.l. n. 18/2020, si veda la circ. Inps 28 marzo 2020, n. 47, nonché il mess. Inps 23 marzo 2020, n. 1321.

<sup>(32)</sup> Sulla base delle considerazioni emergenti dalla relazione tecnica di accompagnamento al d.l. n. 18/2020, è stato stimato *prima facie* un onere complessivo pari a 359,2 milioni di euro per Cigo e Cisoa, di cui 245,6 per prestazione e 113,6 per coperture figurative.

<sup>(33)</sup> Sui trattamenti di sostegno al reddito ai tempi del Covid-19 si veda C. CARCHIO, *Gli ammortizzatori sociali alla prova dell'emergenza Covid-19: un'ennesima conferma*, in *LG*, 2020, pp. 454 ss.

<sup>(34)</sup> Sugli ammortizzatori sociali a carico del Fis nell'emergenza Coronavirus si veda S. ROSSI, *Il Fondo di integrazione salariale al tempo del Covid-19*, in *LG*, 2020, pp. 471 ss. Sulla maggior spesa nel 2020, per l'estensione dell'assegno ordinario Fis alle aziende con numero di dipendenti minore o uguale a 15, la relazione tecnica di accompagnamento la quantifica in circa 723 milioni di euro, di cui 443 milioni di prestazione e 280 milioni di contribuzione per una platea di potenziali beneficiari pari a circa 324.000 lavoratori, arrivando a tale risultato se si considera il ricorso all'assegno ordinario da parte dell'80% delle aziende che impiegano da 5 a 15 dipendenti, e che ciascuna di queste richiede l'assegno ordinario per il 40% del suo organico, stimando altresì una prestazione media di 1,5 mesi. Per quanto riguarda le aziende con un numero di dipendenti superiore a 15, considerando l'abolizione per l'anno 2020 dei tetti aziendali (10 volte il contributo ordinario versato) e dei limiti di durata della prestazione, la spesa viene quantificata in circa 128 milioni di euro, ripartita in 87 milioni di prestazione e 41 milioni di contribuzione correlata.

<sup>(35)</sup> Su cui si veda la circ. Inps 28 marzo 2020, n. 47.

<sup>(36)</sup> In tal senso si veda l'art. 19, comma 9, d.l. n. 18/2020, come modificato dall'art. 68, comma 1, lett. i, d.l. n. 34/2020, che richiama le prestazioni di sostegno al reddito di cui ai commi 1-5 e, quindi,

Separatamente, si provvede a finanziare l'assegno ordinario con riferimento ai settori dell'artigianato e della somministrazione, a carico dei Fondi di solidarietà di cui all'art. 27, d.lgs. n. 148/2015, ponendo i trattamenti in questione a carico del bilancio dello Stato nel limite di 1.100 milioni di euro per l'anno 2020, da trasferire ai rispettivi Fondi con decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, di concerto con il MEF<sup>(37)</sup>.

Grazie, invece, al decreto rilancio si garantisce l'erogazione dell'assegno ordinario anche per il tramite dei Fondi di cui all'art. 26, d.lgs. n. 148/2015, ponendo anch'essa a carico del bilancio dello Stato nel limite di 250 milioni di euro per l'anno 2020<sup>(38)</sup>.

L'art. 19, commi 10-*bis*, 10-*ter* e 10-*quater*, d.l. n. 18/2020, si occupa, infine, della Cigo Covid-19 e dell'assegno ordinario Covid-19 (si veda *supra*) relativi ai datori di lavoro con unità produttive site nei comuni individuati nell'allegato 1 al d.P.C.M. 1° marzo 2020, nonché ai datori di lavoro che non hanno sede legale o unità produttiva od operativa nei comuni suddetti, per i lavoratori in forza residenti o domiciliati nei predetti comuni, riconducibile al d.l. n. 9/2020, il cui finanziamento (pari complessivamente a 10,2 milioni di euro) è stato semplicemente spostato da quest'ultimo provvedimento all'interno del d.l. n. 18/2020.

Sugli istituti previsti dagli artt. 19 ss., d.l. n. 18/2020, ritorna il d.l. n. 104/2020 (c.d. decreto agosto), convertito con modificazioni dalla l. n. 126/2020, che prevede una estensione temporale della concessione degli ammortizzatori sociali qui esaminati, ammettendola per un massimo di 18 settimane (9 + 9) collocate nell'arco temporale

---

Cigo e assegno ordinario Fis (commi 1 e 3), Cisoa (comma 3-*bis*, aggiunto dall'art. 68, comma 1, lett. e, d.l. n. 34/2020), assegno ordinario concesso anche ai lavoratori dipendenti presso datori di lavoro iscritti al Fis che occupano mediamente più di 5 dipendenti (comma 5), nonché l'assegno ordinario erogato per il tramite dei fondi di solidarietà bilaterali del Trentino e dell'Alto Adige (comma 7), ovvero per i datori di lavoro che hanno trattamenti di assegni di solidarietà in corso (art. 21, d.l. n. 18/2020). La linea di finanziamento di cui al citato comma 9 è stata inondata di risorse a seguito della modifica alla disposizione apportata dal d.l. n. 34/2020; infatti, non solo sono stati sottoposti a copertura gli assegni di solidarietà erogati per il tramite dei fondi trentini e altoatesini (prima assente), ma il finanziamento di tutte queste misure è stato praticamente decuplicato, passando da 1.347,2 milioni di euro nella prima versione del decreto cura Italia agli attuali 11.599,1 milioni di euro, in ragione della maggiore estensione temporale del trattamento di sostegno al reddito accordato dal d.l. n. 34/2020, rispetto alla durata originaria prevista dal d.l. n. 18/2020 (alle originarie nove settimane ne sono state aggiunte altre cinque per i soli datori di lavoro che abbiano interamente fruito del periodo precedentemente concesso ed ulteriori quattro per periodi decorrenti dal 1° settembre al 31 ottobre 2020 fruibili ai sensi dell'art. 22-*ter*, d.l. n. 18/2020). Secondo la relazione tecnica di accompagnamento al d.l. n. 34/2020, dei 4,7 milioni di lavoratori assicurati per Cig, 2,2 milioni sono alle dipendenze di aziende del settore non agricolo ancora sottoposte al *lockdown* e, quindi, potenziali fruitori del trattamento di sostegno al reddito, mentre i restanti 2,5 milioni sono lavoratori dipendenti non agricoli da aziende finalmente operative, ma potenzialmente afflitte da un calo di attività che potrebbe rendere necessaria la fruizione di Cigo per il 45% circa della forza lavoro aziendale.

<sup>(37)</sup> Ai sensi dell'art. 68, comma 1, lett. f, d.l. n. 34/2020, che ha modificato in tal senso l'art. 19, comma 6, d.l. n. 18/2020, il limite di spesa è stato aumentato dagli originari 80 milioni di euro per il 2020 agli attuali 1.100 milioni di euro, in ragione del più ampio arco temporale di fruizione della misura, per effetto del rinvio al comma 1 dell'art. 19, d.l. n. 18/2020. A sua volta, poi, l'art. 16, d.l. n. 104/2020, eleva a 1.600 milioni di euro il limite di spesa in questione mediante corrispondente utilizzo dello stanziamento di cui all'art. 22-*ter*, d.l. n. 18/2020. Sul punto si vedano i d.m. 1° aprile 2020 e 30 maggio 2020, di assegnazione delle risorse da ripartire rispettivamente al Fsba e Formatemp.

<sup>(38)</sup> Si veda l'art. 19, comma 6-*ter*, d.l. n. 18/2020, introdotto dall'art. 68, comma 1, lett. g, d.l. n. 34/2020.

che va dal 13 luglio 2020 al 31 dicembre 2020, entro un limite massimo di spesa pari a 5.174 milioni di euro per la Cigo e gli assegni ordinari e 156,7 milioni di euro per la Cisoa <sup>(39)</sup>, cui non corrisponde però un eguale importo finanziario, dovendosi tener conto dei contestuali effetti positivi e negativi per la finanza pubblica, come evidenziato al comma 13 dell'art. 1, d.l. n. 104/2020.

### **3.2. Cigo Covid-19 per le aziende già in Cigs**

L'art. 20, d.l. n. 18/2020, riconosce alle aziende che al 23 febbraio 2020 beneficiano della Cigs la possibilità di presentare domanda di concessione della Cigo <sup>(40)</sup>, entro un limite massimo di spesa pari a 828,6 milioni di euro per l'anno 2020 <sup>(41)</sup>.

Il medesimo intervento era già presente nel d.l. n. 9/2020 per i datori di lavoro con unità produttive site nei comuni individuati nell'allegato 1 al d.P.C.M. 1° marzo 2020, che alla data del 23 febbraio 2020 avessero in corso un trattamento di integrazione salariale straordinario, ed anche in questo caso il d.l. n. 18/2020 provvede ad assorbire sia la fattispecie, sia il relativo finanziamento, pari a 0,9 milioni di euro per l'anno 2020, alle medesime condizioni dettate per quello ora esteso a tutto il territorio nazionale <sup>(42)</sup>.

### **3.3. Gli ammortizzatori sociali in deroga Covid-19**

Tra le misure messe in campo per fronteggiare le conseguenze della pandemia sulle attività produttive e sulla occupazione, i “numeri” dicono che lo strumento più impiegato è stato quello degli ammortizzatori in deroga in favore dei datori di lavoro del settore privato, ivi inclusi quelli agricoli, della pesca e del terzo settore (compresi gli enti religiosi civilmente riconosciuti), non beneficiari della Cig <sup>(43)</sup>. La Cassa in deroga

---

<sup>(39)</sup> Si veda l'art. 1, comma 11, d.l. n. 104/2020.

<sup>(40)</sup> Per istruzioni operative si veda la circ. Inps 28 marzo 2020, n. 47.

<sup>(41)</sup> Si veda l'art. 20, comma 5, d.l. n. 18/2020, come modificato dall'art. 69, comma 1, lett. *b*, d.l. n. 34/2020, che ha elevato il limite di spesa dagli originari 338,2 milioni di euro per il 2020 agli attuali 828,6 milioni di euro, mentre la precedente lett. *a*, ha incrementato l'intervento di ulteriori cinque settimane rispetto a quello massimo di nove settimane prima previsto per i soli datori di lavoro che abbiano interamente fruito del periodo precedentemente concesso e di ulteriori quattro settimane usufruibili nel periodo 1° settembre-31 ottobre 2020 ai sensi dell'art. 22-ter, d.l. n. 18/2020. In prima battuta la relazione tecnica di accompagnamento al d.l. n. 18/2020 aveva riferito la fruizione della Cigs a circa 200.000 lavoratori con retribuzione mensile, nell'anno 2019, di circa 2.000 euro, stimando un utilizzo per il 95% degli aventi diritto.

<sup>(42)</sup> Si veda l'art. 20, commi 7-bis e 7-ter, d.l. n. 18/2020, aggiunti in sede di conversione.

<sup>(43)</sup> Dagli archivi gestionali dell'Inps la relazione tecnica di accompagnamento al d.l. n. 18/2020 ha rilevato n. 2,6 milioni di lavoratori (compresi quelli dei settori agricoli e pesca) con retribuzione media mensile nell'anno 2019, pari a 1.259,70 euro, stimando un utilizzo per il 90% degli aventi diritto, con durata media della prestazione pari a 1 mese. Secondo la relazione tecnica di accompagnamento al d.l. n. 34/2020, 1 milione di lavoratori è alle dipendenze di aziende del settore non agricolo ancora sottoposte al blocco delle attività, e quindi, potenziale fruitore del trattamento di sostegno al reddito, mentre altri 1,1 milioni sono lavoratori dipendenti non agricoli da aziende operative, ma potenzialmente colpite da un calo di attività che potrebbe rendere necessaria la fruizione di Cigo per il 20% circa della forza lavoro aziendale.

ancora una volta ha mostrato, a legislazione invariata, la sua indispensabilità per bilanciare la selettività dalla Cig<sup>(44)</sup>, non essendo sufficiente a tal fine l'intervento dei Fondi bilaterali.

Per valutare il peso sulla finanza pubblica di tale intervento vale la pena di ricordare che al trattamento si aggiungono la contribuzione figurativa e gli assegni familiari.

Il trattamento di Cigd per l'anno 2020, a decorrere dal 23 febbraio 2020 e limitatamente ai dipendenti già in forza alla data del 25 marzo 2020<sup>(45)</sup>, è finanziato nel limite massimo di 4.936,1 milioni di euro, ripartiti tra le regioni e le Patb con uno o più decreti del Ministro del lavoro di concerto con il MEF, riservando al Ministero del lavoro una quota per i trattamenti da esso concessi per particolari situazioni<sup>(46)</sup>.

