

Francesco Pizzuto

# LA PREVIDENZA ANTI-COVID

- **Sostegno al reddito**
- **Indennità**
- **Cassa integrazione**

**Francesco Pizzuto**

# **LA PREVIDENZA ANTI-COVID**

- **Sostegno al reddito**
- **Indennità**
- **Cassa integrazione**

## ***Francesco Pizzuto***

Nasce a Nardò nel 1986 e vive a Melendugno. Esercita la professione forense soprattutto in ambito giuslavoristico. Rappresentante legale Uil dal 2007, autore di numerose pubblicazioni giuridiche e del saggio critico "Assistenza e previdenza. Paradossi all'italiana." del 2017.

In questo libro l'autore analizza tutte le misure previdenziali adottate dal governo durante il periodo di emergenza per coronavirus, ripercorrendo per sommi capi la storia della previdenza sociale e gli strumenti eccezionali utilizzati in passato, nella speranza di un futuro senza ombre.

ISBN: 9788891644640

© Copyright 2020 Maggioli

Giugno 2020

[www.fiscoetasse.com](http://www.fiscoetasse.com)



# Indice

<b>Prefazione</b> .....	<b>4</b>
<b>Introduzione</b> .....	<b>7</b>
<b>1. Il quadro complessivo</b> .....	<b>8</b>
1.1 Gli strumenti tipici della previdenza sociale .....	8
1.1.1 <i>Sunto Storico</i> .....	9
1.1.2 <i>Il sostegno al reddito</i> .....	13
1.1.3 <i>Forme di assistenza</i> .....	18
1.2 Sistemi comparati.....	19
1.2.1 <i>La scelta migliore</i> .....	21
1.2.2 <i>Vantaggi e lacune</i> .....	21
<b>2. La terapia previdenziale</b> .....	<b>24</b>
2.1 Una reazione necessaria.....	24
2.2 Gli interventi specifici .....	30
2.2.1 <i>Indennità lavoratori autonomi ed assimilati</i> .....	31
2.2.2 <i>Indennità lavoratori stagionali</i> .....	33
2.2.3 <i>Indennità lavoratori agricoli</i> .....	33
2.2.4 <i>Indennità lavoratori dello spettacolo</i> .....	34
2.2.5 <i>Cassa integrazione guadagni</i> .....	34
2.2.6 <i>Congedi e contributo baby-sitting</i> .....	35
2.2.7 <i>Sospensioni, proroghe ed altre misure</i> .....	37
2.2.8 <i>Ulteriori novità del DL 34/2020</i> .....	38
2.3 Modalità operative in una situazione di emergenza .....	39
2.3.1 <i>Privacy e burocrazia</i> .....	42
2.3.2 <i>Fragilità di un sistema</i> .....	43
<b>3. Effetti e considerazioni</b> .....	<b>48</b>
3.1 Una visione più ampia.....	48
3.2 L’impatto socio economico.....	50
3.3 Bisogni reali e futuro.....	51
3.4 Conclusioni .....	52

## Prefazione

I temi sono chiari. Come altrettanto chiari sono gli obiettivi.

Abbiamo a che fare con il diritto, con le aspettative sociali e con le misure per soddisfarle (o deluderle). Alla pretesa di certezza del diritto si affianca la diffusa percezione della difficoltà di "avere giustizia". Il percorso si snoda tra una "normalità di partenza", collocabile in una temporalità ormai trascorsa (intesa come sedimentazione evolutiva di acquisizioni sociali quale esito di delusione/soddisfazione di aspettative) e una "nuova normalità" tutta da costruire.

Al centro del percorso si colloca la memoria con le sue diverse semantiche. All'idea comune di memoria, intesa come accumulo di conoscenze in cui il ricordo assume un ruolo strategico, si affiancano riflessioni meno comuni e che descrivono osservazioni di punti di vista diversi.

Mentre per Nietzsche solo la dimenticanza attiva consente di fare posto al nuovo, per Max Weber la memoria ha la facoltà di impegnare il futuro ragionando secondo il principio di causa ed è proprio questo a consentire il processo di razionalizzazione in Occidente. La razionalità, quindi, è guardare avanti ma con il peso e l'aiuto del passato; è impegnare la parte cosciente di sé nel calcolo e nel controllo. La visione di Luhmann richiama la stabilizzazione di aspettative di comportamento in grado di conservarsi nel tempo in un ambiente complesso ma nel sistema sociale complesso della società moderna la memoria è l'attività del dimenticare selettivo. Questo specifico percorso evolutivo è caratterizzato, quindi, dalla creazione d'una facoltà artificiale del ricordare che, in qualche maniera, attiva il vigilare sul futuro mediante le esperienze del passato. Ma il passato e il futuro sono dimensioni del presente e impegnare oggi il futuro si rivela una pratica rischiosa: il presente si può descrivere, il futuro si può anticipare attraverso le aspettative che fintanto che non saranno stabilizzate sono a rischio di delusione. Nel presente possiamo solo avere la percezione del non-sapere del futuro, del non sapere come evolverà la pandemia e come sia possibile considerare come gli effetti del contagio da virus sia l'unico elemento attualmente globalizzato. È un non sapere come reagirà un sistema di assistenza e previdenza, un welfare nazionale che continuamente manifesta elementi di fragilità preoccupanti.

A partire da questi presupposti trova concretezza la domanda che l'Autore si pone in merito alla situazione attuale prodotta dalla pandemia di Covid-19 e dalle decisioni politiche, giuridiche, economiche e sociali che sono state adottate da parte del Governo e della politica, dalle parti sociali e dai cittadini italiani.

Proprio utilizzando la memoria in chiave eidetica, Francesco Pizzuto si chiede: cosa sarebbe servito per affrontare meglio l'emergenza della pandemia, cosa serve adesso per ripartire e cosa possiamo aspettarci

per il futuro visto che le misure del Governo adottate negli ultimi mesi non saranno per sempre? In particolare, che cosa possiamo salvare del lavoro come lo abbiamo inteso finora e come dobbiamo attrezzarci per affrontare i problemi economici e sociali attraverso una nuova concezione del lavoro, della previdenza e dell'assistenza e delle correlate tutele sociali.

Il superamento della tragedia attuale: sanitaria, economica e sociale è legato alle decisioni che saranno adottate per garantire un intervento poderoso nella nuova visione di Welfare State. L'erogazione di ogni indennità, sussidio, contributo, proroga, gestiti dall'Inps a beneficio di lavoratori e cittadini, richiede oggi modalità operative differenti rispetto al passato, richiede *decisioni che producano vincoli per il futuro*.

La pandemia ha costretto cittadini, imprese e Stato nelle sue diverse declinazioni, a confrontarsi con modalità comunicative e lavorative digitali la cui pratica da oltre vent'anni era stata relegata quali esclusivamente al *gaming* e alla frequenza dei *social*. Mentre le aziende avevano colto che le ICT (*Information and Communications Technology*) rappresentavano un vantaggio competitivo tanto da utilizzarle nella "ordinaria modalità lavorativa", spingendosi ad adottare percentuali crescenti di *Smart Factory* (attraverso questa nuova organizzazione supportata dalle tecnologie hanno potuto realizzare forme avanzate di telelavoro o di "lavoro agile"), la PA balbettava rispetto al digitale. E questo malgrado l'imponente apparato normativo nazionale ed europeo e nonostante le risorse rese disponibili nel tempo per la realizzazione *dell'eGovernment* e della *eGovernance*. Insomma, una costruzione lenta a fronte di strategie, di norme e di risorse finalizzate alla realizzazione di quella che enfaticamente viene indicata come "Amministrazione digitale", capace di garantire la Cittadinanza digitale e di condurre verso una vera e propria "Repubblica digitale".

La pandemia, per una tragica necessità, ha accelerato attività digitali che non era possibile neanche immaginare fino a 6 mesi fa; ha sedimentato pratiche lavorative, di studio/formazione e comunicative di cui sarà difficile fare a meno per il futuro. Parallelamente ha stabilizzato la richiesta di nuovi diritti sociali e attestato la loro effettiva esigibilità attraverso canali pubblici telematici. Paradossalmente la crisi da virus è riuscita a valorizzare ulteriormente la capacità dei corpi intermedi di mediare tra il modello digitale dello Stato e la necessità di fare fronte al *digital divide* che è ancora elevato in larga parte della popolazione.

Sul lato del *back-office*, cioè l'organizzazione del lavoro degli uffici degli apparati pubblici (Scuola, Sanità, Giustizia, Burocrazia, INPS, ecc.), si rende necessaria una reingegnerizzazione delle attività amministrative e dei processi decisionali per ridurre significativamente il livello di costo della burocrazia e attivare una riorganizzazione funzionale in grado di semplificare i livelli di interazione dei cittadini e delle aziende con la pa.

In particolare, per l'INPS questo significa: adeguamento del portale istituzionale agli standard e alle Linee guida AgID, l'adozione di piattaforme abilitanti in ambiente *cloud*, interoperabili e accessibili, garantendo

la sicurezza dei dati dei cittadini attraverso il loro trattamento in base alle norme vigenti, fino a realizzare il necessario snellimento degli iter per la presentazione e il trattamento delle istanze.

Sono temi conosciuti; sono ovvietà talvolta, ma è utile ribadire questi argomenti sui quali il cittadino è spesso informato, ma l'informazione giunge attraverso notizie anche false, veicolate da media che spesso riflettono le posizioni strumentali dei partiti politici o di grandi gruppi di potere e oggi, soprattutto, attraverso la miriade incontrollata e incontrollabile delle voci, sovente di infima qualità, che corrono in rete e nei social networks che, con un certo vezzo, vengono definite *post-verità*. Mai come oggi è stato facile indurre nei cittadini una falsa coscienza, come avrebbe detto Marx.

