

Qualche domanda sulla riforma degli ammortizzatori sociali

*di Guido Canavesi**

1. — Uno dei temi caldi (ri)lanciati dall'emergenza pandemica è la riforma degli ammortizzatori sociali, l'ennesima dopo quelle del 1991 del 2012 e del 2015. Le distanze temporali si accorciano, mentre i problemi s'aggravano o, comunque, restano irrisolti.

In realtà, avviato nel marzo 2020, il blocco dei licenziamenti ha marginalizzato la NASpI, mentre ha scaricato sugli ammortizzatori in costanza di lavoro il peso della gestione del mercato del lavoro.

Alla prima, salvo alcune proroghe della durata, solo i provvedimenti legislativi più recenti hanno prestato attenzione, probabilmente nella prospettiva del superamento di quel blocco. Due sono, in particolare, le deroghe introdotte in via temporanea (fino al 31 dicembre 2021) alla disciplina generale: a) il trattamento spetta anche in carenza di 30 giornate lavorative nei 12 mesi precedenti la domanda; b) è sospesa la regola del decalage, che riduce del 3% l'importo mensile del trattamento, a partire dal quarto mese di fruizione.

Si tratta, a ben vedere, di interventi «pesanti», perché vanno ad incidere su profili che toccano la ratio della misura: l'effettività della condizione lavorativa precedente la sospensione, nel primo caso, la sollecitazione all'attivazione nella ricerca di nuova occupazione, nell'altro. Sono entrambi profili su cui occorrerà approfondire la riflessione, anche se è soprattutto il secondo ad aver destato, fin dall'origine, le maggiori perplessità.

Ben altro peso ha avuto e continua ad avere, pur in termini più contenuti, l'ammortizzatore sociale in costanza di rapporto.

Va detto subito, tuttavia, che in una prospettiva post emergenziale, che non sarà di ritorno alla situazione pre-Covid, è necessario riflettere sulle implicazioni sistematiche che l'intervento disegnato dal d.l. n. 18 del 2019 (artt. 18, 19, 19-bis, 20, 21, 22, 22 ter – quater – quinquies) ha messo in luce.

Proviamo allora a tracciare quelle implicazioni, non senza prima richiamare per linee essenziali quell'intervento: a) è prevista una speciale causale «Emergenza Covid-19» di sospensione o riduzione dell'attività lavorativa, simmetrica alla Cassa integrazione guadagni ordinaria (Cigo) per campo di applicazione e disciplina di riferimento; b) tale causale produce effetti derogatori rispetto alla disciplina «ordinaria»; c) la causale riguarda anche i Fondi di solidarietà bilaterali e alternativi, nonché il Fondo d'integrazione salariale (Fis); d) i datori di lavoro non coperti dalla Gigo o dai fondi, accedono alla cassa integrazione in deroga; b) il finanziamento della misura è integralmente a carico del bilancio dello Stato.

Né va dimenticato che il massiccio ricorso alla Cigo Covid-19 è largamente dipeso dal blocco autoritativo delle attività produttive e dalla sospensione della mobilità sociale. Non si tratta di un dato fattuale e contingente, che aiuta a cogliere alcune dinamiche e differenze dei e tra modelli di tutela.

In effetti, l'eccezionalità di questa situazione può essere letta come il verificarsi in contemporanea e per tutti i soggetti protetti del rischio tutelato in uno schema assicurativo, pure sociale o, comunque, a

* Professore ordinario di Diritto del lavoro presso l'Università di Macerata.

finanziamento contributivo, anche parziale. L'effetto prodotto sarebbe il default di quello schema e l'impossibilità di realizzare la sua funzione di tutela.

2. — Questa osservazione illumina una prima implicazione, data dal collegamento non accidentale tra eventi tutelati e forme di finanziamento. Al blocco delle attività e dei licenziamenti – all'effetto default – soltanto lo Stato con le sue risorse poteva sopperire. Ma si è trattato, appunto, di evento imprevedibile e eccezionale. E neppure le risorse pubbliche sono infinite.

Sia le proposte di riforma – il disegno di legge approntato dal Cnel (da ora d.d.l. Cnel) e il documento della Commissione ministeriale istituita durante il secondo esecutivo Conte (da ora Commissione Barbieri) –, sia l'indennità straordinaria di continuità reddituale e operativa (da ora Iscro) – prima misura approntata dalla legge – tornano al finanziamento contributivo.

