

Simonetta Renga

La Sicurezza sociale alla prova di stress

SOMMARIO: 1. Covid-19: folgorati sulla via di Damasco? – 2. *We had a dream*: la realizzazione dell'eguaglianza sostanziale. 3 – L'ombra lunga di Covid-19: alla ricerca dell'equità.

1. Covid-19: folgorati sulla via di Damasco?

Covid-19 ha scatenato una crisi globale intensa e repentina, il cui impatto economico-sociale è imprevedibile: diversamente dalle altre grandi crisi economico-finanziarie, che hanno manifestato i loro effetti progressivamente nell'arco di molti mesi, in un brevissimo lasso di tempo “lo shock ha colpito contemporaneamente sia l'offerta (alimentando la chiusura di moltissime attività produttive e amplificandone l'effetto negativo a causa delle interruzioni nelle articolate catene del valore che sono alla base dei moltissimi processi produttivi distribuiti geograficamente) che la domanda (sia interna che estera, con il vero e proprio crollo di alcune tipologie di consumi e la riduzione dei redditi conseguente alla forzata chiusura di molti siti produttivi)”¹. Un'altra caratteristica di questa crisi, certamente non *friendly*, è l'incertezza: non conosciamo affatto l'evento scatenante, né come si comporterà nel tempo e siamo di fronte a uno shock esterno al sistema economico-produttivo. Anche i nostri amici economisti, avvezzi a ragionare su situazioni ipotetiche, sono come il “viandante sul mare di nebbia”², tanto da affermare: “siamo di fronte, da un certo punto di vista, al più grande esperimento sociale mai prodotto sulla faccia della terra, ed uno per il quale non esiste un controfattuale su cui parametrare i risultati”³.

Ma quello che più spaventa è la fragilità del quadro di insieme nel quale Covid-19 si inserisce: “una globalizzazione incontrollata, dominata dalla logica del predominio del libero mercato come archetipo autosufficiente”⁴. Per quel che ci riguarda da vicino, tutto ciò accade in una parte di mondo, l'Europa, caratterizzata dalla forza testarda della sovranità statale, dalla incapacità di costruire una strada comune che non abbia il capolinea della politica monetaria, dalla inesistenza di una dimensione sociale, dalla asfissiante presenza del Fiscal compact, del Six-pack e del Two-pack. Non è un caso che due dei valori fondamentali dell'Unione, il mercato

¹ R. LEONCINI, *Verso il post emergenza Covid-19: Business as usual o nuove opportunità?*, in *Federalismi.it*, 2020, p. 4.

² Titolo del bellissimo dipinto di Caspar David Friedrich.

³ R. LEONCINI, *Verso il post emergenza Covid-19: Business as usual o nuove opportunità?*, in *Federalismi.it*, 2020, p. 10.

⁴ G. BALANDI, L. MARIUCCI, *Pandemia e lavoro*, in *Lav.Dir.*, 2020, p. 1.

comune e la libera circolazione, ironia della sorte, siano stati i primi a essere messi in discussione dalla pandemia.

Dalla finestra della protezione sociale, il contesto nel quale Covid-19 impatta è quello di una progressiva attenuazione, già in atto da tempo, dei diritti sociali, nel nome dei vincoli di bilancio, sbarcati nella carta costituzionale a seguito del Fiscal compact (Art. 81 Cost.).⁵ Una fase – lunga - di crescente mortificazione dei principi fondanti del sistema di sicurezza sociale. Unica reazione dell'Unione nell'elettrocardiogramma piatto dei diritti sociali, il *Pilastro europeo*, che sostanzialmente riassume l'*acquis social* dell'UE in materia, lasciando intatta la “mancanza del necessario equilibrio nel rapporto tra i diritti sociali collettivi da un lato, e le quattro libertà fondamentali europee (beni, servizi, capitali e persone), nonché le regole e procedure dell'unione monetaria, dall'altro”⁶. Un'epoca in cui, in sostanza, imperversano vari limiti all'accesso o al godimento delle prestazioni sociali: talché, e solo per fare qualche esempio, le integrazioni salariali incappano in un complesso reticolo di limiti temporali plurimi agli interventi, relativi sia alle singole tipologie che al cumulo delle stesse; o ancora, il sistema pensionistico ma anche gli istituti di tutela della disoccupazione contengono diverse ipotesi di limiti finanziari oltre i quali la prestazione non può più essere erogata; il godimento del reddito di cittadinanza viene assoggettato a una serie di requisiti *means-testing* molto stringenti; lo strumento della condizionalità, deputato a realizzare la connessione virtuosa tra prestazioni economiche e reinserimento nel mercato del lavoro, diventa esclusivamente antidoto al *moral hazard* e strumento di limitazione della spesa.

Ebbene, Covid-19 diventa la rappresentazione plastica dei vuoti di tutela della protezione sociale e dell'inarrestabile affievolimento dei diritti sociali. Come una cartina di tornasole, evidenzia i limiti del sistema di sicurezza sociale, le deviazioni dai suoi principi fondanti, primi fra tutti il principio di eguaglianza (Art. 3 Cost.) e quello di solidarietà (Art. 2 Cost.).

