



Numero 2 / 2021

**Claudia Carchio**

**Sostegno al reddito e interventi emergenziali  
nella crisi pandemica**

# Sostegno al reddito e interventi emergenziali nella crisi pandemica

Claudia Carchio

*Assegnista di ricerca nell'Università di Bologna*

*Conferenza Annuale AISRI GIOVANI 2021*

*“Lavoro e relazioni industriali nella (post) pandemia”*

SOMMARIO: 1. Il sistema di sostegno al reddito da lavoro nell'emergenza tra deroghe e specialità – 2. L'aspirazione universalistica del sistema di integrazione al reddito speciale dell'emergenza. – 2.1 La cassa integrazione guadagni speciale e in deroga e l'assegno ordinario con causale Covid-19. – 2.2 La tutela indennitaria per i lavoratori atipici e autonomi. – 3. La copertura finanziaria degli ammortizzatori sociali e l'intervento delle istituzioni europee per la tutela dei redditi – 4. Osservazioni conclusive

## **1. Il sistema di sostegno al reddito da lavoro nell'emergenza tra deroghe e specialità**

L'impianto normativo apprestato al fine di arginare gli effetti della crisi pandemica sul tessuto produttivo nazionale<sup>1</sup> ha poggiato in larga parte sul ricorso agli strumenti di tutela del reddito in costanza di rapporto di lavoro che, pur inserendosi nel contesto di una più ampia disciplina emergenziale, hanno rappresentato il fulcro della tutela per le aziende e i lavoratori nell'ottica di preservare, per quanto possibile, l'occupazione e, con essa, la tenuta del sistema sociale.

Nel corso dell'anno a cavallo tra il 2020 e il 2021, la copiosa decretazione d'urgenza adottata dall'Esecutivo<sup>2</sup> ha prodotto un vero e proprio *corpus*

---

<sup>1</sup> Trattasi del d.l. n. 18/2020, conv. con mod. in l. n. 27/2020, c.d. “Decreto cura Italia”, d.l. n. 34/2020 conv. con mod. in l. n. 77/2020, c.d. “Decreto rilancio”, d.l. n. 104/2020 conv. con mod. in l. n. 126/2020, c.d. “Decreto agosto”, d.l. n. 137/2020, d.l. n. 149/2020, d.l. n. 154/2020, d.l. n. 157/2020, tutti conv. con mod. in l. n. 176/2020 c.d. “Decreto ristori”; l. n. 178/2020, legge di bilancio 2021; da ultimo v. d.l. n. 41/2021 c.d. “Decreto sostegni”.

<sup>2</sup> Critici rispetto alla tecnica legislativa utilizzata in materia di ammortizzatori sociali D. MESITI, *La tutela previdenziale temporanea speciale dei lavoratori nell'emergenza COVID-19*, in A. PILEGGI (a cura di), *op. cit.*, 115 ss., spec. 121; D. GAROFALO, *La disoccupazione da pandemia: come passare dall'assistenzialismo di Stato ad una nuova politica per l'occupazione*, in *Id.* (a cura di), *Covid-19 e sostegno al reddito*, in D. GAROFALO, M. TIRABOSCHI, V. FILI, F. SEGHEZZI (a cura di), *op. cit.*, 2; cfr. anche 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), *Il diritto del lavoro dell'emergenza epidemiologica*, in *LPO, e-book*, 2020, 43 ss., spec. 48, che sottolinea come «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».

normativo speciale per il sostegno al reddito da lavoro, le cui fila sono andate ingrossandosi di pari passo con la diffusione del virus, l'inasprimento delle misure di contenimento sul territorio nazionale e la reiterata proroga dello stato di emergenza<sup>3</sup>.

Tale disciplina, autonoma e distinta da quella standard di cui al d.lgs. n. 148/2015<sup>4</sup>, ha, da un lato, fatto affidamento sui consolidati sistemi di integrazione reddituale della CIG e dei Fondi di solidarietà bilaterali per i lavoratori subordinati, pur se adattati alle esigenze contingenti e, dall'altro lato, ha introdotto forme di tutela indennitaria per i prestatori di lavoro "atipici" e per quelli autonomi che - soprattutto con riferimento a questi ultimi - rappresenta una novità rispetto alle tradizionali forme di tutela proprie della legislazione pre-pandemica.

Pur trattandosi di misure ontologicamente temporanee, in quanto destinate ad operare nel corso della crisi emergenziale, il prolungarsi di quest'ultima ne sta determinando una sostanziale stabilizzazione, per mezzo della costante estensione dei periodi di fruizione degli ammortizzatori sociali speciali (la cui durata complessiva nel momento in cui si scrive si attesta tra i 17 e i 18 mesi a seconda del tipo di prestazione) e del ripetuto rifinanziamento del sistema delle indennità<sup>5</sup>.

Si delinea, quindi, un sempre più marcato scostamento dal disegno razionalizzatore che aveva contraddistinto la riforma degli ammortizzatori sociali del 2012-2015, la quale, nell'ottica di dare una sistematizzazione compiuta alla materia, aveva posto tra i suoi principi cardine proprio la fine degli ammortizzatori in deroga<sup>6</sup>. Le disposizioni speciali e gli interventi "eccezionali" stanno, invece, caratterizzando il panorama normativo contemporaneo che, non solo non ha di fatto mai visto l'abrogazione totale delle misure derogatorie<sup>7</sup>,

---

<sup>3</sup> V. d.l. n. 2/2021, che ha fatto seguito all'Ordinanza del Consiglio dei Ministri del 13 gennaio 2021, prorogando al 30 aprile 2021 lo stato di emergenza in conseguenza del rischio sanitario connesso all'insorgenza di patologie derivanti da agenti virali trasmissibili, nella specie il Covid-19.

<sup>4</sup> Sulla riforma degli ammortizzatori sociali in costanza di rapporto di lavoro di cui al d.lgs. n. 148/2015 si rinvia per tutti a E. BALLETTI, D. GAROFALO (a cura di), *La riforma della Cassa Integrazione guadagni nel Jobs Act 2*, Bari, 2016.

<sup>5</sup> V. da ultimo le previsioni contenute nella l. n. 178/2020 (legge di bilancio 2021).

<sup>6</sup> V. artt. 3, c. 1, e 2, cc. 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 (art. 7, c. 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>7</sup> La normativa emergenziale rappresenta, in tal senso, solo una delle numerose discipline derogatorie, ma si possono ricordare, tra i più significativi interventi di CIGD adottati dopo a partire dal 2012 quelli ex art. 1, cc. 299, 253-255, l. n. 228/2012 (legge finanziaria per il 2013), art. 4, c. 1, l. n. 85/2013, art. 1, c. 1, l. n. 90/2013 (di conv. del d.l. n. 63/2013), artt. 21, c. 4, 42, cc. 3 e 4, d.lgs. n. 148/2015, art. 1, cc. 304 e 307, l. n. 208/2015, art. 2, c. 1, lett. f, n. 3, d.lgs. n. 185/2016, poi

sostitutive o ampliative degli strumenti di sostegno al reddito tradizionale, ma ne ha, anzi, determinato una sorta di *upgrade*<sup>8</sup>.

L'emergenza pandemica sta, quindi, mostrando i "nervi scoperti" del nostro sistema di tutela contro la disoccupazione, primi fra tutti la c.d. universalità selettiva e il ricorso a meccanismi di finanziamento para-assicurativo delle prestazioni che, nella "normale" ciclicità con cui tendono a susseguirsi le crisi occupazionali (vedi quella attuale, ma anche quella indotta dalla crisi economico-finanziaria del 2008), spingono il legislatore ad adottare misure straordinarie che, in deroga alla normativa ordinaria, ne ampliano l'ambito della tutela in uno con il sostegno della finanza pubblica.

