

Claudia Carchio

Gli strumenti di integrazione salariale tra emergenza sanitaria e legge di bilancio*

(doi: 10.3241/103785)

Rivista del Diritto della Sicurezza Sociale (ISSN 1720-562X)

Fascicolo 1, marzo 2022

Ente di afferenza:

Università di Udine (uniud)

Copyright © by Società editrice il Mulino, Bologna. Tutti i diritti sono riservati.

Per altre informazioni si veda <https://www.rivisteweb.it>

Licenza d'uso

L'articolo è messo a disposizione dell'utente in licenza per uso esclusivamente privato e personale, senza scopo di lucro e senza fini direttamente o indirettamente commerciali. Salvo quanto espressamente previsto dalla licenza d'uso Rivisteweb, è fatto divieto di riprodurre, trasmettere, distribuire o altrimenti utilizzare l'articolo, per qualsiasi scopo o fine. Tutti i diritti sono riservati.

Claudia Carchio

Gli strumenti di integrazione salariale tra emergenza sanitaria e legge di bilancio*

SOMMARIO: 1. Gli effetti asimmetrici della crisi pandemica sull'incremento della disoccupazione e della povertà. – 2. Gli interventi a sostegno dei redditi nell'ottica di una rinnovata solidarietà: il difficile equilibrio tra universalità delle tutele.... – 2.1. ... e sostenibilità finanziaria. – 3. Osservazioni conclusive.

1. Gli effetti asimmetrici della crisi pandemica sull'incremento della disoccupazione e della povertà

I provvedimenti adottati per contrastare l'epidemia da *Covid-19*, hanno determinato, a partire da febbraio 2020, un costante susseguirsi di vincoli, tempo per tempo più o meno restrittivi, alla libertà di movimento e circolazione dei cittadini e, con essa, all'esercizio dell'attività di impresa e lavorativa¹. La strategia di contenimento dei contagi, fondata essenzialmente sul distanziamento sociale e sulla «rarefazione imposta con la riorganizzazione sociale, produttiva e lavorativa»² ha cercato di porre un argine alla crisi sanitaria, ma ha, al contempo, sottoposto ad uno stress senza precedenti la tenuta della curva di resistenza dell'economia e di quella sociale del Paese³.

* Il saggio è stato realizzato nell'ambito del progetto «WORKING POOR N.E.E.D.S.: NEwEquity, Decent work and Skills», CUP G24I19002630001, finanziato dal programma PRIN 2017.

¹ Per una analisi completa dei provvedimenti e degli effetti da essi prodotti a livello economico e sociale v. D. GAROFALO, M. TIRABOSCHI, V. FILI, F. SEGHEZZI, *Solidarietà e sostenibilità: il diritto del lavoro e della sicurezza sociale alla prova della pandemia da Covid-19*, in D. Garofalo, M. Tiraboschi, V. Fili, F. Seghezzi (a cura di), *Welfare e lavoro nella emergenza epidemiologica. Contributo sulla nuova questione sociale*, Adapt Labour Studies, III, pp. XV ss., spec. p. XVIII.

² B. CARUSO, *Tra lasciti e rovine della pandemia: più o meno smart working?*, in *Riv. it. dir. lav.*, 2020, I, pp. 215 ss., spec. p. 216.

³ Così M. BROLLO, *Il lavoro agile alla prova della emergenza epidemiologica da Covid-19*

La diffusa limitazione delle attività produttive, la contrazione del fabbisogno di lavoro – necessitata nei casi in cui non è stato possibile ricorrere al lavoro da remoto⁴ – nonché la riduzione dei redditi medi percepiti, hanno indotto il Governo ad apprestare plurime misure per arginare la perdita dell'occupazione e contrastare la povertà, grazie alla introduzione di forme variamente declinate di supporto finanziario alle imprese⁵, ma soprattutto di un sistema speciale di prestazioni integrative del reddito, che ha affiancato il blocco dei licenziamenti⁶.

Il sistema di tutele sociali generalizzate che ne è derivato ha assunto una portata ed una intensità mai rilevate nel corso delle crisi passate⁷, non solo per la tendenziale universalità della protezione offerta, che ha

e rapporto di lavoro, in V. Fili (a cura di) *Covid-19 e rapporto di lavoro*, in D. Garofalo, M. Tiraboschi, V. Fili, F. Seghezzi (a cura di), *Welfare e lavoro nella emergenza epidemiologica*, cit., pp. 167 ss.

⁴ Sul tema del lavoro agile dell'emergenza v. *ex multis* M. BROLLO, *Smart o emergency work? Il lavoro agile al tempo della pandemia*, in *Lav. giur.*, 2020, pp. 553 ss.; i contributi contenuti in M. MARTONE (a cura di), *Il lavoro da remoto. Per una riforma dello smart working oltre l'emergenza*, in *Quad. arg. dir. lav.*, 2020, pp. 18 ss.; G. GENTILE, *Lo smart working emergenziale tra (nuovi) diritti ed esigibilità della prestazione*, in *Mass. giur. lav.*, 2020, pp. 489 ss.; C. ALESSI, M.L. VALLAURI, *Il lavoro agile alla prova del Covid-19*, in O. Bonardi, U. Carbelli, M. D'Onghia, L. Zoppoli (a cura di), *Covid-19 e diritti dei lavoratori*, 2020, pp. 131 ss.; L. ZOPPOLI, *Dopo la digi-demia: quale smart working per le pubbliche amministrazioni italiane?*, in *W.P. C.S.D.L.E «Massimo D'Antona»*, n. 421/2020; A. TURSI, *Il lavoro agile al tempo del coronavirus*, in M.T. Carinci, A. Tursi (a cura di), *Licenziamento, subordinazione e lavoro agile tra diritto giurisprudenziale e diritto emergenziale*, Torino, 2020, pp. 96 ss.; R. ROMEI, *Il lavoro agile in Italia: prima durante e dopo la pandemia*, in *Labor*, 2020, pp. 423 ss.; A. OCCHINO, *Lo smart working in tempo di Covid-19*, in *Giustizia insieme*, 2020, 1° maggio 2020; M. BIASI, *Brevi spunti sul lavoro da remoto post-emergenziale, tra legge (lavoro agile) e contrattazione (smart working)*, in *Lav. prev. oggi*, 2021, 3-4, pp. 160 ss.

⁵ Sulle misure emergenziali di sostegno alle imprese cfr. per tutti 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.*, II, spec. pp. 243 ss.

⁶ Sulla disciplina degli speciali strumenti di sostegno al reddito in costanza di rapporto di lavoro adottati durante la pandemia si rinvia ai contributi presenti 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.*, III; S. BELLOMO, A. MARESCA, G. SANTORO PASSARELLI (a cura di), *Lavoro e tutele al tempo del Covid-19*, Torino, 2020; A. GARILLI (a cura di), *Dall'emergenza al rilancio. Lavoro e diritti sociali alla prova della pandemia*, Torino, 2020; O. MAZZOTTA (a cura di), *Diritto del lavoro ed emergenza pandemica*, Pisa, 2021; L. ZOPPOLI (a cura di), *Tutela della salute pubblica e rapporti di lavoro*, in *Quad. riv. dir. lav. merc.*, 2021.

⁷ Sulla peculiarità della crisi derivante dall'emergenza pandemica cfr. T. TREU, *Diritto e politiche del lavoro tra due crisi*, in *Dir. rel. ind.*, 2020, 2, pp. 245 ss.; M. PEDRAZZOLI, *Crisi economica da pandemia e costituzione economica e del lavoro: il caso dell'art. 46 Cost.*, in *Labor*, 2020, pp. 503 ss.; J. DANIELSSON, R. MACRAE, D. VAYANOS, J.P. ZIGRAND, *The coronavirus crisis is no 2008*, 26 marzo 2020, in <https://voxeu.org/article/coronavirus-crisis-no-2008>.

coinvolto sostanzialmente tutti gli operatori economici – dalle imprese ai lavoratori dipendenti, sino agli autonomi e ai liberi professionisti –, ma anche per l'ingente impiego di risorse pubbliche.

Quanto alle misure di sostegno al reddito, quelle operanti prima della pandemia si sono rivelate insufficienti a proteggere i lavoratori dai bisogni di tutela alimentati dalla crisi. Infatti, nonostante gli «aggiustamenti» realizzati dal legislatore, soprattutto nel biennio 2012-2015⁸, al fine di razionalizzare e ampliare l'area della protezione contro la disoccupazione parziale, il sistema degli ammortizzatori sociali su cui ha impattato l'emergenza si caratterizzava per la presenza di numerose limitazioni al godimento delle prestazioni sociali, consistenti in stringenti requisiti d'accesso, limiti di durata, vincoli di finanziamento, meccanismi di condizionalità.