In questo quadro, matura una convinzione: soltanto un ritorno ai (o un ripensamento dei) valori costituzionali fondanti può restituire alle nostre comunità il “limite e vincolo all'esercizio del potere”.⁷ Emblematica in tema

⁵ Su questi temi, fra gli altri, si leggano da ultimo, M. CINELLI, *La previdenza che cambia: appunti su «relatività» e variazioni fisiognomiche dei diritti sociali*, in *Riv. Dir. Sic. Soc.*, 2020, p. 1 e L. TASCHINI, *I diritti sociali al tempo della condizionalità*, Torino, 2019. Cfr. anche: M. CINELLI, *L'effettività delle tutele sociali tra utopia e prassi*, in *Riv. Dir. Sic. Soc.*, 2016, p. 21; S. GIUBBONI, *Cittadinanza, lavoro e diritti sociali nella crisi europea*, in *Riv. Dir. Sic. Soc.*, 2013, p. 491 e *Lavoro e diritti in crisi: il caso italiano in prospettiva europea*, in *Pol. Dir.*, 2015, p. 257;

⁶ D. SEIKEL, *Dove porta il pilastro europeo dei diritti sociali?*, in *Fondazione Friedrich Ebert (FES)*, 2018, p. 6.

⁷ Un percorso compiuto nel volume di G. ALLEGRI - G. BRONZINI (a cura di), *Il tempo delle Costituzioni. Dall'Italia all'Europa*, Roma, 2014 e auspicato da L. TASCHINI, *I diritti sociali al tempo della condizionalità*, Torino, 2019. La citazione è di G. AMENDOLA, *Per un buon uso del fallimento. Nuove pratiche costituenti dentro e oltre la crisi delle costituzioni del Novecento*, in

è l'affermazione di Stefano Rodotà, ove avvertiva che l'Unione europea e il nostro Paese condividono il "medesimo problema di ricomposizione dell'ordine costituzionale come condizione della sopravvivenza della stessa democrazia"⁸.

2. *We had a dream*: la realizzazione dell'eguaglianza sostanziale.

Giova ricordare che il sistema di sicurezza sociale è strumento di realizzazione dell'eguaglianza sostanziale – distributiva⁹ – la quale a sua volta ha per obiettivo finale la pari dignità umana, che trova il suo nucleo nei diritti inviolabili della persona umana dell'art. 2 della Costituzione. L'art. 38, norma cardine del sistema di protezione sociale, affonda le sue radici nell'art. 3 della Costituzione, come in dottrina è stato ampiamente dimostrato¹⁰.

Lo Stato sociale è stata "la risposta politico-istituzionale alla crescente e obiettiva insicurezza sociale, che costituisce il sottoprodotto, a quanto sembra difficilmente eludibile, ...degli squilibri di potere comportati dal libero gioco delle forze sociali e dell'incertezza insita nei meccanismi spontanei del mercato ..."¹¹. Nel "lessico civile"¹² di Norberto Bobbio: "dalla critica delle dottrine egualitarie contro la concezione e la pratica liberale dello Stato sono nate le richieste dei diritti sociali che hanno trasformato profondamente il sistema dei rapporti tra l'individuo e lo Stato e la stessa organizzazione dello Stato, anche nei regimi che pur si considerano continuatori, senza bruschi capovolgimenti, della tradizione liberale del secolo scorso"¹³. La matrice costituzionale dei diritti sociali, dunque, è rinvenibile negli artt. 2 e 3, 1° e 2° comma della Carta costituzionale: come si è scritto, "i costituenti non hanno circoscritto il fondamento di principio dei "diritti sociali" al solo art. 3 cpv. ..., ma lo hanno esteso anche al principio dei diritti inviolabili della persona umana, cioè al nucleo dei valori costituenti il contenuto normativo della dignità umana (art. 2), e al principio di eguaglianza formale, o davanti alla legge (art. 3, 1° co. Cost.)"¹⁴.

Diventa allora interessante proporre un percorso che evidenzi l'allontanamento della protezione sociale dai principi fondanti dell'art. 3 della Costituzione, nelle aree interessate dalle disposizioni emanate per

G. ALLEGRI - G. BRONZINI (a cura di), *Il tempo delle Costituzioni. Dall'Italia all'Europa*, Roma, 2014, p. 30.

⁸ S. RODOTÀ, *Il pensiero debole dell'Europa che si accontenta*, in https://www.repubblica.it/la-repubblica-delle-idee/mondo/2014/01/09/news/il_pensiero_debole_dell_europa_che_si_accontenta-75484608/.

⁹ A. GIORGIS, *La costituzionalizzazione dei diritti all'uguaglianza sostanziale*, Napoli, 1999

¹⁰ Per tutti si legga M. PERSIANI, *Diritto della previdenza sociale*, Padova, 2001.

¹¹ A. BALDASSARRE, *Voce Diritti sociali*, in *Enciclopedia Treccani*, 1989, p. 3.

¹² G. ZAGREBELSKY, *Un lessico civile*, in N. BOBBIO, *Eguaglianza e libertà*, Torino, 1995, pp. V-VI.

¹³ N. BOBBIO, *Eguaglianza e libertà*, Torino, 1995, p. 37.

¹⁴ A. BALDASSARRE, *Voce Diritti sociali*, in *Enciclopedia Treccani*, 1989, p. 10.

fronteggiare l'emergenza economico-sociale creata dalla pandemia, ovvero: prestazioni di disoccupazione, tutela della genitorialità e prestazioni assistenziali.