In tale conteso, se da un lato, giungono<sup>9</sup> istanze per una riforma complessiva della disciplina degli ammortizzatori in costanza di rapporto di lavoro (oltre che dei trattamenti di disoccupazione e del sistema delle politiche attive del lavoro), dall'altro lato, il rischio è che l'apparato normativo dell'emergenza, nato come transitorio ed eccezionale finisca poi per stabilizzarsi<sup>10</sup>, dando luogo ad una ibridazione del sistema, seguendo quella "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>11</sup>.

---

modificato dall'art. 3, c. 1, lett. a, b, c, d.l. n. 244/2016, conv. in l. n. 19/2017, che ha introdotto il c. 11-bis, all'art. 44, d.lgs. n. 148/2015, art. 53-ter, d.l. n. 50/2017, conv. in l. n. 96/2017, art. 1, c. 1067, l. n. 205/2017, art. 44, d.l. n. 109/2018, conv. in l. n. 130/2018.

<sup>8</sup> Così D. GAROFALO, *Ammortizzatori sociali in deroga e "Covid-19": un'"analisi in deroga"*, in ID. (a cura di), *Covid-19 e sostegno al reddito*, in D. GAROFALO, M. TIRABOSCHI, V. FILÌ, F. SEGHEZZI (a cura di), *Welfare e lavoro nella emergenza epidemiologica. Contributo sulla nuova questione sociale*, Adapt Labour Studies, e-Book series n. 91, Vol. III, 156; sia consentito anche il rinvio a C. CARCHIO, *Gli ammortizzatori sociali alla prova dell'emergenza Covid-19: un'ennesima conferma*, in *LG*, 2020, 5, 467 ss.

<sup>9</sup> V. la proposta elaborata dalla commissione di esperti nominata a luglio 2020 dall'allora Ministra del Lavoro Catalfo, tra le cui linee direttrici vi era: l'abrogazione di istituti come la CIGD e il FIS, estendendo la CIGS a tutti i settori produttivi e a tutte le imprese, a prescindere dal numero di occupati e rendendo strutturale l'intervento per cessazione dell'attività; la previsione di una nuova causale CIGO per le calamità naturali e gli stati di emergenza dichiarati con d.p.c.m.; l'introduzione di un ammortizzatore sociale per i lavoratori autonomi; l'ampliamento dei termini di fruizione massima delle prestazioni, aumentando altresì i tetti del sussidio e prevedendo un modello di finanziamento inizialmente gravante sulla fiscalità generale, ma basato, a regime, sul meccanismo assicurativo con contribuzione a carico dei datori di lavoro e dei lavoratori; in proposito cfr. C. TUCCI, *Ammortizzatori e disoccupazione: così cambiano (e si estendono) i sussidi*, in *Il Sole24ore*, 9 ottobre 2020.

<sup>10</sup> In proposito v. M. MISCIONE, *Il diritto del lavoro in prospettiva coronavirus*, in *DPL*, 2020, 22, 1359 ss.; M. CINELLI, «*Il welfare al tempo della pandemia*». *Note a margine, pensando al «dopo»*, in *RDSS*, 2020, 2, 301 ss.

<sup>11</sup> Cfr. G.G. BALANDI, *Tutela del reddito e mercato del lavoro nell'ordinamento italiano*, Milano, 1984, 104 ss.; F. LISO, *Gli ammortizzatori sociali*, in L. GUERZONI (a cura di), *La riforma del welfare – Dieci anni dopo la «Commissione Onofri»*, Bologna, 2008; V. FERRANTE, *Recenti evoluzioni nella*

## 2. L'aspirazione universalistica del sistema di integrazione al reddito speciale dell'emergenza

Come si è già accennato, la normativa adottata a partire dal d.l. n. 18/2020 ha congegnato un impianto normativo molto articolato, il cui obiettivo è stato quello di assicurare una tutela universalistica<sup>12</sup>, rivolta cioè a tutti coloro che abbiano perso, in tutto o in parte, il proprio reddito a causa dei provvedimenti messi in atto per contenere l'emergenza epidemiologica.

In questo contesto, l'intervento dello Stato è stato ampio ed incisivo, in quanto teso a tutelare tanto i lavoratori, a prescindere dalla natura giuridica del rapporto contrattuale sottostante alla loro attività di lavoro, quanto le imprese, paralizzate dal blocco, prima totale e simultaneo e poi parziale e graduato, delle attività produttive<sup>13</sup>.

Una simile considerazione trova conferma nella vasta gamma di strumenti di sostegno al reddito previsti, che spazia dai più tradizionali ammortizzatori sociali in favore dei prestatori di lavoro dipendenti, quali la CIG, anche in deroga, e le prestazioni dei Fondi bilaterali di sostegno al reddito<sup>14</sup>, a provvidenze di natura indennitaria *una tantum* concesse alle categorie di lavoratori altrimenti escluse dal tradizionale sistema di sicurezza sociale per la tutela del reddito in caso di sospensione del rapporto o dell'attività di lavoro.

Invero, gli ammortizzatori sociali speciali e in deroga, la cui struttura replica, in buona sostanza, quella propria del sistema ordinario di sostegno al reddito, sono stati affiancati da un'altra forma di tutela eccezionale e particolarmente incisiva contro la disoccupazione, il blocco dei licenziamenti economici<sup>15</sup>.

---

*disciplina degli ammortizzatori sociali: fra sostegno alla riduzione dell'orario e generalizzazione delle tutele*, in *DRI*, 2009, 4, 918 ss.; D. GAROFALO, *Gli ammortizzatori sociali in deroga*, Milano, 2010, 5.

<sup>12</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>13</sup> Con il d.P.C.M. 11 marzo 2020 sono state sospese le attività a maggior rischio di contagio e successivamente, con il d.P.C.M. 22 marzo 2020 in attuazione del d.l. n. 6/2020, il Governo ha disposto, «allo scopo di contrastare e contenere il diffondersi del virus Covid-19», la sospensione di «tutte le attività produttive e commerciali, sull'intero territorio nazionale» ad esclusione delle «attività che erogano servizi di pubblica utilità, nonché servizi essenziali di cui alla Legge 12 giugno 1990, n. 146»; con i d.P.C.M. del 4 maggio 2020 e del 17 maggio 2020 è stata prevista la graduale ripresa delle attività produttive; d.P.C.M. 25 ottobre 2020 che ha limitato fortemente l'esercizio di numerose attività sino al 24 novembre 2020; d.P.C.M. 3 novembre 2020, che ha individuato tre aree (gialla, arancione e rossa), corrispondenti ai differenti tassi epidemici rilevati nelle varie Regioni, e ad altrettanti scenari di rischio, in relazioni ai quali sono previste misure modulari.

<sup>14</sup> Cfr. Titolo II, Capo I, d.l. n. 18/2020 e s.m.i., artt. 19-22-*quinquies*.