A fronte di un sistema fondato sul modello assicurativo, per sua natura selettivo e finanziato mediante meccanismi contributivi, funzionali alle esigenze di contentamento della spesa pubblica e al rispetto dei vincoli di bilancio – approdati anche nel testo costituzionale con la modifica dell'art. 81 – la crisi pandemica, con le sue negative implicazioni tanto economiche quanto sociali, ha imposto un ripensamento delle misure in essere nell'ottica di una rinnovata solidarietà e della mutualizzazione del rischio.

Basti osservare che molti dei settori e delle categorie di lavoratori esclusi dall'ambito ordinario di applicazione delle integrazioni salariali sono stati proprio quelli colpiti più duramente a seguito dell'emergenza *Covid-19*. Così, ad esempio, il settore terziario (commercio, turismo, alberghi, ristorazione, spettacolo, logistica, servizi di cura alla persona, centri sportivi *etc.*) ove, peraltro, vi è una forte predominanza di lavoratori stagionali, a termine, occasionali, spesso poco qualificati e con trattamenti retributivi minimi, ha fortemente risentito delle misure restrittive per il contenimento del virus⁹.

⁸ Sulla riforma degli ammortizzatori sociali in costanza di rapporto di lavoro di cui al d.lgs. n. 148/2015 e in caso di disoccupazione totale di cui al d.lgs. n. 22/2015 si rinvia per tutti rispettivamente a E. BALLETTI, D. GAROFALO (a cura di), *La riforma della Cassa integrazione guadagni nel Jobs Act 2*, Bari, 2016, nonché E. GHERA, D. GAROFALO (a cura di), *Le tutele per i licenziamenti e per la disoccupazione involontaria nel Jobs Act 2*, Bari, 2015.

⁹ Cfr. BANCA D'ITALIA, *Indagine conoscitiva sulle nuove disuguaglianze prodotte dalla pandemia nel mondo del lavoro*, Commissione XI (Lavoro pubblico e privato), 23 luglio 2021; CARITAS, *Gli anticorpi della solidarietà. Rapporto 2020 su povertà ed esclusione sociale in Italia*,

Del pari, l'area del lavoro autonomo, anche libero professionale, ove sempre più diffuso è il fenomeno della povertà nonostante il lavoro – soprattutto tra coloro che svolgono attività in favore di un unico committente o attraverso forme di collaborazione etero-organizzata – ha registrato una contrazione senza pari, sopportando ampiamente il peso della crisi del mercato del lavoro¹⁰.

Analogamente, i lavoratori con contratti flessibili o atipici, il cui numero va sempre incrementando, anche (ma non solo) grazie allo sviluppo delle tecnologie digitali, hanno sofferto particolarmente della discontinuità lavorativa acuita dalla crisi, che ha incrementato l'instabilità e l'irregolarità delle entrate reddituali, riducendo la contribuzione media degli assicurati ed aumentandone la domanda di sostegno al reddito di tipo compensativo¹¹. Oltre ai lavoratori a tempo determinato, che spesso non hanno visto rinnovati o prorogati i contratti¹², anche i lavoratori

ottobre 2020; per una analisi ad ampio spettro delle conseguenze della crisi v. OECD, *Employment Outlook 2021, Navigating the Covid-19 crisis*, OECD Publishing, Parigi, 2021, spec. cap. 2; G. CLAEYS, Z. DARVAS, M. DEMERTZIS, G.B. WOLFF, *The great COVID-19 divergence: managing a sustainable and equitable recovery in the European Union*, in Bruegel, 2021.

¹⁰ Secondo i dati di Confartigianato, tra febbraio 2020 e luglio 2021 il numero complessivo degli occupati è stato inferiore di 265 mila unità, combinazione di una caduta di 294 mila lavoratori indipendenti, equivalente ad una flessione del 5,6%, e di un aumento di 29 mila occupati dipendenti (+0,2%); inoltre la flessione dell'occupazione per le donne autonome è stata di intensità doppia (-9,4%) rispetto a quella registrata per gli uomini (-4,5%), mentre il calo del lavoro indipendente è pressoché interamente concentrato nei servizi, che perdono l'8,2% di questa tipologia di occupati; analogamente l'Osservatorio di Confprofessioni, nel VI rapporto sulle libere professioni, ha registrato nell'anno 2020 la chiusura dell'attività per 38 mila liberi professionisti (-2,7%), operanti soprattutto nei settori del commercio, della finanza e immobiliare, nonché una contrazione del 5,7% dei redditi medi annui sia per le professioni ordinistiche che non; v. anche INPS, *L'innovazione dell'Inps per il rilancio del paese*, XX Rapporto annuale, luglio 2021, pp. 53 ss.; A. BURATTI, P. FELTRIN, *Il lavoro autonomo professionale. Le trasformazioni in corso e le sfide future*, in XXII Rapporto CNEL –Mercato del lavoro e contrattazione collettiva, 2020, pp. 169 ss. in dottrina cfr. C. GAROFALO, *I lavoratori autonomi durante l'emergenza epidemiologica Covid-19*, in D. Garofalo (a cura di), *Covid-19 e sostegno alle imprese*, cit., pp. 247 ss.

¹¹ V. INPS, *Relazione annuale del Presidente*, XX Rapporto annuale, luglio 2021, p. 13.

¹² MINISTERO DEL LAVORO E DELLE POLITICHE SOCIALI, BANCA ITALIA (2021), *Il mercato del lavoro dati e analisi. Le comunicazioni obbligatorie*, MLPS nota n. 2, 29 marzo 2021, rileva che nella prima fase dell'emergenza sanitaria i contratti di lavoro a tempo determinato hanno assorbito una parte importante della contrazione della domanda di lavoro e a soffrire di più, in termini percentuali sono state le attivazioni di apprendisti; INAPP, *Lavoro, formazione e società in Italia nel passaggio all'era post Covid-19*, Rapporto 2021, evidenzia che nel 2020 una percentuale tra il 30 e il 40% dei rapporti di lavoro cessati presenta una durata inferiore a 30 giorni e circa un terzo dei rapporti di lavoro con durata inferiore al mese dura un solo

a tempo parziale¹³ sono risultati particolarmente penalizzati, soprattutto nei settori caratterizzati da livelli retributivi modesti, ove le, pur accessibili, prestazioni integrative del reddito si sono attestate su importi estremamente bassi a causa del riproporzionamento.

La crisi ha quindi colpito l'intero sistema economico e tutti i settori simultaneamente, ma gli effetti che ne sono derivati sono stati differenziati in relazione alle diverse coperture assicurative e alle condizioni dei lavoratori colpiti, finendo, da un lato, per ingrossare le fila dei c.d. *working poor* e, dall'altro, per aumentare le disuguaglianze a causa della marcata divaricazione nelle dinamiche occupazionali, che sono risultate nettamente più sfavorevoli per coorti di soggetti già vulnerabili, quali i lavoratori *non standard* e del settore dei servizi, principalmente costituiti da donne e giovani¹⁴.

2. Gli interventi a sostegno dei redditi nell'ottica di una rinnovata solidarietà: il difficile equilibrio tra universalità delle tutele...

La pandemia ha quindi accentuato le criticità già presenti nel mercato del lavoro italiano e reso evidente la necessità di apprestare forme di sostegno al reddito trasversali e più inclusive. In tal senso, dapprima, le misure temporanee adottate nel corso dell'emergenza, e, successivamente, gli interventi per il riassetto strutturale degli ammortizzatori sociali contenuti nella legge di bilancio per il 2022¹⁵, hanno proprio cercato di garantire

giorno, inoltre sono aumentate le cessazioni di rapporti con durata superiore, probabilmente a causa della mancata proroga o trasformazione dei rapporti, oltre che della riduzione delle assunzioni, delle dimissioni volontarie e del possibile aumento di licenziamenti prima del blocco.

¹³ Cfr. ISTAT, *Nuovi indicatori sulle posizioni lavorative dipendenti per tempo di lavoro*, 5 marzo 2021, che riporta come la diminuzione degli occupati nel 2020 abbia riguardato in misura maggiore i prestatori di lavoro a tempo parziale, soprattutto nel settore dei servizi.

¹⁴ Oltre ai già citati rapporti di Banca d'Italia e INAPP, cfr. CNEL, *Mercato del lavoro e contrattazione collettiva 2020*, XXII Rapporto, 2021; in dottrina, tra i molti a sottolineare tali aspetti, P. BOZZAO, *Gli istituti di sostegno al reddito per disoccupati e working poor: dall'emergenza ai nuovi assetti sistematici*, in L. Zoppoli (a cura di), *Tutela della salute pubblica*, cit., pp. 421 ss.; F. SEGHEZZI, *Il lavoro in Italia dopo la pandemia, una emergenza annunciata*, in *il Mulino*, 2020, pp. 613 ss.; S. STANTCHEVA, *Inequalities in the Times of a Pandemic*, 2022, in https://scholar.harvard.edu/files/stantcheva/files/inequalities_pandemic.pdf.