Il sistema di tutela della disoccupazione, come è noto, si snoda lungo la direttrice Naspi/Dis-Coll (per i collaboratori coordinati e continuativi iscritti in via esclusiva alla Gestione separata) e Cig. Naspi e Dis-Coll hanno il difetto di fabbrica della loro natura assicurativa; sebbene iniezioni di solidarietà ne abbiano nel tempo mitigato l'operatività, rendendole socialmente più sostenibili. In termini di erogazione di una tutela eguale a fronte di uno stesso evento lesivo, ovvero la mancanza di lavoro, il segnale che arriva dall'ordinamento previdenziale è la necessità, accanto alle prestazioni assicurative, finanche quelle più soft quanto a requisiti contributivi, di una rete di sicurezza finanziata attraverso la solidarietà generale e idonea a garantire l'integrazione sociale.¹⁵

In relazione alla Cig, il punto debole del sistema, generatore di disuguaglianze, quando non di vere e proprie discriminazioni, è il frastagliato, farraginoso campo applicativo delle previsioni, unito alla congerie di disposizioni che a fronte di una eguale situazione di sospensione o riduzione della attività lavorativa instaurano regimi anche molto diversi fra loro. In realtà, di fronte alla necessità di universalizzazione della tutela erogata dalle integrazioni, il legislatore ha sempre risposto con interventi settoriali ed eterogenei, ispirati dalla contingenza del momento. Tutti i tentativi di riforma attuati in oltre settanta anni di vita dell'istituto non sono riusciti a cogliere il duplice obiettivo della necessaria razionalizzazione delle integrazioni salariali e dell'universalizzazione dell'istituto. Il d.lgs. n. 148 del 2015 riordina quella parte della normativa che ha riguardo alla disciplina generale delle integrazioni salariali; peccato però che la partita della razionalizzazione della disciplina si giuochi su di un tavolo diverso e ulteriore, che è quello delle ipotesi speciali, settoriali e soprattutto degli ammortizzatori in deroga. La stessa universalizzazione dell'istituto affidata alla bilateralità aveva lasciato perplessi e si era rivelata fonte di disparità ulteriori di tutela; non è un caso che il legislatore, preoccupato per i vuoti di tutela derivanti dalla mancata attivazione dei fondi bilaterali, abbia previsto appunto il FIS (Fondo di integrazione salariale) presso l'Inps. Un'altra criticità della disciplina delle integrazioni salariali sta nel rigoroso reticolo di plurimi limiti temporali agli interventi, relativi sia alle singole tipologie che al cumulo delle stesse; sebbene l'intenzione del legislatore sia quella, giusta, di circoscriverne gli abusi e gli allontanamenti dalla funzione originaria di tutela temporanea del reddito in costanza di rapporto a fronte di situazioni difficoltà dell'azienda brevi, non strutturali e reversibili. In diverse occasioni, l'intervento delle

¹⁵ Sia consentito su questi temi il rinvio a S.RENGA, *NAspi e Dis-Coll: principio di solidarietà versus principio assicurativo*, in *Dir. lav. mer.*, 2018, p. 469.

integrazioni salariali, inoltre, è limitato alle risorse finanziarie disponibili; i fondi bilaterali sono condizionati dal meccanismo del pareggio di bilancio.¹⁶

Nell'ambito della protezione per la disoccupazione/sottoccupazione, va rilevato il vuoto pneumatico di tutela nei confronti dell'importante categoria dei lavoratori autonomi.

Nell'area dei congedi parentali¹⁷, la normativa è molto farraginoso, una razionalizzazione della stessa aiuterebbe senza dubbio l'eliminazione di vuoti di tutela non altrimenti giustificabili. Rileva, per esempio, tuttora molto la differenza fra chi svolge lavoro subordinato standard e chi atipico o autonomo.¹⁸ Le prestazioni andrebbero rese indipendenti dal tipo di lavoro prestato o, con una proiezione onirica, dal lavoro per il mercato *tout court*. La protezione economica andrebbe accresciuta. Si rifletta sull'ammontare del congedo parentale: 30% della retribuzione, per 6 mesi; la protezione è ancora più limitata per il congedo preso in relazione a bimbi di età superiore ai 6 anni e oltre i sei mesi. Si pensi all'uso modulato della copertura figurativa ai fini pensionistici durante riposi permessi e congedi. Si mediti, infine, sulla mancata specifica considerazione del lavoro di cura degli anziani tra le disposizioni sui congedi e permessi. Ha ragione, dunque, chi sottolinea come il sistema sia tuttora fortemente disincentivante per chi ha percorsi lavorativi non continui, anche in forza di interruzioni legate alla cura di figli e familiari¹⁹. In particolare, i lavoratori autonomi sono i più 'maltrattati' dal congedo parentale: l'art. 69 del d.lg.vo n. 151/2001 prevede infatti una durata decisamente inferiore del congedo, da fruire solo nel primo anno di vita del bambino; mentre l'art. 8, della l.n. 81/2017 prevede per i lavoratori iscritti alla gestione separata una durata totale inferiore del congedo non retribuito, fruibile esclusivamente sino ai 3 anni di vita del bambino e subordinato a un periodo di contribuzione alla gestione separata. I lavoratori a domicilio e i lavoratori domestici sono esclusi dal congedo.

Sino al 2018, i lavoratori dipendenti pubblici e privati, i lavoratori autonomi e i liberi professionisti iscritti alla gestione separata, i lavoratori autonomi e gli imprenditori hanno potuto beneficiare, al termine del periodo di congedo di maternità e negli undici mesi successivi, in alternativa al congedo parentale, di un voucher di 600 euro mensili per l'acquisto di servizi di baby-sitting, ovvero per fare fronte agli oneri della rete pubblica dei servizi

¹⁶ Per una analisi più approfondita si può leggere S. RENGA, *Cassa integrazione guadagni e testo unico: ossimori e vecchi merletti*, in *Lav. Dir.*, 2017, p. 217.

¹⁷ Artt. 32 e ss. D.lgs. n. 151/2001.

¹⁸ L. CALAFÀ, *Congedi di maternità e paternità*, in Treccani, *Diritto on line*, [http://www.treccani.it/enciclopedia/congedi-di-maternita-e-di-paternita-dir-lav_\(Diritto-on-line\)/](http://www.treccani.it/enciclopedia/congedi-di-maternita-e-di-paternita-dir-lav_(Diritto-on-line)/), 2015.