<sup>15</sup> Sul blocco dei licenziamenti ex art. 46, d.l. n. 18/2020 e sulle conseguenze in caso di sua violazione cfr. M. MISCIONE, *Il Diritto del lavoro ai tempi orribili del coronavirus*, in *LG*, 2020, 4, 221 ss.; A. RIPA, S. GARZENA, *Coronavirus e divieti di licenziamento: più dubbi che indicazioni*, in *Dir. Prat.*

Le due misure hanno infatti operato in stretta correlazione, giacché l'integrazione reddituale non è stata esclusivamente finalizzata a limitare gli effetti derivanti dalla sospensione e/o riduzione dell'attività lavorativa durante la pandemia (escludendo le conseguenze derivati dall'applicazione dei principi civilistici *ex artt.* 1218 ss.<sup>16</sup>), ma ha anche garantito un sostegno alle imprese costrette a mantenere in forza tutti i rapporti di lavoro al di là della effettiva necessità di manodopera<sup>17</sup>. È, del resto, proprio la predisposizione di un contrappeso che ammortizzi l'inattività e il mancato conseguimento del profitto, che ha allontanare il rischio di declaratoria di incostituzionalità della norma sul divieto di licenziamento per contrasto con l'art. 41, c. 1, Cost.<sup>18</sup>.

---

*Lav.*, 2020, 14, 871 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, instant book* della Consulta giuridica della Cgil, Roma, 2020, n. 1, 205 ss.; M. DE LUCA, *Blocco dei licenziamenti al tempo del Covid-19: alla ricerca delle tipologie di licenziamento che ne risultano investite (note minime)*, in *WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona".IT* – 424/2020; P. PASSALACQUA, *I limiti al licenziamento nel D.L. n. 18 del 2020* e A. PRETEROTI, A. DELOGU, *I licenziamenti collettivi e individuali al tempo del coronavirus*, entrambi in A. PILEGGI (a cura di), op.cit.; C. ZOLI, *La tutela dell'occupazione nell'emergenza epidemiologica fra garantismo e condizionalità*, in *Labor*, 2020, 439 ss.; sulle modifiche apportate dai d.l. nn. 34 e 104 del 2020 cfr. P. STERN, *Divieto di licenziamento nell'emergenza Covid-19. E se le aziende hanno licenziato?*, in *Quotidiano IPSOA*, 9 giugno 2020; A. MARESCA, *La flessibilità del divieto di licenziamento per Covid (prime riflessioni sull'art. 14 D.L. n. 104/2020)*, in *Labor*, 2020; A. ZAMBELLI, *Decreto Agosto: esiste davvero un divieto generalizzato di licenziare?*, in *GL.*, 2020, 35, 19 ss.; F. SCARPELLI, *I licenziamenti economici come (temporanea) extrema ratio: la proroga del blocco nel D.L. n.104/2020*, in *Conversazioni sul lavoro dedicate a Giuseppe Pera, Virus, stato di eccezione e scelte tragiche. Le politiche del lavoro, economiche e sociali e la tutela dei diritti fondamentali nei tempi incerti dell'emergenza sanitaria e della crisi. La costruzione di un nuovo diritto del lavoro.*

<sup>16</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, il quale sottolinea come «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»; sul tema v. anche C. MAZZANTI, *Sospensione dell'attività e mora credendi*, in D. GAROFALO (a cura di), *Covid-19 e sostegno al reddito* in D. GAROFALO, M. TIRABOSCHI, V. FILI, F. SEGHEZZI (a cura di), op.cit., 5 ss.

<sup>17</sup> In proposito v. F. CHIETERA, *Covid e licenziamenti*, in A. PILEGGI (a cura di), op. cit., 2020, 150 che ben ha chiarito come il divieto in parola abbia riguardato anche i licenziamenti che trovano giustificazioni autonome rispetto all'emergenza pandemica e ai suoi effetti economici e organizzativi, essendo, la *ratio* della norma, di evitare i licenziamenti non "a causa" del coronavirus, ma "nel periodo" del coronavirus.

<sup>18</sup> V. in proposito F. STAMERRA, *I licenziamenti economici "impossibili" dal Secondo dopoguerra al Covid-19*, in D. GAROFALO (a cura di), *Covid-19 e sostegno alle imprese e alle pubbliche amministrazioni*, in D. GAROFALO, M. TIRABOSCHI, V. FILI, F. SEGHEZZI (a cura di), op.cit., 47 ss., spec. 78;

## 2.1 La cassa integrazione guadagni speciale e in deroga e l'assegno ordinario con causale Covid-19

La scelta di utilizzare, nel corso dell'emergenza, un sistema di sostegno al reddito analogo a quello consolidato di cui al d.lgs. n. 148/2015 implica che i trattamenti speciali con causale Covid-19 rimangano ciascuno incardinato entro le categorizzazioni proprie del modello ordinario. Ne consegue, non solo la necessità di mutuare le regole interpretative e di sistema proprie di quella normativa al fine di risolvere eventuali problemi applicativi<sup>19</sup>, ma anche, e soprattutto, la riproposizione del medesimo meccanismo di individuazione dell'ambito di applicazione soggettivo dei diversi trattamenti<sup>20</sup>.

Al pari del sistema ordinario degli ammortizzatori sociali in costanza di rapporto, che riserva solo ad alcune categorie di datori di lavoro, individuate sulla base del settore d'appartenenza e delle dimensioni occupazionali, le prestazioni di CIGO e CIGS<sup>21</sup>, con intervento sussidiario dei Fondi bilaterali di sostegno al reddito per le imprese di minori dimensioni<sup>22</sup>, anche le forme di

---

E. GRAGNOLI, *L'insopprimibile libertà di cessare l'impresa e l'illiceità del divieto di licenziamento*, in *MGL*, 2020, 3, 607 ss.; G. PROIA, *Divieto di licenziamento e principi costituzionali*, in *MGL*, 2020, 3, 683 ss.; P. IERVOLINO, *Sospensione ('rectius' nullità) dei licenziamenti economici per il COVID - 19 e dubbi di legittimità costituzionale*, in *Giustiziacivile.com*, 2020, 4, 6-7; E. MASSI, *Le sospensioni dei licenziamenti per GMO ai tempi del coronavirus*, in *DPL*, 2020, 23, 1440.

<sup>19</sup> Così M. FAIOLI, *La prospettiva del more than just per il sostegno al reddito durante e dopo la pandemia*, in *RDSS*, 2020, 2, 410 ss., spec. 412.

<sup>20</sup> Uno dei temi che sin dall'adozione della normativa emergenziale in materia di ammortizzatori sociali ha destato dubbi interpretativi riguarda proprio 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.; in proposito, va osservato che la prestazione CIGO sostitutiva della CIGS è accessibile unicamente ai datori di lavoro che siano sottoposti, oltre che alla disciplina della CIGS, anche alla disciplina della CIGO ex art. 10, d.lgs. n. 148/2015; diversamente, le imprese non titolate ad accedere alla CIGO, possono presentare domanda di CIGD ex art. 22, d.l. n. 18/2020; cfr. msg. Inps n. 1287, 20 marzo 2020 e circ. Inps nn. 47 e 84 del 2020, nonché circ. Min. lav. n. 8/2020; in dottrina cfr. G. PIGLIALARMI, S. SPATTINI, *Emergenza Covid-19: incertezze sull'applicazione della Cassa in deroga alle imprese commerciali con più di 50 dipendenti*, in *Bollettino ADAPT* del 30 marzo 2020, n. 13.

<sup>21</sup> V. artt. 10 e 20, d.lgs. n. 148/2015, che individuano rispettivamente il campo di applicazione per CIGO e CIGS.