Luhmann scriveva che la fonte primaria della insicurezza della società non è più l'altro individuo, ma il contesto ecologico nel quale il sistema della società evolve. Un contesto in cui l'unica certezza è il rischio.

Il presente lavoro è una costruzione di senso; è uno sguardo verso il mondo presente. È lo sguardo di un operatore del diritto, di un conoscitore delle politiche sociali e di assistenza che ci fa dire: è il *costrutto di un osservatore*. Questo Osservatore è Francesco Pizzuto che attua il paradosso dell'osservatore stesso: si espone egli stesso al rischio di essere osservato dai lettori di questo interessante libro.

Pasquale Luigi Di Viggiano, PhD

Responsabile UIL Pensionati, già Presidente Comitato INPS di Lecce

## Introduzione

*"Un ventennio di declino iniziato con gli anni novanta, sette anni di recessione senza soluzione di continuità, la fine della ripresa e, oggi, lo spettro di una nuova recessione, lasciano la politica economica nazionale di fronte a un nodo di fondo non sciolto. Quale ruolo ritagliarsi, di fronte a dinamiche di mercato avverse alla diffusione territoriale dei processi di sviluppo e nel sentiero stretto dei vincoli europei, per invertire il trend che vede l'economia e la società italiane subire le conseguenze più che cogliere le opportunità dei cambiamenti strutturali intervenuti con il nuovo secolo."* Questa è la nota di apertura del rapporto che la Svimez (Associazione per lo sviluppo dell'industria nel mezzogiorno) pubblica sul finire del 2019, quando l'infezione da coronavirus è qualcosa che ancora non conosciamo. L'ente che dal 1946 si occupa dello studio dell'economia e della redazione di programmi e proposte di sviluppo fotografa la situazione del nostro Paese nella fase che potremmo definire -1, in cui il nemico più grande è ancora lo strascico pesante di quella crisi finanziaria iniziata qualche anno fa.

Questo lavoro, estremamente attuale, inizia in pieno lockdown per concludersi con la pubblicazione del tanto atteso "decreto di maggio", quando ancora sono molteplici i dubbi sulle modalità di applicazione delle novità introdotte, quando di giorno in giorno si prende atto dell'effettivo funzionamento delle singole indennità. Il primo capitolo illustra per sommi capi la storia della previdenza sociale italiana e ne introduce alcuni strumenti tipici. La seconda parte apre una finestra sul passato, sulle emergenze dell'ultimo secolo, poi entra nel vivo della trattazione. Questo capitolo contiene le più importanti misure di natura previdenziale adottate a partire dal mese di marzo 2020 per contrastare gli effetti economici causati dalla pandemia, analizza le modalità operative e le problematiche connesse. L'ultimo capitolo riassume i dati del disastro economico-sociale; si tirano le somme, provando ad immaginare un futuro addirittura migliore rispetto al nostro passato prossimo.

# 1.

---

## Il quadro complessivo

### 1.1 Gli strumenti tipici della previdenza sociale

L'insieme delle tutele accordate ai lavoratori ed in grado di garantire agli stessi i mezzi adeguati alle loro esigenze di vita nei casi di infortunio, malattia, invalidità, vecchiaia, disoccupazione involontaria, ecc., prende il nome di "previdenza sociale". Stando all'orientamento dottrinale tradizionale, il rapporto previdenziale si costituirebbe al sorgere dell'obbligo contributivo. Un altro indirizzo crede che il rapporto previdenziale si possa configurare soltanto ad avvenuto riconoscimento della prestazione prevista dalla legge. Di fondamentale importanza risulta essere il ruolo dello Stato, il quale concorre finanziariamente all'erogazione delle indennità attraverso gli enti delegati. Nella prima parte di vita della previdenza italiana, la tutela rimane riservata ad un solo ordine di beneficiari, i lavoratori subordinati. Successivamente la platea dei soggetti interessati si allarga fino a ricomprendere: lavoratori autonomi, parasubordinati, soci delle cooperative, non lavoratori familiari del lavoratore deceduto, ecc. L'oggetto del rapporto previdenziale dev'essere identificato nello stato di necessità generato da eventi tipici (dunque: malattia, disoccupazione, invalidità, vecchiaia, ecc.). Le prestazioni previdenziali, economiche e sociali, hanno l'obiettivo di soddisfare, oltre all'interesse del singolo, quello della collettività; questo avviene mediante la reintegrazione delle energie psico-fisiche menomate a seguito del verificarsi dell'evento protetto. La natura delle prestazioni previdenziali sarebbe assimilabile, secondo alcuni, al risarcimento del danno subito dal lavoratore, secondo altri ad un concetto più ampio di salario che andrebbe così ad integrare la retribuzione base; altri ancora lo vedono semplicemente come il corrispettivo dei contributi pagati. Probabilmente sarebbe più logico ricollegare l'essenza di tutte le prestazioni di previdenza a due motivi ben diversi: la ricerca di equilibrio ed equità fondata su quanto versato e la soddisfazione delle parti sociali (garanzie in caso di bisogno per datori di lavoro, lavoratori e, di conseguenza, per tutta la comunità).

Quando si parla di assistenza sociale ci si riferisce alle prestazioni garantite gratuitamente a tutti i cittadini secondo il modello dell'universalità. Le teorie che ruotano intorno alle differenze tra assistenza e previdenza si soffermano sulla fonte delle risorse utilizzate, sulla posizione soggettiva della persona nei confronti degli enti eroganti, si è sentito spesso discutere di diritti soggettivi e interessi legittimi. La dottrina più recente scorge tra le due l'unicità del fine, e cioè la liberazione dal bisogno, mentre la mera distinzione servirebbe esclusivamente a giustificare il diverso ambito di applicazione di determinate tutele, oppure la loro diversa intensità, a seconda che beneficiario ne sia il lavoratore o il cittadino non lavoratore,

sull'assunto che migliori condizioni debbano essere accordate a chi, lavorando, abbia maggiormente contribuito al benessere della collettività.<sup>1</sup>

L'organizzazione amministrativa ed operativa della previdenza sociale coinvolge lo Stato, gli enti locali, altri soggetti parastatali e la previdenza di categoria (casse dei liberi professionisti, fondi, ecc.). Spetta al Ministero del lavoro e delle politiche sociali, di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze (e del Ministero della salute) provvedere alla protezione e al benessere dei lavoratori. Le iniziative statali rispondono soprattutto ad esigenze di ordine pratico che, ovviamente, sono mutevoli nel tempo. Gli strumenti tipici sono davvero tanti e molto articolati. Dalle pensioni ai trattamenti di famiglia, dalla mobilità alle prestazioni connesse all'invalidità. Non potendo presentarli tutti all'interno di questa trattazione, risulta di fondamentale importanza accennare quanto meno al tema degli ammortizzatori sociali e a qualche altro strumento tipico di questo sistema. Pensare di analizzarli compiutamente nella loro totalità, o addirittura far menzione anche di quelli non gestiti dall'Inps sarebbe estremamente superfluo ai fini di questo lavoro. L'espressione "ammortizzatori sociali", coniata negli anni '90, sta ad indicare tutte quelle misure che hanno l'obiettivo di offrire sostegno economico ai lavoratori che abbiano perso il posto di lavoro. Il compito e il funzionamento di alcuni di questi istituti fanno capo al paragrafo dedicato alle forme di sostegno al reddito.

### **1.1.1 *Sunto Storico***

Il punto di partenza che dobbiamo tenere in considerazione è quello delle grandi trasformazioni economico-sociali scatenate dalla rivoluzione industriale. Senza voler escludere la manifestazione di dinamiche simili anche in altre epoche più remote della storia, è in questa fase che inizia a porsi in evidenza il problema di quanti, sempre più numerosi, vengono a trovarsi in condizioni di bisogno. La solidarietà familiare e la beneficenza pubblica non sono abbastanza ed appaiono sempre meno adeguate. La "coscienza di classe" fa scattare la molla verso le prime proposte a sostegno di quei lavoratori la cui capacità di produrre forza lavoro risulta inibita. Com'è risaputo, però, nell' '800, il ricorso al soccorso pubblico (o sociale più in generale, dunque anche con riferimento alla stessa beneficenza) viene considerato quale opzione, ed il suo obiettivo non è tanto la realizzazione di una tutela nei confronti di chi si trova in condizioni disagiate, quanto la conservazione dell'ordine pubblico. Il codice civile italiano del 1865 ignora il lavoro operaio e riconduce il rapporto di lavoro dentro lo schema della locazione che ha per oggetto le cose e le opere tanto che *la locazione delle opere è un contratto per cui una delle parti si obbliga a fare per l'altra una cosa mediante la pattuita mercede* (art. 1570).<sup>2</sup> Nei primi due decenni

---

<sup>1</sup> Diritto del lavoro, sindacale e della previdenza sociale, Michela Grillo, Nel diritto Editore 2014.