A tale stanziamento vanno aggiunti ulteriori 21,1 milioni di euro per il solo 2020, destinati ai lavoratori dipendenti iscritti al Fondo Pensione Sportivi Professionisti (c.d. Fpsp) con retribuzione annua lorda non superiore a 50.000 euro, ammessi alla fruizione della Cigd, *ex art.* 22, d.l. n. 18/2020, limitatamente ad un periodo massimo di 9 settimane<sup>(47)</sup>.

Si ritiene che solo a causa di un errore di coordinamento normativo il legislatore abbia riferito l'intera disponibilità di risorse alle prestazioni disciplinate dall'art. 22, d.l. n. 18/2020, non avvedendosi che il comma 8-*bis*, inerente alla c.d. Cigd "comunale" ed il successivo comma 8-*ter*, relativo a quella c.d. "regionale", introdotte dal d.l. n. 9/2020, fossero dotate già di una propria copertura<sup>(48)</sup>.

Come già evidenziato innanzi (si veda *supra* § 3.2), per effetto dell'art. 1, d.l. n. 104/2020, anche la Cigd beneficia della medesima estensione prevista per Cigo, Cisoa e assegni ordinari (18 settimane complessive collocate nell'arco temporale che va dal

<sup>(44)</sup> *Amplius* D. GAROFALO, *Ammortizzatori sociali in deroga e Covid-19: un "contributo in deroga"*, in questo volume, sez. I.

<sup>(45)</sup> Giova segnalare che prima della modifica dell'art. 22, comma 3, d.l. n. 18/2020, ad opera dell'art. 70, comma 1, lett. *b*, d.l. n. 34/2020, l'art. 41, d.l. n. 23/2020, convertito dalla l. n. 40/2020, aveva già esteso l'efficacia del citato art. 22, anche ai lavoratori assunti tra il 24 febbraio e il 17 marzo 2020 (su cui si veda il mess. Inps 14 aprile 2020, n. 1607), previsione poi superata dalla modifica apportata dal decreto rilancio.

<sup>(46)</sup> La somma destinata agli ammortizzatori sociali in deroga, con esclusione del possibile rifinanziamento *ex art.* 22-*ter*, d.l. n. 18/2020 (su cui si veda *infra*), prima della modifica dell'art. 22, comma 3, d.l. n. 18/2020, ad opera dell'art. 70, comma 1, lett. *b*, d.l. n. 34/2020, ammontava a 3.293,2 milioni di euro; il cospicuo incremento di risorse utilizzabili è motivato dal robusto ampliamento dell'arco temporale di possibile fruizione del trattamento in deroga, incrementato di ulteriori cinque settimane rispetto a quello massimo di nove settimane per i soli datori di lavoro che abbiano interamente fruito il periodo precedentemente concesso e di ulteriori quattro per il periodo 1° settembre-31 ottobre 2020, fruibili ai sensi dell'art. 22-*ter*, d.l. n. 18/2020.

<sup>(47)</sup> Si veda l'art. 98, comma 7, d.l. n. 34/2020, abrogato dall'art. 2, comma 2, d.l. n. 104/2020, mentre il precedente comma 1 ha ridisciplinato la fattispecie, collocandola ora *sub art.* 22, comma 1-*bis*, d.l. n. 18/2020.

<sup>(48)</sup> Si tratta di una doppia copertura finanziaria, la prima a valere sulle risorse del Fondo sociale per occupazione e formazione, di cui all'art. 18, comma 1, lett. *a*, d.l. n. 185/2008, pari a 7,3 milioni di euro per l'anno 2020; la seconda, finanziata dalle risorse assegnate alle regioni interessate (Lombardia, Veneto ed Emilia-Romagna), e non utilizzate, *ex art.* 44, comma 6-*bis*, d.lgs. n. 148/2015, anche in alternativa alle azioni di politica attiva del lavoro previste nel predetto articolo, per un ammontare pari a 135 milioni di euro per la regione Lombardia, a 40 milioni di euro per la Regione Veneto e a 25 milioni di euro per la Regione Emilia-Romagna, per complessivi 200 milioni di euro.

13 luglio 2020 al 31 dicembre 2020), entro un limite massimo di spesa pari a 2.889,6 milioni di euro <sup>(49)</sup>.

### **3.4. L'ulteriore finanziamento delle integrazioni salariali per il permanere dell'emergenza epidemiologica da Covid-19**

L'art. 71, comma 1, d.l. n. 34/2020, ha introdotto nel d.l. n. 18/2020 l'art. 22-*ter*, conscio evidentemente della imprevedibilità della durata dei pesanti effetti occupazionali determinati dal Covid-19, creando così una sorta di mini-tesoretto da utilizzare in questo momento difficoltà.

Si tratta di un apposito capitolo di bilancio, costituito nell'ambito dello stato di previsione del Ministero del lavoro, con dotazione per l'anno 2020 pari a 2.673,2 milioni di euro, per rifinanziare le misure previste dagli artt. 19-22, d.l. n. 18/2020, quindi tutta la platea degli ammortizzatori con causale Covid-19, sia speciali, sia in deroga <sup>(50)</sup>.

Il Ministero del lavoro detiene le risorse, quale limite massimo di spesa, con facoltà di trasferirle all'Inps e ai Fondi di cui agli artt. 26 e 27, d.lgs. n. 148/2015, per il rifinanziamento delle misure di sostegno al reddito già individuate mediante il rinvio presente nell'art. 22-*ter*, comma 1, d.l. n. 18/2020.

### **3.5. Le indennità a favore di particolari categorie di lavoratori**

La condizione di sottoprotezione previdenziale di numerosi lavoratori e le peculiari condizioni socio-economiche venutesi a creare con la pandemia hanno indotto il Governo a prevedere meccanismi di sostegno al reddito, denominati in modo generico come "indennità", anche per categorie di lavoratori normalmente prive di tutele previdenziali per la mancanza o la riduzione di lavoro.

L'estrema varietà soggettiva ed oggettiva di tali misure trova conferma nell'essere disseminate in modo disorganico nell'intero articolato del d.l. n. 18/2020 <sup>(51)</sup>.

Si tratta delle indennità in favore dei lavoratori autonomi (art. 27), parasubordinati (art. 28), stagionali (art. 29), del settore agricolo (art. 30); dello spettacolo (art. 38); degli autonomi nei comuni di cui all'allegato 1 al d.P.C.M. 1° marzo 2020 (art. 44-*bis*); degli autori, artisti interpreti ed esecutori, e dei lavoratori autonomi mandatarî riscossori di diritti d'autore (art. 90); dei collaboratori sportivi (art. 96) e dei magistrati onorari in servizio (art. 120).

Ognuna di queste misure ha una propria linea specifica di finanziamento, ma la comune matrice del compensare l'assenza di sostegno al reddito in forme *standard* per queste categorie di lavoratori, suggerisce un'analisi aggregata delle prestazioni sotto il profilo del finanziamento, evidenziandosi sin d'ora che molte di queste misure,

---

<sup>(49)</sup> Si veda l'art. 1, comma 11, d.l. n. 104/2020.

<sup>(50)</sup> Si veda l'art. 22-*ter*, comma 1, d.l. n. 18/2020, come modificato dall'art. 71, d.l. n. 34/2020, che in sede di conversione vede ridotto il *plafond* di risorse da 2.740,80 milioni di euro agli attuali 2.673,20.

<sup>(51)</sup> Per istruzioni operative si veda la circ. Inps 30 marzo 2020, n. 49.

destinate ad avere natura di “*una tantum*” in base al contenuto originario del d.l. n. 18/2020, sono state riproposte anche per i mesi successivi a marzo 2020 (*infra*).

Con riferimento alla tutela dei liberi professionisti titolari di partita Iva attiva alla data del 23 febbraio 2020, e ai lavoratori titolari di rapporti di collaborazione coordinata e continuativa attivi alla medesima data, iscritti alla Gestione separata di cui all’art. 2, comma 26, l. n. 335/1995, non titolari di pensione e non iscritti ad altre forme previdenziali obbligatorie <sup>(52)</sup>, l’art. 27, d.l. n. 18/2020, riconosce un’indennità per il mese di marzo 2020 <sup>(53)</sup>, pari a 600 euro, che non concorre alla formazione del reddito imponibile.

Per il finanziamento di questa indennità, erogata dall’Inps, previa domanda, il comma 2 dell’art. 27 prevede un limite di spesa complessivo pari a 203,4 milioni di euro per l’anno 2020.

La medesima indennità è riconosciuta, dal successivo art. 96, da Sport e Salute S.p.A. anche in favore dei titolari di rapporti di collaborazione presso federazioni sportive nazionali, enti di promozione sportiva, società e associazioni sportive dilettantistiche, già in essere alla data del 23 febbraio 2020, grazie ad un trasferimento di risorse *ad hoc* pari a 80 milioni di euro per l’anno 2020 <sup>(54)</sup>.

Ancora, analoga indennità per importo e durata è riconosciuta dal successivo art. 28 <sup>(55)</sup>, anche ai lavoratori autonomi iscritti alle gestioni speciali dell’Ago, non titolari di pensione e non iscritti ad altre forme previdenziali obbligatorie, ad esclusione della Gestione separata <sup>(56)</sup>. Per essa, la linea di finanziamento è decisamente più cospicua, essendo stato previsto un limite di spesa pari a 2.160 milioni di euro per l’anno 2020. In favore dei lavoratori dipendenti stagionali del settore del turismo e degli stabilimenti termali che hanno cessato involontariamente il rapporto di lavoro nel periodo compreso tra il 1° gennaio 2019 e la data di entrata in vigore del d.l. n. 18/2020, non titolari di pensione e non titolari di rapporto di lavoro dipendente a quest’ultima data

---

<sup>(52)</sup> La relazione tecnica di accompagnamento al d.l. n. 18/2020, attraverso un non meglio precisato “accertamento amministrativo”, ha individuato 339.000 potenziali beneficiari della misura.

<sup>(53)</sup> Ai sensi dell’art. 84, comma 1, d.l. n. 34/2020, ai soggetti già beneficiari per il mese di marzo dell’indennità di cui all’art. 27, d.l. n. 18/2020, la medesima indennità pari a 600 euro è erogata anche per il mese di aprile 2020.

<sup>(54)</sup> L’originario limite di spesa, previsto dall’art. 96, comma 1, d.l. n. 18/2020, pari a 50 milioni di euro è stato innalzato a 80 milioni di euro dall’art. 98, comma 5, d.l. n. 34/2020. Il d.m. 6 aprile 2020 individua le modalità di presentazione delle domande per il riconoscimento di tale indennità e definisce, altresì, ai sensi del comma 4 del richiamato art. 96, i criteri di gestione delle risorse attribuite a Sport e Salute, nonché le forme di monitoraggio della spesa e del relativo controllo.

<sup>(55)</sup> Ai sensi dell’art. 84, comma 4, d.l. n. 34/2020, ai soggetti già beneficiari per il mese di marzo dell’indennità di cui all’art. 28, d.l. n. 18/2020, la medesima indennità pari a 600 euro è erogata anche per il mese di aprile 2020.

<sup>(56)</sup> La relazione tecnica di accompagnamento al d.l. n. 18/2020 ha individuato circa 350.000 soggetti appartenenti al settore agricolo (coltivatori diretti, coloni, mezzadri), 1.405.000 a quello artigiani e 1.845.000 al commercio, per complessivi 3.600.000 beneficiari.

(<sup>57</sup>), l'art. 29, d.l. n. 18/2020, riconosce un'indennità per il mese di marzo 2020 (<sup>58</sup>), pari a 600 euro, erogata dall'Inps grazie da un finanziamento complessivo di 103,8 milioni di euro per l'anno 2020 (<sup>59</sup>).

Inoltre, anche agli operai agricoli a tempo determinato, non titolari di pensione, che nel 2019 abbiano effettuato almeno 50 giornate effettive di attività di lavoro agricolo (<sup>60</sup>), l'art. 30, d.l. n. 18/2020, riconosce un'indennità per il mese di marzo 2020 (<sup>61</sup>), pari a 600 euro, erogata anch'essa dall'Inps per complessivi 396 milioni di euro per l'anno 2020.

Il successivo art. 38, d.l. n. 18/2020, tutela anche i lavoratori iscritti al Fondo pensioni lavoratori dello spettacolo, a condizione che non siano titolari di rapporto di lavoro dipendente alla data di entrata in vigore della disposizione citata, con almeno 30 contributi giornalieri versati nell'anno 2019 al medesimo Fondo, da cui deriva un reddito non superiore a 50.000 euro, e non titolari di pensione, riconoscendo loro un'indennità per il mese di marzo 2020 (<sup>62</sup>), pari a 600 euro. Per la copertura finanziaria si prevede un accantonamento pari a 48,6 milioni di euro per l'anno 2020.