<sup>22</sup> Sul sistema dei Fondi di solidarietà bilaterali delineato dalla l. n. 92/2012 e dal d.lgs. n. 148/2015 v. 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 *MGLav.*, 2012, 7, 587 ss.; D. GAROFALO, *Gli ammortizzatori sociali*, in F. CARINCI - M. MISCIONE (a cura di), *Commentario alla riforma Fornero*, in *DPL.*, 2012, suppl. n. 33, 166 ss.; G. FERRARO, *Ammortizzatori sociali e licenziamenti collettivi nella riforma del mercato del lavoro*, in *WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona".IT*, 2012, n. 143, 15; M. LAI, *I fondi bilaterali di solidarietà*, in *Boll. ADAPT*, 12 luglio 2012, 1 ss.; M. SQUEGLIA, *Previdenza contrattuale e fondi di solidarietà bilaterali*, in *DRI*, 2012, 3, 628 ss.; S. RENGA, *Bilateralità e sostegno del reddito tra autonomia ed eteronomia*, Cedam, Padova, 2013; V. BAVARO, *Pubblico e privato nei fondi bilaterali di solidarietà*, in P. CHIECO (a cura di), *Flessibilità e tutele nel lavoro*, Cacucci, Bari, 2013, 555 ss.; D. GAROFALO, *La tutela della disoccupazione tra sostegno al reddito e incentivo alla ricollocazione*, in M. PERSIANI, F. CARINCI (diretto da), *Trattato di diritto del Lavoro*, in M. BROLLO (a cura di), *Il mercato*

tutela introdotte per l'emergenza sanitaria sono destinate ad operare in ambiti selezionati e con prestazioni differenziate<sup>23</sup>.

Tuttavia, stante la necessità di affrontare una crisi globale e generalizzata, il legislatore dell'emergenza, a partire dal d.l. n. 18/2020, ha disposto un potenziamento del sistema tradizionale, volto precipuamente a superarne la ontologica selettività al fine di universalizzare la tutela e coprire una più ampia platea di lavoratori. In tal senso, il sistema speciale<sup>24</sup> ha previsto, unificandole grazie all'introduzione della causale comune Covid-19, non solo un'ipotesi di CIGO<sup>25</sup> cui possono accedere anche le imprese che, trovandosi già in CIGS, sono state costrette a sospendere il programma in atto a causa del blocco o della riduzione dell'attività lavorativa<sup>26</sup>, ma anche una estensione dell'ambito di operatività dei Fondi bilaterali di sostegno al reddito mediante l'inclusione tra i beneficiari delle prestazioni del Fondo di Integrazione Salariale (FIS) dei lavoratori impiegati in aziende che occupano più di 5 dipendenti<sup>27</sup> ed una nuova ipotesi di cassa integrazione guadagni in deroga (d'ora in poi CIGD) per le

---

*del lavoro*, Cedam, Padova, 2013, vol. VI, 544 ss.; F. LISO, *Il "nuovo" trattamento di disoccupazione*, in *Riv. Dir. Sic. Soc.*, 2013, 1, 1 ss.; ID., *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*, Torino, 2013, 521 ss.; S. GIUBBONI, *I fondi bilaterali di solidarietà nel prisma della riforma degli ammortizzatori sociali*, in *DLRI*, 2014, 4, 715 ss.; L. VENDITTI, *Gli ammortizzatori "privati"*, in E. BALLETTI, D. GAROFALO (a cura di), *op.cit.*, 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"*, Padova, 2016, 407 ss.

<sup>23</sup> L'alternativa sarebbe stata quella di istituire un meccanismo generalizzato di CIGD 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, così come suggerito, ad esempio, dall'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 <http://www.senato.it>.

<sup>24</sup> Qualificano gli ammortizzatori sociali di cui al d.l. n. 18/2020 e s.m.i. come speciali D. MESITI, *La tutela previdenziale temporanea speciale dei lavoratori nell'emergenza COVID-19*, in A. PILEGGI (a cura di), *op. cit.*, 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), *op. cit.*, 167 ss.; G.I. VIGLIOTTI, *Note sulla cassa integrazione in deroga al tempo del diritto emergenziale*, in *Giustiziacivile.com*, 28 aprile 2020, 4; S. ROSSI, *Il Fondo di integrazione salariale al tempo del Covid-19*, *cit.*, 471 ss.; sia consentito anche il rinvio a C. CARCHIO, *Emergenza epidemiologica e strumenti di sostegno al reddito: la cassa integrazione guadagni con causale "Covid-19"*, in D. GAROFALO (a cura di), *Covid-19 e sostegno al reddito*, in D. GAROFALO, M. TIRABOSCHI, V. FILÌ, F. SEGHEZZI (a cura di), *op. cit.*, Vol. III, 19 ss.

<sup>25</sup> Art. 19, d.l. n. 18/2020 e s.m.i. e art. 1, d.l. n. 104/2020 e s.m.i.

<sup>26</sup> Art. 20, d.l. n. 18/2020 e s.m.i.

<sup>27</sup> Art. 21, d.l. n. 18/2020 e s.m.i., come implementato dall'art. 1, d.l. n. 104/2020 e s.m.i.; per un'analisi completa della disciplina speciale dei Fondi di solidarietà bilaterale si rinvia ai contributi di S. ROSSI, *Il Fondo di integrazione salariale al tempo del Covid-19* e S. CAFFIO, *Prestazioni dei fondi di solidarietà bilaterali e inadempimento contributivo datoriale*, entrambi in *LG*, 2020, 5, rispettivamente 471 ss. e 483 ss.; nonché S. ROSSI, *Il Fondo di integrazione salariale e di solidarietà bilaterale al tempo del Covid-19: una conferma dei limiti dell'intervento bilaterale*, in D. GAROFALO (a cura di), *Covid-19 e sostegno al reddito*, in D. GAROFALO, M. TIRABOSCHI, V. FILÌ, F. SEGHEZZI (a cura di), *op. cit.*, Vol. III, 63 ss.

imprese di minori dimensioni<sup>28</sup>.

Con l'intento, invece, di agevolare l'accesso alle integrazioni salariali, sono state disposte numerose deroghe al procedimento ordinario di concessione, nonché alla loro durata massima di fruizione.

Infine, tali misure sono state "sorrette" dal finanziamento statale che ne ha permesso la concessione in eccedenza rispetto ai limiti di spesa vigenti nei diversi sistemi (tanto per le prestazioni eccedenti che per la contribuzione figurativa).

## 2.2 La tutela indennitaria per i lavoratori atipici e autonomi

Prendendo atto della scarsa o nulla protezione sul versante previdenziale della tutela reddituale in cui versano numerosi lavoratori, nonché dell'aggravamento della loro condizione socio-economica dovuta all'emergenza pandemica<sup>29</sup>, l'Esecutivo ha previsto una serie di prestazioni di sostegno al reddito in favore di alcune categorie di prestatori di lavoro particolarmente esposti alle conseguenze negative della crisi.

Si tratta di indennità *una tantum*<sup>30</sup>, connotate da una estrema varietà soggettiva ed oggettiva, che si rivolgono a lavoratori quali gli stagionali<sup>31</sup>, gli agricoltori<sup>32</sup>, quelli del settore dello spettacolo<sup>33</sup>, dello sport<sup>34</sup>, i magistrati onorari<sup>35</sup>, ma anche ai lavoratori autonomi, inclusi i collaboratori coordinati e continuativi e i liberi

---

<sup>28</sup> Art. 22, d.l. n. 18/2020 e ss.mm.ii. e art. 1, d.l. n. 104/2020 e ss.mm.ii.; per un ampio approfondimento sulla disciplina della CIGD si rinvia a D. GAROFALO, *Ammortizzatori sociali in deroga e Covid-19: un'"analisi in deroga"*, in ID. (a cura di), *Covid-19 e sostegno al reddito*, in D. GAROFALO, M. TIRABOSCHI, V. FILÌ, F. SEGHEZZI (a cura di), *op. cit.*, Vol. III, 148 ss.

