

il NUOVO DIRITTO del LAVORO

diretto da **Luigi Fiorillo e Adalberto Perulli**

Ammortizzatori sociali, welfare e diritto del lavoro dell'emergenza

a cura di

Roberto Pessi, Giuseppe Sigillò Massara, Adriana Topo



G. Giappichelli Editore

Autori

Curatori:

Roberto PESSI

Professore Emerito di Diritto del Lavoro presso l'Università Luiss Guido Carli di Roma

Giuseppe SIGILLÒ MASSARA

Professore Associato di Diritto del Lavoro presso l'Università degli Studi Link Campus University di Roma

Adriana TOPO

Professore Ordinario di Diritto del Lavoro presso l'Università degli Studi di Padova

Autori:

Silvia BERTOCCO

Professore Associato di Diritto del Lavoro presso l'Università degli Studi di Padova

Dario CAMPESAN

Dottorando di ricerca in Diritto del Lavoro presso l'Università degli Studi di Padova

Andrea DI GIALLUCA

Cultore della materia in diritto tributario dell'impresa presso Università Luiss Guido Carli di Roma

Raffaele FABOZZI

Professore Ordinario di Diritto del Lavoro presso l'Università Luiss Guido Carli di Roma

Francesca FEDELE

Docente presso l'Università Luiss Guido Carli di Roma

Giovanni FIACCAVENTO

Dottorando di ricerca in Diritto delle Persone, delle Imprese e dei Mercati presso l'Università degli Studi di Napoli Federico II

Luigi FIORILLO

Professore Ordinario di Diritto del Lavoro presso l'Università degli Studi di Napoli Federico II

Annachiara LANZARA

Dottorando di ricerca in Diritto e Impresa presso l'Università Luiss Guido Carli di Roma

Fabio MARCHETTI

Professore Associato di Diritto Tributario presso l'Università degli Studi Luiss Guido Carli di Roma

Adriano MORRONE

Professore a contratto di Sicurezza del lavoro presso l'Università Luiss Guido Carli di Roma

Elena PASQUALETTO

Professore Associato di Diritto del Lavoro presso l'Università degli Studi di Padova

Paolo Eugenio PEDÀ

Professore di Diritto del Lavoro presso l'Università Luiss Guido Carli di Roma

Giuseppina PENSABENE LIONTI

Ricercatrice di Diritto del Lavoro presso l'Università degli Studi di Padova

Adalberto PERULLI

Professore Ordinario di Diritto del Lavoro presso l'Università degli Studi di Venezia Ca Foscari

Annalisa PESSI

Professore Ordinario di Diritto del Lavoro presso l'Università degli Studi di Roma Tre

Giampiero PROIA

Professore Ordinario di Diritto del Lavoro presso l'Università degli Studi di Roma Tre

Emilio ROCCHINI

Professore di Diritto del Lavoro presso l'Università degli Studi Link Campus University di Roma

Davide TARDIVO

Dottore di ricerca in Diritto del Lavoro presso l'Università degli Studi di Padova

Lucia VENDITTI

Professore Ordinario di Diritto del Lavoro presso l'Università degli Studi di Napoli Federico II

Margherita VOLPES

Dottorando di ricerca in Diritto e Impresa presso l'Università Luiss Guido Carli di Roma

Antonio DIMITRI ZUMBO

Professore di Diritto del Lavoro presso l'Università Luiss Guido Carli di Roma

Introduzione

di Roberto Pessi

La presente opera collettanea risponde all'esigenza di analizzare, a distanza di due anni dall'inizio dell'emergenza, gli impatti della pandemia sul diritto del lavoro, sindacale e della previdenza sociale. Tale obiettivo è stato perseguito con il coinvolgimento di studiosi della materia provenienti da molteplici ambiti accademici e professionali, proprio con la finalità di offrire ai lettori prospettive di analisi che, nell'assoluto rigore scientifico, si arricchiscono del diversificato *know how* espresso dai partecipanti alla collettanea.

L'epoca del Covid ha dimostrato ancora una volta la centralità delle tematiche del diritto del lavoro e della sicurezza sociale, mettendo in luce criticità strutturali (di fatto estremizzate dagli effetti della pandemia), ma delineando anche prodromi per prospettive regolative che consentano di affrontare sfide temporalmente prossime, quali, in particolare, quelle derivanti dai riflessi sul mercato del lavoro del PNRR.

Volendo offrire alcune considerazioni generali circa la gestione del periodo pandemico, non vi è dubbio che nella fase acuta dell'emergenza determinata dallo sviluppo della pandemia il blocco dei licenziamenti collettivi e di quelli individuali per giustificato motivo oggettivo abbia costituito, di fatto, l'unica soluzione adottabile – anche in un'ottica di tutela della *pax* sociale (messa a dura prova dagli esiti dell'epidemia) – al fine di garantire che le imprese non potessero recedere dai rapporti di impiego, anche qualora si fossero trovate nella condizione di non poter più utilizzare sul piano produttivo i prestatori di lavoro.

Con tutte le comprensibili e pregevolmente articolate riserve espresse dalla dottrina, anche nella presente opera, circa la predetta misura, il legislatore ha tentato di “bilanciare” l'impatto dell'opzione emergenziale sul piano dell'organizzazione aziendale e, soprattutto, di quello dei relativi costi, sterilizzando gli effetti del blocco per mezzo di un'estensione generalizzata delle integrazioni salariali, riportata su tutti i datori di lavoro indipendentemente dal settore di riferimento e della relativa dimensione di organico.

Proprio in vista di tale meccanismo compensativo, nella situazione di massima emergenza, l'invasiva opzione normativa prima descritta è apparsa, nel comples-

so, coerente con l'esigenza di garanzia del principio di solidarietà sociale, considerando, peraltro, che a fronte del blocco dei licenziamenti, oltre alla neutralizzazione dei costi aziendali derivante dal riconoscimento universale delle integrazioni salariali, si è consolidato un complesso di interventi regolativi che hanno garantito una quanto più possibile sicura continuità delle prestazioni lavorative (in una prima fase quelle riferite ai settori essenziali e, poi, progressivamente, quelle comunque compatibili con le esigenze sanitarie) e si sono introdotte forme di supporto alle imprese anche sotto il profilo finanziario (con contributi a fondo perduto e/o linee a credito agevolate).

Il bilancio della complessiva operazione è apparso, in particolare nella fase acuta dell'emergenza, conferente con i principi costituzionali e, soprattutto, con quanto stabilito nell'art. 41 Cost., in cui si rinviene il concetto di "impresa", ma anche di "utilità sociale" della stessa impresa". Orbene, quest'ultima certamente persegue tale funzione nella misura in cui, nel momento di maggiore criticità, tiene quanto più possibile stabile la propria dimensione in termini di organico, con lavoratori che ricevono i trattamenti di integrazione salariale per mezzo di un intervento diretto a carico del bilancio dello Stato, nella forma del *deficit spending* (non potendosi fondare sulla preventiva contribuzione ordinaria, del tutto incapiente rispetto alla massiva domanda di intervento degli istituti, in totale deroga, messi in campo dal legislatore).

D'altronde, in un momento storico di grande difficoltà, gli interventi principali sul mercato del lavoro si sono mossi sintonicamente: si bloccano i licenziamenti e scatta l'integrazione salariale; si recuperano le risorse per rifinanziare tali integrazioni e si proroga il blocco dei licenziamenti: tale sintonia ha evitato che le carenze normative su un piano o su un altro potessero determinare forti ed irrecuperabili squilibri.

In merito, peraltro, non può non segnalarsi una concreta resilienza delle imprese, sicuramente supportata, oltre che dagli interventi di cui si è sinora dato conto, dall'espansione dello *smart working*, che, con tutti i limiti connessi ad eventuali violazioni del diritto alla disconnessione, è stato certamente funzionale per tutte le realtà economiche in cui è stato possibile farne ricorso, con un regime emergenziale che, correttamente, è stato plasmato in modo tale da consentirne l'accesso in via unilaterale da parte dell'imprenditore, prescindendosi, così, dai riferimenti storici dell'istituto.

Alla luce di quanto sin qui riferito, ponendosi in una prospettiva più ampia, sembra, in ogni caso, che nell'epoca della pandemia la disciplina lavoristica non sia stata interessata, nel complesso, da particolari traumi. Ciò che, invece, ha subito una modifica accentuata ed accelerata è stata proprio la dimensione non tanto quantitativa, quanto qualitativa e di *output* produttivo delle imprese (nonché dei correlati profili organizzativi), con tutti gli effetti che questo comporta.

Si pensi a quanto è accaduto con i rider e con l'ampio sviluppo che questa forma di lavoro ha avuto, nonché all'utilità che la stessa ha dimostrato di possedere, specie nella fase più dura dell'emergenza da Covid-19, rendendo ancora più

rilevante il problema della qualificazione di questi rapporti, il cui ricorso è conseguenza dell'utilizzo da parte dell'impresa delle piattaforme digitali come strumento di intermediazione commerciale, oltre che produttiva.

Quanto appena indicato ha però degli impatti diretti anche sull'organizzazione dei datori di lavoro. Assumendo quale esempio quella delle università, la relativa organizzazione, ancora di più nell'era post-Covid, si articolerà diversamente, sia sul piano della configurazione dell'organico, che su quello delle strutture e della logistica da impiegare per le attività didattiche e di ricerca, nonché, ancora, per l'allocazione delle risorse disponibili.

L'informatizzazione e la digitalizzazione diventano così gli elementi più incisivi per il cambiamento dell'impresa ed è questa la dimensione su cui si concentrano le preoccupazioni circa qualsiasi intervento sull'organizzazione aziendale, proprio perché, in questa fase di crisi, la tecnologia ha spinto l'impresa ad ideare percorsi di ulteriore flessibilizzazione del modello produttivo, che, potenzialmente, avrà bisogno di ancora meno risorse di quante ne aveva in passato o dovrà fare ricorso a risorse con profili e competenze differenti da quelle proprie dei lavoratori attualmente impiegati (che rischiano di divenire, da un giorno all'altro, "obsoleti").

Questo ci porta ad affrontare, in una prospettiva *de jure condendo*, i temi della sicurezza sociale.

L'esperienza maturata nel corso della pandemia consente di considerare, anche tenendo conto dei possibili effetti collaterali sul piano occupazionale della conversione ecologica, quanto sia importante una rimodulazione del modello degli ammortizzatori sociali in corso di rapporto, che sia, per un verso, capace di apprezzare l'effettiva condizione delle imprese interessate da situazioni di temporaneo esubero di personale e che, per altro verso, consenta di superare definitivamente la logica della "deroga", nell'ottica di una complessiva riforma che renda, a favore dei lavoratori subordinati (pur nelle specificità di cui si appena dato conto), soggettivamente universale la garanzia del reddito in ipotesi di sospensione del rapporto.