<sup>2</sup> Diritto del lavoro e della previdenza sociale, Antonio Di Stasi, Giuffrè 2011.

successivi all'Unità si registrano progressi nel campo della legislazione e della politica sociale. L'Italia parte da un piano fortemente arretrato: la struttura assistenziale è quella ereditata dal Piemonte, meno progredito rispetto ad altri Stati (come ad esempio la Lombardia). Dopo l'Unità non viene attuato nessun piano di coordinamento dell'assistenza, che rimane pertanto nelle mani degli enti religiosi, alcuni dei quali gestiscono in modo scandaloso i compiti loro affidati. A fianco degli istituti religiosi, l'assistenza inizia però ad essere attuata anche dalle "società di mutuo soccorso", la prima manifestazione di quello che potrebbe considerarsi, per così dire, l'antenato dell'istituto di previdenza sociale. Secondo l'idea comune, proprio il formarsi di una fitta rete di associazioni assistenziali private sarebbe la causa principale e valida a ritardare l'intervento statale in ambito sociale.<sup>3</sup> Dall'iniziativa di alcuni gruppi di lavoratori nascono queste associazioni volontarie, formate dagli stessi con l'obiettivo di realizzare una sorta di solidarietà interna, attuata attraverso il pagamento di quote (*contributi*) che i singoli partecipanti si impegnano a mettere a disposizione dell'associazione per far fronte poi a situazioni di disagio. Questo meccanismo rende possibile l'erogazione di sovvenzioni a chi dovesse trovarsi in condizione di bisogno a causa di malattia e, raramente, per infortunio, invalidità e inabilità al proficuo lavoro dovuta all'età. Intanto lo Stato favorisce la mutualità volontaria, in particolare con la Legge n. 3818 del 1886. È chiaro, però, che gli iscritti delle mutue coincidono con quei soggetti aventi la possibilità economica di sostenere l'onere della contribuzione. Per l'effetto, queste organizzazioni risolvono soltanto parzialmente il problema sociale in questione. Oltre a questa mancanza, via via le lacune si moltiplicano: crescente invecchiamento dei componenti, abusi ed irregolarità nella gestione e concessione delle risorse, moltiplicazione degli enti. Con l'avanzare dell'industrializzazione aumentano anche gli incidenti durante l'attività lavorativa, tanto che nel 1898 la Legge n. 80 introduce l'obbligo, per i datori di lavoro, dell'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro. Qualcuno fissa proprio alla data anzidetta la nascita della previdenza sociale. Eppure questa norma non fa altro che rendere obbligatoria un'assicurazione privata per la responsabilità civile del datore di lavoro. La Legge 80/1898 ha il merito di enunciare per la prima volta il principio del rischio professionale e la responsabilità del datore di lavoro, ma non relativamente alla colpa per eventuali omissioni nelle misure di sicurezza, bensì per il solo fatto di impiegare lavoro altrui nello svolgimento dell'attività lavorativa.

Rimanendo nel 1898, la Legge n. 350 istituisce la "Cassa nazionale di previdenza per la vecchiaia e l'invalidità degli operai", che diventa obbligatoria qualche anno più tardi e limitatamente ad alcuni lavoratori. Nel 1919 viene disposto che al finanziamento della Cassa debbano partecipare anche i datori di lavoro. In tutta questa fase la funzione svolta dallo stato è soltanto residuale, ovvero detta la disciplina dei rapporti e crea nuovi istituti, senza intervenire finanziariamente (salvo eccezioni). Durante il periodo corporativo, l'apparato delle assicurazioni sociali viene ampliato, fermo restando che il compito di realizzare la tutela previdenziale rimane a carico degli stessi interessati. Sebbene sia necessario attendere

---

<sup>3</sup> Le politiche di intervento sociale in Italia tra fine ottocento e prima guerra mondiale, G. Procacci, Rivista di Economia & Lavoro anno XLII.

il secondo dopoguerra per vedere evolvere la previdenza sociale, sta di fatto che le forme di tutela del sistema odierno affondano le loro radici in quelle istituite dall'ordinamento corporativo. Sono forme strettamente riservate ai datori di lavoro e ai lavoratori subordinati. Per questi ultimi, la previdenza può essere sostanzialmente assimilata alla funzione che oggi svolgerebbe un'assicurazione privata. Così, il quantum delle prestazioni si calcola sulla base di quanto versato contributivamente; un meccanismo, tuttavia, che non risulta esclusivo soltanto delle origini di questo sistema. Per contro, dunque, il mancato versamento preclude (nella quasi totalità dei casi) il diritto alle prestazioni. In questo periodo si afferma inoltre l'idea della "sicurezza sociale". La sicurezza sociale si compie per mezzo dell'amministrazione pubblica, realizzando la solidarietà attraverso l'erogazione di servizi ai cittadini. In particolare, la previdenza sociale riflette la tutela del lavoratore, titolare di un vero e proprio diritto soggettivo alle varie prestazioni; l'assistenza (dotata di fondi ben più modesti) è posta a protezione degli indigenti (titolari, al più, di un interesse legittimo).

La Carta del Lavoro viene approvata nel 1927 dal Gran Consiglio del Fascismo e consta di quattro capi: *Dello stato corporativo e della sua organizzazione; Del contratto collettivo di lavoro e delle garanzie del lavoro; Degli uffici di collocamento; Della previdenza, dell'assistenza dell'educazione e dell'istruzione*. Le novità sono di estrema rilevanza. Spetta agli organi dello Stato sorvegliare l'osservanza delle leggi sulla prevenzione degli infortuni. Le associazioni professionali hanno l'obbligo di regolare, mediante contratti collettivi, i rapporti di lavoro fra le categorie di datori di lavoro e di lavoratori (quindi introduzione del contratto collettivo di lavoro obbligatorio). La Carta dichiara il sistema di previdenza "un'alta manifestazione del principio di collaborazione". Al suo interno, lo stato fascista fissa i seguenti obiettivi: il perfezionamento dell'assicurazione infortuni; il miglioramento e l'estensione dell'assicurazione maternità; l'assicurazione delle malattie; il perfezionamento dell'assicurazione contro la disoccupazione involontaria e l'adozione di forme speciali assicurative dotazioni per i giovani lavoratori. Lo sviluppo dei risultati dell'esperienza liberale, passando per la fase corporativa, sfocia nella normativa codicistica del 1942. Il Codice Civile, tra le altre previsioni, conferma la ripartizione fra datore di lavoro e lavoratore dell'obbligo contributivo (art. 2115) e l'automaticità delle prestazioni (art. 2116), riconoscendo al lavoratore il diritto alle prestazioni previdenziali indipendentemente dall'effettivo versamento dei contributi dovuti dal datore di lavoro.

Questo step ulteriore ci consente di fare il grande passo nella direzione del testo più aulico. Costituzione repubblicana, secondo comma dell'art. 3: "È compito dello Stato rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale che, limitando di fatto la libertà e l'uguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese." La liberazione dal bisogno, benché non espressamente menzionata nel testo costituzionale, diventa un interesse della collettività e non più di una ristretta categoria o classe di operai. Tuttavia, rispetto ai tradizionali diritti di libertà, in questo caso è opportuno evidenziare una peculiarità di questo valore: *la libertà dal bisogno appartiene, infatti, alla categoria di quelle libertà per la*

*cui soddisfazione non basta la garanzia di esenzione da interventi esterni, ma si richiede l'adozione, da parte del legislatore, di iniziative di carattere positivo, indirizzate ad un fine specifico.*<sup>4</sup> Addirittura diventa forte la responsabilità nei confronti delle situazioni tipiche della previdenza. Articolo 38 della Costituzione: "ogni cittadino inabile al lavoro e sprovvisto dei mezzi necessari per vivere ha diritto al mantenimento e all'assistenza sociale. I lavoratori hanno diritto a che siano preveduti ed assicurati mezzi adeguati alle loro esigenze di vita in caso di infortunio, malattia, invalidità e vecchiaia, disoccupazione involontaria. Gli invalidi e i minorati hanno diritto all'educazione e all'avviamento professionale. Ai compiti previsti in questo articolo provvedono organi ed istituti predisposti o integrati dallo Stato. L'assistenza privata è libera." Ecco il nostro moderno pilastro della previdenza sociale. Lo Stato non resta più indifferente rispetto ai meccanismi di solidarietà, ma anzi se ne fa carico formalmente ed in molti casi anche concretamente. I principi costituzionali consentono la crescente e progressiva estensione dei "servizi" a tutti i cittadini. Il diritto alle prestazioni previdenziali dimora semplicemente nell'essere cittadino, a prescindere dal fatto di essere (o di essere stato) lavoratore. Il legislatore ha il dovere di mantenere sempre vivo quel necessario ed indispensabile collegamento con lo spirito dei valori primari, tentando sia sul piano formale che su quello pratico di dare vita a disposizioni normative quanto più in armonia con gli articoli della Costituzione, compito non sempre facile.

Aprendo una breve parentesi sugli interventi sovranazionali, come non citare la Dichiarazione Universale dei Diritti Umani (adottata a Parigi nel 1948 dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite) che, per la prima volta nella storia delle relazioni internazionali, include tra i diritti umani fondamentali i diritti sociali e primo fra tutti quello alla sicurezza sociale. L'art. 22 recita così: "Ogni individuo in quanto membro della società, ha diritto alla sicurezza sociale nonché alla realizzazione, attraverso lo sforzo nazionale e la cooperazione internazionale ed in rapporto con l'organizzazione e le risorse di ogni Stato, dei diritti economici, sociali e culturali indispensabili alla sua dignità ed al libero sviluppo della sua personalità." È il 1956 quando viene ratificata la convenzione sulla norma minima di sicurezza sociale (Conv. n. 102/1952 dell'Organizzazione Internazionale del Lavoro). In ambito europeo la materia della previdenza ed assistenza trova per la prima volta una trattazione organica nel Regolamento CEE n. 1408 del 1971; questo, come ogni altra successiva disposizione dell'Unione, mira più che altro al coordinamento tra le legislazioni dei diversi Stati membri, garantendo in questo modo lavoratori e cittadini più in generale.