<sup>29</sup> Cfr. in proposito D. GAROFALO, *La copertura finanziaria degli ammortizzatori sociali e delle misure di contrasto alla povertà tra solidarietà, assistenza e ordine pubblico*, in ID. (a cura di), *Covid-19 e sostegno al reddito*, in D. GAROFALO, M. TIRABOSCHI, V. FILÌ, F. SEGHEZZI (a cura di), *op. cit.*, Vol. III, 297 ss.

<sup>30</sup> Per un approfondimento sulle indennità previste dai d.l. nn. 18, 34 e 104 del 2020 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 C. GAROFALO, *Le prestazioni in favore dei lavoratori autonomi e liberi professionisti*, entrambi in D. GAROFALO (a cura di), *Covid-19 e sostegno al reddito*, in D. GAROFALO, M. TIRABOSCHI, V. FILÌ, F. SEGHEZZI (a cura di), *op. cit.*, Vol. III, rispettivamente 189 ss. e 247 ss.; G.G. CRUDEL, *Misure di sostegno al reddito dei lavoratori autonomi e atipici*, F. BELMONTE, *Le (ulteriori) misure di sostegno economico per i lavoratori agricoli e per quelli Operanti nel settore dello spettacolo*, entrambi in A. PILEGGI (a cura di), *op. cit.*, rispettivamente 97 ss., 101 ss.

<sup>31</sup> Art. 29, d.l. n. 18/2020, art. 84, c. 5, d.l. n. 34/2020, art. 9, c. 1, d.l. n. 104/2020, art. 15, cc. 1 e 2, d.l. n. 137/2020, art. 9, cc. 1 e 2, d.l. n. 157/2020 (poi trasfuso nell'art. 15-bis, cc. 1 e 2, d.l. n. 137/2020 conv. in l. n. 176/2020).

<sup>32</sup> Art. 30, d.l. n. 18/2020, art. 84, c. 7, d.l. n. 34/2020.

<sup>33</sup> Art. 38, d.l. n. 18/2020, art. 84, c. 10, d.l. n. 34/2020, art. 9, c. 4, d.l. n. 104/2020, art. 15, c. 6, d.l. n. 137/2020 (poi trasfuso nell'art. 15-bis, c. 6, d.l. n. 137/2020 conv. in l. n. 176/2020).

<sup>34</sup> Art. 96, c. 1, d.l. n. 18/2020, art. 84, cc. 2 e 3 e art. 98, d.l. n. 34/2020, art. 17, d.l. n. 137/2020, art. 11, c. 5, d.l. n. 157/2020 (poi trasfuso nell'art. 17-bis, c. 5, d.l. n. 137/2020, conv. in l. n. 176/2020).

<sup>35</sup> Art. 119, c. 1, d.l. n. 18/2020.

professionisti<sup>36</sup>, i lavoratori domestici<sup>37</sup>, i lavoratori frontalieri<sup>38</sup> e i marittimi<sup>39</sup>.

L'elemento comune alle suddette categorie è che esse, pur in condizioni non peculiari come quelle determinate dal covid-19, sono sottoposte al rischio di discontinuità occupazionale e reddituale o ad una situazione di sottoccupazione strutturale, dovute tanto a fattori di ciclicità o alle caratteristiche proprie del mercato di riferimento, quanto alla natura giuridica del rapporto di lavoro. Fattori questi che, sommati agli effetti della crisi emergenziale, hanno indotto il legislatore a predisporre speciali e nuove misure *ad hoc*, differenziate, quanto a disciplina e misura, in ragione della tipologia di destinatari.

L'assoluta novità di questa tipologia di misure di sostegno al reddito emerge proprio dalla platea dei suoi destinatari, giacché esse si rivolgono anche ai lavoratori autonomi, tradizionalmente esclusi dal campo di applicazione delle integrazioni salariali, in quanto ritenuti sostanzialmente immuni dai rischi coperti dalle assicurazioni sociali storiche, prima fra tutte quella contro la disoccupazione.

Gli interventi introdotti con la disciplina emergenziale rappresentano così un importante passo verso l'estensione delle tutele proprie del diritto sociale oltre i confini del lavoro subordinato e a vantaggio dei prestatori che pur essendo tradizionalmente privi di protezione, risultano di fatto maggiormente esposti ai contraccolpi economici del mercato<sup>40</sup>.

Mentre, infatti, l'evoluzione dei processi produttivi ha indotto una profonda trasformazione delle modalità di esecuzione delle prestazioni di lavoro, che ha reso sempre più sbiaditi i contorni tra autonomia e subordinazione, portando ad una ibridazione e frantumazione delle fattispecie, sul versante della protezione sociale nel mercato del lavoro si è, al contrario, assistito, e si assiste ancor più oggi, ad una tendenziale unificazione delle tutele. La maggiore autonomia che connota, di fatto, molti rapporti di lavoro subordinato in uno con la contrapposta condizione di dipendenza economica e debolezza contrattuale propria di alcuni rapporti di lavoro autonomi, ha determinato un disallineamento tra istituzioni del mercato del lavoro e del *welfare*, portando queste ultime a *«fuoriuscire dalla direttrice, una volta esclusiva, del lavoro subordinato, secondo una tendenza che è poi divenuta debordante come misura di contrasto all'emergenza sociale creata dalla pandemia»*<sup>41</sup>.

In conclusione, l'effetto della legislazione emergenziale è che essa sta

---

<sup>36</sup> Art. 85, c. 1, d.l. n. 34/2020.

<sup>37</sup> Artt. 27, 28, 44 e 44-bis, d.l. n. 18/2020, art. 34, d.l. n. 23/2020, artt. 78 e 84, d.l. n. 34/2020, artt. 9 e 13, d.l. n. 104/2020, art. 15 d.l. n. 137/2020 e art. 9 d.l. n. 157/2020 (entrambi trasfusi nell'art. 15-bis, l. n. 176/2020).

<sup>38</sup> Art. 103-bis, d.l. n. 34/2020, introdotto dalla legge di conversione n. 77/2020. art. 96, d.l. n. 18/2020.

<sup>39</sup> Art. 10, d.l. n. 104/2020.

<sup>40</sup> Così G.G. CRUDELI, *Misure di sostegno al reddito dei lavoratori autonomi e atipici*, cit., 100.

<sup>41</sup> Così B. CARUSO, R. DEL PUNTA, T. TREU, *Manifesto per un diritto del lavoro sostenibile*, in <http://csdle.lex.unict.it/>, 20 maggio 2020, 19 ss.

contribuendo a riorientare le politiche di *welfare* per la tutela contro la disoccupazione, ponendo al loro centro la condizione di bisogno in quanto tale, mediante una riconsiderazione del concetto di lavoratore ed anche delle tutele a questi riconosciute, nell'ottica di una universalizzazione che includa anche i lavoratori autonomi ed atipici nella sfera d'azione delle misure previdenziali<sup>42</sup>.

### **3. La copertura finanziaria degli ammortizzatori sociali e l'intervento delle istituzioni europee per la tutela dei redditi**

In una situazione di emergenza che oltre ad aver imposto un contenimento alla mobilità dei cittadini e dei lavoratori, ha anche gravemente compromesso la potenzialità produttiva di molti operatori economici (dalle aziende di ogni dimensione e settore, ai liberi professionisti e alle c.d. partite Iva), il pacchetto di misure per il sostegno al reddito adottato a partire da febbraio 2020 ha avuto il merito di garantire in tempi celeri una tutela estesa, in quanto riferita ad una vastissima platea di soggetti, nonché di facile accesso, grazie all'attivazione di meccanismi di semplificazione e de-burocratizzazione.