¹⁵ Trattasi della l. n. 234/2021, le cui disposizioni sono entrate in vigore il 1° gennaio

una copertura tendenzialmente universale della protezione sociale contro la disoccupazione.

Il riferimento va, innanzi tutto, ai decreti emanati dal Governo a partire della dichiarazione dello stato di emergenza nel 2020¹⁶, che hanno previsto ipotesi speciali – contraddistinte dalla causale *Covid-19* – di CIGO e assegno ordinario, ma hanno anche introdotto la CIG in deroga per i lavoratori di imprese di piccole dimensioni, esclusi dall’ambito di applicazione delle altre prestazioni di integrazione salariale ed altresì esteso l’ambito di operatività del Fondo di integrazione salariale (FIS) anche ai lavoratori impiegati in aziende con più di 5 dipendenti.

Ad ampliare ulteriormente l’area di tutela oltre i confini ordinari, vi è stata poi la previsione di numerose indennità *una tantum*, rivolte alle fasce più deboli di lavoratori subordinati, soprattutto atipici, e ai lavoratori autonomi, compresi i professionisti¹⁷.

Un sistema così congegnato e fortemente garantista per i lavoratori senza reddito o a reddito ridotto ha trovato la propria ragion d’essere durante la crisi pandemica, quale risposta alle limitazioni forzate delle attività produttive, nonché quale forma di bilanciamento al divieto di licenziamenti c.d. economici imposto sin dalle prime fasi dell’emergenza¹⁸, giacché solo il simultaneo accesso alle integrazioni salariali ha potuto as-

2022 e si applicano ai periodi di sospensione o di riduzione dell’attività lavorativa integrati dai trattamenti di CIG e assegno di integrazione salariale o ordinario decorrenti dal 1° gennaio 2022, con esclusione delle richieste per periodi plurimensili, a cavallo degli anni 2021-2022.

¹⁶ V. 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; d.l. n. 41/2021 conv. con mod. in l. n. 69/2021, c.d. Decreto sostegni; d.l. n. 73/2021, conv. con mod. in l. n. 106/2021, c.d. Decreto sostegni-*bis*.

¹⁷ Sulle prestazioni indennitarie v. 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), cit., III, rispettivamente pp. 189 ss. e pp. 247 ss.; G.G. CRUDELI, *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 pp. 97 ss., pp. 101 ss.

¹⁸ Tale divieto, inizialmente introdotto dall’art. 46, d.l. n. 18/2020 e poi prorogato dai d.l. nn. 104/2020, 137/2020, 178/2020, 41/2021, 146/2021 ha avuto validità, in generale, sino al 30 giugno 2021 e, per i datori di lavoro che hanno fruito della CIGD e dell’assegno ordinario erogato dal FIS, sino al 31 dicembre 2021.

sicurare, oltre alla sopravvivenza delle imprese costrette a mantenere in forza i lavoratori sospesi, anche la conformità del blocco stesso al disposto di cui all'art. 41, c. 1, Cost.¹⁹.

Certamente, soluzioni come quella pocanzi richiamata non sono destinate a sopravvivere alla fine della pandemia, essendo estremamente improbabile, in un'ottica di lungo periodo, che una tutela reddituale così pervasiva e connotata da un'impostazione fondamentalmente assistenzialistica, possa divenire strutturale. Ciò non di meno, la crisi economica e sociale innescata dal *Covid-19* ha reso evidente l'esigenza di intervenire sulla struttura complessiva degli ammortizzatori sociali riorientandoli ai principi fondanti, cioè uguaglianza, solidarietà e universalità (artt. 2, 3, 38 Cost.).

In tale direzione si è dunque mossa anche la legge di bilancio 2022, l. n. 234/2021, che ha previsto, nell'ambito di un riordino della normativa in materia di ammortizzatori in costanza di rapporto di lavoro, numerose modifiche ed integrazioni al d.lgs. n. 148/2015, ispirate – così come già preannunciato nel PNRR (Piano nazionale di ripresa e resilienza) – all'estensione e al potenziamento del sistema, ad una sua maggiore equità e sostenibilità, nonché alla necessità di fronteggiare le trasformazioni e le instabilità del mercato del lavoro, supportando le transizioni occupazionali e attenuando l'impatto sociale delle crisi.

Come esplicitato nel primo chiarimento offerto dal Ministero del lavoro²⁰, le linee guida dell'intervento legislativo sono principalmente tre: la costituzione di un sistema di protezione sociale improntato al principio dell'universalismo differenziato, il rafforzamento del nesso tra strutture di sostegno al reddito e politiche industriali integrate con efficaci politi-

¹⁹ Cfr. tra i molti E. BALLETTI, *Divieto di licenziamenti e libertà d'impresa nell'emergenza «Covid-19» alla luce dei principi costituzionali*, in *Dir. merc. lav.*, 2020, pp. 521 ss.; M. DE LUCA, *Condizionalità ed ipotesi di esclusione (dalla seconda proroga) del blocco dei licenziamenti al tempo del Covid-19: molto rumore per (quasi) nulla (note minime)*, in *W.P. C.S.D.L.E «Massimo D'Antona»*, n. 424/2020; A. GARILLI, *Il «blocco» dei licenziamenti: profili storici e sistematici*, E. GRAGNOLI, *L'insopprimibile libertà di cessare l'impresa e l'illiceità del divieto di licenziamento*, G. PROIA, *Divieto di licenziamento e principi costituzionali*, tutti in *Mass. giur. lav.*, 2020, rispettivamente pp. 585 ss., pp. 607 ss., pp. 683 ss.; C. ZOLI, *La tutela dell'occupazione nell'emergenza epidemiologica fra garantismo e condizionalità*, in *Labor*, 2020, pp. 439 ss.; F. SCARPELLI, *Blocco dei licenziamenti e solidarietà sociale*, in *Riv. it. dir. lav.*, 2020, I, p. 313 ss.; P. PASSALACQUA, *I limiti al licenziamento nel decreto Cura Italia dopo il decreto Rilancio*, in *Lav. giur.*, 2020, pp. 578 ss.

²⁰ Circ. Min. lav. n. 1, 3 gennaio 2022.

che attive del lavoro e formative, la realizzazione di sistemi di protezione sociale semplificati che agevolino la ripresa economica dopo la crisi globale scatenata dalla pandemia anche attraverso la spinta alla digitalizzazione e all'innovazione tecnologica.

Volendo concentrare l'attenzione sulle modifiche tese a dilatare la tutela contro la disoccupazione parziale – non essendo questa la sede in cui effettuare una ricognizione analitica della totalità delle disposizioni – si osserva un primo ampliamento della platea dei beneficiari che può definirsi generale, in quanto riguarda i potenziali destinatari di tutte le integrazioni salariali. Tra questi ultimi sono, infatti, inclusi, oltre ai lavoratori dipendenti assunti con contratto di lavoro subordinato – ad esclusione dei dirigenti – anche i lavoratori a domicilio e i lavoratori assunti con contratto di apprendistato, a prescindere dalla tipologia dello stesso²¹. Sempre nell'ottica di una maggiore inclusività della protezione, viene abbassato il requisito di anzianità di effettivo lavoro che i lavoratori devono aver maturato presso l'unità produttiva per la quale è richiesto il trattamento, portato da 90 a 30 giorni²².

Inoltre, viene operata una estensione più specifica, nel senso che coinvolge solo coloro che possono accedere alla CIGS e ai fondi bilaterali, compreso il FIS.

Il riordino della normativa operata dalla l. n. 234, infatti, mentre lascia inalterato l'ambito di applicazione – e i relativi obblighi contributivi – della CIGO, incide significativamente sulle integrazioni straordinarie, estendendo le tutele dalla CIGS a tutte le imprese con più di 15 dipendenti, che non aderiscono ai fondi di solidarietà bilaterali, ai fondi alternativi e al fondo territoriale intersettoriale delle province di Trento e Bolzano²³. In tal modo, il trattamento straordinario diventa fruibile dai datori di lavoro che soddisfano il requisito dimensionale suddetto, indipendentemente dal settore di appartenenza, ed anche se iscritti al FIS²⁴.

²¹ V. art. 1, cc. 191 e 192, l. n. 234/2021 che modifica gli artt. 1 e 2, d.lgs. n. 148/2015; in particolare il comma 192, lett. da a) a c), nell'eliminare dall'art. 2, d.lgs. n. 148, la parola «professionalizzante», include tra i beneficiari dei trattamenti integrativi del reddito i lavoratori assunti con contratto di apprendistato per la qualifica e per il diploma professionale, il diploma di istruzione secondaria superiore e il certificato di specializzazione tecnica superiore, l'apprendistato professionalizzante e l'apprendistato di alta formazione e ricerca.

²² V. art. 1, c. 191, l. n. 234/2021 che modifica l'art. 1, c. 2, d.lgs. n. 148/2015.