¹⁹ D. GOTTARDI, *Politiche di genere in Europa: lo stato di avanzamento dei lavori a livello di istituzioni europee. batti e ribatti ...*, in http://www.politichedigenere.regione.umbria.it/c/document_library/get_file?uuid=4a6ba0f8-b62d-42a3-9412-a8bfd2e0cb37&groupId=152048, 2011.

per l'infanzia o dei servizi privati accreditati: anche in questo caso, la durata del voucher per i lavoratori autonomi era inferiore rispetto a quella degli altri beneficiari (3 mesi contro 6 mesi); mentre i lavoratori a tempo parziale pativano il riproporzionamento del bonus alle ore lavorate.²⁰ Il mancato rinnovo di queste disposizioni temporanee ha evidentemente ingenerato un vuoto di tutela per i lavoratori intenzionati a non beneficiare del congedo parentale.

Infine, anch'essa inserita in un contesto, quello della assistenza alle persone affette da handicap in situazione di gravità, bisognoso di radicale razionalizzazione per la presenza di disposizioni sovrapponibili e a volte di difficile conciliazione²¹, l'art. 33 della l.n. 104 del 1992 prevede, per il lavoratore dipendente, pubblico o privato che assista il coniuge, il figlio, un parente o affine entro il secondo grado²², purché non ricoverato a tempo pieno, tre giorni al mese di permesso retribuito coperto da contribuzione figurativa, anche in maniera continuativa. Nulla è previsto per il lavoratore autonomo.

La terza area che ha reso necessarie prestazioni Covid-19 è l'assistenza sociale, l'area più debole del nostro sistema, complici l'ambigua formulazione dell'art. 38, comma 1 Cost., che lega inesorabilmente il diritto all'assistenza all'inabilità al lavoro del beneficiario, e la mancanza di una cornice nazionale alla legislazione regionale, cui l'art. 117 Cost. riformato ha devoluto la competenza in materia. L'impalcatura assistenziale del nostro Paese è dunque fragile, nonostante l'afflato universalistico della l.n. 328/2000, anche per ragioni storiche, politico-culturali e economiche. Il principio di eguaglianza in materia assistenziale ne esce decisamente mortificato, essendo le prestazioni spesso selettive e territorialmente frammentarie anziché universali.²³

Questo è il quadro che ha fatto da sfondo all'introduzione del Reddito di cittadinanza (RdC, d.l. n. 4/2019), che segue l'esperienza del REI (d.lgs. n. 147/2017)²⁴ nonché le ripetute richieste UE di riallineamento con gli altri paesi europei. Non sorprende perciò che il RdC (il cui nome non è tecnicamente corretto²⁵) sia ispirato alla logica dell'universalismo selettivo e che si connoti

²⁰ Art. 4, 24 c., lett. B) l.n. 92/2012; art. 1, c. 282-283, l. n. 208/2015; art. 1, c. 356-357, l.n. 232/2016.

²¹ Si pensi al reticolo normativo degli artt. 33 l.n. 104/1992, 33 d.lgs. n. 151/2001, 42, c. 5 d.lgs. n. 151/2001, 4 l.n. 53/2000.

²² Ovvero entro il terzo grado qualora i genitori o il coniuge della persona con handicap in situazione di gravità abbiano compiuto i sessantacinque anni di età oppure siano anche essi affetti da patologie invalidanti o siano deceduti o mancanti

²³ Si legga in tema, per tutti, S. GIUBBONI, *Primi appunti sulla disciplina del reddito di cittadinanza*, in W.P. C.S.D.L.E «Massimo D'Antona», 401, 2019.

²⁴ Prima del Reddito di inclusione (REI), si erano sperimentate le misure del Reddito minimo d'inserimento (RMI, art. 59 l.n. 449/1997, d.lgs. n. 237/1998, l.n. 328/2000) e del reddito di ultima istanza (RUI, art.3, c. 101, l.n. 350/2003).

²⁵ La prestazione non prescinde, infatti, dalle condizioni reddituali e patrimoniali del beneficiario, come si addice al reddito di cittadinanza.

per la “visione essenzialmente «offertistica» delle politiche di contrasto della povertà – centrate sulla ‘attivazione’ dei destinatari della tutela, perché s’impegnino a prendere ‘responsabilmente’ parte attiva al mercato del lavoro”²⁶, entrambe espressamente enunciate dall’ art. 14 del Pilastro europeo dei diritti sociali.²⁷ La selettività della prestazione si concreta in stringenti requisiti reddituali e patrimoniali riferiti al nucleo familiare e parametrati sull’ISEE, di godimento di beni durevoli, di assenza di condanne definitive, nonché di cittadinanza, residenza e soggiorno.

La prestazione, commisurata al numero dei componenti del nucleo familiare secondo una scala di equivalenza, è evidentemente espressione di un welfare “familista”.²⁸ A tal punto che le inadempienze di un membro della famiglia si riverberano nell’intero nucleo familiare, con buona pace del principio della responsabilità personale.

Il rigore dei requisiti, nella richiesta dei 10 anni di residenza, sfocia in una discriminazione indiretta nei confronti dei migranti, siano essi cittadini dell’Unione o di Paesi terzi²⁹, e dei soggetti “senza dimora” in quei comuni privi di normativa in tema di “residenza fittizia”³⁰.

Neanche può sottacersi che il RdC si rivolge “sia ai lavoratori poveri che ai «poveri di lavoro »”³¹, infatti è cumulabile, entro i requisiti reddituali prefissati ovviamente, sia con la Naspì che la Dis-Coll; non lo è, tuttavia, con l’assegno sociale e questo anche concreta una disparità di trattamento.³²

A ciò si aggiunge la particolare severità della disciplina in tema di condizionalità (di cui fa parte anche la penalizzazione delle dimissioni volontarie) e di accettazione di congrue offerte di lavoro, a un certo stadio anche senza limiti geografici, che ancora una volta coinvolgono l’intero nucleo familiare. La severità della condizionalità sembra prescindere dalla connessione virtuosa tra prestazioni economiche e reinserimento nel mercato del lavoro, per sanzionare il *moral hazard* e limitare la spesa sociale. Va

²⁶ S.GIUBBONI, *Primi appunti sulla disciplina del reddito di cittadinanza*, in W.P. C.S.D.L.E «Massimo D’Antona», 401, 2019, p. 9.