Con riferimento ai dipendenti delle imprese per le quali, invece, la pandemia abbia reso obiettivamente insostenibile la prosecuzione dell'attività o di parte di essa (ovvero di imprese che, nel prossimo futuro potranno subire una simile sorte a causa dell'impossibilità di seguire il flusso della conversione ecologica), appare essenziale un (possibilmente congiunturale) rafforzamento dei trattamenti di disoccupazione, con riferimento sia alla durata, che alla relativa entità; ma ciò che deve essere rinforzato è, soprattutto, il sistema delle politiche attive, che consentano, anche attraverso opportune ed efficaci misure formative e di riallineamento professionale, il progressivo riassorbimento dei disoccupati nel mercato del lavoro.

La reale implementazione delle politiche attive si rende necessaria anche al fine di risolvere le criticità del reddito di cittadinanza, che, proprio con riferimento alla fase dell'attivazione, ha manifestato delle rilevanti e inaccettabili debolezze. In merito, si nota in modo preoccupante il mancato ricorso massivo ai percettori

del reddito di cittadinanza per lo svolgimento di lavori socialmente utili, soprattutto con riferimento alle misure di contrasto alla pandemia. Al contrario, avremmo dovuto immaginare questi ultimi, impegnati, per esempio, nei controlli del rispetto dei numeri dei passeggeri sui mezzi pubblici, soprattutto nelle fasce di impiego degli stessi da parte degli studenti, o ingaggiati in mansioni d'ordine nell'ambito della massiva (ed invero efficace) campagna di vaccinazione.

Ovviamente i modelli di protezione non possono escludere i lavoratori autonomi, che, più di tutti, hanno subito di effetti negativi della crisi derivante dall'emergenza sanitaria. Questa parte del mondo del lavoro va tutelata molto di più rispetto a quanto fatto sinora, sulla base di meccanismi compensativi alquanto limitati. Ciò è forse dipeso da fattori storici del nostro paese per cui, anche in ragione di forme endemiche di evasione fiscale, abbiamo lavoratori autonomi che non sono in grado di comprovare l'abbassamento del proprio reddito (reale). Ma tale circostanza non deve distogliere l'attenzione del legislatore dall'esigenza di rafforzare i meccanismi di protezione di questa categoria di lavoratori, la cui dignità sociale, in quanto tale, non è in alcun modo inferiore a quella dei lavoratori subordinati e le cui esigenze di garanzia, soprattutto per i soggetti che si trovino in condizione di dipendenza economica dai rispettivi committenti, dovranno necessariamente trovare un solido riconoscimento.

Infine, il sistema dell'assistenza sociale e, più in generale, del *welfare*. Sul punto sicuramente non si ravvisa la necessità di nuovi istituti, atteso che quelli esistenti appaiono sufficienti, ma gli stessi vanno riorganizzati, sia in termini di finanziamento, che di platea dei soggetti protetti e di modalità di erogazione dei benefit. La pandemia ha evidenziato, in particolare, una forte debolezza dei sistemi di *welfare* riferiti a categorie fragili o in cui l'intervento sia funzionale alla conciliazione tra lavoro e vita familiare: basti pensare ai servizi per gli anziani non autosufficienti (gravemente colpiti nell'ambito dei tristemente noti contagi presso le RR.SS.AA.) ed a quelli per l'infanzia. Una debolezza che va quindi superata con un vero esercizio di sana ed efficiente ricostruzione, che dovrà necessariamente essere parte del *recovery* italiano.

Capitolo Primo

Prospettive regolative sul welfare: la crisi pandemica come modello di gestione delle crisi industriali degli anni '20 del XXI secolo

di Giuseppe Sigillò Massara

SOMMARIO: 1. Gli effetti della pandemia nel bilanciamento tra poteri e diritti fondamentali. – 2. L'iniziale approccio della normativa emergenziale. – 3. Prodromi costituzionali e rischi tecnocratici. – 4. I limiti del modello emergenziale e i conflitti Stato-Regioni. – 5. Il *booster* agli ammortizzatori sociali in corso di rapporto: un modello per l'universalizzazione? – 6. La valorizzazione in senso universalistico degli istituti assistenziali a sostegno del reddito. – 7. Una conclusione: la gestione pandemica come prodromo per affrontare le crisi degli anni '20 del XXI secolo.

1. Gli effetti della pandemia nel bilanciamento tra poteri e diritti fondamentali

La pandemia causata dal Covid-19 ha, quanto meno inizialmente, determinato un'inversione di forza tra i poteri costituzionali¹, con il progressivo trasbordare del potere esecutivo su quello legislativo, solo in un secondo momento bilanciato da una ricentralizzazione del ruolo del Parlamento, chiamato a valutare le opzioni normative fatte proprie dal Governo in occasione della conversione dei decreti legge da quest'ultimo adottati e ad assumere le responsabilità connesse all'adozione degli scostamenti di bilancio necessari per finanziare le misure di contrasto alla pandemia.

L'emergenza legata al diffondersi del Coronavirus, sotto altro profilo, ha determinato l'emersione di una evidente graduazione fra i diritti fondamentali sanciti dal sistema tracciato dalla carta costituzionale: la "classica" definizione di servizi pubblici essenziali² è risultata non coincidente con quella dei servizi indi-

¹ Su tali temi sia consentito rinviare al compianto B. CARAVITA, *L'Italia ai tempi del coronavirus: rileggendo la Costituzione italiana, in federalismi.it*, 18 marzo 2020.

² Nello specifico, indicati dalla l. 12 giugno 1990, n. 146.

spensabili per la sopravvivenza stessa della nostra comunità³ e per la garanzia dell'ordinata convivenza.

Ovviamente, anche il mondo del lavoro ha subito un pesante impatto, con effetti profondi, alcuni ben visibili e percepibili immediatamente (si pensi alla centralità del lavoro da remoto) ed altri, di lungo periodo, che potranno determinare un ripensamento del sistema produttivo, dell'organizzazione del lavoro, nonché la necessità di una profonda riflessione circa la scala valoriale che regola la comunità civile nella quale viviamo.

2. L'iniziale approccio della normativa emergenziale

La pandemia, di fatto, ha rappresentato l'occasione per testare il modello di esercizio della regolazione nell'emergenza, prefigurato dal legislatore in epoche ben anteriori alla diffusione del Covid-19. In particolare, la proclamazione dello stato di emergenza posta in essere dal Governo ai sensi dell'art. 24 del d.lgs. 2 gennaio 2018, n. 1⁴, ha attivato i poteri di intervento dell'esecutivo, sostanzianti nell'emanazione delle ordinanze di protezione civile (art. 25) da parte del Presidente del Consiglio dei Ministri (art. 7), soggette ai limiti tradizionali delle ordinanze contingibili e urgenti.

La predetta proclamazione, quindi, ha costituito il *trigger* per l'emanazione di un susseguirsi (invero, anche caotico) di provvedimenti che hanno avuto una pervasiva incidenza sui diritti dei cittadini, tutti sorretti, inizialmente, dall'assunto che la tutela del diritto alla salute dovesse risultare prevalente rispetto alla garanzia delle altre libertà costituzionali, nonché a qualsivoglia altro diritto, economico o, addirittura, personale.

Ovviamente, lo stato della situazione ha fatto sorgere degli interrogativi.

In primo luogo, ci si è chiesti se fosse corretto concentrare in un provvedimento soggettivamente imputabile al solo Presidente del Consiglio dei Ministri (sia pure in modo del tutto astratto normativamente delegato dal citato d.lgs. n. 1/2018) le misure restrittive dei diritti fondamentali dei cittadini.

Da qui, secondariamente, se sia stato corretto che il baricentro decisorio circa il contenuto dei provvedimenti restrittivi dei principi costituzionali e, *in primis*,

³ I servizi indispensabili garantiti dalla filiera agro-alimentare, della distribuzione commerciale e della logistica dei prodotti alimentari e dei beni di prima necessità che consentono a questi beni di essere disponibili, (neanche ipotizzati dal legislatore della l. n. 146/1990), sono stati, correttamente anteposti alla molteplicità dei diritti pubblici essenziali (ad esempio il trasporto urbano e vieppiù i musei). Cfr. anche A. MARESCA, *Il diritto del lavoro al tempo del COVID-19*, in *Federalismi*, n. 8/2020.

⁴ Delibera del Consiglio dei Ministri 31 gennaio 2020 – Dichiarazione dello stato di emergenza in conseguenza del rischio sanitario connesso all'insorgenza di patologie derivanti da agenti virali trasmissibili, in *Gazz. uff.*, Serie Generale, 1° febbraio 2020, n. 26.

della libertà personale, sia stato spostato a favore di transeunti organismi tecnici, estranei tanto agli organi costituzionali, quanto alle esistenti (e tecnicamente solide) pubbliche amministrazioni competenti.

3. *Prodromi costituzionali e rischi tecnocratici*

Orbene, nel tentare di dare una risposta ai suddetti quesiti, non possiamo negare che la nostra Costituzione prenda in considerazione, all'art. 78, solo lo «stato di guerra» e non lo «stato di emergenza», che, infatti, come anticipato è stato dichiarato in forza degli artt. 7, comma 1, lett. c), e 24, comma 1, del d.lgs. n. 1/2018, cioè sulla base di un atto avente forza di legge ordinaria.

Sul punto, dobbiamo ricordare che, sotto il profilo genetico, la disciplina oggetto di tale decreto ha visto come presupposti concreti eventi sì catastrofici, ma concentrati in aree limitate del Paese (si pensi ai terremoti, che, a partire da quello dell'Irpinia, sono stati la ragione storica della nascita del Dipartimento della Protezione Civile) e, comunque, caratterizzati da una pervasività che non è in alcun modo paragonabile a quella in corso a causa della pandemia.

Tanto premesso, deve rammentarsi che l'art. 24, comma 1, d.lgs. n. 1/2018 stabilisce che, nei casi di cui all'art. 7, il Consiglio dei Ministri autorizza «l'emanazione delle ordinanze di protezione civile di cui all'articolo 25» – adottate nel «nel rispetto dei principi generali dell'Ordinamento giuridico e dell'Unione europea»; e che dette ordinanze, ai sensi del comma 2 dello stesso art. 25, devono essere finalizzate ad azioni quali il «ripristino della funzionalità dei servizi pubblici e delle infrastrutture di reti strategiche, alle attività di gestione dei rifiuti, delle macerie, del materiale vegetale o alluvionale o delle terre e rocce da scavo prodotti dagli eventi» e la garanzia della «continuità amministrativa nei comuni e territori interessati, anche mediante interventi di natura temporanea o la ricognizione dei fabbisogni per il ripristino delle strutture e delle infrastrutture, pubbliche e private, danneggiate».