L'esigenza di razionalizzazione del nostro sistema previdenziale, avvertita ormai da qualche decennio, non può che realizzarsi lentamente per mezzo della sua stessa evoluzione tra errori, devianze ed innovazioni. Nel corso degli anni, la puntuale attuazione e lo sviluppo delle misure previdenziali viaggiano sotto i vincoli delle risorse economiche e delle linee (e strategie) politiche, nonché in ragione della giurisprudenza costituzionale, anche se pure quest'ultima non può non tener conto dei primi due limiti segnalati. Quasi sempre si tratta di variazioni di dettaglio, mentre continuano a sopravvivere congegni ed istituti più

---

<sup>4</sup> Diritto della previdenza sociale, Maurizio Cinelli, Giappichelli 2016.

risalenti. Un intervento segnante, invece, è quello che si verifica nel 2000, quando la Legge n. 328 sostituisce al sistema assistenziale istituito nel 1890 il "sistema integrato di interventi e servizi sociali, attribuendo diritti soggettivi alle persone protette. L'assistenza evolve in protezione sociale tendente alla promozione dell'inserimento della persona nella società.

Con la visione totalitaria ed interventista dello Stato fascista viene esaltata la disciplina e la difesa del lavoro. La previdenza sociale assume un ruolo fondamentale e, secondo i canoni del regime, rientra tra gli interventi posti in essere nell'ambito dell'azione diretta alla difesa e all'incremento della stirpe<sup>5</sup>. Nel 1933 si assiste alla riunione delle varie casse previdenziali sotto il nome di Infail (Istituto nazionale fascista contro gli infortuni sul lavoro). Nello stesso anno, ma con l'obiettivo di coordinare il sistema previdenziale, nasce l'Infps (Istituto nazionale fascista della previdenza sociale) che va a sostituirsi alla Cassa nazionale delle assicurazioni sociali, comprendendo anche la gestione di tutte le assicurazioni obbligatorie. Dal 1944 diventa definitivamente Inps (Istituto nazionale della previdenza sociale).

### ***1.1.2 Il sostegno al reddito***

Ai singoli lavoratori e ai nuclei familiari competono benefici economici nei casi di disoccupazione, mobilità e diminuzione della capacità lavorativa (che si verifica, ad esempio, a causa di malattia o di maternità). Vediamo alcune forme tipiche di sostegno al reddito amministrate dall'Inps.

*Cassa integrazione.* Quando si parla di cassa integrazione bisogna pensare ad una sorta di "disoccupazione parziale" dettata da una riduzione dell'orario di lavoro o dalla sospensione temporanea dello stesso. Istituita nel 1941 dalla contrattazione collettiva corporativa, la cassa integrazione nasce con la funzione di attenuare gli effetti negativi prodotti sui lavoratori dagli avvenimenti della guerra. Nel 1945 avviene la sua prima regolamentazione legislativa sotto il nome di "cassa integrazione guadagni", inserita nell'ambito dell'Inps e finanziata esclusivamente con contributi posti a carico dei datori di lavoro. La cassa integrazione consente alle imprese di fronteggiare situazioni di difficoltà causate da eventi estranei alle strutture aziendali (come eventi naturali e contingenze sfavorevoli di mercato) che incidono negativamente sull'andamento produttivo e, di conseguenza, sulle possibilità di occupazione dei dipendenti del settore, tutelando l'interesse di questi ultimi alla corresponsione della retribuzione ed alla conservazione del posto. Questo strumento è assimilabile ad una forma di assicurazione sociale, mediante la quale viene garantito ai dipendenti, a fronte di particolari vicende, un trattamento previdenziale sostitutivo della retribuzione. D'altro lato, la Cig può essere vista anche quale ausilio che lo Stato offre alle imprese nelle situazioni di difficoltà o nella fase di attuazione di processi riorganizzativi. A partire dagli anni '70 questo istituto diventa

---

<sup>5</sup> La politica sociale del fascismo, 1936.

oggetto di numerosi interventi normativi (talvolta dettati da circostanze emergenziali). Nonostante l'intervento di maggior rilievo sia la Legge n. 223 del 1991, questa si limita a dettare una disciplina piuttosto disorganica e diversificata per settori di intervento (industria, agricoltura, edilizia).<sup>6</sup> Esistono due fattispecie differenti. La cig "ordinaria" può essere richiesta a causa di una crisi di breve durata e di natura transitoria; in questo caso, il datore di lavoro sospende il personale (o parte di esso), oppure ne riduce l'orario e lo reimpiega una volta passata la crisi. A carico dell'impresa è stabilito un contributo, il cui peso varia a seconda del settore e della dimensione occupazionale. Gli eventi che fungono da movente, oltre al fatto di doversi qualificare come transitori, non devono essere imputabili (nel senso di voluti o cagionati per imperizia o negligenza) all'impresa stessa o ai suoi dipendenti. Sono valide, invece, le crisi di mercato e le intemperie stagionali. Volendo fare qualche esempio, tra le cause sono annoverabili: i guasti ai macchinari, l'impraticabilità dei locali per ordine dell'autorità pubblica, gli eventi meteorologici e improvvisi, riduzione di ordini e commesse, mancanza di materie prime, fine cantiere nell'attesa di un nuovo inizio. La cig è corrisposta per un massimo di 13 settimane continuative ed è prorogabile trimestralmente fino ad un massimo di 52. Il trattamento è pari all'80% della retribuzione spettante per le ore di lavoro non prestate, tenendo conto del fatto che la legge prevede comunque dei massimali su base mensile. La disciplina appena illustrata si applica ad una serie di aziende dell'industria, artigiane e cooperative; mentre risultano esserne destinatari tutti i loro lavoratori assunti con contratto di lavoro subordinato, ad esclusione dei dirigenti e dei lavoratori a domicilio. Inoltre, alla data di presentazione della domanda di cassa integrazione ordinaria, i lavoratori devono essere in possesso di un'anzianità di almeno novanta giorni presso la stessa unità produttiva, requisito che viene meno in caso di eventi oggettivamente non evitabili. Il pagamento delle integrazioni salariali lo dispone direttamente l'impresa che, in pratica, beneficia del conguaglio con le spese che in situazione di normalità affronterebbe a titolo di contributi previdenziali; in alternativa, il medesimo importo necessario per pagare gli operai le viene rimborsato dall'Inps. Ove sussistano serie e documentate difficoltà finanziarie, l'azienda ha la possibilità di domandare all'istituto di previdenza il pagamento diretto della prestazione. I periodi di sospensione o di riduzione dell'orario di lavoro per i quali è attiva la cig, sono coperti regolarmente da contribuzione figurativa utile ai fini pensionistici.

L'altra versione di integrazione salariale è la cig "straordinaria". La cassa integrazione straordinaria consente alla ditta di gestire l'eccedenza di personale, sospendendo temporaneamente i dipendenti che, a loro volta, fruiscono del trattamento a carico dell'Inps. Se, alla fine del periodo di cigs, l'impresa si rende conto dell'impossibilità di conservare in azienda tutti o parte dei lavoratori sospesi, può avviare le procedure di riduzione del personale. Come per la cassa integrazione ordinaria, le norme sulla cigs puntualizzano quali attività possono accedere alla misura, tenendo conto, in questo caso, anche del numero medio dei dipendenti occupati dall'azienda nel semestre precedente la data di presentazione della domanda (almeno 15). I lavoratori interessati, come per la cig, sono quelli assunti con contratto di lavoro

---

<sup>6</sup> Fondamenti di diritto della previdenza sociale, Persiani – D'Onghia. Giappichelli 2019.

subordinato che possono far valere almeno novanta giorni di effettivo lavoro con la stessa unità produttiva. Le cause tassative che danno la possibilità di accedere a questo strumento sono: la riorganizzazione aziendale, la crisi aziendale e i contratti di solidarietà difensivi (contratti collettivi aziendali sottoscritti dalle associazioni sindacali per stabilire una riduzione dell'orario di lavoro con lo scopo di evitare o limitare l'esubero del personale). Il trattamento può essere concesso, per ciascuna unità di produzione, fino a 24 mesi anche continuativi ed entro un quinquennio mobile. Pure in caso di cigs la misura dell'integrazione equivale all'80% della retribuzione e viene effettuata dal datore di lavoro. Quest'ultimo ottiene poi il rimborso da parte dell'Inps, oppure il conguaglio delle somme sulla base dei contributi dovuti. In presenza di rilevanti difficoltà economiche, analogamente all'istituto dell'integrazione ordinaria, l'impresa può chiedere all'istituto di previdenza la liquidazione diretta delle integrazioni salariali straordinarie. I periodi di sospensione sono coperti da contribuzione figurativa.

*Disoccupazione.* Il diritto al trattamento economico per lo stato di disoccupazione nasce quando il lavoratore, regolarmente assicurato dal datore di lavoro, perde involontariamente la propria occupazione. Fatta eccezione per alcune categorie di lavoratori, come per esempio quelli del settore agricolo, la cui indennità segue delle regole e dei tempi completamente diversi rispetto al regime standard, per la generalità dei lavoratori opera la "nuova prestazione di assicurazione sociale per l'impiego" (naspi). Per ottenere la naspi, i requisiti necessari sono: lo stato di disoccupazione (che deve permanere durante il periodo di fruizione dell'indennità), il possesso di almeno 13 settimane di lavoro nei quattro anni decorrenti dalla conclusione dell'ultimo rapporto lavorativo e 30 giorni di effettivo lavoro nei 12 mesi precedenti l'inizio del periodo di disoccupazione. Il calcolo relativo alle somme spettanti tiene conto della retribuzione imponibile ai fini previdenziali degli ultimi quattro anni. L'indennità mensile è pari al 75% della retribuzione media; nel caso in cui quest'ultima dovesse essere superiore ad una soglia fissata di anno in anno (1227,55 euro nel 2020), la misura della naspi corrisponde al 75% del predetto importo, incrementato di una somma pari al 25% della differenza tra la retribuzione mensile ed il valore soglia. L'indennità non può comunque superare i 1335,40 euro al mese. L'importo spettante si riduce progressivamente del 3% a partire dal primo giorno del quarto mese di fruizione della prestazione. La naspi viene corrisposta per la metà delle settimane lavorate, fino ad un massimo di due anni. Il lavoratore è tenuto a presentare istanza all'Inps entro il termine di decadenza di 68 giorni dalla cessazione del rapporto di lavoro e le somme spettano a decorrere dal giorno successivo alla data di trasmissione della domanda (in ogni caso non prima dell'ottavo giorno successivo alla cessazione del rapporto). L'arco temporale per il quale viene riconosciuta la naspi corrisponde a contribuzione figurativa utile ai fini pensionistici.