Anche in favore delle imprese sono state adottate numerose misure<sup>43</sup> che (tra le altre) hanno agevolato l'accesso al credito, sostenuto gli investimenti, incentivato l'esportazione e l'internazionalizzazione, sì da assicurare la continuità produttiva nella fase dell'emergenza.

Tutte le prestazioni, erogate sotto forma di contributi a fondo perduto e soprattutto di trattamenti di sostegno al reddito, sono state finanziate dalla fiscalità generale, mediante il pronto reperimento di ingenti risorse che, se da un lato hanno sostenuto i bisogni emergenti, dall'altro lato, hanno comportato

---

<sup>42</sup> Offre una prospettiva più critica e disillusa 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"*, cit., 232 ss., il quale, nel valutare la natura prettamente assistenziale delle indennità introdotte per fronteggiare la crisi economica innescata dalla diffusione del virus e il loro finanziamento per mezzo del ricorso all'indebitamento, ritiene che questo modello non possa assurgere a riferimento per l'adeguamento strutturale delle misure di sostegno al reddito in caso di mancanza involontaria di lavoro.

<sup>43</sup> In tema cfr. i 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?*; Id. *Il sostegno alle imprese e all'economia nella seconda ondata pandemica: il contributo a fondo perduto per le partite Iva*; Id., *Gli incentivi all'occupazione "difensivi" nell'emergenza epidemiologica*; S. CAFFIO, *Il sostegno al settore agricolo sul versante occupazionale*, tutti in D. GAROFALO (a cura di), *Covid-19 e sostegno alle imprese e alle pubbliche amministrazioni*, in D. GAROFALO, M. TIRABOSCHI, V. FILÌ, F. SEGHEZZI (a cura di), op. cit.

un massivo ricorso a politiche di *deficit spending*<sup>44</sup>, nonché alla riduzione di numerose autorizzazioni di spesa<sup>45</sup>.

La parte più rilevante delle risorse impegnate per fronteggiare l'emergenza causata dal Covid-19 ha riguardato proprio il sostegno al reddito<sup>46</sup> (oltre che il contrasto alla povertà) e, nonostante allo stato attuale il termine ultimo per la fruizione dei trattamenti di sostegno al reddito con causale Covid-19 sia fissato al 31 marzo 2021 per la CIG e al 30 giugno 2021 per l'assegno ordinario<sup>47</sup>, è facilmente prevedibile che gli effetti di siffatte misure sulle finanze dello Stato si protrarranno anche oltre la metà del 2021, potendosi ipotizzare con buona probabilità l'adozione di nuovi interventi, necessari per far fronte al costante innalzamento dei contagi e alle loro ricadute sul tessuto socioeconomico.

Una riflessione sistematica sulla copertura finanziaria degli istituti volti a ridurre le ricadute occupazionali della pandemia, e con esse i problemi di tenuta sociale e di ordine pubblico del Paese, non può che condurre a considerare come la normativa emergenziale, per la gran parte costituita da ammortizzatori sociali diretti, cioè finalizzati a sostenere il reddito dei lavoratori, non solo subordinati, sospesi dal lavoro, per carenza totale o parziale di lavoro, ha comportato una distribuzione, spesso alluvionale e comunque sempre in *deficit*, di risorse finanziarie pubbliche che hanno pesato in modo (più che) notevole sul bilancio dello Stato.

---

<sup>44</sup> V. ad esempio le previsioni di cui gli artt. 126, d.l. n. 18/2020, 265, d.l. n. 34/2020, e 114, d.l. n. 104/2020; *adde* analisi delle disposizioni fornita dai Dossier del servizio studi del Senato della Repubblica.

<sup>45</sup> V. artt. 34, d.l. n. 137/2020, e 31, d.l. n. 149/2020.

<sup>46</sup> Secondo il rapporto ISTAT, *Il mercato del lavoro. Lettura integrata*, in <https://www.istat.it/it/files//2021/02/Il-Mercato-del-lavoro-2020-1.pdf>, 2021, gli interventi adottati per fronteggiare l'emergenza Coronavirus in materia di lavoro e reddito hanno comportato una spesa di oltre 27 miliardi, che per più di due terzi è stata destinata alla CIG, mentre il secondo intervento, in termini di rilevanza macroeconomica, è costituito dagli indennizzi ai lavoratori autonomi (3,5 miliardi); nel complesso i beneficiari effettivi, anche al netto delle sovrapposizioni possibili, si attestano oltre i 10 milioni: circa 7 milioni sono dipendenti nel settore privato (cassintegrati, operai agricoli, stagionali, domestici) e i restanti ricadono nella categoria dei lavoratori autonomi (artigiani, commercianti, agricoltori, collaboratori, professionisti senza ordine); esemplificativa anche la rilevazione dell'INPS, in *Osservatorio Cassa Integrazione Guadagni (CIG): dati aprile 2020*, in [www.inps.it](http://www.inps.it), che riporta come «il numero di ore di cassa integrazione guadagni autorizzate ad aprile 2020 è pari a 835,2 milioni, considerando le sole autorizzazioni per l'emergenza sanitaria. L'entità di tale numero è così elevata che non risulta comparabile con la misura delle autorizzazioni effettuate nei primi mesi del 2020, ma piuttosto con il totale delle ore annue autorizzate nel periodo di crisi che va dal 2009 al 2014: per tutto il 2009, primo anno della grande crisi economico-finanziaria, furono infatti autorizzate 916,1 milioni di ore».

<sup>47</sup> V. art. 1, cc. 300 e 303, l. n. 178/2020.

In questo contesto, un forte segnale della necessità e della volontà di reagire all'impatto della crisi pandemica sull'occupazione e sui redditi dei lavoratori è arrivato anche dalle istituzioni dell'Unione Europea, che, diversamente da quanto avvenuto durante le passate crisi, hanno adottato una serie di misure direttamente rivolte a preservare i livelli occupazionali, mediante l'impiego di strumenti di sostegno finanziario rivolti agli Stati membri.

In un contesto come quello europeo, ove il *Pillar of social rights* è stato proclamato nelle carte europee e nei documenti ufficiali, ma la protezione dei diritti sociali fondamentali è rimasta (sino ad ora) una mera raccomandazione non vincolante, proprio l'emergenza da covid-19 sembra aver segnato una presa d'atto circa l'urgenza di agire per rafforzare la dimensione sociale comune e accrescere la solidarietà tra gli Stati membri per dare risposte economiche e sociali unitarie<sup>48</sup>.

Tra le iniziative più significative assunte dall'UE vi è stata l'adozione del Regolamento 2020/672<sup>49</sup>, che ha istituito il c.d. SURE (acronimo di "*Support to mitigate Unemployment Risks in an Emergency*"), cioè un sostegno temporaneo per attenuare i rischi di disoccupazione durante l'emergenza. Questo strumento, che si aggiunge alle deroghe ai divieti di aiuti di Stato per sostenere le imprese in difficoltà<sup>50</sup> e agli aiuti provenienti dal FSE, dallo *European Solidarity Fund* e dal CRII (*Coronavirus Response Investment Initiative*)<sup>51</sup>, persegue l'obiettivo di fornire un ausilio concreto agli Stati membri che abbiano adottato, sul loro territorio, misure straordinarie per contenere le conseguenze dell'epidemia sui sistemi economici e produttivi e abbiano quindi sostenuto notevoli esborsi finanziari.