È quindi evidente che la previsione in questione delinea una condizione di fatto che mal si adatta ad una crisi simmetrica e generalizzata derivante dalla pandemia, per la quale, in verità, taluni⁵ hanno invocato, in via analogica, l'estensione del modello del già citato art. 78 Cost.; opzione che, però, risulta impraticabile, riferendosi la stessa, in modo tassativo, ad una condizione bellica, fortunatamente (quanto meno per il momento) insussistente.

⁵ Cfr. sul tema la ricostruzione di L.M. TONELLI, *Diritti fondamentali, emergenza e costituzione ai tempi del covid-19. alcune brevi riflessioni e prospettive di (necessaria) riforma della costituzione*, in <http://www.judicium.it/>, 22 maggio 2020. Su tali temi si v. altresì V. BALDINI, *Emergenza costituzionale e Costituzione dell'emergenza. Brevi riflessioni (e parziali) di teoria del diritto*, in *Dirittifondamentali.it*, n. 1/2020, 886; G.L. GATTA, *Coronavirus, limitazione di diritti e libertà fondamentali, e diritto penale: un deficit di legalità da rimediare*, in www.sistemapenale.it, 16 marzo 2020, 2.

Del resto, se la Carta fondamentale avesse voluto, ben avrebbe potuto prevedere una forma di *Senatus consultum ultimum* (un’“ultima decisione del Senato”)⁶, quale *extrema ratio* in una ipotesi di emergenza, come già avvenuto nell’ultima fase repubblicana di Roma antica.

Peraltro – anche a voler superare l’argomento della legge ordinaria quale fonte della normazione di urgenza – appare di tutta evidenza che, nell’adottare i provvedimenti emergenziali, il Governo non possa considerarsi *legibus solutus*, in quanto lo stesso art. 25 del già citato d.lgs. n. 1/2018 stabilisce espressamente che i provvedimenti emergenziali debbano essere adottati «nel rispetto dei principi generali dell’Ordinamento giuridico e dell’Unione europea».

In questo senso, i limiti della fonte normativa *extra ordinem* (i noti “d.P.C.M.”)⁷ rispetto al quadro di riferimento, hanno portato lo stesso esecutivo a “supportare” gli stessi con fonti di rango primario – chiaramente nella forma del decreto legge, qui giustificato (correttamente) in relazione alla straordinarietà e all’urgenza del momento – seppur anch’esse caratterizzate da alcune rilevanti criticità (anche dal punto di vista redazionale)⁸.

La realtà con la quale ci stiamo dolorosamente confrontando, dunque, è che la convergenza del timone dell’esercizio del potere normativo sull’“uomo solo al comando”⁹, lungi dal conseguire efficacia ai provvedimenti e resilienza al sistema, si concretizza, una volta superata la fase appena iniziale della crisi, in una complessiva insufficienza del modello regolativo prescelto, dimostrato dall’utilizzo “disinvolto” degli strumenti che l’Ordinamento ha predisposto al fine di disciplinare (*rectius* governare) la fase emergenziale. Tali criticità si sono riscontrate sicuramente in riferimento ai provvedimenti *extra ordinem* (i già richiamati “d.P.C.M.”, che, rincorrendosi di giorno in giorno, hanno dato luogo a correzioni

⁶ Cfr., sull’istituto, V. ARENA, *Libertas and practice of politics in the late Roman Republic*, Cambridge, 2012, 200-219.

⁷ A seguito del primo decreto legge adottato in occasione dell’emergenza sono stati emanati i seguenti decreti attuativi: il d.P.C.M. 25 febbraio 2020, il d.P.C.M. 1° marzo 2020, il d.P.C.M. 4 marzo 2020, il d.P.C.M. 8 marzo 2020, il d.P.C.M. 9 marzo 2020 #Iorestoacasa, il d.P.C.M. 11 marzo 2020, con il quale sono state chiuse le attività commerciali non di prima necessità. Tali misure sono state estese con il d.P.C.M. 22 marzo 2020. Con il d.P.C.M. 1° aprile 2020, tutte le misure per contrastare il diffondersi del contagio da coronavirus sono state prorogate fino al 13 aprile 2020 e, con il d.P.C.M. 10 aprile 2020 tutte le misure sono state prorogate fino al 3 maggio. Da ultimo, con il d.P.C.M. 26 aprile 2020 sono specificate le misure per il contenimento dell’emergenza Covid-19 della cosiddetta “fase due”.

⁸ Con un giudizio assai severo, ma condivisibile nella sostanza, è stato autorevolmente rilevato che «il primo decreto legge [il 6/2020] era “fuori legge”. Poi è stato corretto il tiro, con il secondo decreto legge, che smentiva il primo, abrogandolo quasi interamente», atteso che lo stesso «era illegittimo: non fissava un termine; non tipizzava poteri, perché conteneva una elencazione esemplificativa, così consentendo l’adozione di atti innominati; non stabiliva le modalità di esercizio dei poteri»; così S. CASSESE, *www.ildubbio.news*, 14 aprile 2020.

⁹ Cui, peraltro, ha fatto riferimento Matteo Renzi in un’intervista a Radio Capital del 4 marzo 2020, riportata su *www.repubblica.it* in pari data.

di rotta improvvisi e contraddittorie tra loro), ma anche relativamente alla decretazione di urgenza ai sensi dell'art. 77 Cost., per la quale, complice la situazione di emergenziale, deve concordarsi con quanti hanno rilevato la ricorrenza di vizi generatori di una «serie di norme incomprensibili, scritte male, contraddittorie, piene di rinvii ad altre norme»¹⁰.

4. I limiti del modello emergenziale e i conflitti Stato-Regioni

È proprio con riferimento a tale ultimo tema, che si colloca l'ulteriore profilo di criticità del processo regolativo sin qui descritto. E cioè la circostanza che mentre ordinariamente l'*iter* normativo, anche emergenziale, prevede il coinvolgimento diretto delle singole amministrazioni destinatarie – i cui organi di indirizzo politico sono legati al Parlamento da un vincolo fiduciario e che sono, inoltre, dotate al loro interno di organici con ampie e consolidate esperienze (anche in materia di *drafting* normativo) – la scelta del decisore (politico?) è stata quella di affidarsi a “comitati di crisi”, che non richiamano in alcun modo i *war ministry* di britannica memoria, i cui componenti erano, appunto, politici (eventualmente, anche di opposizione) posti a capo di dicasteri strategici, come Clement Attlee e Ernest Bevin.

Vero è, peraltro, che la situazione è progressivamente migliorata. Lo stesso Esecutivo, infatti, si è progressivamente deciso a coinvolgere le valide e competenti risorse interne presenti nell'amministrazione, facendo registrare, almeno in questa fase di ripartenza, un deciso miglioramento, anche redazionale, di cui sono evidenti esempi i protocolli tecnici per la riapertura delle imprese redatti non da una delle tante “*task force*”, bensì da una eccellenza italiana, l'INAIL, i cui “umili” medici legali e tecnici ambientali, hanno prodotto modelli regolatori utili a coniugare l'esigenza di riattivare le attività produttive con la garanzia della salute e della sicurezza dei lavoratori e dei cittadini.

Peraltro, la condizione emergenziale ha messo in luce le criticità nel rapporto tra Stato e Regioni e i rispettivi poteri di intervento.

Sul punto, peraltro, non può non sottolinearsi che in occasione della riforma del Titolo V, è stato espressamente attribuito allo Stato, il potere sostitutivo di cui all'art. 120, comma 2, Cost., che, però, non è stato utilizzato, venendo rimessa la soluzione delle controversie a continui interventi di “supplenza” realizzati, ora del giudice delle leggi, ora del giudice amministrativo, a seconda del tono costituzionale o meno assunto dalla controversia¹¹.

¹⁰ Intervista al prof. Sabino Cassese, su www.ildubbio.news, 14 aprile 2020. Sul tema v. anche F. CLEMENTI, *Quando l'emergenza restringe le libertà meglio un decreto legge che un Dpcm*, in *Il Sole24Ore*, 13 marzo 2020, 1.

¹¹ Così L. GIURATO, *Le relazioni tra Enti territoriali dello Stato nella gestione dell'emergenza Covid-19: il ricorso al principio di leale collaborazione come baluardo dell'interesse nazionale*, in

5. Il booster agli ammortizzatori sociali in corso di rapporto: un modello per l'universalizzazione?

Peraltro, la tendenza ad una regolamentazione caratterizzata da numerose criticità, ha coinvolto anche gli interventi in materia di ammortizzatori sociali.

Alla ricerca di uno strumento di natura universale per fronteggiare un'emergenza sociale innescata da provvedimenti di natura universale (il "lock down" decretato con gli ormai tristemente celebri d.C.P.M. del 4, 8, 9 e 11 marzo 2020, che, in rapidissima successione, hanno trasformato l'intero Paese in una grande "zona rossa", nella quale sono stati sospesi gli spostamenti non necessari, le attività didattiche, le attività commerciali e di vendita al dettaglio, salvo poche eccezioni gli eventi culturali e sportivi, e, più in generale, ogni momento di aggregazione che avrebbe potuto comportare una più ampia diffusione del contagio) il legislatore auto-delegato ha fatto ricorso ad una pluralità di strumenti che, purtroppo, hanno, una volta di più, mostrato la debolezza di un sistema orientato verso la tutela della grande azienda post-fordista¹², tutto fondato sulla ibridazione dello strumento classico della CIG.

Si è assistito, infatti, alla liberalizzazione dei requisiti e delle procedure di accesso per l'erogazione delle prestazioni di integrazione salariale, che, in combinazione con il FIS, i Fondi di Settore e la reintroduzione della Cassa Integrazione Guadagni in deroga (per la quale è stato mantenuto, pur nell'evidente estrema urgenza causata dalla emergenza e dalla universalità dei soggetti protetti, il discutibile sistema di liquidazione su base regionale) avrebbe dovuto consentire la copertura della quasi totalità dei lavoratori subordinati. A ciò ha fatto da "contraltare" l'imposizione per legge di un divieto – perdurante per lunghi mesi – dell'avvio di nuove procedure di licenziamento collettivo e dei recessi individuali per giustificato motivo oggettivo.

Poi, per la prima volta nella storia italiana, il legislatore dell'emergenza ha previsto l'erogazione di un trattamento anche a favore dei lavoratori autonomi, calcolato in cifra fissa e condizionato al mancato superamento di una determinata soglia reddituale nel corso del precedente anno fiscale¹³.