In occasione della conversione in l. n. 27/2020 del d.l. n. 18/2020 viene aggiunto l'art. 44-*bis*, che riconosce in favore dei collaboratori coordinati e continuativi, dei titolari di rapporti di agenzia e di rappresentanza commerciale e dei lavoratori autonomi o professionisti ivi compresi i titolari di attività di impresa, iscritti all'Ago e alle forme esclusive e sostitutive della medesima, nonché alla c.d. gestione separata, con attività lavorativa in atto alla data del 23 febbraio 2020 nei comuni della c.d. zona rossa (quelli di cui all'allegato 1 al d.P.C.M. 1° marzo 2020), o ivi residenti o domiciliati alla

---

(<sup>57</sup>) L'individuazione della potenziale platea di beneficiari è stata effettuata sulla base dei dati estratti dagli archivi gestionali dell'Inps relativi ai lavoratori del settore turismo e degli stabilimenti termali con pagamento di Naspi nell'anno 2018. Sul punto la relazione tecnica di accompagnamento al d.l. n. 18/2020 ha evidenziato che si tratta di lavoratori stagionali, che in ciascun anno verosimilmente danno luogo agli stessi eventi di cessazione; non tenendo conto di chi al momento dell'entrata in vigore della norma risulta titolare di rapporto di lavoro dipendente, la platea è stata prudenzialmente incrementata rispetto a quella del 2018 del 10% considerando gli ulteriori 2-3 mesi oltre l'anno intero di riferimento per gli eventi di cessazione. Di conseguenza, la platea di beneficiari si attesterebbe a circa 173.000 lavoratori.

(<sup>58</sup>) Per la sostanziale proroga ed ulteriore estensione della misura con riferimento sia alla durata sia all'importo, si veda l'art. 84, comma 5, d.l. n. 34/2020.

(<sup>59</sup>) Si veda l'art. 29, comma 2, d.l. n. 18/2020.

(<sup>60</sup>) Secondo la relazione tecnica di accompagnamento al d.l. n. 18/2020, la stima dei soggetti interessati è pari a circa 660.000 operai agricoli a tempo determinato.

(<sup>61</sup>) La misura è stata prorogata anche per il mese di aprile 2020, sebbene ridotta da 600 a 500 euro mensili, ai sensi dell'art. 84, comma 7, d.l. n. 34/2020. Questa misura sembra stridere con quella prevista dal successivo art. 94, d.l. n. 34/2020, che in relazione all'emergenza epidemiologica consente ai percettori di ammortizzatori sociali, limitatamente al periodo di sospensione a zero ore della prestazione lavorativa, di Naspi e Dis-Coll, nonché di reddito di cittadinanza, di stipulare con datori di lavoro del settore agricolo contratti a termine non superiori a 30 giorni, rinnovabili per ulteriori 30 giorni, senza subire la perdita o la riduzione dei benefici previsti, nel limite di 2.000 euro per l'anno 2020, calcolando un onere complessivo di 58,9 milioni di euro per l'anno 2020, determinato a sua volta sulla base di una stima fondata sui dati ricavabili dagli archivi dell'Inps relativamente ai percettori di Naspi, Dis-Coll e Rdc con periodi di lavoro agricolo, pari complessivamente a circa 41.800 soggetti, di cui ben 32.000 percettori di Rdc.

(<sup>62</sup>) La medesima indennità è stata prorogata anche per i mesi di aprile e maggio 2020 dall'art. 84, comma 10, d.l. n. 34/2020.

medesima data, un'indennità mensile aggiuntiva pari a 500 euro per un massimo di tre mesi, parametrata all'effettivo periodo di sospensione dell'attività.

Questa speciale prestazione, erogata sempre dall'Inps, beneficia di un accantonamento pari a 5,8 milioni di euro per l'anno 2020, a valere sulle risorse del Fondo sociale per occupazione e formazione di cui all'art. 18, comma 1, lett. *a*, d.l. n. 185/2008, analogamente ai trattamenti di sostegno al reddito riconosciuti per alcune limitate zone geografiche, alla stregua del d.l. n. 9/2020.

Nelle pieghe del d.l. n. 18/2020 si cela un originale trattamento di sostegno al reddito, previsto dall'art. 90, ma caratterizzato da plurimi rinvii normativi. Infatti, per far fronte alle ricadute economiche negative a seguito delle misure di contenimento del Covid-19, si prevede che la quota dei compensi incassati negli anni 2019 e 2020 <sup>(63)</sup>, di cui all'art. 71-*octies*, comma 3-*bis*, l. n. 633/1941 <sup>(64)</sup>, ed ai sensi del precedente art. 71-*septies*, per la riproduzione privata di fonogrammi e videogrammi, sia destinata al sostegno degli autori, degli artisti interpreti ed esecutori, e dei lavoratori autonomi che svolgono attività di riscossione dei diritti d'autore in base ad un contratto di mandato con rappresentanza con gli organismi di gestione collettiva, di cui all'art. 180, l. n. 633/1941, rinviando ad un decreto del Ministro per i beni e le attività culturali e per il turismo, di concerto con il MEF, da adottare entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore della l. n. 27/2020 la determinazione dei requisiti per l'accesso al beneficio, anche tenendo conto del reddito dei destinatari, nonché delle modalità attuative della disposizione, precisandosi che il provvedimento ministeriale cristallizza in 13,536 milioni di euro la quota da ripartire tra gli aventi titolo <sup>(65)</sup>.

Infine, una boccata d'ossigeno viene fornita anche ai magistrati onorari di pace ed ai vice procuratori onorari, in servizio alla data di entrata in vigore del d.l. n. 18/2020 <sup>(66)</sup>, cui viene riconosciuto un contributo economico mensile pari a 600 euro per un massimo di tre mesi e parametrato al periodo effettivo di sospensione di cui al precedente art. 83. Ovviamente, il contributo non spetta ai magistrati onorari dipendenti pubblici o privati, anche se in quiescenza, quindi può essere erogato solo ai magistrati onorari che espletino solo questa attività, grazie ad un accantonamento di spesa complessivo di 9,72 milioni di euro per l'anno 2020 <sup>(67)</sup>.

---

<sup>(63)</sup> Si veda l'art. 80, comma 2-*bis*, d.l. n. 104/2020, che ha esteso l'efficacia della previsione anche ai compensi incassati nell'anno 2020.

<sup>(64)</sup> Secondo la disposizione, al fine di favorire la creatività dei giovani autori, il 10% di tutti i compensi incassati ai sensi dell'art. 71-*septies*, calcolato prima delle ripartizioni effettuate dalla Siae, ai sensi dei commi 1 e 3 dell'art. 71-*octies*, è destinato dalla Siae stessa ad attività di promozione culturale nazionale e internazionale, sulla base di un apposito atto di indirizzo annuale del Ministro dei beni e delle attività culturali e del turismo.

<sup>(65)</sup> Si veda il d.m. MIBACT 30 aprile 2020, recante *Misure a sostegno degli autori, degli artisti interpreti ed esecutori e dei lavoratori autonomi che svolgono attività di riscossione dei diritti d'autore*, ed in particolare l'art. 2.

<sup>(66)</sup> La stima dei beneficiari della misura, secondo la relazione tecnica di accompagnamento al d.l. n. 18/2020, è pari a 5.400 magistrati onorari. Per istruzioni operative si veda la circ. Min. giust. 2 aprile 2020.

<sup>(67)</sup> Si veda l'art. 119, comma 3, d.l. n. 18/2020.

### 3.6. Il finanziamento di ulteriori misure di sostegno al reddito

Il d.l. n. 18/2020 annovera, infine, alcune disposizioni che prevedono il finanziamento di ulteriori misure di sostegno al reddito che qui si analizzano per comodità espositiva in modo aggregato.

In primo luogo, si segnala il finanziamento del Reddito di ultima istanza (Rui) (art. 44, d.l. n. 18/2020), quale misura di sostegno al reddito per i lavoratori dipendenti e autonomi che in conseguenza dell'emergenza epidemiologica da Covid-19 hanno cessato, ridotto o sospeso la loro attività o il loro rapporto di lavoro, il cui Fondo apposito è collocato nello stato di previsione del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, beneficiando di un finanziamento pari a 1.150 milioni di euro per l'anno 2020<sup>(68)</sup>, con rinvio ad uno o più decreti del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, di concerto con il MEF, da adottare entro sessanta giorni dall'entrata in vigore del d.l. n. 18/2020, affinché siano definiti i criteri di priorità e le modalità di attribuzione del trattamento, nonché il limite di spesa da destinare, in via eccezionale in considerazione della situazione di emergenza epidemiologica, al sostegno del reddito dei professionisti iscritti agli enti di diritto privato di previdenza obbligatoria<sup>(69)</sup>.

Pochi spiccioli, in confronto, sono destinati al rifinanziamento per il 2020 della carta della famiglia, di cui all'art. 1, comma 391, l. n. 208/2015, destinata alle famiglie con almeno un figlio a carico, essendo previsti per questa misura solo 500.000 euro, a valere sul Fondo per le politiche della famiglia, di cui all'art. 19, comma 1, d.l. n. 223/2006<sup>(70)</sup>.

Infine, per consentire l'erogazione della Cigs per crisi aziendale qualora l'azienda operante nel settore aereo abbia cessato o cessi l'attività produttiva e sussistano concrete prospettive di cessione dell'attività con conseguente riassorbimento occupazionale<sup>(71)</sup>, l'art. 94, d.l. n. 18/2020, incrementa di 200 milioni di euro per l'anno 2020 la

---

<sup>(68)</sup> L'art. 78, comma 1, lett. a, d.l. n. 34/2020, eleva a 1.150 milioni di euro le risorse destinate al Fondo per il reddito di ultima istanza, in considerazione anche della proroga della misura per i mesi di aprile e maggio, disposta dalla medesima disposizione. Prima del citato art. 78, il d.m. 28 marzo 2020, recante la disciplina relativa all'indennità per lavoratori autonomi e professionisti iscritti agli enti di diritto privato di previdenza obbligatoria, a valere sul "Fondo per il reddito di ultima istanza", individuava in 200 milioni di euro per il 2020 la quota parte di quest'ultimo Fondo da destinare a questi lavoratori. A sua volta il d.m. MEF 27 aprile 2020, ex art. 126, comma 7, d.l. n. 18/2020, ha elevato l'importo a disposizione a 500 milioni di euro con effetto a decorrere dalla pubblicazione del d.l. n. 18/2020. Infine, l'art. 13, d.l. n. 104/2020, accorda l'indennità erogata dal Fondo per il reddito di ultima istanza anche per il mese di maggio, elevandola a 1.000 euro, nel limite di 530 milioni di euro per l'anno 2020, ricavati da riduzioni di autorizzazioni di spesa sui d.l. n. 18/2020 e n. 34/2020.

<sup>(69)</sup> Sul punto si segnalano i d.l. 28 marzo 2020 e 30 aprile 2020, attuativi dell'art. 44, d.l. n. 18/2020, ove si individuano le categorie di lavoratori beneficiarie della misura. Sul punto si veda anche la circ. Inps 29 maggio 2020, n. 67.

<sup>(70)</sup> Si veda l'art. 90-*bis*, d.l. n. 18/2020.

<sup>(71)</sup> Ai sensi del comma 2 dell'art. 94, d.l. n. 18/2020, la Cigs in questione è erogata in deroga agli artt. 4 e 22, d.lgs. n. 148/2015, a decorrere dalla data di entrata in vigore del d.l. n. 18/2020 e fino al 31 dicembre 2020, nel limite massimo di dieci mesi, previo accordo stipulato in sede governativa presso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, anche in presenza dei Ministeri delle infrastrutture e dei trasporti e dello sviluppo economico nonché della Regione interessata. Segnalava le difficoltà di inquadramento del sostegno al reddito ai tempi del Covid-19 per i dipendenti del settore del trasporto aereo, M. CUTTONI, *Emergenza COVID-19 e cassa integrazione in deroga per il trasporto aereo: rebus sull'applicazione del "Fondo Speciale"*, in *Boll. ADAPT*, 2020, n. 14.

dotazione del Fondo di solidarietà per il settore del trasporto aereo e del sistema aeroportuale, di cui all'art. 1-ter, d.l. n. 249/2004, ridotta a 190,2 milioni di euro per effetto dell'art. 20, d.l. n. 104/2020.