²⁷ Per i nuclei familiari composti esclusivamente da uno o più componenti di età pari o superiore a 67 anni, il Rdc assume la denominazione di Pensione di cittadinanza quale misura di contrasto alla povertà delle persone anziane.

²⁸ G. MODICA SCALA, *Il reddito di cittadinanza tra workfare e metamorfosi del lavoro*, in W.P. C.S.D.L.E «Massimo D’Antona», 401, 2019, p. 2.

²⁹ S.GIUBBONI, *Primi appunti sulla disciplina del reddito di cittadinanza*, in W.P. C.S.D.L.E «Massimo D’Antona», 401, 2019, p. 21 sottolinea il contrasto con le direttive 2003/109/CE e 2004/38/CE e con il regolamento n. 883/2004. Si veda anche C. Cost. sentenze nn. 222/2013, 133/2013, 40/2011; cfr. tuttavia C. Cost. 50/2019.

³⁰ G. MODICA SCALA, *Il reddito di cittadinanza tra workfare e metamorfosi del lavoro*, in W.P. C.S.D.L.E «Massimo D’Antona», 401, 2019, pp. 5 e 6.

³¹ G. MODICA SCALA, *Il reddito di cittadinanza tra workfare e metamorfosi del lavoro*, in W.P. C.S.D.L.E «Massimo D’Antona», 401, 2019, p. 2.

³² S.GIUBBONI, *Primi appunti sulla disciplina del reddito di cittadinanza*, in W.P. C.S.D.L.E «Massimo D’Antona», 401, 2019, p. 20.

sottolineato, infine, che come il REI, Il RdC “costituisce livello essenziale delle prestazioni nei limiti delle risorse disponibili” (art. 1).

Più in generale, un'altra carenza di tutela, che sfocia in un'alterazione del principio di eguaglianza sostanziale, riposa nella frequente complessità delle procedure burocratiche per ottenere una prestazione e nella carenza di adeguata informazione, che ne minano l'accessibilità, là dove le persone più povere e emarginate sono proprio quelle che hanno più difficoltà a ottemperare e a informarsi. Si pensi, a titolo di mero esempio, alla presentazione dell'ISEE.³³

3. L'ombra lunga di Covid-19: alla ricerca dell'equità.

Il quadro appena tratteggiato del nostro sistema di sicurezza sociale in aree chiave della povertà e della diseguaglianza dà ragione degli interventi di protezione sociale Covid-19. Le prestazioni previste dal decreto n. 18/2020, 'Cura Italia'³⁴, si sono innestate, per scelta precisa, su istituti già esistenti, cercando di colmarne, ove possibile, vuoti di tutela e diseguaglianze: non ha prevalso, dunque, come ha affermato Bronzini, in un recente *webinar* di *LLC (Labour Law Community)*, “una logica costituente dell'emergenza”, nel senso che non sono state introdotte nuove prestazioni né è stata compiuta un'opera di razionalizzazione sistematica che andasse oltre la situazione contingente³⁵. Né forse c'era tempo sufficiente perché ciò accadesse.

Nell'area più fragile, quella della assistenza sociale, si è creata, per la prima volta nel nostro paese, una tutela assistenziale per i lavoratori autonomi; si è agito sulla sospensione della condizionalità del RdC; infine, si è introdotto un Fondo per il reddito di ultima istanza.

L'indennità Covid-19, di 600 euro, per il mese di marzo, ha per destinatari: i liberi professionisti titolari di partita iva alla data del 23.2.2020 e i lavoratori titolari di rapporti di collaborazione coordinata e continuativa, iscritti alla Gestione separata, non titolari di pensione e non iscritti ad altre forme previdenziali obbligatorie; i lavoratori autonomi iscritti alle gestioni speciali dell'Ago, non titolari di pensione e non iscritti ad altre forme previdenziali obbligatorie (esclusa la Gestione separata); i lavoratori dipendenti stagionali del settore del turismo e degli stabilimenti termali cessati involontariamente dal lavoro tra il 1.1.2019 e il 17.3.2020, non titolari di pensione; gli operai agricoli a tempo determinato, non titolari di pensione,

³³ Si legga sul punto FORUM DISUGUAGLIANZE E DIVERSITÀ (FORUMDD), ALLEANZA ITALIANA PER LO SVILUPPO SOSTENIBILE (ASVIS), *Curare l'Italia di oggi, guardare all'Italia di domani. Proposta per rendere universale la protezione sociale contro la crisi, 30 marzo 2020*, in https://www.forumdisuguaglianzediversita.org/wp-content/uploads/2020/03/ForumDD_ASVIS_DEF.x21401.pdf.

³⁴ Si vedano anche i d.l. n. 9/2020 e 23/2020, il d.m. 28.3.2020 e l'Ocdpc n. 658/2020.

³⁵ Webinar LLC, “L'emergenza pandemia e le misure di diritto del lavoro: un'analisi comparata”, 4 Maggio 2020.

che nel 2019 abbiano effettuato almeno 50 giornate effettive di attività di lavoro agricolo; infine, i lavoratori iscritti al Fondo pensioni Lavoratori dello spettacolo, con almeno 30 contributi giornalieri versati nell'anno 2019 al medesimo Fondo, che abbiano prodotto nel medesimo anno un reddito non superiore a 50.000 euro, non titolari di pensione né di un rapporto di lavoro dipendente al 17.3.2020. L'indennità non concorre alla formazione del reddito e non è cumulabile con il RdC.