Il SURE appresta quindi una seconda linea di difesa per finanziare i regimi di riduzione dell'orario di lavoro e le misure analoghe, comprese quelle destinate ai lavoratori autonomi, così sostenendo le politiche degli Stati membri volte a

---

<sup>48</sup> Per osservazioni critiche sullo stato di attuazione della politica sociale europea, anche al tempo del covid-19, cfr. T. TREU, *Diritto e politiche del lavoro tra due crisi*, cit., 235 ss.; G. BALANDI, L. MARIUCCI, *Pandemia e lavoro*, in *LD*, 2020, 1 ss.; S. RENGHA, *La sicurezza sociale alla prova di stress*, cit., 319 ss.; M. CINELLI, *La previdenza che cambia: appunti su «relatività» e variazioni fisiognomiche dei diritti sociali*, in *RDSS*, 2020, 1 ss.; S. GIUBBONI, *In uno spirito di solidarietà tra gli Stati membri... Noterella polemica sulla proposta della Commissione d'una cosiddetta cassa integrazione europea*, in *RDSS*, 2020, 2, 421 ss.

<sup>49</sup> Reg. (UE) 2020/672 del Consiglio del 19 maggio 2020 che istituisce uno strumento europeo di sostegno temporaneo per attenuare i rischi di disoccupazione nello stato di emergenza (SURE) a seguito dell'epidemia di Covid-19.

<sup>50</sup> V. Comunicazione della Commissione UE del 22 marzo 2020 (2020/C 91 I/01) *Quadro temporaneo per le misure di aiuto di Stato a sostegno dell'economia nell'attuale emergenza del COVID-19*.

<sup>51</sup> Per una panoramica completa della CRII che ha modificato le norme sull'uso dei fondi strutturali, si vedano i dati della Commissione Europea in <https://cohesiondata.ec.europa.eu/stories/s/4e2z-pw8r>.

ridurre il rischio di disoccupazione e di perdita del reddito, nonché a finanziare misure di carattere sanitario, in particolare sul luogo di lavoro (art. 2).

Il sostegno temporaneo europeo integra le misure nazionali adottate dagli Stati membri fornendo loro assistenza finanziaria ove abbiano subito un aumento repentino e severo della spesa pubblica effettiva (ed eventualmente programmata) a decorrere dall'1 febbraio 2020 e fino al 31 dicembre 2022, con lo scopo di attenuare gli effetti economici, sociali e di carattere sanitario derivanti dalle circostanze eccezionali causate dall'epidemia (art. 3).

L'assistenza finanziaria assume la forma di un prestito concesso dall'Unione al singolo Stato interessato a condizioni agevolate, mediante il ricorso ai mercati internazionali dei capitali o alle istituzioni finanziarie (art. 4) e utilizza i contributi volontari degli Stati membri come garanzia irrevocabile, incondizionata e attivabile a semplice richiesta, per il sostegno dei prestiti stessi (art. 11).

L'importo complessivo dei prestiti è fissato in 100 miliardi di euro (art. 5), di cui solo il 10% può essere erogato annualmente ed il 60% può essere concesso ai tre Stati membri che rappresentano cumulativamente la maggiore quota di prelievo (art. 9).

Lo Stato che ne faccia richiesta, accede al prestito alle condizioni e nei termini che sono di volta in volta specificati dalla decisione del Consiglio, la quale regola, oltre all'ammontare, anche la durata dell'assistenza finanziaria, il tasso di interesse applicato e il piano rateale di restituzione (art. 6).

Condizione per l'attivazione del SURE è che tutti gli Stati membri abbiano contribuito a garantire i prestiti per un ammontare pari almeno al 25% dell'importo massimo complessivo, versando ciascuno una quota di contributi proporzionale alla propria incidenza sul PIL dell'Unione (art. 12).

Il supporto offerto dal SURE alle misure adottate dagli Stati membri ha una mera funzione di integrazione finanziaria, giacché lascia alla discrezionalità degli Stati la scelta su come impiegare i prestiti concessi, senza incidere sulle caratteristiche strutturali degli ammortizzatori sociali nazionali, variamente declinate nei sistemi interni. Opportunamente, quindi, e nel rispetto del principio di sussidiarietà proprio dei Trattati, il regolamento non vincola gli Stati nelle modalità di fruizione del fondo, né nell'individuazione delle aree o dei beneficiari degli interventi nazionali, essendo esclusivamente finalizzato a sostenere i redditi dei lavoratori, siano essi subordinati o autonomi, purché sospesi o privi di occupazione a causa della crisi<sup>52</sup>.

La nuova misura, che ha carattere temporaneo ed eccezionale, trova il proprio fondamento giuridico nell'art. 122 (1) e (2) TFUE, che autorizza interventi di assistenza finanziaria in favore degli Stati membri che si trovino in difficoltà a causa di calamità naturali o di circostanze eccezionali che sfuggono al loro

---

<sup>52</sup> Così T. TREU, *Diritto e politiche del lavoro tra due crisi*, cit., 2020, 2, 235 ss.

controllo. Per tale ragione, e considerato che il finanziamento di cui al Regolamento 2020/672 non rappresenta un compiuto meccanismo di solidarietà fiscale europea, né implica l'utilizzo in chiave solidaristica delle risorse proprie dell'Unione, ma consente semplicemente ai singoli Stati di accedere al mercato dei capitali a condizioni più vantaggiose di quelle che potrebbero ottenere individualmente, esso non è qualificabile come un vero e proprio schema permanente di riassicurazione europea contro la disoccupazione – di cui pur si è ampiamente discusso a livello nazionale e sovranazionale<sup>53</sup>. Ciò non di meno, esso potrebbe costituire la base da cui le istituzioni nazionali ed europee potrebbero prendere le mosse per revisionare gli esistenti strumenti di integrazioni al reddito, armonizzando le normative nazionali e consolidando gli interventi diretti dell'Unione.

Attualmente, infatti, la maggior parte delle decisioni in materia fiscale e di impiego della spesa pubblica rimangono appannaggio degli stati nazionali, ma una effettiva integrazione europea necessiterebbe di un sistema di condivisione del rischio, da attuare per il tramite di trasferimenti fiscali automatici. In tal senso, proprio i sussidi di disoccupazione rappresentano terreno d'elezione in cui i meccanismi di stabilizzazione automatica europea potrebbero operare, come è emerso con forza proprio nel contesto del recente shock economico causato dalla pandemia, tra i cui effetti più dirompenti vi è stato un incremento delle sospensioni e delle interruzioni dei rapporti di lavoro.

#### 4. Osservazioni conclusive

Le pesanti ricadute occupazionali della pandemia (allo stato criptate dal blocco dei licenziamenti) hanno disvelato bisogni di tutela che, già presenti nel sostrato del tessuto sociale, sono emersi in tutta la loro drammatica attualità, non potendo più essere sottaciuti o ignorati da parte delle istituzioni. La precarietà e la discontinuità occupazionale e reddituale, che non colpiscono solo i lavoratori subordinati, soprattutto atipici, ma affliggono anche i lavoratori