#### **4. Le ulteriori misure previste dal d.l. n. 34/2020 (c.d. rilancio Italia)**

Il d.l. n. 34/2020 (c.d. rilancio Italia) presenta un articolato ancor più imponente (pari al doppio) a confronto del d.l. n. 18/2020, ed una massiccia quantità di risorse impegnate, rifinanziando molte delle misure contenute nel decreto cura Italia ed introducendone altre.

Per quanto riguarda il rifinanziamento si rinvia a quanto già detto a margine delle misure adottate dal decreto cura Italia; analogamente per alcune disposizioni del decreto rilancio Italia <sup>(72)</sup>.

Anche per quest'ultimo risultano fondamentali i Dossier Studi del Senato della Repubblica e la relazione tecnica di accompagnamento, da cui si evincono in modo chiaro non solo le risorse stanziare ma anche le fonti, unitamente ad una analisi lucida e dettagliata della disastrosa condizione del Sistema-Paese, nonostante la parzialità dei dati a disposizione. Infatti, il Governo ha fondato la stima degli effetti finanziari del complesso apparato di prestazioni di sostegno al reddito contenuto nel d.l. n. 34/2020 sull'attività consentita ai sensi dei d.P.C.M. 22 marzo 2020 e 26 aprile 2020, con i quali il Governo ha disposto, col primo un blocco generalizzato delle attività produttive e col secondo una riapertura generalizzata, ma con diverse eccezioni, a partire dal 4 maggio 2020.

Sulla base delle attività consentite è possibile individuare tre categorie di lavoratori <sup>(73)</sup>, definendo in modo abbastanza preciso il macro dato di quelli alle dipendenze di aziende ancora chiuse, nonostante l'avvio della fase 2, quantificato in circa 1,9 milioni, pari a meno del 15% del totale dei lavoratori (13,3 milioni), stima decisamente inferiore rispetto a quella della platea di dipendenti da aziende non autorizzate all'attività a causa del Covid-19 fino al 3 maggio, pari a 5,7 milioni (il 43% del totale), a fronte di quelli alle dipendenze da aziende sin da subito autorizzate a lavorare, pari a circa 7,6 milioni (circa il 57% del totale).

Esaminando il d.l. n. 34/2020 si evincono ben 9 diverse misure:

1. il reddito di emergenza (art. 82);
2. le nuove indennità per i lavoratori danneggiati dall'emergenza epidemiologica da Covid-19 (art. 84);

---

<sup>(72)</sup> Si fa sostanzialmente riferimento agli artt. 68, 69, 70 e 78, d.l. n. 34/2020, che impattano rispettivamente sulle misure di cui agli artt. 9, 20, 22 e 44, d.l. n. 18/2020; quanto all'art. 71, d.l. n. 34/2020, che introduce gli artt. 22-ter, 22-quater e 22-quinquies, d.l. n. 18/2020, la funzionalità di queste ultime disposizioni al sistema di trattamenti di sostegno al reddito di cui al d.l. n. 18/2020, ne ha consigliato la collocazione *supra sub* § 3.

<sup>(73)</sup> La relazione tecnica di accompagnamento al d.l. n. 18/2020, fa riferimento rispettivamente ai lavoratori dipendenti di aziende non autorizzate all'attività dai d.P.C.M. 22 marzo 2020 e 26 aprile 2020 (aziende non autorizzate); ai lavoratori dipendenti di aziende non autorizzate all'attività dal d.P.C.M. 22 marzo 2020 e autorizzate all'attività dal d.P.C.M. 26 aprile 2020 (aziende autorizzate successivamente al d.P.C.M. 26 aprile 2020); ed infine ai lavoratori dipendenti di aziende autorizzate all'attività dai d.P.C.M. 22 marzo 2020 e 26 aprile 2020 (aziende autorizzate).

3. le indennità per i lavoratori domestici (art. 85);
  4. l'utilizzo delle risorse residue per trattamenti di integrazione salariale in deroga (art. 87);
  5. le disposizioni in materia di Naspi e Dis-Coll (art. 92);
  6. le disposizioni in tema di lavoro sportivo (art. 98);
  7. *l'una tantum* per gli edicolanti (art. 189);
  8. il contributo giornaliero ai lavoratori portuali (art. 199);
  9. l'incremento della dotazione del Fondo di solidarietà per il settore aereo (art. 204).
- Al pari di quanto già previsto nel d.l. n. 18/2020, anch'esse sono sottoposte al monitoraggio dell'Inps, con valutazione della spesa in via prospettica ed eventuale blocco delle procedure di accesso per le domande prive di copertura finanziaria.

#### 4.1. Il Reddito di emergenza

Dopo il Reddito di inclusione (c.d. Rei), quello di cittadinanza (c.d. Rdc) ed il Reddito di ultima istanza (c.d. Rui), l'emergenza epidemiologica da Covid-19 ha "partorito" l'ennesimo sussidio, questa volta in favore dei nuclei familiari in condizioni di bisogno causa Coronavirus, riconoscendo loro un sostegno straordinario al reddito denominato Reddito di emergenza (di seguito "Rem"), da erogare in due quote, pari a 400 euro moltiplicati per il corrispondente parametro della scala di equivalenza già utilizzato per il Rdc, *ex* art. 2, comma 4, d.l. n. 4/2019, fino ad un massimo di 2, corrispondente a 800 euro, ovvero fino ad un massimo di 2,1 nel caso in cui nel nucleo familiare siano presenti componenti in condizioni di disabilità grave o non autosufficienza come definite ai fini Isee <sup>(74)</sup>.

Ai fini dell'erogazione del Rem è stato previsto in un primo momento un limite di spesa di 954,6 milioni di euro per l'anno 2020 da iscriverne su apposito capitolo dello stato di previsione del Ministero del lavoro e delle politiche sociali denominato "Fondo per il Reddito di emergenza", elevato a 966,3 milioni di euro in occasione della conversione del d.l. n. 34/2020 <sup>(75)</sup>.

Successivamente, l'art. 23, d.l. n. 104/2020, alla luce della capienza del Fondo per il reddito di emergenza e delle necessità insorte in capo alle fasce sociali più deboli per effetto della pandemia, ha introdotto la c.d. quota del Rem, a sua volta prorogata per i mesi di novembre e dicembre 2020 dall'art. 14, d.l. n. 137/2020, senza necessità di finanziamento aggiuntivo.

---

<sup>(74)</sup> Si veda l'art. 82, d.l. n. 34/2020, su cui D. GAROFALO, *Il contrasto alle povertà ai tempi del Covid-19: Reddito di cittadinanza e di emergenza*, in questo volume, sez. II.

<sup>(75)</sup> Si veda il comma 10 dell'art. 81, d.l. n. 34/2020, modificato dall'art. 1, comma 1, l. n. 77/2020.

## 4.2. Le nuove indennità per i lavoratori danneggiati dall'emergenza epidemiologica da Covid-19

Il d.l. n. 34/2020 <sup>(76)</sup> dispone la proroga anche per i mesi di aprile e maggio 2020 delle indennità di sostegno al reddito introdotte dal d.l. n. 18/2020 (*supra*) <sup>(77)</sup>, introducendone di nuove, sulla falsa riga del modello già sperimentato dal decreto cura Italia.

In particolare, si prevede l'erogazione di una indennità per il mese di maggio 2020 pari a 1.000 euro, in favore dei liberi professionisti titolari di partita Iva attiva alla data di entrata in vigore del d.l. n. 34/2020, nonché ai lavoratori titolari di rapporti di collaborazione coordinata e continuativa, in entrambi i casi iscritti alla Gestione separata Inps, non titolari di pensione e non iscritti ad altre forme previdenziali obbligatorie, che abbiano subito una comprovata riduzione di almeno il 33 per cento del reddito del secondo bimestre 2020, rispetto al corrispondente bimestre del 2019 <sup>(78)</sup>.

Ancora, l'indennità di 600 euro corrisposta *ex art.* 29, d.l. n. 18/2020, in favore dei lavoratori stagionali del turismo e degli stabilimenti termali e prorogata dal d.l. n. 34/2020 anche per il mese di aprile 2020, è riconosciuta ai lavoratori in somministrazione, impiegati presso imprese utilizzatrici operanti nel settore del turismo e degli stabilimenti termali, che abbiano cessato involontariamente il rapporto di lavoro nel periodo compreso tra il 1° gennaio 2019 e il 17 marzo 2020, non titolari di pensione, né di rapporto di lavoro dipendente, né di Naspi, alla data di entrata in vigore d.l. n. 34/2020 <sup>(79)</sup>. Il trattamento viene poi elevato a 1.000 euro per i medesimi lavoratori, ma con riferimento al mese di maggio 2020, prevedendo l'erogazione della stessa indennità anche in favore dei lavoratori somministrati <sup>(80)</sup>.

Inoltre viene riconosciuta una sorta di "indennità *omnibus*", pari sempre a 600 euro per i mesi di aprile e maggio 2020, in favore di una serie di lavoratori dipendenti e autonomi <sup>(81)</sup>, che in conseguenza dell'emergenza epidemiologica da Covid-19 hanno cessato, ridotto o sospeso la loro attività o il loro rapporto di lavoro, a condizione che

<sup>(76)</sup> Si veda l'art. 84, commi 1, 4, 5, 7 e 10, d.l. n. 34/2020; quest'ultimo comma dispone la proroga in favore dei lavoratori dello spettacolo anche per il mese di maggio della sola indennità di cui all'art. 38, d.l. n. 18/2020.

<sup>(77)</sup> Si vedano artt. 27, 28, 29, 30 e 38, d.l. n. 18/2020, su cui circ. Inps 29 maggio 2020, n. 66.

<sup>(78)</sup> Si veda l'art. 84, commi 2 e 3, d.l. n. 34/2020.

<sup>(79)</sup> Si veda l'art. 84, comma 5, d.l. n. 34/2020.

<sup>(80)</sup> Si veda l'art. 84, comma 6, d.l. n. 34/2020.

<sup>(81)</sup> Ai sensi dell'art. 84, comma 8, lett. *a*, *b*, *c* e *d*, d.l. n. 34/2020, si tratta rispettivamente di: a) lavoratori dipendenti stagionali appartenenti a settori diversi da quelli del turismo e degli stabilimenti termali che hanno cessato involontariamente il rapporto di lavoro nel periodo compreso tra il 1° gennaio 2019 e il 31 gennaio 2020 e che abbiano svolto la prestazione lavorativa per almeno trenta giornate nel medesimo periodo; b) lavoratori intermittenti, di cui agli artt. 13-18, d.lgs. n. 81/2015, che abbiano svolto la prestazione lavorativa per almeno trenta giornate nel periodo compreso tra il 1° gennaio 2019 e il 31 gennaio 2020; c) lavoratori autonomi, privi di partita Iva, non iscritti ad altre forme previdenziali obbligatorie, che nel periodo compreso tra il 1° gennaio 2019 e il 23 febbraio 2020 siano stati titolari di contratti autonomi occasionali riconducibili alle disposizioni di cui all'art. 2222 c.c. e che non abbiano un contratto in essere alla data del 23 febbraio 2020 con iscrizione alla gestione separata Inps già alla data del 23 febbraio 2020, con accredito nello stesso arco temporale di almeno un contributo mensile; d) incaricati alle vendite a domicilio *ex art.* 19, d.lgs. n. 114/1998, con reddito annuo 2019 derivante dalle medesime attività superiore ad euro 5.000 e titolari di partita Iva attiva e iscritti alla Gestione separata Inps, alla data del 23 febbraio 2020, e non iscritti ad altre forme previdenziali obbligatorie.

alla data di presentazione della domanda, non siano titolari di altro contratto di lavoro subordinato a tempo indeterminato, diverso da quello intermittente, ovvero di pensione <sup>(82)</sup>.

Nella medesima logica è prevista l'erogazione dell'indennità di cui all'art. 38, d.l. n. 18/2020, anche in favore dei lavoratori iscritti al Fondo pensioni lavoratori dello spettacolo con almeno 7 contributi giornalieri versati nel 2019, con un reddito non superiore ai 35.000 euro, a condizione che non siano titolari di rapporto di lavoro dipendente o titolari di pensione alla data di entrata in vigore dell'art. 84, d.l. n. 34/2020 <sup>(83)</sup>.

Il costo di queste misure è pari a 3.850,8 milioni di euro per l'anno 2020, cui si “aggiunge” il non indifferente beneficio della esclusione di tali indennità dal reddito imponibile ai fini fiscali <sup>(84)</sup>.

Ove i soggetti di cui all'art. 84, d.l. n. 34/2020, percepiscano il Rdc, è consentito il cumulo tra i due trattamenti nel senso che il Rdc viene integrato fino all'ammontare della indennità Covid-19 in ciascuna mensilità.