Come anticipato, l'indennità di disoccupazione prevista dall'ordinamento a beneficio dei lavoratori agricoli è una prestazione del tutto diversa. La peculiarità probabilmente più rilevante consiste nel fatto che questo istituto gratifica gli assicurati agricoli per una disoccupazione già decorsa e non per uno status successivo o contestuale alla presentazione della domanda. Il trattamento che l'Inps provvede a riconoscere a chi

ne faccia richiesta (entro il 31 marzo di ogni anno) si riferisce, per l'appunto, al periodo di disoccupazione sofferto nell'anno solare precedente. È importante premettere che in questo settore i contributi non sono su base settimanale, o mensile, ma sono contributi giornalieri. Trattando nello specifico della categoria degli operai a tempo determinato, requisiti necessari per aver diritto all'indennità di disoccupazione agricola sono: aver lavorato per almeno 102 giorni nel biennio precedente la data di presentazione della domanda e poter vantare un'anzianità contributiva di almeno due anni. L'importo spettante è il 40% della retribuzione giornaliera relativa alla mansione svolta per il numero delle giornate lavorate nell'anno precedente. Per i lavoratori dell'agricoltura assunti a tempo indeterminato, invece, la misura della prestazione si abbassa al 30%, è necessario aver lavorato almeno 102 giorni nell'anno per cui viene richiesta l'indennità e nell'anno precedente (quindi per i due anni precedenti la data dell'istanza). L'operaio a tempo indeterminato occupato da gennaio a dicembre perde il diritto alla disoccupazione agricola dal momento che non residuano giornate indennizzabili (in questo caso è possibile accedere alla naspi se nel quadriennio o negli ultimi dodici mesi precedenti la cessazione del rapporto può far valere contribuzione prevalente nel settore non agricolo). È bene precisare che la disciplina della disoccupazione agricola vale anche nei confronti di altre figure assimilate all'operatore agricolo, sebbene non riconducibili alla categoria dei lavoratori dipendenti (è il caso dei coloni).

Un altro tipo di sostegno in caso di perdita del lavoro è quello previsto per i collaboratori coordinati e continuativi (Co.co.co). Con la collaborazione coordinata e continuativa, il lavoratore si impegna a svolgere in via continuativa una prestazione prevalentemente personale a favore del committente e in coordinamento con quest'ultimo, ma senza che sussista alcun vincolo di subordinazione (art. 409, n. 3, c.p.c.; artt. 2, 52, 54 del D. Lgs. 81 del 2015). Può essere identificato come rapporto di lavoro parasubordinato, poiché carente sia della subordinazione tipica del lavoro dipendente, sia dei caratteri identificativi del lavoro autonomo (l'organizzazione dei mezzi, ecc.). Ebbene, per questo gruppo di lavoratori si applicano regole diverse anche in merito alla tutela in caso di disoccupazione. Ai co.co.co è riconosciuta la Discoll. Dal 5 settembre 2019, per le novità introdotte dal D.L. n. 3/2019 (convertito il 2 novembre nella Legge n. 128/2019), il sussidio di disoccupazione spetta a patto di possedere i seguenti requisiti: essere disoccupato, avere almeno un mese di contribuzione nel periodo compreso tra il 1° gennaio dell'anno precedente l'evento di cessazione dal lavoro e l'evento stesso. La domanda dev'essere presentata entro 68 giorni dalla conclusione del rapporto lavorativo, mentre per la misura si può fare riferimento alle regole previste per la naspi; la durata, però, non può eccedere i sei mesi.

*Malattia.* L'art. 2 del D.L. 663/1979 convertito in L. 33/1980 definisce malattia tutelabile l'alterazione dello stato di salute cui consegue un'assoluta o parziale incapacità al lavoro e che comporta la necessità di assistenza medica e la somministrazione di mezzi terapeutici. La sopravvenuta impossibilità di svolgere la prestazione lavorativa a causa di malattia determina la sospensione del rapporto di lavoro subordinato, mentre il datore di lavoro deve corrispondere ugualmente lo stipendio. Nella maggior parte dei casi il

trattamento economico è assicurato dall'intervento dell'Inps, con integrazione o meno da parte del datore di lavoro a seconda delle previsioni contrattuali. Questa forma di tutela vale per tutti i dipendenti, a prescindere dalla natura del contratto. Il calcolo e la durata dell'indennità variano a seconda del tipo di lavoro e del tipo di contratto. Il periodo di malattia comporta la conversione del medesimo in contribuzione figurativa.

*Maternità e congedi parentali.* Nel corso dello svolgimento del rapporto di lavoro possono verificarsi degli eventi che ne alterino la normale esecuzione, producendo una temporanea sospensione dell'obbligo di eseguire la prestazione lavorativa. Tradizionalmente si identificano due gruppi. Le cause sospensive che attengono alla sfera del lavoratore e quelle che attengono alla sfera dell'impresa (cassa integrazione). Le prime, a loro volta, possono essere suddivise in quelle che comportano l'impossibilità sopravvenuta della prestazione per ragioni fisiologiche (infortunio, malattia, maternità) e quelle scaturenti dall'iniziativa del lavoratore. I lavoratori sono legittimati ad assentarsi dal lavoro usufruendo dei congedi e dei permessi previsti dalla legge. Per brevi periodi è concessa la sospensione dell'obbligo di prestare l'attività lavorativa con la garanzia, nonostante ciò, di mantenere il posto di lavoro e talvolta anche la normale retribuzione. Ecco qualche esempio di permessi o congedi non retribuiti: l'aspettativa per la durata del mandato politico, il permesso per adempiere ai doveri civici (votazioni e comparizioni in giudizio), l'aspettativa per la durata della terapia riabilitativa dei lavoratori tossicodipendenti. Tra i permessi o congedi retribuiti: quelli previsti a tutela della genitorialità, il permesso per il lavoratore donatore di sangue, l'assegno per congedo matrimoniale per il lavoratore che contrae matrimonio, i congedi e permessi per i disabili (e per i familiari che se ne prendono cura).

Calandoci nello specifico della tutela della genitorialità nel rapporto di lavoro, il nostro ordinamento ha sempre protetto la funzione familiare, svolta in particolare dalla donna, di assolvimento dei compiti di maternità e cura dei minori. Fin dall'inizio della gravidanza, il datore di lavoro è tenuto a garantire alla lavoratrice una serie di tutele. Si passa dalla concessione di permessi per le visite mediche, al divieto di lavoro notturno e di licenziamento. Alcune tutele sono previste anche in favore del padre lavoratore. Sono previsti periodi di astensione e permessi nel periodo di gravidanza e dalla nascita del bambino fino ai suoi 12 anni di età. La lavoratrice deve astenersi dal lavoro nei due mesi precedenti la data presunta del parto e per i tre mesi successivi all'evento (salvo opzione di flessibilità, sempre nel rispetto dei 5 mesi complessivi). Il congedo di maternità può essere prorogato fino a sette mesi dopo il parto quando le condizioni di lavoro o ambientali risultino pregiudizievoli alla salute della lavoratrice. Durante i periodi di congedo è l'Inps a garantire il trattamento economico; il datore di lavoro anticipa le somme, richiedendone poi il rimborso all'Inps. In altri casi, come quello dei lavoratori agricoli, provvede direttamente l'Inps. L'indennità è pari all'80% della retribuzione media globale giornaliera. Il congedo parentale, invece, attiene alla possibilità, per i genitori del minore fino a 12 anni, di assentarsi dal lavoro per un ulteriore periodo. È ammesso il godimento ininterrotto oppure ad intervalli frazionati, su base mensile, giornaliera,

oraria, nei limiti previsti dalla contrattazione collettiva. Durante il congedo parentale l'Inps riconosce il 30% della retribuzione media globale giornaliera. Il periodo interessato dal congedo di maternità (o di paternità) e i giorni di congedo obbligatorio e facoltativo riconosciuti in via sperimentale al padre lavoratore (circolare Inps n. 40 del 14 marzo 2013), così come i periodi di congedo parentale, i riposi giornalieri e quelli di assenza per malattia del minore sono coperti da contribuzione figurativa utile a pensione.

Il funzionamento di tutte le forme di tutela esistenti, nonché le innumerevoli variabili e le modalità operative dettate per la loro applicazione quando si verificano fattispecie particolari, è il frutto di un mix, oltre che di norme, codici e sentenze dei supremi organi della giurisprudenza, anche di contratti collettivi del lavoro, circolari e messaggi Inps. Una materia non solo tanto vasta e tanto varia, ma soprattutto estremamente articolata, specifica, diversificata e in costante mutamento.