---

<sup>53</sup> S. GIUBBONI, *Diritti e solidarietà in Europa*, Bologna, 2012, 233-234; Id., *La solidarietà come «scudo». Il tramonto della cittadinanza sociale transnazionale nella crisi europea*, in *Quad. cost.*, 2018, 591 ss.; I. ESSER, T. FERRARINI, K. NELSON, J. PALME, O. SJÖBERG, *Unemployment Benefits in EU Member States*, European Union, 2013, consultabile in [file:///C:/Users/Utente/Downloads/Unemployment%20benefits%20in%20EU%20Member%20States\\_29-08-2013-Final%20checked.pdf](file:///C:/Users/Utente/Downloads/Unemployment%20benefits%20in%20EU%20Member%20States_29-08-2013-Final%20checked.pdf); S. DULLIEN, *A European Unemployment Benefit Scheme: How to Provide for More Stability in the Euro Zone*, Berlin, 2014; G. BECATTI, G. DI DOMENICO, G. INFANTINO, *Un'assicurazione europea contro la disoccupazione: contesto, analisi e proposte di policy*, nota tematica a cura del MEF, gennaio 2015, n. 1, consultabile in [http://www.dt.mef.gov.it/export/sites/sitodt/modules/documenti\\_en/analisi\\_progammazione/note\\_tematiche/NT\\_n.\\_1\\_-\\_Gennaio\\_2015.pdf](http://www.dt.mef.gov.it/export/sites/sitodt/modules/documenti_en/analisi_progammazione/note_tematiche/NT_n._1_-_Gennaio_2015.pdf); M. BEBLAVY, K. LENARTS, *Feasibility and Added Value of a European Unemployment Benefit Scheme*, Brussels, 2017.

autonomi che svolgono attività in posizione di dipendenza economica con redditi sovente attestati alla soglia di povertà<sup>54</sup>, fino a lambire l'area del lavoro libero professionale ordinistico, rendono improrogabile una presa d'atto della c.d. "nuova questione sociale"<sup>55</sup> che pone inedite esigenze di tutela per tutti coloro che vivono del proprio lavoro, indipendentemente dalla tipologia da cui esso trae origine.

La situazione provocata dall'emergenza, pur rappresentando un fenomeno estremo e (ci si augura) difficilmente ripetibile, ha messo in luce i vuoti di tutela del sistema di protezione sociale, evidenziandone i limiti e le deviazioni rispetto ai principi fondanti, primi fra tutti il principio di eguaglianza (art. 3 Cost.) e quello di solidarietà (art. 2 Cost.)<sup>56</sup>.

In questo scenario, ove grandi cambiamenti stanno interessando la disciplina dei trattamenti di sostegno al reddito in senso derogativo e ampliativo rispetto a quella ordinaria, v'è da chiedersi, in prospettiva *de iure condendo*, quali potranno essere le sorti della riforma degli ammortizzatori sociali varata nel 2015 ed in particolare se le misure speciali prodotte nella (e dalla) pandemia saranno destinate a scomparire una volta superata la contingenza che le ha rese indispensabili oppure se esse avranno la forza di imporsi, segnando un "punto di non ritorno" capace di riorientare il sistema.

Solo considerando la sensibile riduzione del PIL per il 2020 e quella pronosticata per gli anni a venire<sup>57</sup>, nonché la rimozione del blocco dei licenziamenti economici<sup>58</sup>, è facile prevedere che l'economia e il *welfare* usciranno modificati dalla crisi e imporranno un adeguamento anche degli strumenti di sostegno al reddito alla luce del nuovo contesto<sup>59</sup>, sicché è opportuno chiedersi se e quali delle misure introdotte originariamente per fronteggiare l'emergenza

---

<sup>54</sup> C. GAROFALO, *I lavoratori autonomi durante l'emergenza epidemiologica Covid-19*, in D. GAROFALO (a cura di), *Covid-19 e sostegno alle imprese e alle pubbliche amministrazioni*, in D. GAROFALO, M. TIRABOSCHI, V. FILÌ, F. SEGHEZZI (a cura di), *Welfare e lavoro nella emergenza epidemiologica Contributo sulla nuova questione sociale*, 247 ss.; T. TREU, *Diritto e politiche del lavoro tra due crisi*, in *DRI*, 2020, 2, 235 ss.

<sup>55</sup> Così V. FILÌ, *Diritto del lavoro dell'emergenza epidemiologica da Covid-19 e nuova "questione sociale"*, in *LG*, 2020, 4, 332 ss.; D. GAROFALO, *La disoccupazione da pandemia: come passare dall'assistenzialismo di Stato ad una nuova politica per l'occupazione*, in *Id.* (a cura di), *Covid-19 e sostegno alle imprese e alle pubbliche amministrazioni*, in D. GAROFALO, M. TIRABOSCHI, V. FILÌ, F. SEGHEZZI (a cura di), *op. cit.*, 1 ss.

<sup>56</sup> Così S. RENGÀ, *La sicurezza sociale alla prova di stress*, in *RDSS*, 2020, 2, 319 ss.

<sup>57</sup> Come rilevato dall'ISTAT, nella Nota mensile sull'andamento dell'economia italiana. Novembre-dicembre 2020, del 31 gennaio 2021, il calo del PIL nel quarto trimestre dell'anno è pari a -2,7%, determinando un calo per l'intero 2020 del 7,3%, mentre per il 2021 è attesa una ripresa parziale (+4,0%).

<sup>58</sup> Originariamente introdotto dall'art. 46, d.l. n. 18/2020 e poi prorogato dagli artt. 14, d.l. n. 104/2020, 12, cc. 9 e 10, d.l. n. 137/2020, 1, c. 309, l. n. 178/2020.

<sup>59</sup> T. TREU, *Diritto e politiche del lavoro tra due crisi*, cit., 235 ss.

potranno trovare stabilizzazione o sistematizzazione, nonché quale dovrà e potrà essere il ruolo dell'intervento pubblico in tale settore, non essendo pensabile che la tutela reddituale prevista dai più recenti provvedimenti legislativi, *in toto* connotata da un'impostazione assistenzialistica, possa assumere carattere strutturale<sup>60</sup>.

Non minore attenzione dovrà però essere riservata anche alle politiche attive del lavoro e alla formazione, il cui ruolo, a prescindere dal livello di attuazione, è essenziale per garantire l'incontro tra domanda e offerta di lavoro e, quindi, concrete possibilità di ricollocazione dei soggetti disoccupati o a rischio di disoccupazione. L'inefficienza del sistema di protezione sociale contro la disoccupazione deriva, infatti, dalla circostanza che troppo spesso (anche durante la pandemia) esso ha finito per esaurirsi nella mera erogazione di prestazioni economiche, trascurando – invero anche in ragione del contenimento del contagio - le politiche di reinserimento lavorativo.

Il mercato del lavoro interno, in cui pure il nesso tra politiche passive e attive del lavoro è tradizionalmente presente, risente della grave e cronica inadeguatezza delle seconde, peraltro del tutto “congelate” nel periodo di *lockdown*<sup>61</sup>. Non si potrà pertanto prescindere, una volta cessata la crisi, da un profondo ripensamento anche delle misure volte a favorire la rioccupazione ed anzi, questo terreno costituirà, verosimilmente, una delle maggiori sfide del futuro<sup>62</sup>.

---

<sup>60</sup> Così 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 D. GAROFALO (a cura di), *Covid-19 e sostegno al reddito*, in D. GAROFALO, M. TIRABOSCHI, V. FILÌ, F. SEGHEZZI (a cura di), op. cit., Vol. III, 189 ss.

<sup>61</sup> In proposito v. L. VALENTE, *La sospensione delle misure di condizionalità*, in D. GAROFALO (a cura di), *Covid-19 e sostegno al reddito*, in D. GAROFALO, M. TIRABOSCHI, V. FILÌ, F. SEGHEZZI (a cura di), op. cit., Vol. III, 277 ss.

<sup>62</sup> A tal fine deve essere segnalata la proposta di D. GAROFALO, *La disoccupazione da pandemia: come passare dall'assistenzialismo di Stato ad una nuova politica per l'occupazione*, cit., 1 ss. di «dirottare, se del caso attraverso una nuova versione del neonato contratto di espansione, 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».