²³ V. art. 1, c. 198, l. n. 234/2021 che modifica l'art. 20, d.lgs. n. 148/2015.

²⁴ Cfr. circ. Min. lav. n. 1/2022 cit. che sul punto porta ad esempio il caso dell'inclusione

Un'altra rilevante innovazione riguarda, poi, i datori di lavoro aderenti ai fondi di solidarietà bilaterale (*ex artt.* 26, 27 e 40, d.lgs. n. 148/2015). A differenza delle previgenti disposizioni, che prevedevano l'obbligo di istituire i fondi in tutti i settori non coperti dalla normativa in materia d'integrazione salariale e in relazione alle imprese che occupassero mediamente più di 5 dipendenti, la novella estende il campo di applicazione dei fondi di solidarietà già costituiti o costituendi ai datori che occupano anche un solo lavoratore.

In mancanza di adeguamento²⁵, i datori di lavoro confluiscono, a far data dal 1° gennaio 2023²⁶, nel FIS, cui vengono altresì trasferiti i contributi già versati o comunque dovuti dai datori di lavoro medesimi, ai soli fini dell'erogazione dei trattamenti di integrazione salariale.

A tale modifica se ne aggiunge un'altra, correlata alle prestazioni che i fondi bilaterali sono tenuti ad erogare a partire dal 1° gennaio 2022. Essi devono assicurare una prestazione di assegno di integrazione salariale, corrispondente ai trattamenti ordinari e/o straordinari, con riferimento alle medesime causali e soglie dimensionali, nonché per importi²⁷ e

tra i nuovi beneficiari della CIGS dei lavoratori delle aziende del commercio che hanno alle proprie dipendenze da 15 a 50 addetti; ricorda inoltre che dal 1° gennaio 2022, le imprese appaltatrici di servizi di mensa, ristorazione e di pulizia con requisito occupazionale di 15 dipendenti possono, nel caso in cui subiscano una riduzione o sospensione dell'attività, accedere ai trattamenti di CIGO e CIGS, prescindendo dall'impresa committente presso cui operano i servizi.

²⁵ V. art. 1, c. 204, lett. b), l. n. 234/2021 che modifica l'art. 26, c. 1, d.lgs. n. 148/2015, art. 1, cc. 205 e 206 che modificano l'art. 27, d.lgs. n. 148/2015 e art. 1, c. 213, l. n. 234/2021 che modifica l'art. 40, c. 1, d.lgs. n. 148/2015, disponendo l'obbligo per i fondi di solidarietà bilaterali e intersettoriali, già costituiti alla data di entrata in vigore della legge di bilancio, di adeguarsi alle nuove disposizioni entro il 31 dicembre 2022 e, in relazione ai datori che non rientrano in alcun fondo di solidarietà bilaterale (né nell'ambito della CIGO), che le organizzazioni sindacali e imprenditoriali comparativamente più rappresentative a livello nazionale stipulino accordi e contratti collettivi, anche intersettoriali, per la costituzione, presso l'INPS, di nuovi fondi di solidarietà bilaterali, ai fini della tutela, ordinaria e straordinaria, di integrazione salariale, nonché, eventualmente, delle altre possibili tutele già previste dai fondi.

²⁶ Ai sensi dell'art. 1, c. 216, l. n. 234/2021, con l'introduzione all'art. 44, d.lgs. n. 148/2015 del comma 11-*quater*, per i fondi bilaterali di cui all'art. 26 costituiti nel periodo dal 1° gennaio 2020 al 31 dicembre 2021, il termine di adeguamento di cui all'art. 30, c. 1-*bis*, è fissato al 30 giugno 2023.

²⁷ V. art. 1, c. 212, l. n. 234/2021 che, per i periodi di fruizione degli assegni di integrazione salariale erogati dai fondi o dal FIS, prevede il riconoscimento anche dell'assegno

durata che devono essere almeno equivalenti a quelli previsti dalle norme relative ai suddetti due istituti²⁸. Anche in tale ipotesi, in caso di mancato adeguamento dei fondi entro il 31 dicembre 2022, i datori di lavoro confluiranno, ai soli fini dell'erogazione dei trattamenti, al FIS²⁹.

Una revisione delle prestazioni e della contribuzione riguarda anche il FIS. Tale fondo continuerà a garantire una prestazione denominata, come in passato, assegno ordinario, con riferimento a tutti i datori di lavoro che non rientrano in altre tutele omologhe, per causali coincidenti con quelle della CIGO, ovvero prestazioni coincidenti con il trattamento straordinario in favore dei datori che superino la neo introdotta soglia dimensionale di 15 dipendenti³⁰.

L'assegno ordinario a carico del FIS è riconosciuto, per una durata massima di 13 settimane in un biennio mobile, ai datori di lavoro che occupino fino a 5 dipendenti e per 26 settimane in un biennio mobile, ai datori di lavoro con più di 5 dipendenti³¹, mentre scompare l'assegno straordinario.

La legge di riforma, inoltre estende la CISOA (cassa integrazione salariale operai agricoltori), per le giornate di lavoro non prestate, anche ai lavoratori del settore della pesca che siano sospesi temporaneamente dal lavoro per intemperie stagionali o altre cause non imputabili al datore di lavoro o ai lavoratori e per periodi diversi da quelli di sospensione dell'attività lavorativa derivante da misure di arresto temporaneo obbligatorio e non obbligatorio³².

In conclusione, grazie alle modifiche poc'anzi riassunte il sistema di sostegno al reddito in costanza di rapporto di lavoro per i prestatori subordinati non presenta più macroscopici vuoti di tutela. Ove, infat-

per il nucleo familiare, con ciò innovando rispetto alla normativa di cui al d.lgs. n. 148/2015 che escludeva l'erogazione di tale prestazione ai percettori dell'assegno ordinario.

²⁸ V. art. 1, c. 208, lett. a), l. n. 234/2021 che modifica l'art. 30, d.lgs. n. 148/2015 introducendo il comma 1-*bis*.

²⁹ Ai sensi del cit. art. 1, c. 208, lett. a), l. n. 234/2021, nel caso in cui i fondi di solidarietà già costituiti prevedano una prestazione di assegno ordinario non rispondente ai requisiti di importo e durata previsti per il nuovo assegno di integrazione salariale, è ammessa la possibilità di stipulare accordi e contratti collettivi, anche intersettoriali, da parte delle organizzazioni sindacali e imprenditoriali comparativamente più rappresentative a livello nazionale, al fine di adeguare la disciplina del fondo di settore.

³⁰ V. art. 1, c. 208, lett. a), l. n. 234/2021.

³¹ V. art. 1, c. 207, lett. a), l. n. 234/2021 che modifica l'art. 29, d.lgs. n. 148/2015.

³² V. art. 1, c. 217, l. n. 234/2021 che modifica l'art. 8, l. n. 457/1972.

ti, non interviene la CIGO, che resta settoriale, soccorrono, per le aree escluse, l'assegno di integrazione salariale erogato dai fondi di solidarietà bilaterali ovvero l'assegno ordinario del FIS, prestazioni queste che dall'1 gennaio 2022 non riguardano, come nella legislazione antecedente, solo le imprese con più di 5 dipendenti (15 per il FIS), ma coprono oggi anche le aziende con un solo occupato. La CIGS, per parte sua, è estesa a tutte le imprese con almeno 15 dipendenti, comprese quelle iscritte al FIS, mentre i fondi di solidarietà bilaterali sono tenuti a erogare una prestazione equivalente al trattamento straordinario.

La vera lacuna che permane nel sistema di protezione riguarda, per contro, l'area del lavoro autonomo, in cui l'unica prestazione, allo stato riservata solo a una parte dei lavoratori indipendenti, è l'indennità straordinaria di continuità reddituale e operativa (ISCRO)³³.

Questa prestazione istituita, «nelle more della riforma degli ammortizzatori sociali»³⁴, in via sperimentale per il triennio 2021-2023 è rivolta esclusivamente ai professionisti e agli autonomi iscritti alla Gestione separata INPS che svolgono attività diverse dall'esercizio di imprese commerciali.

Si tratta di una indennità semestrale, per accedere alla quale è necessario dimostrare di possedere determinati requisiti reddituali e di aver subito un calo di fatturato³⁵. È richiedibile una sola volta nel triennio e il suo ammontare è pari al 25% dell'ultimo reddito dichiarato, ma è comunque contenuto tra 250 e 800 euro mensili³⁶.

³³ Regolata dall'art. 1, cc. da 386 a 400, l. n. 178/2020; su cui cfr. circ. INPS n. 94, 30 giugno 2021; in dottrina tra i primi commenti v. G. CANAVESI, *Le tutele per i lavoratori autonomi*, in *Mass. giur. lav.*, 2021; ID., *Indennità straordinaria di continuità reddituale e operativa e struttura del lavoro autonomo: è la strada giusta?*, in *Lav. dir. eur.*, 2021, 3.