### ***1.1.3 Forme di assistenza***

“L’assistenza sociale è quella parte della legislazione sociale predisposta alla tutela di interessi attuali dei cittadini, indipendentemente dal verificarsi di eventi dannosi, per quelle persone che rimarrebbero esposte allo stato di bisogno. Diversamente la previdenza si occupa della tutela del lavoratore, pubblico o privato, con forme di prevenzione contro rischi professionali e non professionali che incidono sulla capacità lavorativa e di guadagno.”<sup>7</sup>

L’assistenza viene finanziata dalle entrate pubbliche e gioca il ruolo di sostegno in situazioni di bisogno. Al contrario della previdenza, non importa il versamento della contribuzione, mentre rileva esclusivamente l’ammontare dei redditi (o del patrimonio complessivo, a seconda del tipo di prestazione) del singolo o del suo nucleo familiare (sempre in base alla prestazione). Restiamo all’interno delle competenze esclusive Inps, tralasciando gli “aiuti” di altri enti, come le Regioni e i comuni. Si pensi all’assegno mensile di assistenza per gli invalidi civili, all’assegno sociale e a tutte le misure introdotte negli ultimi anni che, anche nei casi di non esclusiva competenza Inps, richiedono comunque il suo necessario intervento: carta acquisti, sia (sostegno per l’inclusione attiva), rei (reddito di inclusione), reddito di cittadinanza e pensione di cittadinanza. Analizziamone brevemente le caratteristiche.

---

<sup>7</sup> Diritto costituzionale, Luca Mezzetti, Giuffrè 2007

*Assegno di invalidità civile:* indennità prevista in favore di chi, a causa di stati patologici, veda ridotta la propria capacità lavorativa. Non dev'essere confuso con l'assegno ordinario di invalidità, di natura previdenziale.

*Assegno sociale:* è una sorta di pensione riservata a coloro i quali non siano in possesso nel numero minimo di contributi necessari per ottenere la pensione.

*Carta acquisti:* è uno strumento diretto per effettuare la spesa alimentare ed il pagamento delle bollette di luce e gas presso gli uffici postali.

*Sia e Rei:* contributi economici per i nuclei familiari più deboli e che ormai è possibile definire precursori del reddito di cittadinanza.

*Reddito/Pensione di cittadinanza:* introdotto nel 2019 come misura di contrasto alla povertà. A prescindere dalla finalità, apprezzabile ma non realizzabile, di inserimento sociale nel mondo del lavoro, si concretizza nel sostegno economico ai nuclei familiari indigenti attraverso l'erogazione di somme da utilizzare prevalentemente per il soddisfacimento dei bisogni primari.

## **1.2 Sistemi comparati**

Nel 2019 le amministrazioni pubbliche spendono quasi 479 miliardi per sollevare le famiglie da rischi, eventi o bisogni inclusi nella protezione sociale. Le risorse provengono per oltre la metà da imposte e per il 48% da contributi sociali. La maggior parte delle prestazioni sociali erogate in Italia riguardano la previdenza sociale (66,3%), il 22,7% sono di tipo sanitario e solo l'11% di assistenza sociale. Interessante il confronto con gli anni '90: peso più alto della previdenza rispetto a quello di oggi, fino a toccare il 71%; viceversa, minore spesa destinata all'assistenza (circa il 7%). Nel 2017 ogni abitante riceve in media poco più di 8mila euro per prestazioni sociali. Con 8.041 euro pro-capite l'Italia si attesta sui livelli medi dell'Ue, la cui forbice resta ancora molto ampia: dai 20.514 euro del Lussemburgo ai 1.211 della Bulgaria. Nel 2017 i Paesi europei dedicano in media alla vecchiaia il 40,5% di tutte le prestazioni sociali erogate nello stesso anno, mentre in Italia molto di più, il 48,8% (dato sul quale incide l'età media del nostro Paese). Le prestazioni per malattia e salute seguono con il 29,7% in Europa, ma sono solo il 23,1% in Italia.<sup>8</sup>

Vediamo rapidamente come si strutturano previdenza ed assistenza in altri tre Stati dell'Unione Europea.

Il sistema di previdenza sociale tedesco prevede cinque settori obbligatori: l'assicurazione malattia, l'assicurazione per l'assistenza continuativa, l'assicurazione pensione, l'assicurazione sugli infortuni e quella contro la disoccupazione. Tranne poche professioni (per esempio, i funzionari pubblici, i magistrati

---

<sup>8</sup> Fonte ISTAT.

e i militari), sono soggetti all'assicurazione obbligatoria tutti i lavoratori. Al contrario, sono esenti dall'obbligo assicurativo coloro che svolgono un'attività marginale la cui retribuzione non supera l'importo di 400 Euro al mese, nonché i lavoratori con contratti di breve durata, inferiori a cinquanta giorni. Oltre ai suddetti settori della previdenza sociale, esistono anche l'assistenza sociale pubblica, le prestazioni minime a favore di chi è in cerca di occupazione, degli anziani e dei soggetti con capacità di guadagno ridotta, nonché altre prestazioni familiari e gli assegni per l'alloggio.

Il sistema previdenziale spagnolo prevede due modalità di copertura: il sistema contributivo e il sistema non contributivo. Il sistema previdenziale si compone di due differenti regimi contributivi: un regime generale che copre tutti i lavoratori subordinati non iscritti a regimi speciali, oltre ad alcune categorie di dipendenti pubblici; tre regimi speciali per: i lavoratori autonomi, i minatori che lavorano nelle miniere di carbone e i marittimi. È prevista una tutela specifica per gli studenti (assicurazione scolastica). Esiste inoltre uno speciale regime contributivo per i dipendenti pubblici. Le persone che si trovano in una specifica situazione di bisogno e il cui reddito è inferiore a un determinato livello stabilito dalla legge, hanno diritto a prestazioni non contributive. Possono percepirle anche se non hanno mai versato contributi previdenziali o se li hanno versati ma non hanno diritto alle prestazioni erogate nel quadro del sistema contributivo. Le prestazioni non contributive comprendono: assistenza medica; pensioni di vecchiaia e di invalidità; le prestazioni speciali per l'assistenza in caso di disoccupazione; assegni familiari; assegni di maternità di carattere non contributivo. A prescindere da quanto indicato, alcune categorie specifiche di persone possono beneficiare di un'ulteriore assistenza sociale da parte dello Stato o degli enti locali. Questo sostegno viene per lo più erogato a favore di persone anziane e disabili. In Spagna è possibile concludere un accordo speciale con il sistema di previdenza sociale che, in genere, mira a mantenere o estendere, in alcuni casi precisi, il diritto alle prestazioni previdenziali. Tuttavia, in alcune situazioni, la conclusione dell'accordo può comportare l'iscrizione al regime previdenziale della propria attività professionale, ovviamente con il versamento dei contributi a totale carico dell'interessato.

Il sistema di previdenza sociale francese è composto da cinque grandi regimi: il regime generale, che copre la maggior parte dei lavoratori subordinati e altre categorie che vi sono state accorpate nel corso degli anni; i regimi speciali dei lavoratori subordinati, alcuni dei quali coprono ogni rischio, mentre altri coprono solo l'assicurazione vecchiaia (perché gli altri rischi sono coperti dal regime generale); il regime agricolo, che contempla tutti i rischi ed è suddiviso in due gestioni distinte: coltivatori diretti e lavoratori agricoli subordinati; i regimi dei lavoratori autonomi non agricoli: tre regimi autonomi di assicurazione vecchiaia (artigiani, commercianti e industriali, liberi professionisti) e un regime di assicurazione malattia; i regimi contro la disoccupazione e i regimi pensionistici integrativi obbligatori. Il regime generale si divide nei seguenti quattro settori: malattia, maternità, invalidità e morte; infortuni sul lavoro e malattie professionali; vecchiaia; famiglia. Oltre a ciò, vi sono dei regimi collettivi supplementari, a iscrizione obbligatoria o volontaria, definiti nel quadro della categoria professionale (imprese o settore), riguardanti

essenzialmente l'ipotesi di vecchiaia, malattia o invalidità. Ognuno, personalmente, ha facoltà di integrare i suddetti regimi con assicurazioni individuali.<sup>9</sup>

### **1.2.1 La scelta migliore**

Lo studio dei dati è importante, l'organizzazione e la gestione lo sono altrettanto. Tuttavia non è necessario fare chissà quale giro di parole per ammettere che ciò che conta davvero sono le risorse. Come potrebbe ammettersi la superiorità di un organo e del suo funzionamento rispetto ad un altro, se le condizioni, il contesto, i mezzi finanziari, l'insieme degli enti collegati, il territorio e i soggetti interessati sono diversi? Le polemiche, l'insoddisfazione e le manifestazioni riguardano un po' tutti (vedi il caso delle pensioni in Francia nel 2019) e con alta probabilità ci sarebbero ugualmente (dove più, dove meno) anche in caso di adozione di un ipotetico sistema perfetto dotato di strumenti indefettibilmente equi e soddisfacenti, e questo perché lamentarsi è qualcosa di insito nella natura umana. Ciò nonostante, in alcuni casi sembra davvero impossibile non farlo; non di rado il legislatore ci appare completamente staccato dalla realtà e dalla situazione di fatto.

In controtendenza alle argomentazioni classiche che dominano la scena ormai da decenni (riguardanti la separazione di previdenza ed assistenza), credo sia più razionale e semplice affermare che il sistema migliore è quello che, sulla base delle risorse economiche a disposizione, riesca a massimizzare la propria efficienza, limitando il più possibile le disparità di trattamento ed eliminando man mano quei retaggi del tempo che siano fonte di ingiustizia sociale. Il concetto di efficacia, invece, rimane maggiormente ancorato alla buona politica di distribuzione di ingenti risorse.