La scelta è ragionevole e, anzi, obbligata, ma bisogna allora essere consapevoli che eventi quali quello cui abbiamo partecipato non potranno essere tutelati da un sistema così caratterizzato. E ciò induce a chiedersi come debba essere calibrato in senso tanto soggettivo quanto oggettivo un intervento riformatore; magari facendosi aiutare dalla massa di informazioni e dati oggi in genere disponibili per predisporre misure differenziate.

L'esperienza emergenziale del finanziamento fiscale rivela però anche qualcosa d'altro, nascosto nelle pieghe di casi particolari giunti al vaglio della giurisprudenza.

È nota la vicenda, a quanto consta ancora in corso, che ha portato il T.A.R. del Lazio a ritenere illegittima la richiesta di iscrizione e il conseguente obbligo di contribuzione al Fondo di solidarietà bilaterale dell'artigianato per le aziende che vogliono ottenere l'erogazione del trattamento d'integrazione salariale Covid-19¹. Meno conosciuto è il provvedimento d'urgenza del 7 gennaio 2021 con cui il Tribunale di Venezia ha riconosciuto il diritto di accedere alla Cassa integrazione in deroga ad una Fondazione privata i cui dipendenti risultano per legge iscritti alla gestione ex Inpdap².

In entrambi i casi, è il tipo di finanziamento il vero fondamento giuridico del riconoscimento del diritto, ché, annullando il nesso contributi prestazioni, comunque esistente a prescindere dalla configurazione che gli si voglia dare, esso spiazza l'utilizzo almeno di alcune tradizionali categorie giuridiche dell'ordinamento previdenziale.

3. — Sul piano soggettivo, il massiccio ricorso al trattamento Covid-19 in deroga non ha soltanto posto sotto i riflettori l'ampiezza dell'area di datori di lavoro sprovvisti di tutela; ha riproposto l'annoso e irrisolto problema della «deroga» appunto, quale metodo di tutela.

Il problema, cioè, di una normalità funzionale delle integrazioni salariali che dal 1991 si insegue, sembra a portata di mano, eppure non arriva mai, perché capita sempre una qualche crisi, che ridà fiato ai

¹ T.A.R. Lazio 24 dicembre 2020, n. 13962.

² Trib. Venezia (ord.) 7 gennaio 2021, di prossima pubblicazione in *RIDL*, 2021, con mia nota, *La CIGD Covid – 19 tra categorie previdenziali tradizionali e finanziamento fiscale*.

trattamenti in deroga: alla durata massima, al campo di applicazione soggettivo, alle regole generali, alla fonte primaria. Lo si affronti stabilendo regole di durata massima o ampliando il campo d'intervento, si ripropone comunque. Sembra quasi che la deroga sia la ragion d'essere della disciplina generale, questa sia in funzione dell'altra.

È vero, ci sono immediate esigenze di vita da sostenere e garantire, quelle dei lavoratori e delle loro famiglie, come anche dei membri delle comunità territoriali. Tutto si tiene e senza un presente certo non c'è futuro. Eppure, qualche scomoda domanda dobbiamo cominciare a farcela. È un presente certo quello che offrono gli ammortizzatori sociali? Danno una prospettiva, offrono una speranza? Cosa occorre cambiare, culturalmente prima che sul piano tecnico?

La deriva assistenzialista delle ripetute proroghe senza fine non è innanzitutto un costo economico; è un danno umano, una ferita per la persona che dovrebbe lavorare. Ed è esecrata unanimemente. Forse è venuto il tempo di chiedersi se e quanto ha influito su questo stato di cose l'incapacità o la non volontà di progettare il mercato e le politiche del lavoro.

4. — Altro «buco» di tutela evidenziato dall'emergenza è il variegato mondo del lavoro autonomo, non più identificabile come garanzia di benessere economico e sociale.

Le leggi emergenziali hanno tamponato il buco con una congerie di erogazioni monetarie dal carattere, si è detto, «assistenziale», ancora una volta in relazione alla fonte delle risorse utilizzate. In realtà, l'adeguatezza di questa qualifica è tutta da valutare, risultando il connotato fiscale insufficiente, per più ragioni, a fondarla, senza contare i problemi che aprirebbe sul piano dei rapporti Stato-Regioni.