L'impatto finanziario dell'integrazione del Rdc ha determinato un incremento di 72 milioni di euro per l'anno 2020 dell'autorizzazione di spesa di cui all'art. 12, comma 1, d.l. n. 4/2019 <sup>(85)</sup>.

### 4.3. L'indennità per i lavoratori domestici

La discussa e criticata <sup>(86)</sup> esclusione dal campo di applicazione degli strumenti di sostegno al reddito dei lavoratori domestici, è stata superata dall'art. 85, d.l. n. 34/2020, che riconosce a costoro un'indennità pari a 500 euro per ciascun mese di aprile e maggio 2020, se hanno in essere, alla data del 23 febbraio 2020, uno o più contratti di lavoro per una durata complessiva superiore a 10 ore settimanali ed a condizione che non siano conviventi con il datore di lavoro <sup>(87)</sup>.

L'indennità è incumulabile con qualsiasi trattamento di sostegno al reddito, pensione, reddito da lavoro dipendente a tempo indeterminato diverso da quello domestico; in caso di percezione del Rdc, quest'ultimo, se inferiore, viene integrato fino alla concorrenza dell'indennità per lavoro domestico <sup>(88)</sup>.

Il costo di questa inedita operazione è pari complessivamente a 460 milioni di euro per l'anno 2020, cui si aggiungono altri 8,3 milioni di euro per l'eventuale integrazione

---

<sup>(82)</sup> Si veda l'art. 84, comma 9, d.l. n. 34/2020.

<sup>(83)</sup> Si veda l'art. 84, commi 10 e 11, d.l. n. 34/2020.

<sup>(84)</sup> Si veda l'art. 84, comma 12, d.l. n. 34/2020, come modificato dall'art. 1, comma 1, l. n. 77/2020.

<sup>(85)</sup> Si veda l'art. 84, comma 13, d.l. n. 34/2020.

<sup>(86)</sup> Per una severa critica alla mancata previsione *ab origine* di un trattamento di sostegno al reddito per i lavoratori domestici, si veda M. MISCIONE, *op. cit.*, spec. pp. 326 ss., e D. MESITI, *op. cit.*, spec. p. 121.

<sup>(87)</sup> Per istruzioni dell'Inps sull'indennità si veda il mess. 26 maggio 2020, n. 2184, la circ. 28 maggio 2020, n. 65, e il mess. 7 luglio 2020, n. 2715.

<sup>(88)</sup> Più nel dettaglio si veda l'art. 85, commi 3 e 4, d.l. n. 34/2020.

del Rdc, in considerazione delle stime previste dalla relazione tecnica di accompagnamento al d.l. n. 34/2020 <sup>(89)</sup>.

#### **4.4. L'utilizzo delle risorse residue per trattamenti di integrazione salariale in deroga (ovvero l'ennesima indennità pari al trattamento di mobilità in deroga)**

Un cenno merita, altresì, l'ennesima indennità pari al trattamento di mobilità in deroga, comprensiva della contribuzione figurativa, introdotta dall'art. 87, d.l. n. 34/2020 (a modifica dell'art. 1, commi 251 e 253, l. n. 145/2018), prevedendosi la concessione del trattamento in questione ai lavoratori che hanno cessato la Cigd nel periodo dal 1° dicembre 2017 al 31 dicembre 2018 e non hanno diritto alla Naspi, nel limite massimo di dodici mesi e in ogni caso con termine entro il 31 dicembre 2020, in continuità con la Cigd <sup>(90)</sup>.

L'onere per questo ennesimo Asd Covid-19, come già accaduto per gli altri trattamenti, è posto a carico delle risorse già assegnate alle regioni e alle Patb, *ex art.* 44, comma 6-*bis*, d.lgs. n. 148/2015, ove non utilizzate ai sensi del comma 3 dell'art. 26-*ter*, d.l. n. 4/2019, nonché dell'art. 22, commi 8-*quater* e 8-*quinqüies*, d.l. n. 18/2020, sostanzialmente concorrendo sul piano finanziario con tutti gli altri Asd a condizione che vi siano risorse disponibili, non prevedendosi un *budget* specifico.

#### **4.5. Le disposizioni in materia di Naspi e Dis-Coll**

Un aiuto è previsto anche in favore dei beneficiari di Naspi e Dis-Coll, con scadenza nel periodo 1° marzo-30 aprile 2020.

La proroga per ulteriori due mesi, a decorrere dal giorno di scadenza, è accordata a condizione che il percettore non sia beneficiario di altre indennità Covid-19 <sup>(91)</sup>.

L'importo riconosciuto per ciascuna mensilità aggiuntiva è pari all'importo dell'ultima mensilità spettante per la prestazione originaria, che di fatto viene prolungata.

L'onere previsto ed accantonato è pari a 613,7 milioni di euro per l'anno 2020, in ragione di una stima di potenziali percettori pari a 240.000 per Naspi e 1.200 per Dis-Coll <sup>(92)</sup>.

L'art. 5, d.l. n. 104/2020, ha prorogato la misura per il periodo 1° maggio-30 giugno 2020, accantonando ulteriori 1.318,5 milioni di euro per l'anno 2020 <sup>(93)</sup>.

---

<sup>(89)</sup> Si veda l'art. 85, comma 5, d.l. n. 34/2020. Secondo la relazione tecnica di accompagnamento al d.l. n. 34/2020, i dati di archivio consentono una stima di potenziali soggetti interessati pari complessivamente a circa 460.000, mentre la platea dei lavoratori domestici, appartenenti a nuclei familiari percettori del Rdc in misura inferiore a quella dell'indennità in questione, sarebbe pari a circa 16.000 soggetti, con un importo mensile da integrare pari a circa 260 euro.

<sup>(90)</sup> Si veda la circ. Inps 22 giugno 2020, n. 75.

<sup>(91)</sup> Si tratta in particolare di quelle *ex artt.* 27, 28, 29, 30, 38 e 44, d.l. n. 18/2020 (si veda *supra*), e di quelle *ex artt.* 84, 85 (*supra*), 92 e 98 (*infra*), d.l. n. 34/2020; si veda sul punto il mess. Inps 20 marzo 2020, n. 1286, nonché la circ. Inps 23 giugno 2020, n. 76.

<sup>(92)</sup> Si veda l'art. 92, comma 2, d.l. n. 34/2020, e la relazione tecnica di accompagnamento.

<sup>(93)</sup> Per istruzioni operative si veda la circ. Inps 29 settembre 2020, n. 111.

#### 4.6. Le disposizioni in materia di lavoro sportivo

La pandemia ha danneggiato tutto il sistema economico, ma alcuni settori economici e categorie di lavoratori hanno subito danni maggiori rispetto ad altri, basti pensare a quello sportivo, tutelato dall'art. 96, d.l. n. 18/2020, con l'erogazione della medesima indennità prevista dal precedente art. 27, corrisposta ai lavoratori titolari di rapporti di collaborazione presso federazioni sportive nazionali, enti di promozione sportiva, società e associazioni sportive dilettantistiche, già in essere alla data del 23 febbraio 2020 (*supra*).

Il perdurare del *lockdown* ha indotto il Governo a prevedere ulteriori garanzie per il settore, "prorogando retroattivamente" gli effetti dell'art. 96, d.l. n. 18/2020, per i mesi di aprile e maggio 2020, come si evince dall'art. 98, comma 1, d.l. n. 34/2020, che dispone l'erogazione di una indennità pari a 600 euro in favore dei lavoratori impiegati con rapporti di collaborazione presso il Comitato Olimpico Nazionale (Coni), il Comitato Italiano Paralimpico (Cip), le federazioni sportive nazionali, le discipline sportive associate, gli enti di promozione sportiva, riconosciuti dal Coni e dal Cip, le società e associazioni sportive dilettantistiche, già attivi alla data del 23 febbraio 2020, finanziando la misura nel limite massimo di 200 milioni di euro per l'anno 2020, trasferiti alla società Sport e Salute S.p.A., quale organo deputato all'erogazione.

Oltre a non concorrere alla formazione del reddito ai fini fiscali, la prestazione è incompatibile con altro reddito da lavoro, con il Rdc, il Rem e le altre c.d. indennità Covid-19, *ex art.* 98, comma 1, d.l. n. 34/2020. Il successivo comma 4 affida ad un decreto del MEF, di concerto con l'Autorità delegata in materia di sport, da adottare entro 7 giorni dalla data di entrata in vigore del d.l. n. 34/2020, la definizione delle modalità di attuazione della misura <sup>(94)</sup>.

La previsione a favore dei lavoratori impiegati con rapporti di collaborazione di cui all'art. 98, d.l. n. 34/2020, è stata poi prorogata anche per il mese di giugno 2020 dall'art. 12, d.l. n. 104/2020, incrementando di ulteriori 67 milioni di euro le risorse trasferite a Sport e Salute S.p.A. ed ulteriormente rinnovata dall'art. 17, d.l. n. 137/2020, grazie ad una nuova previsione di spesa di 124 milioni di euro, elevando ad 800 euro l'indennità in parola, nonché dall'art. 11, d.l. n. 157/2020 (attuale art. 17-*bis*, d.l. n. 137/2020, conv. in l. n. 176/2020), che ha confermato l'importo in parola e finanziato la misura con ulteriori 170 milioni di euro.

A sua volta il successivo comma 7 dell'art. 98, d.l. n. 34/2020, ora (abrogato e) collocato *sub art.* 22, comma 1-*bis*, d.l. n. 18/2020, ha inteso tutelare i lavoratori dipendenti iscritti al Fondo Pensione Sportivi Professionisti che nella stagione sportiva 2019-2020 hanno percepito retribuzioni contrattuali lorde non superiori a 50.000 euro, consentendo loro l'accesso alla Cigd di cui all'art. 22, d.l. n. 18/2020, limitatamente ad un periodo massimo complessivo di nove settimane nel limite di spesa di 21,1 milioni di euro per l'anno 2020 <sup>(95)</sup>.

<sup>(94)</sup> Cfr. il d.m. MEF 6 aprile 2020, adottato di concerto con il Ministro per le politiche giovanili e lo sport.

<sup>(95)</sup> Si veda l'art. 2, d.l. n. 104/2020, il cui comma 1 ha inserito il comma 1-*bis* nell'art. 22, d.l. n. 18/2020, mentre il comma 2 ha abrogato il comma 7 dell'art. 98, d.l. n. 34/2020.

#### 4.7. Alcune misure estemporanee in favore di edicolanti, portuali ed a sostegno del sistema aeroportuale e dei lavoratori frontalieri

All'articolato sistema di sostegno al reddito dei lavoratori e delle loro famiglie sono riconducibili anche alcune "micro-fattispecie".

In primo luogo, va menzionato il c.d. contributo edicolanti, di cui all'art. 189, d.l. n. 34/2020, che accorda *una tantum* un contributo fino a 500 euro, entro il limite di 7 milioni di euro per l'anno 2020, alle persone fisiche esercenti punti vendita esclusivi per la rivendita di giornali e riviste, non titolari di redditi da lavoro dipendente o pensione, a titolo di sostegno economico per gli oneri straordinari sopportati per lo svolgimento dell'attività durante l'emergenza sanitaria <sup>(96)</sup>.

Il successivo art. 199, in considerazione del calo dei traffici nei porti italiani derivanti dall'emergenza Covid-19, autorizza le Autorità di sistema portuale e l'Autorità portuale di Gioia Tauro, compatibilmente con le proprie disponibilità di bilancio, a corrispondere, nell'ambito delle risorse disponibili a legislazione vigente, al soggetto fornitore di lavoro portuale, di cui all'art. 17, l. n. 84/1994, un contributo, nel limite massimo di 4 milioni di euro per l'anno 2020, pari ad euro 90 per ogni dipendente e in relazione a ciascuna giornata di lavoro in meno rispetto al corrispondente mese dell'anno 2019.

Il contributo è cumulabile con l'indennità di mancato avviamento (Ima), di cui all'art. 17, comma 5, l. n. 84/1994 <sup>(97)</sup>.

Un cenno, poi, va fatto al settore aeroportuale che, ai sensi dell'art. 204, d.l. n. 34/2020, ha beneficiato di un incremento della dotazione del Fondo di solidarietà, per far fronte alle esigenze straordinarie e urgenti derivanti dalla diffusione del Covid-19 e della conseguente riduzione del traffico aereo. In particolare, sono messe a disposizione del Fondo di solidarietà risorse per un importo pari al 50% di quelle complessivamente stanziare per interventi di settore, valutabili in 32,85 milioni di euro per l'anno 2021 e 65,7 milioni di euro per l'anno 2022.