Fino alla data dell'atteso "decreto Rilancio", si sono però evidenziati palesi

dirittifondamentali.it, 2020. Cfr. sul tema anche G. SCACCIA, *Il potere di sostituzione in via normativa nella legge n. 131 del 2003*, in *Le Regioni*, n. 4/2004, 886. Sulla natura della discrezionalità esercitata dal Governo nel momento in cui decida di ricorrere a questa clausola di salvaguardia dell'Ordinamento, di cui all'art. 120, comma 2, Cost., si rinvia a A. MITROTTI, *L'interesse nazionale nell'ordinamento italiano. Itinerari della genesi ed evoluzione di un'araba fenice*, Napoli, 2020, 279 ss.

¹²Relativamente al quale si rinvia più diffusamente alle ricostruzioni istituzionali di R. PESSI, *Lezioni di diritto della previdenza sociale*, Padova 2016, 386; M. CINELLI, *Diritto della previdenza sociale*, Torino, 2018, 323; M. PERSIANI, M. D'ONGHIA, *Fondamenti di diritto della previdenza sociale*, Torino, 2019, 294.

¹³Previsto dall'art. 44 del d.l. n. 18/2020.

vuoti di tutela, riferiti all'area dei lavoratori, con specifico riferimento al lavoro domestico, nonché agli oltre 400.000 lavoratori stagionali¹⁴, all'intera area del lavoro (spesso forzatamente) sommerso e, più in generale, ai cittadini in disagiate condizioni economiche, per i quali diviene centrale il tema del Reddito di Cittadinanza.

6. *La valorizzazione in senso universalistico degli istituti assistenziali a sostegno del reddito*

La forzata estensione delle garanzie determinata dagli effetti della pandemia rende ancora più sentita l'esigenza di orientare il sistema di *welfare* verso un modello di protezione sociale di stampo maggiormente universalistico¹⁵.

Anzi, l'esigenza di un intervento in tal senso è divenuta di scottante attualità per «la legittimazione degli stessi sistemi di protezione sociale», al fine di riequilibrare «le impressionanti disuguaglianze nella distribuzione del reddito e della ricchezza, anche oltre alla dimensione minimale del mero contrasto delle situazioni di esclusione sociale e di povertà»¹⁶, che rischiano di aggravarsi a causa della precoce obsolescenza di molte imprese derivanti dall'attuazione del *Green New Deal* e delle correlate conseguenze sul piano occupazionale.

Sicché, individuando una nuova, necessaria, tendenza dell'Ordinamento, appare possibile affermare, pur con tutte le resistenze del caso¹⁷ che il sistema debba, inevitabilmente, si muove, verso un ridimensionamento della sua anima assicurativo/previdenzialistica a favore di quella universalistica/assistenziale¹⁸.

Peraltro – prima di addentrarsi nell'esplorazione dei referenti “costituzionali” – occorre ricordare che lo scivolamento nella direzione appena prospettata impone due considerazioni: la prima relativa alla potenziale concorrenzialità tra il lavoro (e la connessa tutela previdenziale, in particolare, pensionistica¹⁹) e la misura del *basic income*.

¹⁴ Di cui il Legislatore si ricorda, per la prima volta, nel d.l. n. 34/2020.

¹⁵ R. PESSI, *Sostenibilità economica e sostenibilità sociale delle tutele*, in *Riv. dir. sic. soc.*, 2019, 37.

¹⁶ S. GIUBBONI, *Il reddito minimo garantito nel sistema di sicurezza sociale*, in *Riv. dir. sic. soc.*, 2014, 149.

¹⁷ Nonostante, cioè, il legislatore si continui a preoccupare di confermare la centralità del lavoro ad esempio, confermando il sistema di calcolo delle pensioni o rafforzando la connessione tra rischio-premio-prestazione nella tutela contro la disoccupazione.

¹⁸ G. PROSPERETTI, *Categorie giuridiche, lavoro, welfare: l'evoluzione degli istituti giuridici*, in *Arg. dir. lav.*, 2017, 210.

¹⁹ Si consideri, in proposito, che la misura della Pensione di Cittadinanza fissata dalla l. n. 26/2019 è pari a 780 euro mensili, mentre la misura della pensione minima spettante, nel 2019, ai lavoratori 67enni è di 513 euro: si assiste così alla paradossale situazione in cui i cittadini «inabili al

La seconda considerazione, invece, riguarda la sostanziale precarizzazione dell'an e del *quantum* della protezione, che, in un'ottica assistenziale, restano necessariamente ancorati alle valutazioni discrezionali – espressamente condizionate da vincoli di bilancio²⁰ – del legislatore, al quale compete l'identificazione del livello della sufficienza al raggiungimento del quale si realizza la liberazione dal bisogno e dalla povertà, cui è finalizzata la garanzia costituzionale di cui all'art. 38 Cost.²¹.

Ciò che appare necessario ricordare è che l'anima “laburista” della Costituzione diviene il parametro fondamentale per il corretto inquadramento, anche costituzionale, di misure assistenziali a carattere universale, quale, in particolare, Reddito di Cittadinanza.

Nella Carta fondamentale, infatti, la persona umana, titolare di diritti fondamentali e insopprimibili, si realizza e si sostanzia per il tramite del riconoscimento della dignità derivante dal lavoro (e, di conseguenza, dal benessere). Ne è prova il contributo di Calamandrei, per il quale «fino a che non c'è questa possibilità per ogni uomo di lavorare e di studiare e di trarre con sicurezza dal proprio lavoro i mezzi per vivere da uomo, non solo la nostra Repubblica non si potrà chiamare fondata sul lavoro, ma non si potrà chiamare neanche democratica perché una democrazia in cui non ci sia questa eguaglianza di fatto, in cui ci sia soltanto una uguaglianza di diritto, è una democrazia puramente formale, non è una democrazia in cui tutti i cittadini veramente siano messi in grado di concorrere alla vita della società, di portare il loro miglior contributo, in cui tutte le forze spirituali di

lavoro e sprovvisti di mezzi» ottengono, in vecchiaia, i mezzi necessari per vivere per il tramite della Pensione di Cittadinanza, mentre, coloro che hanno contribuito al progresso sociale per il tramite del loro lavoro ricevono una tutela previdenziale assai inferiore.

²⁰ Non è certo questa la sede per ricordare che, sempre più, i vincoli assunti in sede comunitaria in merito al contenimento del debito pubblico, la progressiva riduzione delle risorse disponibili connessa alla (endemica) crisi economica, le crescenti disparità tra i componenti del corpo sociale (più o meno abbienti, indigeni e migranti), pongono il tema dei costi del *welfare*, cui il legislatore tende a rispondere sempre di più “precarizzando”, *rectius* condizionando, quei diritti in relazione alle risorse man mano rese disponibili; per tutti, M. CINELLI, *Condizionamenti finanziari e diritti sociali: la giustizia costituzionale tra vecchi e nuovi equilibri*, in *Riv. dir. sic. soc.*, 2019, 1.

²¹ Ancor più della nozione di “adeguatezza” della prestazione previdenziale, infatti, il tema della “sufficienza” è esposto alle dinamiche e ai condizionamenti provenienti dalla realtà economica e dalle scelte politiche, che limitano la discrezionalità del legislatore “solo” con riferimento alla «garanzia delle esigenze minime di protezione della persona», così R. PESSI, *Il principio di adeguatezza della prestazione previdenziale nella giurisprudenza costituzionale*, in *Riv. dir. sic. soc.*, 2016, 513; M. PERSIANI, *Sulla garanzia costituzionale dei mezzi adeguati alle esigenze di vita*, in *Dir. rel. ind.*, 2017, 154; ID., *Ancora incertezze su adeguatezza e proporzionalità nelle prestazioni pensionistiche*, in *Giur. it.*, 2015, I, 1, 1186. Al riguardo è possibile ricordare quanto affermato dalla stessa Corte costituzionale per cui non esisterebbe un profilo di costituzionalità riferito alla sufficienza della prestazione ex art. 38, comma 1, Cost., perché esso investirebbe «i limiti nei quali lo Stato è in grado di provvedere all'assistenza dei cittadini bisognosi»; così, Corte cost. 15 dicembre 1980, n. 157, in *Giur. it.*, 1981, I, 1, 673; in senso analogo anche Corte cost. 26 febbraio 1981, n. 34, in *Mass. giur. lav.*, 1981, 543; Corte cost. 9 maggio 1997, n. 127, in *Giur. cost.*, 1997, 1466.

tutti i cittadini siano messe a contribuire a questo cammino, a questo progresso continuo di tutta la società»²².

Ne è dimostrazione il fondamento “laburista” della Costituzione repubblicana, sancito all’art. 1, nel combinato disposto con gli artt. 3 e 4, che attualizzano il principio egualitario ed emancipante, attraverso interventi pubblici a favore dei cittadini bisognosi, cui assicurare l’accesso al lavoro che diviene tramite e fine della garanzia dell’eguaglianza e della dignità umana.

In questo senso, può ritenersi che quando il diritto al lavoro entra in sofferenza – determinata dai cambiamenti sociali (geopolitici), tecnologici, organizzativi – non riuscendo più ad essere uno strumento adeguato per perseguire il principio di uguaglianza sostanziale²³, lo Stato sia capace di implementare strategie differenti per il perseguimento della tutela della dignità umana, messa in crisi dagli squilibri provocati dall’organizzazione sociale basata sul lavoro, che lo Stato stesso, nel tempo, non è riuscito a realizzare.

Tra queste, uno specifico ruolo assume il Reddito di Cittadinanza, inteso non come *ius existantiae*²⁴, bensì (nuovo) strumento “di accompagnamento” al lavoro, condizionato – in relazione alla limitatezza delle risorse finanziarie – alla verifica dello stato di necessità e, sotto il profilo della “meritevolezza”, all’attivazione del beneficiario in modo socialmente utile per il conseguimento di una occupazione (promossa dai servizi integrati per l’impiego, comunque coordinati dallo Stato).

Fermo quanto già rilevato – pur trattandosi di una misura fortemente selettiva, condizionata alla “meritevolezza” del beneficiario – appare, pertanto, evidente che il principale referente costituzionale del Reddito di Cittadinanza si trovi nel comma 1 dell’art. 38 Cost.²⁵. È indubbio, infatti, che, al pari del precedente REI, l’istituto si pone l’obiettivo di offrire ai beneficiari una misura di contrasto alla povertà e all’esclusione sociale, garantendo, appunto, «il mantenimento e l’assistenza sociale» ai cittadini in stato di necessità²⁶.

²² P. CALAMANDREI, *Discorso sulla Costituzione e altri scritti*, Napoli, 2007.