³⁴ V. art. 1, c. 386, l. n. 178/2020.

³⁵ V. art. 1, c. 388, l. n. 178/2020 che richiede il possesso, congiunto, dei seguenti requisiti: a) non essere titolari di trattamento pensionistico diretto e non essere assicurati presso altre forme previdenziali obbligatorie; b) non essere beneficiari di Reddito di cittadinanza; c) avere prodotto un reddito di lavoro autonomo, nell'anno precedente alla presentazione della domanda, inferiore al 50% della media dei redditi da lavoro autonomo conseguiti nei 3 anni anteriori a quello precedente alla presentazione della domanda; d) avere dichiarato, nell'anno precedente alla presentazione della domanda, un reddito non superiore a 8.145 euro; e) essere in regola con la contribuzione previdenziale obbligatoria; f) essere titolari di partita IVA attiva da almeno 4 anni, alla data di presentazione della domanda, per l'attività che ha dato titolo all'iscrizione alla gestione previdenziale in corso.

³⁶ V. art. 1, cc. 391 e 392, l. n. 178/2020; inoltre l'art. 1, c. 396, chiarisce che la prestazione non comporta l'accreditamento della contribuzione figurativa.

Le caratteristiche e gli stringenti limiti, soprattutto reddituali (il lavoratore deve aver dichiarato, nell'anno precedente alla domanda, un reddito non superiore a 8.145 euro), dell'ISCRO, così come pure la consueta limitatezza delle risorse destinate a finanziarla³⁷, mettono in evidenza la dubbia effettività di questa prestazione.

Essa avrebbe forse potuto rappresentare una misura «ponte» tra le indennità previste per fronteggiare nel breve termine l'emergenza e prestazioni strutturali inserite nell'ambito di una più ampia e organica riforma degli ammortizzatori sociali (come peraltro ipotizzato anche nell'*incipit* della stessa normativa istitutiva dell'ISCRO). Tuttavia, essendo rimasta, anche a seguito del riordino del sistema di cui alla legge di bilancio 2022³⁸, un isolato, settoriale e temporaneo trattamento di integrazione salariale riservato ai soli iscritti alla Gestione separata, tale indennità non consente di offrire una protezione universale a «chiunque» viva del proprio lavoro e si trovi in stato di bisogno³⁹.

³⁷ V. art. 1, c. 397, l. n. 178/2020, secondo cui l'indennità è riconosciuta nel limite di spesa di 70,4 milioni per l'anno 2021, di 35,1 milioni di euro per l'anno 2022, di 19,3 milioni di euro per l'anno 2023 e di 3,9 milioni di euro per l'anno 2024 e che attribuisce all'INPS il compito di provvedere al monitoraggio del rispetto dei predetti limiti e di non concedere l'indennità qualora vi siano scostamenti, anche in via prospettica, rispetto ai predetti limiti; in aggiunta, il c. 398, per far fronte ai maggiori oneri derivanti dall'erogazione dell'indennità, dispone un aumento delle aliquote contributive a carico dei lavoratori autonomi potenzialmente beneficiari.

³⁸ Va segnalata, per completezza, una novità prevista dall'art. 1, cc. 251, 252, l. n. 234/2021, che ha esteso ai lavoratori autonomi che cessano in via definitiva la propria attività professionale le misure di assistenza intensiva all'inserimento occupazionale del programma «Garanzia di occupabilità dei lavoratori» (GOL) erogate dai centri per l'impiego e dagli organismi autorizzati alle attività di intermediazione in materia di lavoro, mediante lo sportello dedicato al lavoro autonomo.

³⁹ Sull'ampliamento della platea dei destinatari del sistema previdenziale attraverso una rilettura della nozione di lavoro e di lavoratore che ricomprenda anche il lavoro autonomo cfr. S. RENGÀ, *La tutela del reddito: chiave di volta per un mercato del lavoro sostenibile*, relazione tenuta alle Giornate di studio Aidlass, Taranto 28-30 ottobre 2021, spec. pp. 23 ss., 57 ss.; G. BRONZINI, *L'Unione europea e la tutela del lavoro autonomo: verso una «svolta» dell'Unione?*, in *Lav. dir. eur.*, 2021, 3; A. PERULLI, *Oltre la subordinazione. La nuova tendenza espansiva del diritto del lavoro*, Torino, 2021; F. SEGHEZZI, *Il lavoro in Italia dopo la pandemia*, cit., pp. 613 ss.; per contributi antecedenti la crisi pandemica e l'adozione dell'ISCRO v. S. GIUBBONI, *Flessibilità, mobilità, «atipicità» dei lavori e sicurezza sociale*, in M. Cinelli, S. Giubboni (a cura di), *Il diritto della sicurezza sociale in trasformazione*, Torino, pp. 13 ss.; P. BOZZAO, *Dal «lavoro» alla «laboriosità». Nuovi ambiti della protezione sociale e discontinuità occupazionale*, in *questa Rivista*, 2003, pp. 568 ss.; ID., *Poveri lavoratori, nuovi bisogni e modelli universalistici di welfare: quali tutele?*, in *Lav. dir.*, 2018, pp. 657 ss.

L'ISCRO, inoltre, non tiene debitamente conto dell'esigenza, emersa in tutta la sua attualità proprio nel corso dell'emergenza pandemica, di apprestare un adeguato apparato protettivo per il lavoro autonomo in senso ampio, compreso quello libero professionale e dei piccoli commercianti, che, come si è già evidenziato, ha mostrato una grande vulnerabilità agli effetti negativi della crisi.

In conclusione, sebbene la misura in parola rappresenti un primo passo verso l'ampliamento del campo di applicazione della tutela contro la disoccupazione e la sottoccupazione, essa offre una protezione minimale che ne mina l'effettività e lascia scoperte ampie categorie di lavoratori autonomi (ma) economicamente dipendenti che risentono della discontinuità reddituale derivante da temporanee sospensioni di attività.

È pertanto auspicabile che il legislatore, che dal 2015 ha cominciato a mostrare una rinnovata attenzione ai casi di cessazione dell'attività di alcune categorie di lavoratori non dipendenti, introducendo la Dis-Coll (che ha poi assunto carattere strutturale)⁴⁰, intervenga, soprattutto dopo la lezione impartita dalla crisi pandemica, con azioni strutturali e più inclusive anche nell'ambito della tutela della continuità reddituale degli autonomi⁴¹.

2.1. ... e sostenibilità finanziaria

L'aspirazione universalistica delle misure a tutela dell'occupazione e dei redditi varate nel corso di questi due anni di pandemia (2020-21) ha dato vita a un sistema di diffuso «assistenzialismo di Stato»⁴², in cui tutte le prestazioni sono state integralmente finanziate con risorse pubbliche,

⁴⁰ M. MISCIONE, *Le indennità di disoccupazione, NASpI, Ds agricola, Dis-Coll*, Torino, 2021, pp. 327 ss.

⁴¹ Cfr. P. BOZZAO, *Gli istituti di sostegno al reddito per disoccupati e working poor*, in L. Zoppoli (a cura di), *Tutela della salute pubblica*, cit., p. 429, che auspica la creazione di «un'unica prestazione, dunque, che – nell'inglobare l'Isco – ricomprenda tutti coloro che possano vantare una posizione previdenziale presso l'Inps: lavoratori dipendenti, etero-organizzati, collaboratori coordinati e continuativi, autonomi «genuini». L'ampliamento dell'assetto protettivo non dovrebbe lasciare ai margini i liberi professionisti iscritti alle Casse di previdenza private e privatizzate».

⁴² Così D. GAROFALO, *La disoccupazione da pandemia: come passare dall'assistenzialismo di Stato ad una nuova politica per l'occupazione* in D. Garofalo (a cura di), *Covid-19*, cit., pp. 1 ss.

peraltro facendo ricorso a una politica di *deficit spending*, resa possibile anche dall'eccezionale adattamento della disciplina degli aiuti di Stato⁴³ e dalla previsione di nuovi strumenti finanziari di matrice europea.

Partendo da quest'ultimo aspetto, si deve osservare che l'Italia, come tutti i Paesi europei⁴⁴, ha cercato di fornire sostegno alla platea più vasta possibile di soggetti colpiti dalla perdita di reddito o dell'occupazione, acconsentendo a sforamenti straordinari del proprio debito.

Per parte sua, anche l'Unione europea ha svolto un ruolo di primo piano nella gestione dell'emergenza, intervenendo per assicurare un coordinamento unitario alle politiche nazionali e orientarle verso obiettivi sociali, capaci di garantire un adeguato livello di solidarietà, coesione e convergenza tra gli stati membri, al fine di evitare differenziazioni fondate sulla diversa capienza di risorse disponibili⁴⁵.