E' evidente che la ratio dell'indennità è tutelare una categoria, quella dei lavoratori autonomi, priva di integrazioni salariali e difficile da ricondurre dentro le maglie del RdC, posti gli stringenti requisiti patrimoniali e reddituali della prestazione assistenziale. In sostanza, l'indennità corregge una iniquità, un annoso vuoto di tutela del sistema di protezione sociale. Peraltro, l'indennità accomuna soggetti del tutto eterogenei, affiancando ai lavoratori autonomi anche alcune categorie di lavoro subordinato.

La prestazione è assistenziale; sebbene per i lavoratori agricoli a tempo determinato e i lavoratori dello spettacolo sia da sottolineare una contaminazione assicurativa, se così si può dire, essendo richiesti requisiti occupazionali e contributivi, seppur minimi e sostanzialmente legati al tipo di occupazione svolta.

Un limite importante dell'indennità Covid-19, ancora una volta, sull'onda dell'affievolimento dei diritti sociali, è quello finanziario: l'indennità è erogata nei limiti di spesa previsti; il monitoraggio è affidato all'Inps e il verificarsi di sforamenti sul budget comporterà la mancata erogazione di ulteriori indennità.³⁶

Inoltre, la prestazione manca del carattere di universalità in relazione alla categoria degli autonomi: ne sono esclusi, infatti, i lavoratori autonomi e i professionisti iscritti agli enti di diritto privato di previdenza obbligatoria.³⁷

Il nuovo decreto 'Rilancio', in corso di pubblicazione in GU, proroga per il mese di aprile l'indennità per i lavoratori già beneficiari della stessa e la estende a tutti lavoratori stagionali, ai lavoratori in somministrazione del turismo e degli stabilimenti termali, agli occasionali, ai lavoratori intermittenti, agli incaricati delle vendite a domicilio e ai lavoratori impiegati con rapporti di collaborazione presso enti e società sportive. A maggio, per i liberi professionisti con partita IVA, i co.co.co. iscritti alla gestione separata e gli stagionali del settore del turismo e degli stabilimenti termali, l'indennizzo dovrebbe salire a 1.000 euro (per i liberi professionisti a condizione di comprovate riduzioni di reddito); per gli altri titolari la prestazione resterà di 600 euro. Mentre artigiani, commercianti e coltivatori diretti verranno

³⁶ Artt. 27-31 e 38 d.l. n. 18/2020.

³⁷ I. ALVINO, *Tutela del lavoro e emergenza da COVID-19. Decreto legge "Cura Italia": strumenti di sostegno del reddito e delle esigenze di assistenza dei lavoratori subordinati e autonomi*, in http://www.treccani.it/magazine/diritto/approfondimenti/diritto_del_lavoro/Alvino_Tutela_del_lavoro_e_emergenza_da_COVID-19_Decreto_legge_Cura_Italia.html.

ricompresi tra le società di persone e capitali e avranno dall’Agenzia delle entrate indennizzi a fondo perduto, a fronte di cali del fatturato superiori a un dato tetto.

Covid-19, in area assistenziale, ha provocato un incremento del 9,8% delle domande di RdC ad Aprile, su base nazionale,³⁸ nonostante tutti i limiti che ne sono stati evidenziati, probabilmente grazie anche alla sospensione degli “obblighi connessi alla fruizione” della prestazione, disposta per due mesi a far corso dal 17.3.2020 (art. 40 del d.l. n. 18/2020; il decreto ‘Rilancio’ aumenterà la sospensione a 4 mesi). Qui c’è da sottolineare che la pandemia è certamente nemica della condizionalità, per ovvi motivi, ma che una condizionalità eccessiva può diventare, paradossalmente, nemica della connessione virtuosa tra prestazioni economiche e reinserimento nel mercato del lavoro, e probabilmente anche della equità dovuta nella tutela.³⁹ Non sono tra coloro che invocano l’abbandono radicale di meccanismi di condizionalità, ma credo che tali meccanismi debbano avere per obiettivo il reinserimento nel mercato del lavoro (Art. 4 Cost.), tenendosi presenti le caratteristiche di professionalità del soggetto spendibili nel mercato, e non quello di riproporre improbabili caccie alle streghe stile *Poor Laws* o di limitare la spesa sociale.

Un ulteriore intervento a carattere assistenziale è previsto dall’art. 44 del d.l. n. 18/2020 e consiste nella, a dire il vero fumosa, istituzione del “Fondo per il reddito di ultima istanza a favore dei lavoratori danneggiati dal virus COVID-19”: il fondo avrebbe dovuto rappresentare la norma di chiusura del sistema assistenziale pandemico, per i lavoratori dipendenti e autonomi che abbiano cessato, ridotto o sospeso la loro attività o il loro rapporto di lavoro e che non possano fruire di altre prestazioni sociali. Tuttavia, non è ben chiaro a quali condizioni si attivi la prevista indennità: in particolare, la norma prevede per la sua attuazione l’emanazione di decreti ministeriali. Si stabilisce, inoltre, che di tale fondo possano beneficiare anche i professionisti iscritti agli enti di diritto privato di previdenza obbligatoria, ovvero gli esclusi dall’indennità Covid-19. In realtà poi, il decreto attuativo (d.m. 28.3.2020) è stato emanato solo per questi ultimi soggetti, che hanno così finito per esserne di fatto gli unici destinatari, acquisendo il diritto a una indennità di 600 euro, per il mese di Marzo (estesa ad Aprile e Maggio dal decreto ‘Rilancio’), ovvero di ammontare eguale alla indennità Covid. La conseguenza di ciò, di nuovo, è una prestazione assistenziale non universale, anzi finalizzata a una categoria determinata, vanificandosi così l’effetto di norma di chiusura del sistema.