²³ B. CARUSO, *Nuove traiettorie del diritto del lavoro nella crisi europea. Il caso Italiano*, in B. CARUSO, G. FONTANA (a cura di), *Lavoro e diritti sociali nella crisi europea. Un confronto fra costituzionalisti e giuslavoristi*, Bologna, 2015, 57.

²⁴ Nella prospettiva proposta da C. TRIPODINA, *Il diritto a un’esistenza libera e dignitosa – Sui fondamenti costituzionali del reddito di cittadinanza*, Torino, 2013, 67, per cui proprio dalla Costituzione sarebbe ricavabile, appunto, uno *ius existantiae*, tale da indicare una prospettiva universale che non solo il Reddito di Cittadinanza sia configurabile come costituzionalmente legittimo, ma addirittura che la sua assenza risulterebbe anticostituzionale.

²⁵ P. SANDULLI, *Nuovi modelli di protezione sociale fra istanze risalenti e pretese recenti: profili di criticità e problemi di finanziamento*, in *Mass. giur. lav.*, 2109, in corso di pubblicazione, che, peraltro, non nasconde che la riconducibilità al comma 1 del Reddito di Cittadinanza non sia esente da forzature, comunque ritenute superabili.

²⁶ Invero, il comma in commento è sempre letto in correlazione con il diritto-dovere al lavoro, atteso che l’assistenza sociale resta riservata agli «impossidenti inabili» (C. MORTATI, *Il lavoro nella Costituzione*, in *Dir. lav.*, 1954, I, 14), condizionando la nascita del rapporto giuridico assistenziale

Né il riferimento allo stato di inabilità al lavoro contenuto nel precetto costituzionale appare ostativo al fatto che il Reddito di Cittadinanza abbia un ambito di (potenziali) destinatari ben più ampio dei cittadini che sono impossibilitati a reperire una occupazione in connessione a una disabilità fisica, psichica o a causa della perdita della capacità di lavoro in seguito al raggiungimento di una certa anzianità anagrafica²⁷.

Ed infatti la regola costituzionale deve essere letta in stretta connessione con le primissime norme della Carta e, in particolare, con il precetto che impone alla Repubblica il compito di rimuovere gli ostacoli all'effettivo godimento dei diritti civili e politici (art. 3, comma 2, Cost.)²⁸.

Ebbene, in una lettura evolutiva²⁹ del testo fondamentale che combini i due precetti or ora evocati³⁰, pare ben possibile riferire l'inabilità al lavoro a una di-

all'effettivo stato di bisogno dei cittadini, come fatto collegato alla loro condizione di inabilità lavorativa e, dunque, alla loro qualità di lavoratori potenziali; cfr. R. PESSI, *Gli ammortizzatori in deroga: persistenza o fine del modello assicurativo?*, in *Riv. dir. sic. soc.*, 2010, 325.

²⁷ Anzi, è forse proprio il collegamento tra la formula contenuta nella disposizione costituzionale e l'età espresso dalla pensione (oggi assegno) sociale che meglio esprime la vocazione dell'art. 38, comma 1, a porsi come norma di realizzazione dell'uguaglianza sostanziale tra i cittadini; cfr. R. PESSI, *Il Diritto del lavoro e la Costituzione*, cit., 481; V. FERRANTE, *A proposito del Disegno di Legge governativo*, cit., 461.

²⁸ F. POLACCHINI, *Principi costituzionali e reddito minimo di cittadinanza*, in *federalismi.it*, 5, 2019, spec. 24; A. ALAIMO, *Il reddito di inclusione attiva*, cit., 431. Cfr. anche C. TRIPODINA, *Il diritto a un'esistenza libera e dignitosa*, cit., 240, che nel concludere sulla conformità alla Costituzione di una misura di sostegno condizionata all'attivazione del beneficiario, ritiene che simile intervento sia costituzionalmente necessario in quanto volto ad assicurare una esistenza libera e dignitosa, quale contenuto minimo essenziale dell'art. 38, comma 1 in combinato disposto con gli artt. 2 e 3, comma 2, Cost.

²⁹ Da più parti, infatti, si afferma l'esigenza di un superamento della lettura limitativa del comma primo dell'art. 38 e uno sforzo di attribuire a tale disposizione un'ampiezza tale da assorbire tutto l'universo dei cittadini "poveri" nella condizione di sprovvisti dei mezzi necessari; cfr. G.G. BALANDI, *La collocazione costituzionale degli strumenti di sostegno al reddito*, in *Lav. dir.*, 2018, 575.

³⁰ È stato osservato in proposito che la «Carta costituzionale (e, in una certa misura, anche le leggi che la integrano o modificano) esibisce ... una complessiva attitudine ad offrire una maggiore resistenza all'usura del tempo. Per ciò che poi specificamente attiene ai principi fondamentali ed alle norme sostantive in genere della Carta (e, ulteriormente specificando, alle norme sui diritti), si ha modo di constatare che più ancora di un ribaltamento di norme, dell'abbandono di norme dapprima desunte da una stessa disposizione e della loro sostituzione con altre, si assiste perlopiù alla progressiva dilatazione della capacità espressiva degli enunciati, immettendosi nello stesso contenitore linguistico significati nuovi, che dunque si aggiungono (e non si sostituiscono) a quelli originari. E basti solo, per avvedersene, por mente al riconoscimento di spazi crescenti di libertà a beneficio dei cittadini (e delle persone umane in genere), i c.d. "nuovi" diritti ponendosi al fianco dei "vecchi" ed al pari di questi reclamando tutela», così A. RUGGIERI, *Il diritto "vecchio" e i modi del suo possibile svecchiamento, al servizio dei diritti fondamentali*, in *www.rivistaaic.it*, 1/2012, 5. La lettura proposta, peraltro, è fatta propria anche dalla legge quadro sul sistema integrato di interventi e servizi sociali (l. 8 novembre 2000, n. 328), che accoglie una visione universalistica dell'assistenza sociale, per cui «il sistema integrato di interventi e servizi sociali ha carattere di universalità» (art. 2, comma 2).

mensione che va oltre a quella meramente fisica, investendo anche quell'area di "inabilità" – comunque non colpevole (*rectius*, imputabile) – conseguente a una situazione di esclusione socio-economica, nel convincimento che lo stato di povertà rende assai più complessa la realizzazione sociale dell'individuo, che, comunque, in primo luogo si compie per mezzo del lavoro³¹.

L'idea del legislatore, quindi, appare quella della introduzione di una nuova tutela a fronte di una sorta di inabilità socio-economica al lavoro che, in quanto inabilità, giustifica l'intervento dello Stato in chiave assistenziale³², finalizzato all'inclusione sociale.

Tale chiave interpretativa consente di dare una nuova prospettiva alle apparentemente multiformi ed eterogenee finalità del Reddito di Cittadinanza, contenute nell'art. 1, l. n. 26/2019 – definito tra l'altro «misura ... diretta a favorire il diritto all'informazione, all'istruzione, alla formazione e alla cultura» – anch'esse latamente riconducibili allo scopo comune di contrasto dell'esclusione e della marginalità³³.

La liberazione dal bisogno, quindi, si realizza garantendo il mantenimento e l'assistenza sociale per l'effettiva garanzia dei diritti civili e politici non solo attraverso un trasferimento di natura economica, ma anche realizzando il disegno costituzionale dell'inclusione "al lavoro"³⁴, quale prevalente strumento per

³¹ Nello stesso senso, R. CASILLO, *Il reddito di cittadinanza nel d.l. 28 gennaio 2019, n. 4*, in *Riv. dir. sic. soc.*, 2019, 557, per cui «Anche il contesto socio-economico di scarse opportunità occupazionali di qualità» ostacola «l'accesso al lavoro *tout court* o solo al lavoro adeguato ai fini partecipativi con effetti di deprivazione materiale. È così che la tutela di povertà si apre ai non lavoratori e già lavoratori per cause diverse dalla disabilità».

³² Tale concezione ampia di inabilità al lavoro è indicata da F. MAZZIOTTI, *Diritto della previdenza sociale*, Padova, 2001, 68; anche R. PESSI, *Ripensando il welfare*, in *Riv. dir. sic. soc.*, 2013, 483. Del resto, è noto il carattere aperto del *dicta* dell'art. 38 Cost. – M. CINELLI, *Appunti sulla nozione di previdenza sociale*, in *Riv. dir. lav.*, I, 1982, 156 – che pone le basi a un «*welfare* della persona», caratterizzato dalla finalizzazione universalistica, e nel contempo personalistica, del complesso sistema integrato di interventi e di servizi sociali, graduato in ragione dell'intensità della concreta condizione di bisogno e realizzato attraverso la predisposizione di interventi volti a privilegiare l'inserimento attivo dei soggetti deboli nella società, piuttosto che strumenti di tipo meramente sussidiario e compensatorio»; cfr. P. SANDULLI, *Lavori socialmente utili e cittadinanza sociale*, in G. FERRARO (a cura di), *Sviluppo e occupazione nell'Europa federale. Itinerari giuridici e socioeconomici su Regioni e autonomie locali*, Milano, 2003, 581.

³³ E del resto, differentemente dalle concezioni che della persona ha, non solo il regime fascista, ma anche quello liberale, nella Costituzione il progetto di liberazione e promozione della persona viene valutato proprio in riferimento alle sue problematiche esistenziali e alle sue relazioni con il contesto sociale. Cfr. G. FONTANA, *Dis-eguaglianza e promozione sociale: bisogno e merito (diverse letture del principio di eguaglianza nel sistema costituzionale)*, in M. DELLA MORTE (a cura di), *La dis-eguaglianza nello Stato costituzionale*, Napoli, 2016, 22.

³⁴ Estremamente critico, al riguardo, il giudizio di A. VALLEBONA, *Reddito di cittadinanza tra doppio fine e attuazione becera*, in *Mass. giur. lav.*, 2019, 181, secondo cui «La prima finalità [la promozione del diritto al lavoro] è solo uno specchio per le allodole, in quanto le "offerte di lavoro" previste dall'art. 4, commi 8 e 9, saranno poche perché l'economia italiana non cresce da tempo».

consentire l'effettiva partecipazione alla vita della Repubblica³⁵.

A conferma della vocazione laburista della Costituzione³⁶, il fondamento del Reddito di Cittadinanza va rinvenuto anche nell'art. 4 della Carta costituzionale³⁷, come a dire che l'azione proposta è "composita": non una mera forma di *basic income*, bensì politica di *transition into employment*, legata tanto a *means test* (resi necessari dalla crescente carenza di risorse finanziarie disponibili) quanto, soprattutto, a meccanismi di condizionalità³⁸, rafforzati da un sistema sanzionatorio (as-sai rigido) volto alla repressione di abusi ed elusioni³⁹.