Infine, in occasione della conversione del d.l. n. 34/2020, è stato introdotto l'art. 103-bis, recante disposizioni in favore dei lavoratori frontalieri, autorizzando una spesa di 6 milioni di euro per l'anno 2020 per l'erogazione di contributi in favore dei lavoratori frontalieri residenti in Italia, che svolgono la propria attività nei Paesi confinanti o limitrofi ai confini nazionali <sup>(98)</sup>, ovvero che svolgono la propria attività in altri Paesi

---

<sup>(96)</sup> Il contributo in parola è stato riproposto dall'art. 6-ter, d.l. n. 137/2020, inserito nel provvedimento in occasione della sua conversione in l. n. 176/2020, nella misura più elevata di 1.000 euro per l'anno 2021.

<sup>(97)</sup> Si veda l'art. 199, comma 1, lett. b, d.l. n. 34/2020, successivamente modificato in fase di conversione dall'art. 1, comma 1, l. n. 77/2020, e nuovamente modificato dall'art. 93, comma 1, lett. Oa, d.l. n. 104/2020.

<sup>(98)</sup> Trattasi dei Paesi definiti ai sensi del regolamento (CE) n. 883/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29 aprile 2004, relativo al coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale, come modificato dal regolamento (CE) n. 988/2009 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 settembre 2009, nonché dell'allegato II all'Accordo tra la Comunità europea ed i suoi Stati membri, da una parte, e la Confederazione svizzera, dall'altra, sulla libera circolazione delle persone, fatto a Lussemburgo il 21 giugno 1999 e reso esecutivo dalla l. n. 364/2000.

non appartenenti all'Unione europea confinanti o limitrofi ai confini nazionali con cui sono vigenti appositi accordi bilaterali, che siano titolari di rapporti di collaborazione coordinata e continuativa, ovvero dei lavoratori subordinati nonché dei titolari di partita Iva, che abbiano cessato involontariamente il rapporto di lavoro frontaliero a decorrere dal 23 febbraio 2020 e siano privi dei requisiti per beneficiare delle misure previste dal d.lgs. n. 22/2015 e dal d.l. n. 18/2020 <sup>(99)</sup>.

## 5. Le misure introdotte dal d.l. n. 104/2020 (c.d. decreto agosto)

La proroga dello stato di emergenza al 31 gennaio 2021 ha prodotto ovviamente nuova decretazione e con essa nuove misure ovvero reiterazione di quelle precedenti, finanziate con risorse nuove ovvero con riallocazione di quelle non spese già previste nei provvedimenti precedenti.

### 5.1. Le nuove indennità (onnicomprensive) per i lavoratori stagionali del turismo, degli stabilimenti termali e dello spettacolo

L'art. 9, d.l. n. 104/2020, si colloca nel solco di alcune disposizioni già contenute nel decreto rilancio Italia, prevedendo l'erogazione di indennità di sostegno al reddito per i lavoratori stagionali del turismo, degli stabilimenti termali e dello spettacolo, nonché per i lavoratori in somministrazione, impiegati nelle imprese operanti nei predetti settori, alle stesse condizioni già previste dalle disposizioni di riferimento per i mesi di marzo, aprile e maggio <sup>(100)</sup>, ma con la non irrilevante differenza della previsione onnicomprensiva dell'erogazione, pari sempre a 1.000 euro <sup>(101)</sup>.

Lo stesso dicasi per la c.d. "indennità *omnibus*" <sup>(102)</sup>, di cui all'art. 84, comma 8, lett. *a*, *b*, *c* e *d*, d.l. n. 34/2020, nonché per quella in favore dei lavoratori dello spettacolo <sup>(103)</sup>, *ex art.* 84, commi 10 e 11, d.l. n. 34/2020, anch'esse corrisposte in modo onnicomprensivo.

Nuovo, invece, è il riconoscimento, *ex art.* 9, comma 5, d.l. n. 104/2020, della medesima indennità onnicomprensiva ai lavoratori dipendenti a tempo determinato del settore del turismo e degli stabilimenti termali in possesso cumulativamente di tre requisiti specifici <sup>(104)</sup>.

---

<sup>(99)</sup> La misura necessita per la sua attuazione di un decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, di concerto con il MEF, da emanare entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore della l. n. 77/2020. A tutt'oggi non v'è traccia del provvedimento attuativo, come evidenziato anche su alcuni siti web (si veda [Covid, Mulè \(Fi\): «Domani il Governo risponderà sui ritardi del bonus dei frontalieri»](#), in [www.riviera24.it](#), 4 novembre 2020).

<sup>(100)</sup> Si veda l'art. 84, comma 6, d.l. n. 34/2020.

<sup>(101)</sup> In tal senso si veda l'art. 9, comma 1, d.l. n. 104/2020.

<sup>(102)</sup> Si veda l'art. 9, commi 2 e 3, d.l. n. 104/2020.

<sup>(103)</sup> Si veda l'art. 9, comma 4, d.l. n. 104/2020.

<sup>(104)</sup> L'aspirante beneficiario deve essere stato: a) titolare nel periodo compreso tra il 1° gennaio 2019 e il 17 marzo 2020 di uno o più contratti di lavoro a tempo determinato nel settore del turismo e degli stabilimenti termali, di durata complessiva pari ad almeno trenta giornate; b) titolare nell'anno 2018 di uno o più contratti di lavoro a tempo determinato o stagionale nel medesimo settore di cui alla lett.

Tutte le indennità innanzi descritte non sono cumulabili tra loro e con il Rui, ma possono essere erogate al beneficiario di assegno di invalidità e sono esenti da imposizione fiscale.

Il costo di questi ennesimi trattamenti di sostegno al reddito è complessivamente pari a 680 milioni di euro per l'anno 2020 <sup>(105)</sup> e il finanziamento di fatto onnicomprensivo ha reso necessario trattarli unitariamente.

Inoltre, a norma dell'art. 15, comma 1, d.l. n. 137/2020, le indennità previste dall'art. 9, d.l. n. 104/2020, sono nuovamente erogate *una tantum* con una previsione di spesa complessiva pari a 559,1 milioni di euro ed in senso analogo dispone l'art. 9, d.l. n. 157/2020 (attuale art. 15-*bis*, d.l. n. 137/2020), con riferimento alle indennità in parola, riferendosi a quelle *ex art.* 15, comma 1, d.l. n. 137/2020, con oneri valutati nella misura di 466,5 milioni di euro.

## **5.2. L'indennità per i lavoratori marittimi**

L'art. 10, d.l. n. 104/2020, introduce una indennità pari a 600 euro per ciascuno dei mesi di giugno e luglio 2020 <sup>(106)</sup>, a favore dei lavoratori marittimi, di cui all'art. 115 del Codice della navigazione, nonché di quelli *sub art.* 17, comma 2, l. n. 856/1986 <sup>(107)</sup>, che hanno cessato involontariamente il contratto di arruolamento o altro rapporto di lavoro dipendente nel periodo compreso tra il 1° gennaio 2019 e il 17 marzo 2020 e che abbiano svolto la prestazione lavorativa per almeno trenta giornate nel medesimo periodo, non titolari di contratto di arruolamento o di altro rapporto di lavoro dipendente, di Naspi, di indennità di malattia, di pensione alla data di entrata in vigore del d.l. n. 104/2020. Si tratta di indennità esente da imposizione fiscale, erogata dall'Inps, nel limite di spesa complessiva di 26,4 milioni di euro per l'anno 2020.

## **5.3. L'accesso alla Cigd per i lavoratori delle ex zone rosse (c.d. Cigd Covid-19 – obbligo permanenza domiciliare)**

L'ennesimo ammortizzatore sociale riconducibile al decreto agosto (art. 19, d.l. n. 104/2020) è rappresentato dalla Cigd per i lavoratori delle ex zone rosse, che si sostanzia nella riammissione nei termini ampiamente decorsi per i trattamenti di sostegno al reddito con causale Covid-19, in favore dei datori di lavoro che abbiano sospeso l'attività lavorativa, anche limitatamente alla prestazione dei soli soggetti beneficiari, per effetto dell'impossibilità di raggiungere il luogo di lavoro da parte dei

---

*a*, di durata complessiva pari ad almeno trenta giornate; c) non titolare, al momento dell'entrata in vigore del d.l. n. 104/2020, di pensione e di rapporto di lavoro dipendente.

<sup>(105)</sup> Si veda l'art. 9, commi 7 e 9, d.l. n. 104/2020. Quanto alla platea di potenziali beneficiari si rinvia alla relazione tecnica di accompagnamento.

<sup>(106)</sup> Considerando i danni da Covid-19 subiti dal settore croceristico e marittimo in generale, non si comprende perché l'indennità sia stata limitata ai soli mesi di giugno e luglio.

<sup>(107)</sup> Si tratta del personale operante sulle navi da crociera, in forza di appalto, per l'espletamento dei servizi complementari di camera, di cucina o generali, nonché di ogni altra attività commerciale, complementare, accessoria o comunque relativa all'attività crocieristica.

lavoratori alle proprie dipendenze, domiciliati o residenti in Comuni per i quali la pubblica autorità abbia emanato provvedimenti di contenimento e di divieto di allontanamento dal proprio territorio, disponendo l'obbligo di permanenza domiciliare in ragione dell'emergenza epidemiologica da Covid-19, per i quali non hanno trovato applicazione le tutele previste dalle vigenti disposizioni emergenziali, prima del 15 agosto 2020 (data di entrata in vigore del d.l. n. 104/2020) <sup>(108)</sup>.

Dal punto di vista finanziario, il costo di questa estensione è pari complessivamente a 59,3 milioni di euro per l'anno 2020.

#### **5.4. L'indennità per i lavoratori dipendenti da imprese operanti in aree di crisi (anche industriale) complessa ubicate in Sicilia e Campania**

Il fenomeno delle aree di crisi complessa è emerso anche nella legislazione emergenziale; ed infatti, gli artt. 1-*bis* e 1-*ter*, d.l. n. 104/2020, inseriti in sede di conversione dalla l. n. 126/2020, hanno introdotto l'ennesimo trattamento di sostegno al reddito in deroga.

La prima disposizione riconosce una indennità pari al trattamento di mobilità in favore dei lavoratori che hanno cessato la Cigd e non aventi diritto alla Naspi, prevista dal comma 251 dell'art. 1, l. n. 145/2018, fino al 31 dicembre 2020, appartenenti alle aree di crisi industriale complessa ubicate nel territorio della Regione siciliana <sup>(109)</sup>, i quali cessino di percepire la Naspi nell'anno 2020, nel limite di 7,4 milioni di euro.

La seconda disposizione, invece, riguarda i lavoratori delle aree di crisi complessa (non necessariamente industriale) ubicate nel territorio della Regione Campania, ma a condizione che abbiano cessato la mobilità ordinaria nel periodo 1° gennaio 2015-31 dicembre 2016, concedendosi in tal caso, fino al 31 dicembre 2020, un'indennità pari al trattamento dell'ultima mobilità ordinaria percepita, comprensiva della contribuzione figurativa. La copertura finanziaria è pari a 2,43 milioni di euro per l'anno 2020.

### **6. La prosecuzione delle misure di sostegno al reddito per la seconda ondata pandemica (d.l. n. 137/2020 e n. 157/2020)**

La tanto temuta seconda ondata pandemica alla fine è arrivata, travolgendo il nostro Paese e costringendo il Governo all'adozione delle ennesime misure di sostegno al reddito, attraverso i consueti provvedimenti urgenti, emanati a brevissima distanza tra loro e cioè il d.l. n. 137/2020 (c.d. decreto ristori), il d.l. n. 149/2020 (c.d. decreto ristori 2), ed il d.l. n. 157/2020 (c.d. decreto ristori 4), evidenziandosi invece come il d.l. n. 154/2020 (c.d. decreto ristori 3) nulla disponga in materia di ammortizzatori sociali) e che tutti i decreti in parola siano stati alla fine "fusi" in un unico

---

<sup>(108)</sup> Si veda l'art. 19, comma 1, d.l. n. 104/2020.

<sup>(109)</sup> Trattasi della sola area di Gela, riconosciuta con d.m. 20 maggio 2015, visto che quella di Termini Imerese, di cui all'Accordo di programma per la disciplina degli interventi di riconversione e riqualificazione del polo industriale di Termini Imerese, tra MISE, Ministero del lavoro, Regione Sicilia e Comune di Termini Imerese, del 22 luglio 2015, risulta scaduta esattamente tre anni dopo, senza che l'accordo sia stato rinnovato, come si evince dalla relativa scheda informativa reperibile sul sito del MISE.

provvedimento, per effetto della conversione del d.l. n. 137/2020, con l. 18 dicembre 2020, n. 176, facendo salvi comunque gli effetti prodotti dai decreti non convertiti in legge (d.l. nn. 149/2020, 154/2020 e 157/2020).