### **1.2.2 Vantaggi e lacune**

Come dice più di qualcuno, mettere mano al sistema previdenziale non rende né simpatici né popolari. Le falle dell'apparato di previdenza ed assistenza in Italia possono essere riconducibili soltanto in minima parte all'azione sinistra di qualche iniziativa politica degli ultimi anni, poiché la vera zavorra, gli errori poderosi che continuano a dispiegare i loro effetti direttamente (perché rappresentano costi attuali) e mediamente (perché sbarrano la strada ad altre possibilità) risale alla eccessiva generosità del passato, alla mancata prudenza e lungimiranza del legislatore di turno. Alla ricerca esclusiva del consenso in un momento della storia, che peraltro significa dare alla gente ciò che vuole, senza mettere però al primo posto l'importanza della corretta gestione. Pian piano, l'esigenza di mettere al riparo l'intero sistema dal

---

<sup>9</sup> Occupazione, affari sociali e inclusione. I diritti di previdenza sociale. – Sito web della Commissione Europea.

rischio dell'implosione, porta a modificare il settore che richiama a sé la spesa maggiore. La riforma Dini del 1995 e la riforma Fornero del 2012 rappresentano due esempi in tal senso. Sono degli interventi che preservano e permettono l'esistenza stessa del sistema negli anni a venire. Nonostante ciò, per ogni risultato ottenuto (o meglio, potenzialmente efficace), si torna a cedere una fetta di quella vittoria, mettendo a repentaglio la salvaguardia di cui questo sistema ha bisogno. È facile intuire che, in taluni casi, i vantaggi di un siffatto apparato vanno a coincidere purtroppo proprio con le sue lacune. Se possiamo dire che basta un decreto legge per introdurre uno strumento innovativo o per modificarne uno già esistente, è vero anche il contrario. L'anno successivo un nuovo decreto è in grado di stravolgere quelle previsioni, facendo un passo indietro, ripristinando un istituto pregresso, variandone i requisiti, complicandone la procedura sebbene avesse l'obiettivo di semplificarla. Nel frattempo un'altra legge interviene parzialmente sullo stesso tema; quasi sempre però si rendono necessari i decreti attuativi e le circolari dell'Inps che forniscono le particolarità e tutti quei dettagli che in realtà fanno la differenza e che il dispositivo di legge non ha neppure menzionato; seguono ulteriori messaggi, sempre dell'Inps, per definire meglio la materia; come se non bastasse, le risposte a tutti quei casi rari, che non sono poi così rari, possiamo trovarli tra le risposte che l'ente rende pubbliche sul proprio sito.

Ancora una volta a distanza dal tipo di analisi che normalmente si appresta quando si discute dei vantaggi e degli svantaggi del nostro sistema di previdenza e di assistenza, ritengo opportuno affermare che il lato positivo sarebbe da ricercare nella sua perfettibilità. Il fatto di notare segnali incoraggianti, benché mai del tutto esenti da critiche ed opinioni contrastanti, fa comprendere la reale possibilità di migliorare sotto diversi aspetti. È indiscutibile il fatto che mantenere tutele storiche nei confronti di alcune categorie, predisporre di nuove in favore di quelle finora "scoperte", migliorare i servizi telematici e di comunicazione e fornire una volta per tutte un'adeguata assistenza ai cittadini sprovvisti di reddito e di un patrimonio sufficiente, abbia un significato importante. Per contro, è chiaro che la comunicazione mediocre e un sito non funzionante si trasformano in problemi, intervenire per riformare un istituto risalente potrebbe rivelarsi controproducente, riconoscere ulteriori forme di tutela potrebbe evidenziare delle defezioni in altri settori. Ogni iniziativa, ogni cambiamento porta con sé il rischio di effetti collaterali. Anche quando nell'immediato non accade nulla, il tempo sembra scorrere nell'attesa di una decisione giudiziaria capace di operare una modifica rilevante in grado di riaprire da capo l'iter: norma, circolare, messaggi.

Per concludere, l'attenzione posta sul divario delle tutele (ad esempio minori nel caso dei lavoratori del settore domestico) è oggi assai più rilevante rispetto ai tempi lontani, ma permangono discrepanze largamente evidenti e talvolta poco (o male) trattate sul piano mediatico, come quella che riguarda la somma equivalente tra pensione minima (previdenza) ed assegno sociale (assistenza), una battaglia contro una situazione illegittima ed illogica che personalmente mi impegno a portare avanti a livello giudiziario da più di un anno. Colmati questi vuoti di previdenza e di giustizia sociale, il sistema progredisce verso uno stadio più elevato e viene posto di fronte a problemi di minore entità rispetto a quelli del passato.

Spesso sentiamo dire, correttamente, che è competenza dello Stato determinare i livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale (art. 117, comma 2, Cost.), tuttavia non si può dimenticare che il principio di ragionevolezza esige che le disposizioni normative contenute in atti aventi valore di legge siano adeguate o congruenti rispetto al fine perseguito dal legislatore. Nonostante la Corte Costituzionale, con la Sentenza n. 157 del 1980, dichiarò l'insindacabilità della scelta del legislatore nel determinare il livello minimo delle prestazioni ex art. 38 Cost., commi 1 e 2, è la stessa Consulta a vincolare quella discrezionalità al principio di ragionevolezza (Sent. 822/1988, Cost.). L'eguaglianza sostanziale (art. 3, comma 2, Cost.) impegna chi fa le leggi tanto sul piano della predisposizione delle regole per organizzare i servizi, quanto su quello della disponibilità di adeguate risorse finanziarie. La scarsità delle risorse finanziarie infatti mette a repentaglio i diritti sociali rischiando di ledere il principio di eguaglianza sostanziale. Ed ecco che si chiude il cerchio, tornando ancora una volta all'importanza primaria delle risorse.

## 2.

---

### La terapia previdenziale

#### **2.1 Una reazione necessaria**

Nel 1906 vengono emanate precise disposizioni sulle eruzioni vulcaniche, la difesa degli abitanti e delle strade dalle frane, le alluvioni e le mareggiate. Soltanto due anni dopo, un sisma devastante, con epicentro nello stretto di Messina, colpisce Calabria e Sicilia per trentadue lunghissimi secondi con altre quattro ondate nella mezz'ora successiva. Si contano quasi 86 mila morti e più di 14 mila feriti, senza bisogno di stare a parlare della situazione psicologica dei sopravvissuti. La città di Messina è quasi completamente distrutta. L'evento si verifica alle prime luci dell'alba e viene avvertito dai sismografi di tutto il mondo che sono in grado di identificarlo in modo approssimativo nella penisola italiana. La notizia giunge soltanto dodici ore dopo, quando una nave riesce a risalire le coste della Calabria per trovare un telegrafo e darne l'annuncio. Arrivano in aiuto le navi inglesi, russe, tedesche, francesi che si trovavano nella zona e la flotta dei soccorsi italiani sopraggiunge il 30 dicembre.

Non è certo mia intenzione ripercorrere tutte le situazioni di emergenza della storia dell'Italia unita, ma è indispensabile ricordare che gli eventi in grado di aprire una crisi sono parte integrante anche della morfologia del nostro territorio, oltre che della natura dell'essere umano e della sua evoluzione, e ci accompagnano sin dall'inizio dei tempi, anche se spesso ci riguardano non direttamente sul piano dell'evento in sé, ma solo di riflesso, ad esempio dal punto di vista degli effetti economici generali. Volendo citarne soltanto alcuni, il 1963 è l'anno della tragedia del Vajont, l'alluvione di Firenze tre anni dopo. Il 23 novembre 1980 due scosse sismiche sconvolgono l'Irpinia e la Basilicata. Si contano 300 mila senza tetto, 2 mila morti e 10 mila feriti. Interi paesi non esistono più.

Poi ci sono le pandemie, che in alcuni casi hanno addirittura la forza di stravolgere il corso della storia, provocando guerre, migrazioni, trasformazioni sociali, crolli di imperi e di interi sistemi economici. Se ciò non bastasse in moltissimi casi è l'uomo, soprattutto attraverso la guerra, a rivelarsi come la causa scatenante delle situazioni emergenziali. Nel 1918 appare sulla scena internazionale la cosiddetta influenza spagnola, pandemia dai numeri terrificanti, dell'ordine di oltre 50 milioni di vittime in tutto il mondo (circa 600 mila in Italia), che si aggiungono a quelli del grande conflitto bellico. Si assiste allo stop di alcune attività per diverse settimane con una netta riduzione dell'attività economica. La disoccupazione tocca livelli altissimi, le proteste di piazza e gli scioperi rendono ancora più acute le tensioni sociali che raggiungono il punto massimo con l'occupazione di numerose fabbriche da parte degli operai da agosto

a novembre 1920. Senza fare viaggi nel profondo passato, è possibile citare anche l'influenza asiatica di fine anni '50 e quella di Hong Kong degli anni '60 in grado di colpire quasi metà della popolazione italiana con migliaia di morti (più della normale influenza). Ogni carestia, ogni guerra, ogni pandemia porta con sé un periodo più o meno lungo di recessione, in qualche modo potenzialmente e ciclicamente ricollegabile ad un nuovo evento. Lo studio dei dati del biennio 1918-19 ci riferisce un crollo del pil, ma con effetti economici dell'influenza a breve durata. Tuttavia non è sempre così, e comunque le variabili sono troppe per prevedere il futuro. Oggi è il "nuovo coronavirus" a sferrare i suoi attacchi; il nostro Paese risulta tra i primi a doverne pagare le conseguenze, tanto in ambito sociale quanto in ambito economico. Ma come si risponde ad una crisi del genere? I tempi lunghi del contagio e i flussi dei trasporti non ancora paragonabili a quelli odierni, le notizie a molte ore se non addirittura a giorni di distanza, l'enorme ritardo degli interventi e dei soccorsi. Tutto questo appartiene al passato. Al giorno d'oggi ci si aspetta rapidità, azione immediata, provvedimenti subito validi e capaci di prevenire, contenere e supportare.