La linea di tendenza, dunque, appare quella di una azione sociale dello Stato «sbilanciata per il maggiore impegno assistenziale rispetto a quello previdenziale», seppur sullo sfondo del «comando costituzionale ... della distinzione fondata sulla partecipazione al lavoro (secondo la teoria del "merito") ai fini dell'acquisizione dei "mezzi adeguati"»⁴⁰.

7. Una conclusione: la gestione pandemica come prodromo per affrontare le crisi degli anni '20 del XXI secolo

Le prime conclusioni, necessariamente parziali e rivedibili, sono amare.

³⁵ Il Reddito di Cittadinanza, dunque, rappresenta «una misura risarcitoria, di garanzia e di assistenza» direttamente orientata a recuperare le fasce deboli ed emarginate del mercato del lavoro, favorendo il pieno esercizio della libertà della persona, da intendersi come assenza di ostacoli materiali e del ricatto del bisogno, nonché – in termini positivi – come attivazione di possibilità; in questo senso T. CASADEI, *Oltre lo Stato sociale? Il dibattito di lunga durata sul reddito di cittadinanza*, in *Quad. fiorentini*, n. 46, 2017, 150.

³⁶ G. PROIA, *Stato sociale e redditi minimi*, cit., 734.

³⁷ Come giustamente rilevato da Cigl, Cisl, Uil, all'audizione del 5 febbraio 2019 presso la XI Commissione (lavoro pubblico e privato) del Senato; cfr. anche M. SACCONI, *Reddito di cittadinanza: due misure (inconciliabili) in una*, in *Bollettino Adapt*, 17 ottobre 2018. Alcuni, peraltro, hanno addirittura ipotizzato che l'istituto sia ascrivibile, al pari della NASpI, al comma 2 dell'art. 38 Cost., ancora una volta, stressando il punto della condizionalità cui è subordinata l'erogazione della prestazione; cfr. F. BACCHINI, *Reddito di cittadinanza: un appuntamento ancora al "buio"*, in *Quotidiano Ipsosa*, <http://www.ipsosa.it>, 10 novembre 2018.

³⁸ Valorizzando quel concetto di "laboriosità", sul quale P. BOZZAO, *La tutela previdenziale del lavoro discontinuo. Problemi e prospettive del sistema di protezione sociale*, Torino, 2010.

³⁹ In questo senso, quindi, appare condivisibile la posizione di quanti attraverso una lettura attualizzata dei principi costituzionali sottesi agli artt. 4 e 38 Cost., rinvergono proprio in tali norme la «base giuridica capace di estendere le tutele contro il rischio di marginalità sociale a tutti coloro che, sussistendo le condizioni di abilità, si mostrino disponibili a partecipare attivamente al progresso materiale o spirituale della società» e per questo motivo si vedano «garantita – in nome del principio di eguaglianza sostanziale sancito dall'art. 3, c. 2, Cost. – l'effettiva partecipazione all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese»; così P. BOZZAO, *Reddito minimo e welfare multivello: percorsi normativi e giurisprudenziali*, in *Gior. dir. lav. rel. ind.*, 2011, 589.

⁴⁰ P. SANDULLI, *Nuovi modelli di protezione sociale fra istanze risalenti e pretese recenti*, cit.

Il dramma collettivo ha determinato la trasformazione della crisi sanitaria in potenziale crisi fra istituzioni, con il rischio di incrinare il sistema di pesi e contrappesi su cui si fonda la nostra democrazia⁴¹.

La preoccupante tendenza alla preponderanza del potere esecutivo sugli altri poteri dello Stato⁴², soprattutto in una condizione di frammentazione politica che favorisce composizioni di sistema in cui diviene impalpabile le funzioni di indirizzo politico spettanti al Parlamento, rischiano di determinare una pericolosa asuefazione al superamento dei ruoli istituzionali determinati dall'adozione di misure che le Camere dovrebbero subire solo in situazioni assolutamente straordinarie e comunque "istantanee" in cui il bilanciamento dei valori impone finanche la sospensione di primari diritti previsti dalla stessa Carta fondamentale.

Per questa via permane il rischio di una deriva extracostituzionale, idonea a determinare una distorsione degli equilibri fra poteri previsti dalla Costituzione, che ha avuto riflessi assai rilevanti sulla disciplina laburistica e, segnatamente, quella relativa agli strumenti preposti alla lotta contro la povertà ed agli ammortizzatori sociali.

Ne è prova, da un lato, la sorprendente sottovalutazione di istituti a carattere universale⁴³, già presenti nell'Ordinamento, che avrebbero potuto, a fronte di una minima manutenzione, soprattutto rivolta forme di attivazione dei soggetti protetti, rispondere alle situazioni di bisogno effettivo, avendo fra i destinatari l'universalità dei potenziali aventi diritto⁴⁴; istituti ai quali è stata preferita la reiterazione dell'utilizzo di strumenti in deroga che, oltre a manifestare la loro limitatezza

⁴¹ Contro «chi non ha mancato di evidenziare lacune, insufficienze, carenze di coordinamento, sistematicità, chiarezza, semplificazione e linearità dei provvedimenti che si sono andati via via stratificando in modo incessante», è stato rilevato che si tratta di «critiche fondate, ma la domanda è come sarebbe stato possibile fare altrimenti!», A. MARESCA, *Il diritto del lavoro al tempo del COVID-19*, in *Federalismi*, n. 8/2020, 4. L'acuta osservazione è basata sul (corretto) argomento della indispensabile rapidità delle prime, giustificabili scelte. Ma lo stesso argomento perde di forza a voler considerare il permanente ricorso allo strumento del d.P.C.M., quanto la circostanza che, trascorsi ben oltre 60 giorni dalla dichiarazione dello "stato di emergenza", il c.d. d.l. aprile-19 maggio 2020, n. 34, ha mantenuto la sua preoccupante, confusa ipertrofia, nella ondivaga vaghezza del *Premier*, fra dichiarazioni televisive, dirette *Facebook*, interviste dai toni non sempre istituzionali, è contenuto in 70 fittissime pagine che mentre regolano in maniera minuziosa comportamenti *de minimis*, d'altra parte, almeno inizialmente, hanno pressoché del tutto dimenticato interi settori produttivi, come quello del turismo, che rappresentano oltre 30% del PIL, prodotto, nella grande maggioranza nel centro-sud, quasi esclusivamente nei mesi fra maggio e settembre, con grave rischio per la tenuta dell'economia, sia nazionale sia, soprattutto, locale.

⁴² Si fa riferimento al potere legislativo (prima sospeso *de facto* per il tramite del divieto di accesso alle Camere, poi ridotto a mero ruolo di ratifica dell'abusato strumento del d.P.C.M.), ed al Potere Giudiziario, inizialmente sospeso *ad libitum*, pur in presenza di strumenti tecnologici che, a fronte di provvedimenti adeguati, avrebbero consentito la prosecuzione delle attività.

⁴³ Si fa riferimento al Reddito di Cittadinanza, su cui, *amplius*, G. SIGILLÒ MASSARA, *Dall'assistenza al Reddito di Cittadinanza (e ritorno)*, Torino, 2019.

⁴⁴ Così superando il tema dei "dimenticati" di cui *infra*.

quanto all'*an* ed al *quando* del sostegno, mostrano la loro debolezza quanto alla capacità di reggere alla prova dei fatti, a fronte di una complessa macchina burocratica che rischia di rivelarsi, oltre che autoreferente, anche inadeguata⁴⁵.

Dall'altro lato, la ricerca della efficace tutela del bisogno effettivo scema dietro alle endemiche pastoie burocratiche, rinunciando all'utilizzo di strumenti operativi adeguati⁴⁶ per affidarsi alla "generosità"⁴⁷ di istituzioni strutturalmente inadatte e non sufficientemente pronte ad assolvere alle nuove funzioni loro affidate dall'Ordinamento⁴⁸.

Per non dire che, forse, sarebbe stato possibile – con tutti gli aggiustamenti del caso – valorizzare il contributo di quanti (si tratta di circa un milione di cittadini/lavoratori) già percepiscono una forma di sostegno al reddito nella forma del Reddito di Cittadinanza⁴⁹, ai quali avrebbe potuto essere richiesto un contributo, peraltro, già ipotizzato nella legge istitutiva⁵⁰. E certamente non sarebbe stato

⁴⁵ Basti ricordare la (facilmente immaginabile) crisi del sistema informatico dell'INPS andato in blocco il giorno del c.d. click day e le imbarazzanti giustificazioni in diretta TV, per giustificare il crash a fronte del prevedibilissimo afflusso anomalo di accessi che ha colto i tecnici del tutto impreparati ed ha costretto alle pubbliche scuse sia il Capo del Governo sia il Presidente dell'Istituto che non ha dato una bella immagine del maggiore istituto previdenziale italiano provando a giustificare la causa dell'evento addossandone la colpa a fantomatici attacchi da parte di *haker* di potenze straniere.

⁴⁶ È il caso della *Caisse des dépôts et consignations* francese e della *Kreditanstalt für Wiederaufbau* tedesca, che erogano gli aiuti direttamente alle imprese, disintermediando l'intervento di sostegno dal settore bancario, ragionevolmente restio, in assenza di un intervento ad hoc, a venir meno, pur in questo stato di emergenza eccezionale e della eccezionale garanzia introdotta per il tramite della SACE, alla classica logica della ricerca del profitto.

⁴⁷ G. CONTE, "È un atto di amore che chiedo al sistema bancario per l'Italia", in *ilfattoquotidiano.it*, 19 maggio 2020.

⁴⁸ Così l'effetto paradossale è che uno strumento normativo improprio (il d.P.C.M.), che impone la costante "sanatoria" parlamentare tramite Decreti Legge, richieda ad un soggetto (che, purtroppo, si è rivelato essere) inadeguato (l'INPS) di svolgere una funzione che ben e meglio sarebbe potuta essere svolta dal sistema bancario al momento della indifferibile urgenza della erogazione dei 500 euro (strumento noto all'Ordinamento con specifico riferimento alla CIGS); per poi chiedere ad un altro sistema (che, purtroppo, si è rivelato essere) inadeguato (il sistema bancario) di assolvere ad una funzione di finanziamento generalizzato a favore della universalità delle attività produttive, invece di chiedergli di svolgere la funzione di finanza agevolata in relazione alla quale esistono storici ed autorevoli referenti nel nostro Ordinamento (c.s. Mediocredito).

⁴⁹ Naturalmente con riguardo alle funzioni di assistenza agli anziani, ai poveri, gli ultimi, i dimenticati.