Il che riporta al tema della crucialità di una rete di sicurezza universale negli ordinamenti di sicurezza sociale attuali, qualora si voglia ancora

³⁸ P. Tridico, *L’impatto del COVID-19 sul sistema di sicurezza sociale e previdenziale*, slides presentate all’*Economics Tuesday Talks*, 28 aprile 2020, @CaFoscari #COVID19.

³⁹ Sul tema dei limiti della condizionalità si legga M. CINELLI, *La previdenza che cambia: appunti su «relatività» e variazioni fisiognomiche dei diritti sociali*, in *Riv. Dir. Sic. Soc.*, 2020.

perseguire il fine dell'eguaglianza sostanziale. La necessità di un *safety net* sembra essere stata percepita chiaramente in epoca Covid-19, ma il tentativo di porre rimedio alla falla di sistema è avvenuto con il solito stile *patchwork*, rappezzando il sistema con interventi disorganici. E infatti, dall'apparato assistenziale Covid vengono esclusi, in palese violazione del principio di eguaglianza, diverse categorie di soggetti fragili: colf, badanti, molti lavoratori intermittenti, lavoratori autonomi occasionali, lavoratori migranti che non hanno accesso al RdC a causa della clausola di residenza decennale e ovviamente tutta l'area del lavoro sommerso.

I limiti del Fondo per il reddito di ultima istanza sembrano, comunque, evidenti allo stesso legislatore. Il decreto 'Rilancio', infatti, prevede l'introduzione del REM, ovvero un (ulteriore...) reddito di emergenza per i più poveri: due mensilità da 400 euro a 800 euro, a seconda della composizione del nucleo familiare; soglia ISEE a 15.000 euro; reddito familiare sotto la soglia del REM; risparmi in banca tra i 10.000 e i 20.000 euro, in relazione alla composizione del nucleo familiare; obbligo di residenza in Italia, ma abolizione del vincolo decennale. Infine, il nuovo decreto legge prevede per colf e badanti non conviventi una indennità di 500 euro, per i mesi di aprile e maggio, se al 23 febbraio avevano contratti superiori a 10 ore settimanali.

Seconda area di intervento della protezione Covid-19: la cassa integrazione guadagni. Il tentativo resta quello di sanare i numerosi vuoti di tutela di uno strumento di garanzia del reddito dei lavoratori, in costanza di rapporto, in presenza di una temporanea sospensione o riduzione dell'attività dell'impresa. Più specificamente, l'art. 19 d.l. n. 18 del 2020 autorizza l'utilizzo della cassa ordinaria, per le imprese coperte ex art. 10 del dlgs. n. 148/2015, e dell'assegno ordinario, erogato dai fondi bilaterali e dal FIS-Inps, per la causale COVID-19. Inoltre, ancora in funzione di norma di chiusura di carenze di tutela che certificano l'allontanamento del sistema dal principio di eguaglianza, si eroga la Cassa integrazione in deroga (CIGD), un vestito, pluri-utilizzato, buono per tutte le stagioni; ne sono destinatari i datori di lavoro del settore privato esclusi dalle altre forme di integrazione salariale (fatti salvi i datori di lavoro domestico).⁴⁰

Numerose sono le deroghe Covid-19 alla disciplina generale delle integrazioni salariali, alcune delle quali fanno riflettere sull'opportunità di limiti sì rigorosi alla disciplina ordinaria.⁴¹ Anche nel caso delle integrazioni salariali, le risorse finanziarie sono limitate.

Le disposizioni Covid-19 nell'area della tutela della disoccupazione/sottoccupazione si inseriscono evidentemente nell'ordinario

⁴⁰ Si legga sulla CIGD anche il d.l. n. 23/2020.

⁴¹ Si vedano in tema l'intervento di M. FAIOLI in questa rivista e M. MARRUCCI, *Covid-19 e ammortizzatori sociali per il territorio nazionale. Prime annotazioni*, in *Giustizia Civile.com, Emergenza Covid-19 speciale*, n. 1, 2020, p. 191.

intreccio di tutele di integrazioni salariali/fondi bilaterali/integrazioni in deroga, aumentando convintamente il quadro frastagliato degli istituti di tutela.⁴² Fare la conta del numero di ammortizzatori esistenti non serve per capire la necessità, non ulteriormente rimandabile, di un'unica prestazione di integrazione salariale, estesa ai rapporti di lavoro subordinato e autonomo e a tutti i datori di lavoro (anche con un solo dipendente), riportata alle funzioni originarie di prestazione temporanea per la conservazione del reddito in caso di sospensione/riduzione produttiva e restituita all'area della previdenza pubblica. Inutile dire che questo ennesimo sforzo di universalizzazione delle integrazioni salariali lascia comunque fuori categorie di prestatori: i lavoratori intermittenti con chiamata non in atto, per fare solo un esempio.

La terza area di intervento Covid-19 coinvolge le prestazioni di tutela della genitorialità. Qui il legislatore ha introdotto un congedo parentale straordinario, aggiuntivo rispetto a quello del d.lgs. n. 151/2001. Il legislatore ha altresì previsto un congedo, non retribuito, per i figli tra i 12 e i 16 anni, a favore dei lavoratori dipendenti privati e pubblici, per il periodo di sospensione dei servizi educativi per l'infanzia e delle attività didattiche nelle scuole. Il congedo per i figli sino a 12 anni e disabili può essere sostituito, sia per i lavoratori subordinati privati che autonomi, da un bonus di 600 euro per l'acquisto di servizi di baby-sitting in relazione ai figli sino a 12 anni di età o disabili in situazione di gravità.⁴³ Infine, i lavoratori subordinati che assistano una persona con handicap in situazione di gravità o che siano portatori di un tale handicap (art. 33 l.n. 104/1992) hanno diritto a 12 giorni retribuiti, aggiuntivi rispetto ai 3 normalmente concessi, da fruire nei mesi di marzo e aprile.