Sin dalla rubrica dell'art. 11 del primo provvedimento, si comprende quale sia il tipo di approccio dell'Esecutivo alla recrudescenza epidemica, evidenziandosi una palese continuità tra le misure dei due decreti ristori e quelle pregresse, visto che si parla di *Finanziamento della prosecuzione delle misure di sostegno al reddito per le conseguenze dell'emergenza epidemiologica*.

Il citato art. 11, d.l. n. 137/2020, per consentire l'attuazione delle misure di sostegno al reddito previste dal successivo art. 12, nonché l'accesso anche nell'anno 2021 a integrazioni salariali nei casi di sospensione o riduzione dell'attività lavorativa per eventi riconducibili all'emergenza epidemiologica da Covid-19, nei limiti delle risorse disponibili, aggiunge alla fine del comma 9 dell'art. 265, d.l. n. 34/2020, un ulteriore periodo che di fatto consente l'accontamento in conto residui di 3,588,4 milioni di euro per l'utilizzo nell'esercizio finanziario 2021, in relazione alla autorizzazione di spesa già concessa *sub* artt. 19, comma 9, d.l. n. 18/2020, e 1, comma 11, d.l. n. 104/2020.

Più semplicemente, le misure di sostegno al reddito previste dal decreto ristori sono (per ora) frutto di una razionalizzazione delle risorse risparmiate, peraltro già prevista dall'art. 265, commi 8 e 9, d.l. n. 34/2020, ivi consentendosi di ottimizzare l'utilizzo delle risorse, a parità di effetto sui saldi, prevedendo una diversa destinazione fra le varie misure durante l'esercizio 2020 <sup>(110)</sup> e consentendo di riservare in entrata al bilancio dello Stato eventuali economie risultanti al 15 dicembre 2020 <sup>(111)</sup>.

Rispetto, però, all'opzione già prevista dall'art. 265, d.l. n. 34/2020, il decreto ristori realizza una deroga all'impianto contabile prevedendo non più il riversamento, ma direttamente l'accantonamento in conto residui delle somme in questione, velocizzando l'impiego.

A ben guardare, il testo definitivo dell'art. 11, d.l. n. 137/2020, è profondamente diverso da quello circolato in bozze addirittura il giorno precedente alla sua pubblicazione in Gazzetta Ufficiale. Infatti, l'accantonamento in conto residui, *prima facie*, era pari a 6.490,4 milioni di euro per l'anno 2020, di cui 1.680 milioni di euro con riferimento all'autorizzazione di spesa di cui all'art. 22-*ter*, comma 1, d.l. n. 18/2020, e complessivi 4.810,4 milioni di euro con riferimento all'autorizzazione di spesa *sub* art. 19, comma 9, d.l. n. 18/2020.

Confrontando la disposizione in bozze e quella ufficiale, emerge che il Governo ha lasciato intatto il c.d. mini-tesoretto (si veda *supra*, § 3.4) di cui all'art. 22-*ter*, d.l. n. 18/2020, attingendo al solo art. 19, comma 9, peraltro riducendo di un quarto l'accantonamento.

A sua volta, l'impatto finanziario del decreto ristori-*bis* sulle misure di sostegno al reddito non appare significativo, visto che l'art. 12, comma 4, d.l. n. 149/2020 (attuale art. 12-*bis*, comma 4, d.l. n. 137/2020), valuta in 57,8 milioni di euro (tra maggiore onere e minori entrate) la spesa relativa alle misure di integrazione salariale ivi previste per l'anno 2021 e 1 milione di euro per l'anno 2022, cui si provvede, quanto a 2,5 milioni di euro per l'anno 2021 mediante le maggiori entrate derivanti dai commi 2 e

<sup>(110)</sup> Si veda l'art. 265, comma 8, d.l. n. 34/2020.

<sup>(111)</sup> Si veda l'art. 265, comma 9, d.l. n. 34/2020.

3, quanto a 55,3 milioni di euro per l'anno 2021 ai sensi dell'art. 31 e quanto a 1 milione di euro per l'anno 2022 mediante corrispondente riduzione del Fondo di cui all'art. 1, comma 200, l. n. 190/2014.

Con riferimento all'art. 13, decreto ristori 4 (attuale art. 12-ter, d.l. n. 137/2020), la semplice estensione del campo di applicazione dei trattamenti di sostegno al reddito con causale Covid-19, di cui all'art. 1, d.l. n. 104/2020, anche in favore dei lavoratori in forza alla data di entrata in vigore del d.l. n. 149/2020, 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, è stata possibile grazie al robusto scostamento di bilancio, che ha consentito il finanziamento delle misure contenute nel provvedimento in parola.

## **7. Osservazioni conclusive: più politiche per l'occupazione e meno assistenzialismo**

L'attuale crisi pandemica è stata affrontata sul versante del sostegno al reddito con un apparato imponente di ammortizzatori sociali speciali e in deroga, che combinati al blocco dei licenziamenti pone per ora il Sistema-Paese al riparo da intuibili e gravi problemi sociali e di ordine pubblico <sup>(112)</sup>, nella consapevolezza che la pesantissima eredità (dis)occupazionale che il Covid-19 lascerà (anche) all'Italia non potrà che essere affrontata con strumenti eurocompatibili <sup>(113)</sup>, al fine di contenere gli effetti significativi, di medio-lungo periodo, sul mercato del lavoro <sup>(114)</sup>.

Il momento in cui si staglierà all'orizzonte la “tempesta perfetta” originata dall'eliminazione delle soluzioni tampone rappresentate dal blocco dei licenziamenti e dagli ammortizzatori sociali speciali e in deroga <sup>(115)</sup> costituirà uno snodo nevralgico non solo per l'attuale compagine di Governo, ma sicuramente per la tenuta sociale del Paese, che rischia di avventurarsi in una fase di turbolenza mai registrata fino ad ora dal secondo dopoguerra.

Questa quasi banale considerazione non può non indurre ad una valutazione complessivamente negativa dell'intervento governativo di marca prettamente, se non esclusivamente, assistenziale destinato a dissolversi con lo spirare dei termini di intervento previsti nella decretazione emergenziale, senza alcuna prospettiva di rilancio dell'occupazione: un fiume di euro spesi (ma sarebbe opportuno dire sprecati) per mantenere in vita rapporti già “morti e sepolti”, invece che essere veicolati verso il rilancio degli investimenti e delle opere pubbliche, al contempo alimentando forme diffuse di parassitismo e di malcostume (l'indennità di 600 euro chiesta e ottenuta da alcuni parlamentari ne è eloquente riprova), in tal modo alimentando le fondate diffidenze nei confronti del nostro Paese da parte di quelli definiti “rigoristi”.

<sup>(112)</sup> Cfr. A. PILEGGI, *Una riflessione sul diritto del lavoro alla prova dell'emergenza epidemiologica*, in A. PILEGGI (a cura di), *op. cit.*, pp. 1 ss., spec. p. 5.

<sup>(113)</sup> Cfr. M. DRAGHI, *Opinion Coronavirus*, in *Financial Times*, 25 marzo 2020.

<sup>(114)</sup> Sul punto si veda M. FAIOLI, *op. cit.*, spec. pp. 181 ss.

<sup>(115)</sup> Così espressamente E. MASSI, *Fine degli ammortizzatori sociali Covid e sospensione dei licenziamenti: una tempesta perfetta*, in *Generazionevincente.it*, 19 giugno 2020.

## Notizie sugli autori

<b>Giada Benincasa</b>	ADAPT Research Fellow
<b>Marina Brollo</b>	Professoressa ordinaria di Diritto del lavoro, Università degli Studi di Udine
<b>Stefano Caffio</b>	Ricercatore a termine RTA, Università degli Studi di Bari, Dipartimento Jonico
<b>Michele Calabria</b>	Dottorando di ricerca, Università degli Studi di Bari, Dipartimento Jonico
<b>M.T.P. Caputi Jambrenghi</b>	Professoressa ordinaria di Diritto amministrativo, Università degli Studi di Bari, Dipartimento Jonico
<b>Alessio Caracciolo</b>	Dottore di ricerca, Università degli Studi di Bari, Dipartimento Jonico
<b>Claudia Carchio</b>	Dottora di ricerca, Università degli Studi di Udine
<b>Lilli Casano</b>	ADAPT Senior Research Fellow
<b>Daniela Caterino</b>	Professoressa ordinaria di Diritto commerciale, Università degli Studi di Bari, Dipartimento Jonico
<b>Francesca Chietera</b>	Avvocata specialista, Matera
<b>Emanuele Dagnino</b>	Ricercatore, Università degli Studi di Modena e Reggio Emilia
<b>Michele Dalla Sega</b>	ADAPT Junior Fellow
<b>Nicola Deleonardis</b>	Dottorando di ricerca, Università degli Studi di Bari, Dipartimento Jonico
<b>Madia Rita Favia</b>	Avvocata specialista, Bari
<b>Giovanna Ficarella</b>	Dottore di ricerca, Università degli Studi di Bari
<b>Valeria Fili</b>	Professoressa ordinaria di Diritto del lavoro, Università degli Studi di Udine
<b>Giovanni Galvan</b>	Esperto di politiche attive del lavoro
<b>Carmela Garofalo</b>	Assegnista di ricerca, Università degli Studi di Udine

<b>Domenico Garofalo</b>	Professore ordinario di Diritto del lavoro, Università degli Studi di Bari
<b>Vincenzo Lamonaca</b>	Dottore di ricerca, Università degli Studi di Bari
<b>Francesco Lombardo</b>	ADAPT Junior Fellow
<b>Luca Mannarelli</b>	Dottore di ricerca, Università degli Studi di Bari, Dipartimento Jonico
<b>Valerio Marini</b>	ADAPT Junior Fellow
<b>Emanuele Massagli</b>	Presidente ADAPT
<b>Caterina Mazzanti</b>	Dottoranda di ricerca, Università degli Studi di Udine
<b>Francesca Nardelli</b>	Dottoranda di ricerca, Università degli Studi di Bari, Dipartimento Jonico
<b>Giacomo Nascetti</b>	ADAPT Junior Fellow
<b>Francesco Nespoli</b>	ADAPT Research Fellow
<b>Francesco Perchinunno</b>	Professore aggregato di Diritto costituzionale, Università degli Studi di Bari
<b>Gianluigi Pezzini</b>	Dottorando di ricerca, Università degli Studi di Udine
<b>Giovanni Pigliararmi</b>	ADAPT Research Fellow
<b>Gianluca Picco</b>	Dottorando di ricerca, Università degli Studi di Udine
<b>Giuseppe Antonio Recchia</b>	Ricercatore RTB, Università degli Studi di Bari
<b>Stefano Rossi</b>	Dottorando di ricerca, Università degli Studi di Bari, Dipartimento Jonico
<b>Elisabetta Sartor</b>	Magistrato, Trieste
<b>Enrico Claudio Schiavone</b>	Professore a contratto SGAM, Università degli Studi di Bari, Dipartimento Jonico
<b>Francesco Seghezzi</b>	Presidente Fondazione ADAPT e assegnista di ricerca, Università degli Studi di Modena e Reggio Emilia
<b>Silvia Spattini</b>	Direttore ADAPT
<b>Federica Stamerra</b>	Dottoranda di ricerca, Università degli Studi di Bari, Dipartimento Jonico
<b>Luca Tegas</b>	Dottorando di ricerca, Università degli Studi di Bari

<b>Laura Tafaro</b>	Professoressa associata di Diritto privato, Università degli Studi di Bari, Dipartimento Jonico
<b>Michele Tiraboschi</b>	Professore ordinario di Diritto del lavoro, Università degli Studi di Modena e Reggio Emilia
<b>Lucia Valente</b>	Professoressa ordinaria di Diritto del lavoro, Università di Roma Sapienza
<b>Alessandro Ventura</b>	Dottore di ricerca, Università degli Studi di Bari
<b>Anna Zilli</b>	Professoressa associata di Diritto del lavoro, Università degli Studi di Udine
<b>Andrea Zoppo</b>	ADAPT Junior Fellow