In ogni caso, questa impostazione ha consentito una sorta di parificazione «soggettiva» tra le diverse realtà del lavoro autonomo: seppure in misura e con strumenti differenziati, destinatari delle misure sono stati gli artigiani, i commercianti e i coltivatori diretti delle tre Gestioni speciali Inps, gli iscritti alla IV Gestione (o Gestione speciale) dello stesso ente, i liberi professionisti iscritti alle Casse privatizzate di previdenza professionale ed anche gli autonomi occasionali.

Questa soluzione non può evidentemente divenire strutturale.

Non a caso sia la proposta della Commissione Barbieri sia l'Isco, che è misura sperimentale, sia l'indennità per i lavoratori autonomi dello spettacolo (Alas), intervento, invece, strutturale e collegabile all'emergenza probabilmente solo perché inserito nel d.l. n. 73/2021, hanno un impianto previdenziale e contributivo.

Ciò significa, innanzitutto, diversificazione in relazione alle caratteristiche professionali dell'attività e considerazione dei vincoli connessi all'impianto strutturale delle rispettive tutele previdenziali: non è possibile evitare di confrontarsi con il carattere d'imprenditore, seppure piccolo, di alcuni, con la natura privatistica, il vincolo all'autofinanziamento e i connessi poteri regolatori delle Casse privatizzate, con la specificità del rapporto contributivo nella IV Gestione, che rende pressoché irrilevanti le basse contribuzioni quali quelle derivanti dal reddito esonerato degli occasionali.

In effetti, l'Isco è trattamento volto a garantire la continuità reddituale in vista della ripresa di un'attività in corso documentata dalla perdurante apertura della partita Iva, ma solo per gli iscritti alla Gestione speciale, così come l'Alas, sconta le peculiarità del lavoro, quindi della previdenza, dello spettacolo, pur

restando un trattamento di disoccupazione involontaria che può assumersi quale utile pietra di paragone per valutare significato e portata di tali tutele ove traposte nel mondo dell'autonomia.

Una simile valutazione è necessaria e va fatta nell'ottica della garanzia costituzionale della sicurezza sociale. E non si può omettere di considerare che nel lavoro autonomo la dimensione organizzativa, ove presente, non è estranea alla sfera del debitore della prestazione, a differenza del lavoro subordinato, e comunque il rischio resta tratto tipico di tale lavoro autonomo, quantomeno in termini di utilità dell'opera o anche, nei limiti fissati dall'art. 2228 c.c., di impossibilità sopravvenuta.

In questa direzione, rileva l'ulteriore elemento della partita Iva, al cui ruolo previdenziale occorre prestare attenzione. Richiamato nell'Iscro, nella Gestione separata esso attesta l'esistenza del presupposto fattuale del rapporto contributivo, ossia lo svolgimento abituale, ancorché non esclusivo, di attività di lavoro autonomo. E l'abitudine, secondo la Cassazione «deve essere apprezzata nella sua dimensione di scelta ex ante del libero professionista, coerentemente con la disciplina che è propria delle gestioni dei lavoratori autonomi, e non invece come conseguenza ex post desumibile dall'ammontare di reddito prodotto»³.

Non pare, dunque, che vi sia incompatibilità tra «abitudine» e soluzioni di continuità nell'esercizio dell'attività, secondo una dinamica, perfino fisiologica.

D'altra parte, manca nel lavoro autonomo quella contrapposizione tra interesse organizzativo e interesse del prestatore d'opera, che nel lavoro subordinato determina la polifunzionalità dell'integrazione salariale, facendone uno strumento di tutela anche dell'interesse all'occupazione del prestatore di lavoro.

Se così è, c'è da chiedersi come si configurino gli eventi tutelati: disoccupazione involontaria e sospensione/riduzione dell'attività lavorativa sono concetti costruiti a misura di lavoratore subordinato, che mal s'attagliano a quelle caratteristiche.

Tutt'altro che casuale è la presenza sia nell'Iscro sia nell'Alas di un riferimento al reddito percepito dal lavoratore autonomo. In tal modo viene perimetrato l'accesso alle prestazioni. Non è così nel lavoro subordinato e la differenza non è affatto scontata: essa, piuttosto, pare spostare il focus su eventi generatori di bisogno non assimilabili, se non diversi, da quelli sopra indicati.

³ Cass. 18 febbraio 2021, n. 4419.