In quest'ambito, sebbene l'Italia sia il Paese europeo con congedi parentali fra i migliori e sicuramente superiori a quanto stabilito dalla recente Direttiva 2019/1158/UE, assistiamo di nuovo a una rincorsa ai vuoti di tutela del sistema ordinario: l'ammontare dei congedi, per esempio, viene giustamente incrementato; o ancora si introduce un congedo, che nel sistema manca, per i minori tra i 12 e i 16 anni, per i quali esiste il reato di abbandono di minore dell'art. 591 c.p.⁴⁴; si cerca anche una certa uniformità tra trattamento dei lavoratori subordinati e autonomi; infine, la reintroduzione del bonus baby sitting ripristina la possibilità di scelta, venuta meno

⁴² Si legga sul punto M. FAIOLI, *Tutela del lavoro e emergenza da COVID-19. COVID-19 e istituti speciali di sostegno al reddito*, in http://www.treccani.it/magazine/diritto/approfondimenti/diritto_del_lavoro/Alvino_Tutela_del_lavoro_e_emergenza_da_COVID-19_Decreto_legge_Cura_Italia.html.

⁴³ Su questi temi si leggano l'intervento di A. DONINI in questa rivista e I. ALVINO, *Tutela del lavoro e emergenza da COVID-19. Decreto legge "Cura Italia": strumenti di sostegno del reddito e delle esigenze di assistenza dei lavoratori subordinati e autonomi*, in http://www.treccani.it/magazine/diritto/approfondimenti/diritto_del_lavoro/Alvino_Tutela_del_lavoro_e_emergenza_da_COVID-19_Decreto_legge_Cura_Italia.html.

⁴⁴ M. VITALETTI, *Equilibrio tra attività lavorativa e vita familiare nell'emergenza Coronavirus*, in *Giustizia Civile.com, Emergenza Covid-19 speciale*, n. 1, 2020, p. 128.

nell'ordinamento ordinario, per i lavoratori intenzionati a non beneficiare del congedo parentale.

Si è detto che gli interventi Covid-19 si sono mossi tutti in linea di continuità con l'esistente. Né poteva essere diversamente, dati i tempi spaventosamente rapidi, dettati dalla pandemia, per fronteggiare l'impovertimento e l'exasperazione delle disuguaglianze esistenti, essendo stavolta in gioco la tenuta sociale e democratica del sistema paese.

Tuttavia, il tentativo di rendere il sistema di sicurezza sociale più conforme a equità può rappresentare il punto di partenza per un ripensamento, una riformulazione di un welfare più adeguato a una evoluzione socio-economica già in atto da tempo.

Il principio di eguaglianza sostanziale dell'art. 3, c. 2 della Carta costituzionale deve essere la misura, la pietra miliare dalla quale iniziare il percorso di revisione; se usiamo questo parametro, se riscopriamo il valore fondante del principio di solidarietà (art. 2 Cost.), mezzo per il fine dell'eguaglianza sostanziale, vengono fuori diverse indicazioni, una sorta di viatico per la riforma.

Intanto, si acquisisce ulteriore consapevolezza che l'assicurazione sociale "di fatto si rivela non più in grado di rappresentare – con il rigore e, soprattutto, con l'efficacia di una volta – lo schema elettivo di protezione sociale"⁴⁵: le nuove forme di lavoro non possono essere protette attraverso il meccanismo assicurativo, peraltro ancora utilmente impiegabile in presenza di occupazione stabile.

In secondo luogo, sembra evidente che, a livello della tutela di base, il connubio pubblico/privato-bilaterale non funziona: ne sono prova le iniquità derivanti dai fondi bilaterali per l'integrazione del reddito e dalla cassa in deroga.

Inoltre, emerge chiaramente la necessità di un sistema di reddito minimo garantito, non di cittadinanza (se le parole hanno un senso), che funga da norma di chiusura del sistema per restituire dignità a quanti vivono nel nostro territorio e sono privi di mezzi adeguati, nel che riposa il principio di universalità della tutela; le risposte del sistema di sicurezza sociale devono essere a misura del tipo di disagio sofferto, dunque differenziate.

La condizionalità deve tornare a essere un sistema di rimozione dello stato di disoccupazione e di reinserimento nel mercato del lavoro, piuttosto che uno spot elettorale o un meccanismo arbitrario di limitazione della spesa sociale. E ancora: i diritti non possono avere una fruizione programmaticamente limitata allo stanziamento finanziario disponibile, che è un altro modo per imporre una (diversa) condizionalità, che minaccia la pienezza della situazione soggettiva che si vorrebbe garantire.

⁴⁵ M. CINELLI, *La previdenza che cambia: appunti su «relatività» e variazioni fisiognomiche dei diritti sociali*, in *Riv. Dir. Sic. Soc.*, 2020, p. 22.

Infine, è giunto il tempo che il sistema di protezione divenga accessibile dai fruitori della tutela, il che significa che va reso *friendly* e de-burocratizzato.

Il quale ultimo punto si connette alla necessità di una semplificazione e razionalizzazione radicale del sistema: non è possibile che si sia perso il conto della quantità di ammortizzatori sociali esistenti, per citare un'area molto complessa, ma ve ne sono altre altrettanto farraginose; nella stratificazione e complessità del sistema di tutela si annida la diseguaglianza.