Tra le principali risposte di matrice eurounitaria che hanno dato concretezza al proposito di rafforzare la dimensione sociale comune e accrescere la solidarietà sovranazionale si collocano il *Temporary Support to mitigate Unemployment Risks in an Emergency* (SURE) e il *Recovery*

⁴³ V. 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; in dottrina cfr. C. GAROFALO, *Emergenza Covid-19, riduzione del costo del lavoro e intervento statale*, in *Lav. dir. eur.*, 2021, 2; P. NICOLAIDES, *Unprecedented State Intervention: A Review of State Aid to Combat Covid-19 on the First Anniversary of the European Commission's 2020 «Temporary Framework»*, in *Luisi SEP - Policy Brief 4/2021*; J.L. BUENDIA, A. DOVALO, *State Aid Versus Covid-19. The Commission Adopts a Temporary Framework*, in *ESAL*, 2020.

⁴⁴ Cfr. OECD, *Employment Outlook 2021, Navigating the Covid-19 crisis*, cit.; EUROFOUND, *Covid-19: Policy responses across Europe*, Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2020.

⁴⁵ Sul ruolo dell'Unione europea nella gestione della crisi pandemica cfr. *ex multis* L. TEBANO, *L'Unione europea tra «vecchi» vincoli e nuove risorse nel sostegno all'occupazione*, in L. Zoppoli (a cura di), *Tutela della salute pubblica*, cit., pp. 387 ss.; M. CINELLI, *«Il welfare al tempo della pandemia». Note a margine, pensando al «dopo»*, in *questa Rivista*, 2020, pp. 301 ss.; ID., *La previdenza che cambia: appunti su «relatività» e variazioni fisiognomiche dei diritti sociali*, *ivi*, pp. 1 ss.; S. RENGA, *La sicurezza sociale alla prova di stress*, *ivi*, pp. 319 ss.; T. TREU, *op. cit.*, pp. 235 ss.; G. BALANDI, L. MARIUCCI, *Pandemia e lavoro*, in *Lav. dir.*, 2020, pp. 1 ss.; A. RICCOBONO, *Un «salto di specie» per l'UE? La solidarietà europea alla prova della crisi pandemica*, in *W.P. C.S.D.L.E «Massimo D'Antona»*, n. 154/2020; S. SCIARRA, *European Social Policy in the Covid-19 Crisis*, in *IACL-IADC Blog*, 14 maggio 2020; A. PITRONE, *La crisi sociale dopo quella sanitaria da Covid-19. È possibile ripartire dal pilastro europeo dei diritti sociali?*, in *Iusinitinere.it*, 28 aprile 2020.

and Resilience Facility (RRF)⁴⁶, programma cardine del piano di ripresa economica denominato *Next Generation EU*.

Entrambi sono strumenti di finanziamento con cui l'Unione offre assistenza agli Stati membri e mobilita risorse per sostenerne l'incremento della spesa pubblica necessario per l'adozione di misure straordinarie volte a contenere le conseguenze dell'epidemia sui sistemi economici, produttivi e sociali.

Con il SURE, in particolare, l'UE concede agli Stati richiedenti⁴⁷ dei prestiti a condizioni agevolate, mediante il ricorso ai mercati internazionali dei capitali o alle istituzioni finanziarie e utilizza i contributi volontari di Paesi membri come garanzia irrevocabile, incondizionata e attivabile a semplice richiesta, per supportare i prestiti stessi⁴⁸. Esso appresta, quindi, una seconda linea di difesa per finanziare i regimi di riduzione dell'orario di lavoro e strumenti analoghi, compresi quelli destinati ai lavoratori autonomi, così sostenendo le politiche degli Stati membri volte a ridurre il rischio di disoccupazione e di perdita del reddito, nonché a finanziare misure di carattere sanitario, in particolare sul luogo di lavoro⁴⁹.

L'importo complessivo dei prestiti è fissato in 100 miliardi di euro⁵⁰, 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 prelievo⁵¹. Condizione per l'attivazione dello strumento 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'Unione⁵².

Tale sostegno temporaneo è, pertanto, uno strumento con funzione di mera assistenza finanziaria, giacché consta di prestiti concessi ai singoli Stati per fronteggiare aumenti repentini della spesa pubblica nazionale

⁴⁶ Rispettivamente introdotti dal regolamento UE n. 2020/672 del Consiglio del 19 maggio 2020 e dal regolamento UE n. 241/2021 del Parlamento e del Consiglio.

⁴⁷ V. secondo cui 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.

⁴⁸ V. art. 11 reg. (UE) 2020/672.

⁴⁹ V. art. 2 reg. (UE) 2020/672.

⁵⁰ V. art. 5 reg. (UE) 2020/672.

⁵¹ V. art. 9 reg. (UE) 2020/672.

⁵² V. art. 12 reg. (UE) 2020/672.

accedendo al mercato dei capitali a condizioni più vantaggiose di quelle che potrebbero ottenere individualmente. Proprio in quanto esso non implica trasferimenti monetari a fondo perduto, né l'utilizzo di risorse proprie dell'Unione, non può essere qualificato come un compiuto meccanismo di solidarietà fiscale europea, né come un vero e proprio schema permanente di riassicurazione europea contro la disoccupazione (di cui pur si è ampiamente discusso a livello sovranazionale e nazionale)⁵³.

A dispetto dei riscontri poco entusiastici ricevuti dal SURE, in quanto considerato un meccanismo di «solidarietà a tempo», incapace di colmare il divario strutturale derivante dalle differenze tra i sistemi produttivi nazionali, nonché di realizzare una vera e propria solidarietà europea e tra gli Stati⁵⁴, non devono essere trascurati, a parere di chi scrive, altri aspetti di rilievo e innovatività di questa misura.

Con la creazione del fondo SURE la Commissione europea ha emesso per la prima volta delle «obbligazioni sociali», obbligazioni cioè che hanno come specifica destinazione di scopo quella di finanziare misure per contrastare la disoccupazione, sostenere la riduzione dell'orario di lavoro e il reddito per tutti i lavoratori, in tal modo garantendo a chi

⁵³V. S. GIUBBONI, *Diritti e solidarietà in Europa*, Bologna, 2012, pp. 233-234; ID., *La solidarietà come «scudo». Il tramonto della cittadinanza sociale transnazionale nella crisi europea*, in *Quad. cost.*, 2018, pp. 591 ss.; I. ESSER, T. FERRARINI, K. NELSON, J. PALME, O. SJÖBERG, *Unemployment Benefits in EU Member States*, European Union, 2013; S. DULLIEN, *A European Unemployment Benefit Scheme: How to Provide for More Stability in the Euro Zone*, 2014, consultabile in https://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/BSt/Publikationen/imported/leseprobe/LP_978-3-86793-549-4_1.pdf; 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; L. ANDOR, P. PASIMENI, *An unemployment benefit scheme for the Eurozone*, in *VOX, CEPR Policy Portal*, 13 dicembre 2016; M. BEBLAVY, K. LENARTS, *Feasibility and Added Value of a European Unemployment Benefit Scheme*, CEPS, European Union, 2017; G. SCHMID, *European Unemployment Insurance? A more modest approach in the short term, more ambition in the long term*, in *OSE Paper Series*, 2019, 20; P.C. PADOAN, *Response to Covid-19: Mechanisms against unemployment*, in *Luis SEP – Policy brief 20/2020*.

⁵⁴Così rispettivamente, L. TEBANO, *L'Unione europea*, cit., pp. 405 ss.; A. NATO, *Il meccanismo europeo di sostegno temporaneo per attenuare i rischi di disoccupazione nello stato di emergenza (SURE): solidarietà in prestito nella crisi Covid-19?*, in *La Comunità internazionale*, 2020, 2, pp. 265 ss., spec. p. 272. S. GIUBBONI, *In uno spirito di solidarietà tra gli Stati membri ... Noterella polemica sulla proposta della Commissione d'una cosiddetta cassa integrazione europea*, in *questa Rivista*, 2020, pp. 421 ss.

investe nel fondo stesso la garanzia che le risorse mobilitate sono destinati ad un preciso scopo sociale⁵⁵.

L'istituzione del SURE può inoltre essere rafforzata con i *bond* europei che serviranno a finanziare il programma *Next Generation EU*⁵⁶.

Per tali ragioni e in via prospettica, il supporto temporaneo, può rappresentare un primo passo verso l'istituzione di misure di integrazione europea e di condivisione del rischio più strutturate ed effettive, nonché un tassello ulteriore verso la realizzazione di un sistema solidaristico sovrannazionale in cui trovino consolidamento interventi diretti dell'Unione.

La medesima aspirazione è poi condivisa anche dal RRF, un fondo istituito in occasione dell'emergenza da *Covid-19* per evitare che gli squilibri già esistenti tra gli Stati membri siano esacerbati dallo *shock* provocato dalla pandemia stessa. Il dispositivo per la ripresa e la resilienza, elemento centrale di *Next Generation EU*, mette a disposizione prestiti da utilizzare in riforme e investimenti effettuati dagli Stati membri e, al fine di stabilire un equilibrio nella ripartizione dei fondi europei, distribuisce i contributi finanziari disponibili per ciascun Paese sulla base della consistenza della popolazione, del PIL pro capite e del tasso di disoccupazione⁵⁷.