⁵⁰ E, quindi, implementato con il decreto del Ministero del Lavoro del 22 ottobre 2019, con il quale è stata prevista partecipazione da parte dei beneficiari del Reddito di Cittadinanza a progetti a titolarità dei Comuni, utili alla collettività, in ambito culturale, sociale, artistico, ambientale, formativo e di tutela dei beni comuni, presso il Comune di residenza, mettendo a disposizione un numero di ore compatibili con le altre attività dell'interessato e comunque non inferiori a 8 ore settimanali, aumentabili sino a 16 con il consenso di entrambe le parti. La mancata partecipazione a detti progetti da parte di uno dei componenti maggiorenni il nucleo familiare comporta la decadenza del beneficio.

possibile muovere alcuna critica a chi, di fronte ad una situazione emergenziale, avesse fatto ricorso all'intervento di oltre 1 milione di "volontari"⁵¹ (il cui reddito avrebbe potuto essere integrato, come previsto dalla norma, con un adattamento minimo dell'impianto legislativo in essere) idonei al lavoro e già destinatari di assistenza da parte del sistema di sicurezza sociale.

Occorre, quindi, auspicare il rientro dalla fase eccezionale e un ritorno agli strumenti costituzionali presenti nell'Ordinamento, parlamentarizzando, come previsto dalla legge fondamentale, la gestione del nuovo Piano Marshall, questa volta offerto da Bruxelles e non più da Washington, facendo ricorso alle competenze presenti a livello, istituzionale e legislativo, al fine di razionalizzare e valorizzare gli strumenti già presenti nel sistema laburistico, per la migliore (e, quindi, nel caso *de quo*, più tempestiva) tutela, a fronte di situazioni di bisogno effettivo.

Questo risulta ancora più rilevante a fronte delle crisi che ci troveremo ad affrontare nel prossimo quinquennio, in cui vedremo imprese attualmente impegnate in produzioni direttamente o indirettamente "non green" rischiare l'espulsione dal mercato, con ampie coorti di soggetto per i quali dovremo in tempi brevissimo ipotizzare un nuovo e massivo piano di *welfare*, con forme di sostegno non solo economico, ma rivolte al complessivo inserimento o reinserimento nel mercato del lavoro di tutti i cittadini che siano in una condizione di bisogno.

⁵¹ Secondo un modello già diffuso in altri Ordinamenti, dai riservisti del sistema USA ai volontari della Protezione Civile già presenti in Italia.

Capitolo Secondo

Cassa integrazione ordinaria Covid-19

di Giovanni Fiaccavento

SOMMARIO: 1. La riduzione dell'attività lavorativa causata dalla pandemia da Covid-19: i primi interventi del legislatore per fronteggiare l'emergenza. – 2. I provvedimenti successivi e la continua proroga delle integrazioni salariali con causale "Covid". – 2.1. *Segue*. La concessione della CIGO "Covid" solo per alcuni settori produttivi. – 3. Le modifiche transitorie alla disciplina ordinaria. – 4. La decretazione emergenziale come punto di partenza per un nuovo strumento di integrazione salariale. – 4.1. Il recepimento dell'esperienza pandemica nella "nuova" normativa degli ammortizzatori sociali.

1. La riduzione dell'attività lavorativa causata dalla pandemia da Covid-19: i primi interventi del legislatore per fronteggiare l'emergenza

La pandemia da Covid-19, i cui primi segnali nel nostro Paese si sono manifestati a partire dal febbraio 2020, ha comportato – a seguito delle iniziative assunte dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri per contrastare la diffusione del contagio – un arresto pressoché totale del sistema produttivo per un certo periodo e, in generale, un forte rallentamento dello stesso, tanto dal punto di vista dell'offerta quanto da quello della domanda¹.

Il Potere Esecutivo, nella consapevolezza dell'effetto devastante che un globale arresto delle retribuzioni avrebbe provocato sull'intero tessuto sociale del Paese², è intervenuto, per contrastare fortemente la perdita del reddito da lavoro.

Così, a partire dal d.l. 17 marzo 2020, n. 18, c.d. "decreto Cura Italia", sono

¹ G. SIGILLÒ MASSARA, *Ammortizzatori sociali e pandemia: quale equilibrio?*, in *Mass. giur. lav.*, 2021, 1, 181.

² D. GAROFALO, *La dottrina giuslavorista alla prova del Covid-19: la nuova questione sociale*, in *Lav. giur.*, 2020, 5, 430 parla, in proposito, di una nuova questione sociale interclassista «perché colpisce la gran parte del tessuto sociale italiano, che si è presentato col fiato grosso a questo inaspettato ed imprevedibile appuntamento dopo la crisi del 2007-2008».

state previste specifiche misure di sostegno nei confronti del mondo del lavoro pubblico e privato ed in favore di famiglie ed imprese, nel tentativo di rispondere a tutti quei bisogni che la pandemia da Covid ha prepotentemente evidenziato, ma dei quali è solo una concausa³.

Da un lato, nel settore pubblico sono state emanate alcune disposizioni volte al potenziamento delle risorse umane del Servizio Sanitario Nazionale ed al finanziamento di incentivi a favore del personale dipendente⁴.

Dall'altro, per i privati, sono stati attivati diversi interventi per garantire la liquidità delle famiglie e delle imprese, attraverso la sospensione dei termini degli adempimenti fiscali e contributivi, la facilitazione dell'accesso al credito, senza dimenticare il pilastro fondamentale dell'intera normativa di emergenza rappresentato dal blocco dei licenziamenti⁵.

Il tutto accompagnato da una consistente, seppur transitoria, rivisitazione – in chiave emergenziale – delle misure di integrazione salariale per i lavoratori⁶, con l'introduzione di specifici trattamenti di sostegno al reddito, destinati ad operare in sinergia con gli strumenti di salvaguardia dei livelli occupazionali pre-pandemici⁷.

³ Sul tema si condividono le riflessioni di 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 e sostegno al reddito*, vol. III, in D. GAROFALO, M. TIRABOSCHI, V. FILI, F. SEGHEZZI (a cura di), *Welfare e lavoro nella emergenza epidemiologica*, Bergamo, 2020, 2. L'A. qualifica la crisi pandemica quale «mero fattore scatenante e non anche causa della nuova questione sociale» che «che trascende il singolo intervento governativo, in quanto affonda le proprie radici nella evoluzione (spesso degenerativa) del modo di produrre e di lavorare (gli esempi sono tanti e noti) nell'impresa, ma anche e soprattutto al di fuori di essa, coinvolgendo chiunque viva del proprio lavoro a prescindere dall'aggettivo che lo colora».

⁴ Sul punto si rinvia al contributo di P. CLARIZIA in *questo volume* e, per una prima riflessione sulle disposizioni emanate nella prima fase dell'emergenza si veda A. BUTTAFOCO, *Il potenziamento delle risorse umane per fronteggiare l'emergenza sanitaria: modalità di reclutamento e tipologie contrattuali*, in A. PILEGGI (a cura di), *Il diritto del lavoro dell'emergenza epidemiologica*, in *Lav. prev. oggi*, 2020.

⁵ Su tutti i variegati interventi del legislatore dell'emergenza si rinvia ai diversi contributi del *presente Volume*. Per una prima visione d'insieme, relativa al primo dei decreti emergenziali, il c.d. "decreto Cura Italia", vedi M. MISCIONE, *Il diritto del lavoro ai tempi orribili del coronavirus*, in *Lav. giur.*, 2020, 4, 321. La risposta all'emergenza causata dalla pandemia da Covid è stata analizzata, nell'immediatezza dell'entrata in vigore dei primi decreti, anche in alcune opere collettanee; si segnalano, in particolare, A. PILEGGI (a cura di), *Il diritto del lavoro dell'emergenza epidemiologica*, *Lav. prev. oggi*, 2020 e O. BONARDI, U. CARABELLI, M. D'ONGHIA, L. ZOPPOLI (a cura di), *Covid-19 e diritti dei lavoratori*, Instant Book Consulta Giuridica CGIL, 2020, 1. Per una riflessione sul collegamento funzionale tra intervento delle integrazioni salariali emergenziali e divieto di licenziamento, vedi, da ultimo, E. BALLETTI, *Cassa integrazione guadagni e licenziamenti economici in uscita dalla pandemia Covid-19*, in E. BALLETTI (a cura di), *I nuovi ammortizzatori sociali dopo la pandemia*, Torino, 2021, 85 ss.

⁶ Ha parlato di sforzo «titanico» R. DEL PUNTA, *CIG per sempre? Sui dispositivi di sostegno al reddito nella pandemia da coronavirus*, in *Labor*, 2020, 4.

⁷ Sul tema vedi G. PROSPERETTI, *Lo Stop ai licenziamenti legittimo se temporaneo*, in *Sole 24*

Nel complessivo ed articolato quadro delle misure adottate per fronteggiare l'emergenza⁸, le disposizioni che hanno regolato l'accesso alle diverse tipologie di integrazione salariale, si sono rivelate da subito di grande impatto⁹.

Il pacchetto normativo "emergenziale" del d.l. n. 18/2020 ha introdotto con l'art. 19, in materia di Cassa Integrazione Guadagni Ordinaria e Assegno Ordinario, una nuova e specifica causale per l'accesso al trattamento, denominata "emergenza Covid-19"¹⁰, scevra da tutti i vincoli temporali, procedurali e contributivi disciplinati ordinariamente dal d.lgs. 14 settembre 2015, n. 148¹¹.

La norma ha previsto la possibilità di presentare domanda di concessione del trattamento di integrazione salariale per tutti quei datori di lavoro che nell'anno 2020 abbiano sospeso o ridotto l'attività lavorativa per eventi riconducibili all'emergenza epidemiologica da Covid-19, includendo, per la CIGO, le stesse categorie di imprese che normalmente ne possono fare richiesta¹² ed estendendo

Ore, 17 giugno 2020, che ha sostenuto come il blocco dei licenziamenti si configurasse quale «corrispettivo, sul piano sociale, degli aiuti concessi alle imprese».

⁸ L'ampia e diversificata, nei tempi e nei campi di applicazione, legislazione propria del periodo emergenziale ha assunto la dimensione di un vero e proprio *corpus* normativo a sé stante, come efficacemente rilevato da 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*, cit., 19.

⁹ Una prima analisi dell'INPS ha rilevato che alla data del 10 aprile 2020, meno di un mese dopo la prima delle norme che hanno introdotto il sistema emergenziale della cassa integrazione guadagni erano pervenute all'Istituto di previdenza oltre 198.000 domande per Cassa Integrazione Guadagni Ordinaria. La rilevazione, diffusa a mezzo di un comunicato stampa è consultabile al link: <https://www.inps.it/docallegati/NP/InpsComunica/UfficioStampa/comunicatistampa/Lists/ComunicatiStampa/cs200410.pdf>.