## ADAPT LABOUR STUDIES E-BOOK SERIES

---

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

1. P. Rausei, M. Tiraboschi (a cura di), *Lavoro: una riforma a metà del guado*, 2012
2. P. Rausei, M. Tiraboschi (a cura di), *Lavoro: una riforma sbagliata*, 2012
3. M. Tiraboschi, *Labour Law and Industrial Relations in Recessionary Times*, 2012
4. Bollettinoadapt.it, *Annuario del lavoro 2012*, 2012
5. AA.VV., *I programmi alla prova*, 2013
6. U. Buratti, L. Casano, L. Petruzzo, *Certificazione delle competenze*, 2013
7. L. Casano (a cura di), *La riforma francese del lavoro: dalla sécurisation alla flexicurity europea?*, 2013
8. F. Fazio, E. Massagli, M. Tiraboschi, *Indice IPCA e contrattazione collettiva*, 2013
9. G. Zilio Grandi, M. Sferrazza, *In attesa della nuova riforma: una rilettura del lavoro a termine*, 2013
10. M. Tiraboschi (a cura di), *Interventi urgenti per la promozione dell'occupazione, in particolare giovanile, e della coesione sociale*, 2013
11. U. Buratti, *Proposte per un lavoro pubblico non burocratico*, 2013
12. A. Sánchez-Castañeda, C. Reynoso Castillo, B. Palli, *Il subappalto: un fenomeno globale*, 2013
13. A. Maresca, V. Berti, E. Giorgi, L. Lama, R. Lama, A. Lepore, D. Mezzacapo, F. Schiavetti, *La RSA dopo la sentenza della Corte costituzionale 23 luglio 2013, n. 231*, 2013
14. F. Carinci, *Il diritto del lavoro in Italia: a proposito del rapporto tra Scuole, Maestri e Allievi*, 2013
15. G. Zilio Grandi, E. Massagli (a cura di), *Dal decreto-legge n. 76/2013 alla legge n. 99/2013 e circolari "correttive": schede di sintesi*, 2013
16. G. Bertagna, U. Buratti, F. Fazio, M. Tiraboschi (a cura di), *La regolazione dei tirocini formativi in Italia dopo la legge Fornero*, 2013
17. R. Zucaro (a cura di), *I licenziamenti in Italia e Germania*, 2013
18. Bollettinoadapt.it, *Annuario del lavoro 2013*, 2013
19. L. Mella Méndez, *Violencia, riesgos psicosociales y salud en el trabajo*, 2014
20. F. Carinci (a cura di), *Legge o contrattazione? Una risposta sulla rappresentanza sindacale a Corte costituzionale n. 231/2013*, 2014

21. M. Tiraboschi (a cura di), *Jobs Act – Le misure per favorire il rilancio dell’occupazione, riformare il mercato del lavoro ed il sistema delle tutele*, 2014
22. M. Tiraboschi (a cura di), *Decreto-legge 20 marzo 2014, n. 34. Disposizioni urgenti per favorire il rilancio dell’occupazione e per la semplificazione degli adempimenti a carico delle imprese – Prime interpretazioni e valutazioni di sistema*, 2014
23. G. Gamberini (a cura di), *Progettare per modernizzare. Il Codice semplificato del lavoro*, 2014
24. U. Buratti, C. Piovesan, M. Tiraboschi (a cura di), *Apprendistato: quadro comparato e buone prassi*, 2014
25. M. Tiraboschi (a cura di), *Jobs Act: il cantiere aperto delle riforme del lavoro*, 2014
26. F. Carinci (a cura di), *Il Testo Unico sulla rappresentanza 10 gennaio 2014*, 2014
27. S. Varva (a cura di), *Malattie croniche e lavoro. Una prima rassegna ragionata della letteratura di riferimento*, 2014
28. R. Scolastici, *Scritti scelti di lavoro e relazioni industriali*, 2014
29. M. Tiraboschi (a cura di), *Catastrofi naturali, disastri tecnologici, lavoro e welfare*, 2014
30. F. Carinci, G. Zilio Grandi (a cura di), *La politica del lavoro del Governo Renzi – Atto I*, 2014
31. E. Massagli (a cura di), *Il welfare aziendale territoriale per la micro, piccola e media impresa italiana. Un’indagine ricostruttiva*, 2014
32. F. Carinci (a cura di), *La politica del lavoro del Governo Renzi – Atto II*, 2014
33. S. Stefanovichj, *La disabilità e la non autosufficienza nella contrattazione collettiva italiana, alla luce della Strategia europea sulla disabilità 2010-2020*, 2014
34. AA.VV., *Crisi economica e riforme del lavoro in Francia, Germania, Italia e Spagna*, 2014
35. Bollettinoadapt.it, *Annuario del lavoro 2014*, 2014
36. M. Tiraboschi (a cura di), *Occupabilità, lavoro e tutele delle persone con malattie croniche*, 2015
37. F. Carinci, M. Tiraboschi (a cura di), *I decreti attuativi del Jobs Act: prima lettura e interpretazioni*, 2015
38. M. Soldera, *Dieci anni di staff leasing. La somministrazione di lavoro a tempo indeterminato nell’esperienza concreta*, 2015
39. M. Tiraboschi, *Labour Law and Industrial Relations in Recessionary Times*, 2015
40. F. Carinci (a cura di), *La politica del lavoro del Governo Renzi. Atti del X Seminario di Bertinoro-Bologna del 23-24 ottobre 2014*, 2015
41. F. Carinci, *Il tramonto dello Statuto dei lavoratori*, 2015

42. U. Buratti, S. Caroli, E. Massagli (a cura di), *Gli spazi per la valorizzazione dell'alternanza scuola-lavoro*, in collaborazione con IRPET, 2015
43. U. Buratti, G. Rosolen, F. Seghezzi (a cura di), *Garanzia Giovani, un anno dopo. Analisi e proposte*, 2015
44. D. Mosca, P. Tomassetti (a cura di), *La trasformazione del lavoro nei contratti aziendali*, 2015
45. M. Tiraboschi, *Prima lettura del decreto legislativo n. 81/2015 recante la disciplina organica dei contratti di lavoro*, 2015
46. F. Carinci, C. Cester (a cura di), *Il licenziamento all'indomani del d.lgs. n. 23/2015*, 2015
47. F. Nespoli, F. Seghezzi, M. Tiraboschi (a cura di), *Il Jobs Act dal progetto alla attuazione*, 2015
48. F. Carinci (a cura di), *Commento al d.lgs. 15 giugno 2015, n. 81: le tipologie contrattuali e lo jus variandi*, 2015
49. Studio Legale Tributario D. Stevanato (a cura di), *Introduzione al processo tributario*, in collaborazione con ADAPT ANCL Padova e Regione Veneto, 2015
50. E. Dagnino, M. Tiraboschi (a cura di), *Verso il futuro del lavoro*, 2016
51. S. Santagata (a cura di), *Lavoro e formazione in carcere*, 2016
52. A. Cassandro, G. Cazzola (a cura di), *Il c.d. Jobs Act e i decreti attuativi in sintesi operativa*, 2016
53. M. Del Conte, S. Malandrini, M. Tiraboschi (a cura di), *Italia-Germania, una comparazione dei livelli di competitività industriale*, 2016
54. F. Carinci (a cura di), *Jobs Act: un primo bilancio. Atti del XI Seminario di Bertinoro-Bologna del 22-23 ottobre 2015*, 2016
55. G. Rosolen, F. Seghezzi (a cura di), *Garanzia Giovani due anni dopo. Analisi e proposte*, 2016
56. L. Casano, G. Imperatori, C. Tourres (a cura di), *Loi travail: prima analisi e lettura. Una tappa verso lo "Statuto dei lavori" di Marco Biagi?*, 2016
57. G. Polillo, *ROMA – reset. Una terapia contro il dissesto*, 2016
58. J.L. Gil y Gil (dir.), T. Ushakova (coord.), *Comercio y justicia social en un mundo globalizado*, 2016
59. F. Perciavalle, P. Tomassetti (a cura di), *Il premio di risultato nella contrattazione aziendale*, 2016
60. M. Sacconi, E. Massagli (a cura di), *Le relazioni di prossimità nel lavoro 4.0*, 2016
61. Bollettinoadapt.it, *Annuario del lavoro 2016*, 2016
62. E. Dagnino, F. Nespoli, F. Seghezzi (a cura di), *La nuova grande trasformazione del lavoro. Lavoro futuro: analisi e proposte dei ricercatori ADAPT*, 2017

63. G. Cazzola, D. Comegna, *Legge di bilancio 2017: i provvedimenti in materia di assistenza e previdenza*, 2017
64. S. Fernández Martínez, M. Tiraboschi (a cura di), *Lavoro e malattie croniche*, 2017
65. E. Prodi, F. Seghezzi, M. Tiraboschi (a cura di), *Il piano Industria 4.0 un anno dopo*, 2017
66. E. Massagli (a cura di), *Dall'alternanza scuola-lavoro all'integrazione formativa*, 2017
67. G. Cazzola, *Storie di sindacalisti*, 2017
68. S. Bruzzone (a cura di), *Salute e persona: nella formazione, nel lavoro e nel welfare*, 2017
69. A. Corbo, F. D'Addio, L.M. Pelusi, M. Tiraboschi (a cura di), *Tirocini extracurricolari: i primi recepimenti regionali delle linee guida del 25 maggio 2017*, 2017
70. AA.VV., *Un anno di Bollettino ADAPT*, 2017
71. E. Massagli, F. Nespoli, F. Seghezzi (a cura di), *Elezioni 2018: il lavoro nei programmi dei partiti*, 2018
72. V. Ferro, M. Menegotto, F. Seghezzi (a cura di), *Il lavoro temporaneo tra contratti a termine e somministrazione. Prima analisi in vista del c.d. decreto dignità*, 2018
73. M. Menegotto, F. Seghezzi, S. Spattini (a cura di), *Misure per il contrasto al precariato: primo commento al decreto-legge n. 87/2018 (c.d. decreto dignità)*, 2018
74. A. Rosafalco, *Politiche migratorie e diritto del lavoro*, 2018
75. S. Fernández Martínez, *La permanencia de los trabajadores con enfermedades crónicas en el mercado de trabajo. Una perspectiva jurídica*, 2018
76. M. Menegotto, P. Rausei, P. Tomassetti (a cura di), *Decreto dignità. Commentario al d.l. n. 87/2018 convertito dalla l. n. 96/2018*, 2018
77. AA.VV., *Un anno di Bollettino ADAPT – 2018*, 2019
78. L. Casano, E. Massagli, E. Prodi, F. Seghezzi, M. Tiraboschi, *Una alleanza tra mondo della ricerca e imprese per l'occupazione dei giovani Per una via italiana al modello Fraunhofer Gesellschaft*, 2019
79. M. Marocco, S. Spattini (a cura di), *Diritto al lavoro, contrasto alla povertà, politica attiva, inclusione sociale: le tante (troppe?) funzioni del reddito di cittadinanza all'italiana. Primo commento al d.l. n. 4/2019*, 2019
80. A. Cezza, *Management by Objectives e relazioni industriali: dalla teoria al caso Ducati Motor Holding S.p.A.*, 2019
81. S. Negri, *Lavorare in un parco di divertimento: relazioni con gli ospiti, legami sociali e standardizzazione*, 2019
82. P. Manzella, *The Words of (Italian) Labour Law*, 2019
83. AA.VV., *Un anno di Bollettino ADAPT – 2019*, 2019

84. G.L. Macrì, *La istituzione della figura del navigator a supporto dell'attuazione del reddito di cittadinanza*, 2020
85. G. Mieli, A.D. Mieli, *Il rapporto di lavoro bancario. Cento anni di contrattazione*, 2020
86. C. Natullo, *Human Resources Management challenges. An international comparative study of Charitable Organisations*, 2020

# SOCI ADAPT

Adecco Group	Cremonini	Gi Group
ANC	Danone	Heineken
ANCL Veneto	Day Ristoservice	Ifoa
Angelini	Edenred Italia	IHI Charging Systems International
Aninsei	Elettra Sincrotone Trieste	Inail
Assindustria Venetocentro	Enel	LavoroPiù
Assoimprenditori Alto Adige	Eni	Manageritalia
Assolavoro	ERG	Manpower
Assolombarda	Esselunga	Manutencoop
ASSTRA	Farminindustria	MCL
Bracco Imaging	Federalberghi	Nexi Payments
Brembo	Federdistribuzione	Randstad Italia
Cisl	FederlegnoArredo	Sanofi
CNA	Federmanager	Scuola Centrale Formazione
COESIA	Federmeccanica	SNFIA
Coldiretti	Femca-Cisl	Sodexo Motivation Solutions Italia
Confagricoltura Verona	Fiabilis	Synergie Italia
Confartigianato	Fim-Cisl	UBI Banca
Confcommercio	Fincantieri	UGL
Confcooperative	Fipe	UILTEC
Confesercenti	Fisascat	Umana
Confimi Industria	Fondazione Bruno Kessler	Unindustria Reggio Emilia
Confindustria Bergamo	Fondazione Fai-Cisl	W.Training
Confindustria Verona	Fondazione Mach	World Employment Confederation
Confprofessioni		
Coopfond-Legacoop nazionale	Generali Italia	

# ADAPT LABOUR STUDIES E-BOOK SERIES

---

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