Va, però, segnalato che, nel contesto italiano, mentre le risorse allocate per il tramite del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) – necessario per accedere agli aiuti del RRF – sono destinate, nell'ambito delle riforme a sostegno dell'occupazione, al potenziamento delle politiche attive, alla formazione professionale e al sostegno dell'occupabilità di lavoratori in transizione e disoccupati, esse non sono state invece destinate a coprire i costi ordinari delle prestazioni integrative del reddito, tant'è vero che la riforma degli ammortizzatori sociali è stata considerata

⁵⁵ V. così il parere del CESE sul tema «Il ruolo della politica di coesione nella lotta alle disuguaglianze nel nuovo periodo di programmazione successivo alla crisi della pandemia di *Covid-19*. Complementarità ed eventuali sovrapposizioni con il dispositivo per la ripresa e la resilienza e i piani nazionali per la ripresa» (2021/C 517/01), in *Gazz. uff. Unione europea* C 517/1 del 22 dicembre 2021.

⁵⁶ Cfr. C. KATAMI, *Protecting employment in 2021 and beyond: what can the new SURE instrument do?*, in *ELIAMEP Policy Paper*, 2021; L. ANDOR, *Protecting Jobs and Incomes in Europe: Towards an EU Capacity for Employment Stabilisation in the Pandemic Period*, 2021, in J. Caetano, I. Vieira, A. Caleiro (a cura di), *New Challenges for the Eurozone Governance*, Berlino, 2021.

⁵⁷ V. considerando n. 37, regolamento UE n. 241/2021.

un obiettivo concorrente, ma non strettamente collegato all'attuazione del PNRR.

Da qui la necessità di intervenire sul sistema di sostegno al reddito, ma senza contare sulle sovvenzioni europee e senza, quindi, poter aggravare eccessivamente la spesa pubblica, nell'ottica del rispetto dei vincoli di bilancio.

Ne è derivato che anche il riordino previsto dalla legge di bilancio 2022 ha mantenuto invariati i tradizionali meccanismi assicurativi di erogazione delle prestazioni previdenziali fondati su metodi contributivi, la corrispondente partecipazione finanziaria delle imprese e l'attribuzione di un ruolo di primo piano al *welfare* negoziale, con il concorso complementare e simultaneo della CIG e dei Fondi di solidarietà bilaterali di matrice negoziale.

Tra gli obiettivi dichiarati della riforma, infatti, vi è proprio quello di garantire tutele che superino l'assistenzialismo che ha caratterizzato il sistema speciale degli ammortizzatori sociali dell'emergenza e che, pur garantendo a tutti i lavoratori, in costanza di rapporto di lavoro, un sistema di protezione strutturato, sia in grado di cogliere le dinamiche dei diversi settori produttivi, consentendo, in tal modo, un adeguamento dei trattamenti, differenziati secondo le caratteristiche settoriali e dimensionali delle aziende⁵⁸.

Seguendo il principio dell'universalismo differenziato, l'attuale riforma incide, dunque, oltre che sugli aspetti più sopra analizzati, anche sulla misura delle prestazioni e sulle forme di contribuzione che le finanziano.

Quanto al primo profilo, una rilevante novità, che deve sicuramente essere accolta con favore in quanto persegue l'obiettivo di garantire prestazioni previdenziali adeguate, riguarda l'innalzamento degli importi del trattamento di integrazione salariale. La l. n. 234 dispone – diversamente dalla disciplina del 2015, che stabiliva un limite alla misura dei trattamenti articolato in due importi, in relazione alla retribuzione mensile di riferimento – l'eliminazione del c.d. tetto basso dell'importo della prestazione di integrazione salariale ordinaria o straordinaria e prevede un unico tetto, pari a quello più alto, che diventa l'ammontare massimo

⁵⁸ Cfr. circ. Min. lav. n. 1, 3 gennaio 2022.

mensile indipendentemente dalla retribuzione parametro per il calcolo del trattamento⁵⁹.

In materia di finanziamento delle prestazioni integrative, mentre resta invariata la contribuzione ordinaria, alcune modifiche riguardano quella addizionale, e cioè l'apporto a carico delle imprese in caso di effettivo utilizzo della CIG, sia straordinaria che ordinaria.

Tale contribuzione, unica per entrambe le tipologie di cassa, ha un'aliquota crescente in misura proporzionale alla durata dei periodi di integrazione salariale fruiti⁶⁰. Con la legge di bilancio 2022⁶¹ viene però stabilita, dal 1° gennaio 2025, una riduzione della contribuzione addizionale di natura premiale, riservata alle aziende che non abbiano fruito di CIGO e di CIGS per almeno 24 mesi dall'ultima richiesta: le aliquote sono fissate al 6, 9 e 15% per periodi rispettivamente fino a 52 settimane di fruizione, da 53 a 104 settimane e oltre le 104 settimane, calcolate, tutte, nel quinquennio mobile.

Nel contesto del FIS, diversamente, l'aliquota di finanziamento ordinaria è duplice ed è stabilita nella misura dello 0,50% nel caso di datori di lavoro che occupino fino a 5 dipendenti e dello 0,80% per i datori con più di 5 dipendenti⁶². È poi previsto un meccanismo premiale anche

⁵⁹ V. art. 1, c. 194, l. n. 234/2021 che modifica l'art. 3, d.lgs. n. 148/2015 eliminando la lett. a) del c. 5 e aggiungendo il c. 5-*bis*; per l'anno 2021, il tetto massimo unico è stato quantificato in euro 1.199,72, sulla base della rivalutazione annuale compiuta dall'INPS secondo gli indici ISTAT dei prezzi al consumo per le famiglie di operai e impiegati.

⁶⁰ V. art. 5, d.lgs. n. 148/2015, secondo cui la misura è calcolata: al 9% fino a 52 settimane di ricorso all'ammortizzatore sociale in un quinquennio mobile; al 12% oltre le 52 settimane e fino a 104 settimane in un quinquennio mobile; al 15% oltre le 104 settimane in un quinquennio mobile.

⁶¹ V. art. 1, c. 195, l. n. 234/2021 che modifica l'art. 5, d.lgs. n. 148/2015, che introduce il comma 1-*ter* che fissa le aliquote al 6, 9 e 15% rispettivamente fino a 52 settimane di fruizione, da 53 a 104 settimane e oltre le 104 settimane, calcolate, tutte, nel quinquennio mobile.

⁶² V. art. 1, c. 219, l. n. 234/2021, che con riferimento alle retribuzioni di competenza dell'anno 2022, stabilisce una riduzione delle aliquote: di 0,35 punti per i datori con un numero di lavoratori non superiore a 5, di 0,25 punti nel caso di datori con un numero di dipendenti tra 6 e 15, di 0,11 punti nel caso di datori con più di 15 dipendenti, di 0,56 punti per le imprese esercenti attività commerciali, comprese quelle della logistica e le agenzie di viaggio e turismo, inclusi gli operatori turistici, con un numero medio di dipendenti superiore a 50; per finanziare le suddette riduzioni contributive temporanee i cc. 255-256 dell'art. 1, riconoscono un trasferimento, a carico dello Stato, al FIS, in deroga a quanto previsto dall'art. 29, c. 4, d.lgs. n. 148/2015 la cui finalità è quella di assicurare le prestazioni di assegno di integrazione salariale in base alle effettive necessità, come conseguenti agli interventi di

in favore delle imprese di minori dimensioni (fino a 5 dipendenti) che, a decorrere dal 1° gennaio 2025, potranno beneficiare di una aliquota ridotta del 40% ove non abbiano presentato domanda di assegno di integrazione salariale per almeno 24 mesi⁶³.

Resta invariato, invece, il contributo addizionale a carico dei datori di lavoro per il caso di utilizzo delle prestazioni di integrazione salariale a carico del FIS (pari al 4% della retribuzione persa)⁶⁴.

Viene poi soppresso, per le sospensioni o riduzioni dell'attività decorrenti dal 1° gennaio 2022, il c.d. tetto aziendale che consentiva la corresponsione delle prestazioni a carico del FIS entro la soglia di 10 volte l'ammontare dei contributi ordinari dovuti dal datore di lavoro, tenuto conto delle prestazioni già deliberate a qualunque titolo a favore dello stesso⁶⁵.

Infine, con l'istituzione di un osservatorio permanente presso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, la l. n. 234 mira ad assicurare il monitoraggio e la valutazione indipendente delle disposizioni in materia di ammortizzatori sociali, tra cui la possibile revisione dei trattamenti di integrazione salariale e delle relative aliquote di finanziamento, anche in base all'evoluzione del mercato del lavoro e delle dinamiche sociali⁶⁶.