¹⁰ Per quanto non può dubitarsi del fatto che le sospensioni o riduzioni delle attività comunque legate all'emergenza Covid sarebbero rientrate "di diritto" nell'ordinario trattamento di Cassa Integrazione Guadagni di cui al d.lgs. n. 148/2015. Così, da ultimo, G. SIGILLÒ MASSARA, *Ammortizzatori sociali*, cit., 183.

¹¹ Sul sistema degli ammortizzatori sociali in costanza del rapporto di lavoro per come riformati con il d.lgs. n. 148/2015 vedi R. PESSI, G. SIGILLÒ MASSARA (a cura di), *Ammortizzatori sociali e politiche attive per il lavoro*, in *Il nuovo diritto del lavoro*, diretto da L. FIORILLO, A. PERULLI, Torino, 2017. Per una ricostruzione storica del processo di evoluzione del sistema degli ammortizzatori sociali vedi S. GIUBBONI, *Struttura ed evoluzione del sistema previdenziale italiano: note di ricerca*, in *WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona".IT*, 2017, n. 329.

¹² Ai sensi dell'art. 10, d.lgs. n. 148/2015 si tratta di: a) imprese industriali manifatturiere, di trasporti, estrattive, di installazione di impianti, produzione e distribuzione dell'energia, acqua e gas; b) cooperative di produzione e lavoro che svolgano attività lavorative similari a quella degli operai delle imprese industriali, ad eccezione delle cooperative elencate dal d.P.R. n. 602/1970; c) imprese dell'industria boschiva, forestale e del tabacco; d) cooperative agricole, zootecniche e loro consorzi che esercitano attività di trasformazione, manipolazione e commercializzazione di prodotti agricoli propri per i soli dipendenti con contratto di lavoro a tempo indeterminato; e) imprese addette al noleggio e alla distribuzione dei film e di sviluppo e stampa di pellicola cinematografica; f) imprese industriali per la frangitura delle olive per conto terzi; g) imprese produttrici di calcestruzzo preconfezionato; h) imprese addette agli impianti elettrici e telefonici; i) imprese addette all'armamento

l'Assegno Ordinario anche a quei datori iscritti al FIS (Fondo di Integrazione Salariale) istituito presso l'INPS¹³ che occupino mediamente più di cinque dipendenti. Categoria, quest'ultima, normalmente esclusa dal trattamento ordinario e destinataria del solo assegno di solidarietà¹⁴.

La durata del trattamento ordinario "speciale" è stata, in un primo tempo, limitata a nove settimane¹⁵ all'interno di un arco temporale circoscritto tra il 23 febbraio 2020¹⁶ ed il 31 agosto 2020, con la possibilità di destinare l'integrazione salariale a tutti i lavoratori che fossero alle dipendenze dei soggetti richiedenti alla data del 23 febbraio 2020¹⁷, eliminando ogni riferimento all'anzianità lavorativa minima di novanta giorni ordinariamente richiesta¹⁸.

I due successivi articoli (20 e 21) hanno garantito, sempre per un periodo massimo di nove settimane, l'erogazione del trattamento ordinario di integrazione sa-

ferroviario; l) imprese industriali degli enti pubblici, salvo il caso in cui il capitale sia interamente di proprietà pubblica; m) imprese industriali e artigiane dell'edilizia e affini; n) imprese industriali e artigiane esercenti l'attività di escavazione e/o lavorazione di materiale lapideo, con esclusione – per le artigiane – di quelle che svolgono tale attività di lavorazione in laboratori con strutture e organizzazione distinte dalla attività di escavazione.

¹³ Il Fondo di Integrazione Salariale (FIS) è disciplinato dal decreto interministeriale 3 febbraio 2019, n. 94343, il quale all'art. 2 definisce l'ambito di applicazione stabilendo che «sono soggetti alla disciplina del fondo di integrazione salariale i datori di lavoro che occupano mediamente più di cinque dipendenti, appartenenti a settori, tipologie e classi dimensionali non rientranti nell'ambito di applicazione del Titolo I del decreto legislativo n. 148 del 14 settembre 2015» e per i quali non siano stati costituiti Fondi di solidarietà di cui agli artt. 26 e 27 del medesimo d.lgs. n. 148.

¹⁴ Il FIS normalmente eroga due tipologie di prestazioni a seconda del numero di lavoratori impiegati nell'impresa che richieda i trattamenti di integrazione salariale: l'assegno di solidarietà, in favore dei lavoratori dipendenti di datori di lavoro che occupino mediamente più di cinque dipendenti e l'assegno ordinario per i lavoratori di imprese che occupino mediamente più di quindici dipendenti, in entrambi i casi nel computo sono ricompresi gli apprendisti in forza nel semestre precedente la data di inizio delle sospensioni o delle riduzioni di orario di lavoro. Per l'analisi della disciplina dell'Assegno Ordinario Covid si rinvia al contributo di A.C. LANZARA in *questo Volume*.

¹⁵ La legge di conversione 24 aprile 2020, n. 27 ha introdotto il comma 10-bis all'art. 19 del d.l. n. 18/2020 che ha stabilito la possibilità di accedere ai trattamenti speciali per un periodo aggiuntivo non superiore a 3 mesi per i datori di lavoro con unità produttive site nei comuni della c.d. "zona rossa" (individuati nell'allegato 1 al D.P.C.M. 1° marzo 2020) ovvero limitatamente ai lavoratori in forza residenti o domiciliati nei predetti comuni.

¹⁶ Data coincidente con l'entrata in vigore del d.l. 23 febbraio 2020, n. 6 (conv. con modificazioni dalla l. 5 marzo 2020, n. 13) riportante "Misure urgenti in materia di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica da Covid-19".

¹⁷ Il trattamento di integrazione salariale, inizialmente previsto per i soli lavoratori in forza alla data del 23 febbraio 2020 è stato esteso anche a tutti i lavoratori assunti dal 24 febbraio 2020 al 17 marzo 2020 (data di entrata in vigore del d.l. "Cura Italia" in ragione della previsione contenuta nel d.l. 8 aprile 2020 n. 23, art. 41 e ripresa anche dalla l. 24 aprile 2020, n. 27 di conversione dello stesso d.l. n. 18/2020).

¹⁸ Sul campo di applicazione della normativa emergenziale dalla CIGO vedi M. VITALETTI, *Lavoro e cassa integrazione*, in *Giorn. dir. amm.*, 2020, 5, 578.

lariale con causale “emergenza Covid-19” in favore di tutti i lavoratori alle dipendenze di imprese che alla data del 23 febbraio 2020 avessero in corso trattamenti straordinari (Cassa Integrazione Guadagni Straordinaria¹⁹ e Assegno di Solidarietà²⁰), senza che tale periodo venisse preso in considerazione ai fini dei limiti di durata delle integrazioni salariali²¹.

Le previsioni d’esordio di quella che può definirsi la “normativa emergenziale” rivelano da subito la filosofia ispiratrice dell’intervento: l’universalizzazione delle tutele. Filosofia che, in tutto il lungo periodo di emergenza ha guidato e, in una certa misura, guida tutt’ora, l’azione di Governo e Parlamento.

Le disposizioni via via adottate, seppur con qualche eccezione, hanno sempre mantenuto lo schema regolativo del “decreto Cura Italia”, costruendo un periodo cuscinetto (con le dovute differenziazioni, di cui si darà atto nel prosieguo, sino al 31 dicembre 2021²²) che, senza intaccare tutti gli strumenti di sostegno al reddito

¹⁹ La Cassa Integrazione Straordinaria è rivolta ad imprese che riducano o sospendano l’attività lavorativa a motivo di una riorganizzazione aziendale, di una crisi aziendale ovvero per l’operatività di contratti di solidarietà. Possono accedere a tale trattamento, *ex art.* 20, d.lgs. n. 148/2015 le imprese: a) industriali, comprese quelle edili e affini; b) artigiane che procedono alla sospensione dei lavoratori in conseguenza di sospensioni o riduzioni dell’attività dell’impresa che esercita l’influsso gestionale prevalente; c) imprese appaltatrici di servizi di mensa o ristorazione, che subiscano una riduzione di attività in dipendenza di situazioni di difficoltà dell’azienda appaltante, che abbiano comportato per quest’ultima il ricorso al trattamento ordinario o straordinario di integrazione salariale; d) imprese appaltatrici di servizi di pulizia, anche se costituite in forma di cooperativa, che subiscano una riduzione di attività in conseguenza della riduzione delle attività dell’azienda appaltante, che abbia comportato per quest’ultima il ricorso al trattamento straordinario di integrazione salariale; e) imprese dei settori ausiliari del servizio ferroviario, ovvero del comparto della produzione e della manutenzione del materiale rotabile; f) imprese cooperative di trasformazione di prodotti agricoli e loro consorzi; g) imprese di vigilanza.

²⁰ L’assegno di solidarietà, disciplinato dall’art. 31, d.lgs. n. 148/2015 è erogato dal Fondo di Integrazione Salariale (FIS) «in favore dei dipendenti di datori di lavoro che stipulano con le organizzazioni sindacali comparativamente più rappresentative accordi collettivi aziendali che stabiliscono una riduzione dell’orario di lavoro, al fine di evitare o ridurre le eccedenze di personale nel corso della procedura di cui all’articolo 24 della legge 23 luglio 1991, n. 223, o al fine di evitare licenziamenti plurimi individuali per giustificato motivo oggettivo».

²¹ La normativa in vigore in materia di ammortizzatori sociali, stabilisce una durata massima per i trattamenti di integrazione salariale considerati sia cumulativamente che singolarmente. Così, il d.lgs. n. 148/2015 stabilisce che: per ogni unità produttiva il trattamento ordinario e quello straordinario non possano superare complessivamente i 24 mesi in un quinquennio mobile (art. 4); la cassa integrazione guadagni ordinaria non ecceda le 13 settimane continuative per un massimo di 52 settimane (art. 12); l’assegno ordinario non superi le 26 settimane in un biennio mobile (art. 29).

²² Ai sensi dell’art. 11, comma 2, d.l. 21 ottobre 2021, n. 146, c.d. “decreto fiscale”, è stato stabilito che «I datori di (...) che sospendono o riducono l’attività lavorativa per eventi riconducibili all’emergenza epidemiologica da COVID-19 possono presentare, per i lavoratori in forza alla data di entrata in vigore del presente decreto, domanda di trattamento ordinario di integrazione salariale di cui agli articoli 19 e 20 del decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 aprile 2020, n. 27, per una durata massima di nove settimane nel periodo tra il 1° ottobre e il 31 dicembre 2021».