A fronte di quanto brevemente descritto e al di là delle modifiche di dettaglio attuate in relazione ai meccanismi di finanziamento, la scelta di lasciare immutati gli strumenti preesistenti nei loro tratti essenziali costituisce un'opzione obbligata per garantire il rispetto dei vincoli di bilancio che condizionano la spesa previdenziale, ma può anche essere considerata un portato dell'esperienza emergenziale. Per quanto, infatti, le prestazioni integrative dei redditi siano state, in tempo di pandemia, sostanzialmente «gratuite» per le imprese⁶⁷, non essendo prevista inizialmente alcuna partecipazione finanziaria dei datori di lavoro ed essendo

modifica di cui all'art. 1, cc. 207 e 219, cui sono riferibili i relativi effetti di onerosità sul saldo netto da finanziare.

⁶³ V. art. 1, c. 207, lett. f), l. n. 234/2021.

⁶⁴ V. art. 1, c. 207, lett. e), l. n. 234/2021.

⁶⁵ V. art. 1, c. 207, lett. d), l. n. 234/2021 che esclude l'operatività dell'art. 29, c. 4, secondo periodo, d.lgs. n. 148/2015.

⁶⁶ V. art. 1, c. 257, l. n. 234/2021.

⁶⁷ Sui meccanismi di finanziamento delle misure emergenziali per il sostegno al reddito v. per tutti D. GAROFALO, *La copertura finanziaria degli ammortizzatori sociali e delle misure di contrasto alla povertà tra solidarietà, assistenza e ordine pubblico*, in D. Garofalo (a cura di), Covid-19, cit., pp. 318 ss.

stato introdotto successivamente un metodo di contribuzione calibrato sul calo di fatturato subito⁶⁸, il superamento della logica assistenzialistica diventa imperativo allorquando si predispongono interventi strutturali e di lungo periodo. Da un lato, la necessità di un utilizzo razionale delle risorse che tenga conto della loro ontologica limitatezza e garantisca la sostenibilità finanziaria del sistema, dall'altro l'esigenza di responsabilizzare i datori che fruiscono delle prestazioni di sostegno al reddito, motivano l'adozione di meccanismi di compartecipazione alle spese. Non da ultimo, la sostenibilità attuale e futura del nostro sistema sociale richiede politiche di spesa pubblica che non appesantiscano un debito pubblico già imponente, aggravando la condizione delle generazioni dei più giovani, quelle che già hanno pagato il costo più alto dell'emergenza sanitaria in termini occupazionali e di perdita dei redditi⁶⁹.

3. Osservazioni conclusive

Le disposizioni di riordino degli ammortizzatori sociali contenute nella legge di bilancio varata per l'anno 2022 si pongono, per quanto sin qui osservato, degli obiettivi parzialmente innovativi rispetto a quelli perseguiti dalle passate riforme.

Il d.lgs. n. 148/2015, che per ultimo aveva ritoccato la disciplina della CIG e dei fondi di solidarietà, aveva puntato essenzialmente alla razionalizzazione e semplificazione, sia amministrativa che normativa, del sistema nel suo complesso⁷⁰. Nello specifico, sul primo fronte, aveva contingentato gli interventi di sostegno al reddito (mediante la limitazione

⁶⁸ V. così le disposizioni di cui ai d.l. nn. 18/2020 e 34/2020 che hanno sospeso l'obbligo di versare il contributo addizionale, anche in ragione dell'inquadramento della causale *Covid-19* tra i c.d. eventi oggettivamente non evitabili *ex art.* 13, c. 3, d.lgs. n. 148/2015 e, in un secondo momento le norme di cui al d.l. n. 104/2020, confermate dal d.l. n. 137/2020 che, hanno reintrodotto la contribuzione addizionale progressiva; infine la l. n. 178/2020 e il d.l. n. 41/2021 hanno nuovamente eliminato ogni forma di apporto finanziario da parte dei datori di lavoro richiedenti i trattamenti.

⁶⁹ Così testualmente D. GAROFALO, M. TIRABOSCHI, V. FILÌ, F. SEGHEZZI, *Solidarietà e sostenibilità*, cit., pp. XV ss., spec. p. XVIII.

⁷⁰ Su questa ricostruzione cfr. per tutti D. GAROFALO, *Le politiche del lavoro nel Jobs Act*, 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*, ADAPT Labour Studies e-Book Series, n. 32/2014; Id., *La nuova disciplina della cassa integrazione guadagni*, in F. Santoni, M. Ricci, R. Santucci (a cura di), *Il diritto del lavoro all'epoca del jobs act*, in *Quad. dir. merc. lav.*, 2016, pp. 233 ss.

temporale della durata dei trattamenti, la riduzione delle ore integrabili, il riordino delle causali di intervento CIGS e l'incentivazione del contratto di solidarietà difensivo), e sul secondo versante, aveva snellito gli adempimenti amministrativi a carico delle imprese, cui però era stata attribuita una maggiore responsabilizzazione (grazie all'incremento del contributo addizionale all'aumentare dei periodi di fruizione dei trattamenti).

La lezione impartita dalla crisi dovuta alla pandemia ha evidentemente influito in modo decisivo sulla *ratio* complessiva del recente riordino degli ammortizzatori sociali, giacché tutte le modifiche ruotano attorno, e allo stesso tempo derivano, dall'obiettivo primario di estendere il più possibile la tutela dei lavoratori, sia attraverso l'ampliamento del campo di applicazione delle integrazioni, sia mediante l'innalzamento della misura dei trattamenti.

Ciò nonostante, come ben evidenzia la stessa parola «riordino» utilizzata dal legislatore, non siamo di fronte a una radicale «innovazione» delle politiche di sostegno del reddito. Ne sono evidenti segnali: 1) la circostanza che l'area del lavoro autonomo sia rimasta del tutto priva di protezione – non potendo l'ISCRO considerarsi tale –; 2) la constatazione che non siano stati pensati strumenti *ad hoc* per i lavoratori atipici; 3) il fatto che sia rimasto un doppio canale di accesso alle prestazioni e di finanziamento delle stesse, non essendo stata superata la logica dell'intervento «pubblico per l'essenziale e privato per le categorie con rischio minore»⁷¹ che aveva contraddistinto già la precedente riforma e che continua ad attribuire ai fondi di solidarietà bilaterale la tutela delle imprese minori.

I soggetti che davanti alla crisi hanno mostrato una maggiore sofferenza e che si trovano quindi, anche nella fase della transizione verso l'auspicata ripresa economica, in una condizione di più marcata debolezza, sono stati lasciati fuori dal perimetro della riforma e, quindi, dalla tutela.

È pertanto presumibile che proprio su questo terreno si giocheranno allora le sfide del futuro, essendo rimasta ancora aperta la partita della reale universalizzazione della protezione sociale contro la perdita dei redditi.

*

⁷¹ Riprendendo un'espressione di M. MISCIONE, *La Cassa integrazione dopo il Jobs Act*, in *Dir. prat. lav.*, 2016, pp. 921 ss.

Nelle more della pubblicazione del presente contributo, l'emanazione del d.l. n. 4/2022 (c.d. Decreto sostegni ter) ha apportato integrazioni e correttivi in materia di ammortizzatori sociali e previsto misure di sostegno per la ripresa economica delle imprese ancora in difficoltà a causa del perdurare dell'ondata pandemica.

In particolare, un intervento ad hoc è dedicato alle imprese con un numero di lavoratori dipendenti non inferiore a mille che gestiscono almeno uno stabilimento industriale di interesse strategico nazionale, cui è concessa una proroga del trattamento di integrazione salariale speciale con causale Covid-19⁷² ed è poi prevista una serie di modifiche al d.lgs. n. 148/2015 che interviene a correggere la formulazione e a specificare il contenuto di alcune norme già ritoccate dalla legge di Bilancio 2022⁷³.

⁷² V. art. 22, d.l. n. 4/2022 che attribuisce alle imprese di interesse strategico nazionale ai sensi dell'art. 1 del d.l. n. 207/2012, conv. con mod. in l. n. 231/2012, la facoltà di presentare domanda di proroga del trattamento di integrazione salariale di cui all'art. 3, d.l. n. 103/2021, per una durata massima di ulteriori ventisei settimane fruibili fino al 31 marzo 2022.

⁷³ V. art. 23, d.l. n. 4/2022 che interviene sulle norme di cui al d.lgs. n. 148/2015 agli artt.: 5, comma 1-bis, ultimo periodo; 7, comma 5-bis; 8, comma 2, secondo periodo; 14, comma 2; 16, comma 1, 22-ter, comma 5 (che viene abrogato); 24, comma 3; 25-ter, comma 1; 29, comma 3-bis, 30, comma 1-bis, primo periodo; 36, comma 2, primo periodo; 40, comma 1-bis.