Nel corso della prima guerra mondiale il tessuto economico-sociale subisce profondi cambiamenti; il momento di discutere dei rimedi e degli aiuti alle famiglie scatta a conflitto ancora in corso. Già si pensa al problema della disoccupazione nel dopo guerra, all'assistenza agli invalidi, agli orfani, alle vedove; nasce appositamente una commissione per discutere sull'allargamento della tutela dalla malattia e dall'infortunio, con la previsione di prestazioni sanitarie gratuite per tutti, l'assistenza ospedaliera e domiciliare. Il malcontento e la crisi del settore agricolo vengono mitigati dalla previsione dell'assicurazione obbligatoria dei contadini. Il peso dell'inflazione si fa sentire. Le prime forme di tutela vengono fornite ai lavoratori la cui attività è strettamente connessa alla guerra, come gli impiegati dell'industria bellica, gettando al tempo stesso le basi per un riconoscimento di interessi e diritti destinato ad allargare la sua applicazione. Ai compiti delle società di mutuo soccorso provvede adesso lo Stato attraverso lo stanziamento diretto dei fondi.

Ogni Stato sperimenta nuove forme d'intervento all'interno delle relazioni industriali, assumendo il ruolo di garante della contrattazione e varando provvedimenti riguardo al mercato del lavoro e alla disciplina di fabbrica. Soprattutto nel secondo periodo della guerra, grazie alla presenza attiva dei sindacati – del cui consenso i governi hanno urgenza ai fini della pacificazione interna – vengono indette inchieste sulla fatica lavorativa e sulle condizioni sanitarie, ed elaborati progetti assicurativi e previdenziali che sfociano in misure attraverso le quali la maggior parte dei paesi raggiunge un adeguato sistema di base. Le misure d'intervento nel sociale, oltre a rispondere alle nuove emergenze determinate dal conflitto, hanno l'obiettivo di prevenire le manifestazioni di insofferenza della popolazione e della classe operaia impiegata nella produzione di guerra. Questa finalità viene perseguita facendo precedere le riforme a favore dell'occupazione e dei diritti sociali da disposizioni fortemente restrittive delle libertà civili e dei diritti politici e da rigide norme di disciplina di fabbrica. Tutti i paesi belligeranti seguono questo percorso, giustificandolo, di fronte all'opinione pubblica, con lo stato di necessità ed eccezione determinato dal conflitto. Tra l'altro, il controllo preventivo e repressivo si rivela più rigoroso negli Stati (come l'Italia) che

sono retti da regimi autoritari o a democratizzazione parziale. In questo periodo si assiste, inoltre, a numerose forme di assistenza rivolte a tutta la popolazione, ma la gestione dei sussidi, poiché delegata ai privati, favorisce spesso numerosi illeciti. Alla fine del 1917 viene costituita l'Opera nazionale combattenti con l'obiettivo di avviare i reduci al lavoro attraverso una riqualificazione professionale, mediante la creazione di cooperative e l'assegnazione di terre incolte. Al contempo, l'Istituto nazionale delle assicurazioni è autorizzato ad emettere speciali polizze gratuite, pagabili ai familiari in caso di morte o riscuotibili dopo trent'anni. Nel complesso, l'intervento governativo nel settore dell'assistenza, nonostante la costituzione formale degli istituti e nonostante il rilevante concorso economico (la spesa dello Stato per i sussidi ammonta a 5 miliardi e 220 milioni di lire), si rivela inadeguata alle necessità. La grande guerra, dunque, mette in luce in modo drammatico l'insufficienza di un sistema previdenziale gestito da enti di beneficenza privati, non in grado di assolvere alla funzione di sostegno di migliaia di famiglie di richiamati, profughi e reduci invalidi al lavoro.<sup>10</sup> Gli effetti del primo dopoguerra e la grande crisi finanziaria, produttiva e commerciale del 1929, con il conseguente calo dei livelli salariali ed il crollo occupazionale, spingono lo Stato a limitare gli interventi di welfare, intervenendo prevalentemente in ambito economico, piuttosto che in ambito sociale. La caduta del fascismo e la fine del secondo conflitto mondiale mettono in crisi il funzionamento degli organi previdenziali italiani. Anche dopo la seconda guerra mondiale le disastrose condizioni dell'economia nazionale non consentono il finanziamento di un adeguato sistema di protezione sociale. Ancora una volta l'inflazione rende irrisorie le prestazioni assicurative, profilando la minaccia della grande disoccupazione.<sup>11</sup>

Nonostante non rientri tra le attribuzioni dell'istituto previdenziale la potestà di adottare interventi straordinari e di emergenza in grado di apportare deroghe alla legislazione, quando una norma di legge predispone l'attuazione di misure previdenziali/assistenziali eccezionali in favore di alcuni soggetti svantaggiati da un evento nefasto e impreveduto, spetta in ogni caso all'Inps la concreta realizzazione delle singole misure. In realtà questo passaggio si rende necessario anche per tutti gli altri interventi di carattere ordinario, quando viene modificato un istituto singolo, quando si introducono provvedimenti che interessano solo piccoli dettagli, quando si innova un intero settore. Potremmo dire semplicemente che la politica è la mente e l'Inps il braccio. Legge ordinaria, decreto legge, non importa; segue in ogni caso almeno una circolare o un messaggio Inps prima di arrivare al dunque.

Fermo restando il sistema di finanziamento della previdenza sociale, cioè in parte a carico dell'erario ed in parte a carico delle categorie interessate, l'intervento della finanza statale a favore degli enti previdenziali si realizza con trasferimenti di bilancio. In via straordinaria, invece, quando occorre fronteggiare circostanze impreviste, la sovvenzione avviene attraverso anticipazioni di tesoreria. Nei confronti dell'Inps si verifica un trasferimento di liquidità a beneficio della gestione degli interventi

---

<sup>10</sup> Le politiche di intervento sociale in Italia tra fine ottocento e prima guerra mondiale, G. Procacci, Rivista di Economia & Lavoro anno XLII.

<sup>11</sup> Il fascismo e la previdenza sociale, S. Vinci, Cacucci 2011.

assistenziali e di sostegno delle gestioni previdenziali (organo istituito dall'art. 37, Legge n. 88 del 1989). In altri casi si assiste a stanziamenti eccezionali diretti alle gestioni costrette a far fronte all'attribuzione di oneri maggiori o a compiti aggiuntivi.<sup>12</sup>

Tra le risposte alle più recenti situazioni emergenziali (di portata o di raggio ovviamente più contenuti rispetto a quelli dei grandi eventi appena discussi) è importante ricordarne alcune, andando a vedere più da vicino in che modo le diverse maggioranze tentano di sostenere cittadini e lavoratori, senza dimenticare quelli che sono i limiti di un sistema fortemente limitato e condizionato economicamente.

- a) La circolare Inps n. 233 del 16 dicembre 1980 segue al D.L. n. 776/1980 (convertito in Legge 874/1980) recante le provvidenze per le popolazioni delle regioni Basilicata e Campania colpite dal terremoto. Ai dipendenti dei datori di lavoro di tutti i settori - con esclusione dei lavoratori addetti ai servizi domestici e familiari - operanti nelle regioni colpite dal sisma, sospesi dal lavoro o attivi ad orario ridotto o rimasti disoccupati in diretta dipendenza dell'evento, viene attribuito un trattamento di integrazione salariale pari a quello previsto per gli interventi straordinari, con i relativi assegni familiari. Lo stesso trattamento è previsto, in caso di assenza dal lavoro riconducibile all'evento calamitoso, a favore dei lavoratori occupati alle dipendenze di imprese operanti nelle regioni terremotate, residenti in queste regioni anche se occupati presso datori di lavoro operanti in regioni diverse. Oltre alle aziende già soggette alla normativa sulla cassa integrazione guadagni, sono interessati a tali provvidenze anche tutti gli altri datori di lavoro, salvo quelli degli addetti ai servizi domestici e familiari. Beneficiari del trattamento, oltre che gli operai e gli impiegati, sono pure gli apprendisti e i dirigenti. L'importo dell'integrazione equivale all'80% della retribuzione globale che sarebbe spettata per le ore non lavorate. La stessa circolare illustra inoltre tutte le relative modalità operative, la tempistica, le competenze nelle varie fasi amministrative; riporta anche i modelli da utilizzare. L'art. 11 della Legge n. 874 del 1980 introduce sgravi contributivi e sospensione del pagamento dei contributi, con l'obiettivo di incentivare la ripresa economico-produttiva.

L'art. 12 ter della Legge n. 874 del 22 dicembre 1980 prevede l'erogazione della sovvenzione "una tantum" in misura pari ad una mensilità del trattamento in godimento, spettante ai titolari di pensione al minimo e di pensione sociale residenti nei comuni colpiti dal sisma.

- b) La circolare Inps n. 39 del 6 marzo 2009 esordisce così: "L'aggravarsi delle condizioni economiche e occupazionali internazionali e del Paese, sta determinando forti tensioni sul lato occupazionale. Per questo il D.L. n. 185 del 29 novembre 2008, convertito con modificazioni dalla Legge 28 gennaio 2009, n. 2, ha previsto un potenziamento ed un'estensione degli strumenti di tutela del reddito in caso di sospensione dal lavoro o di disoccupazione." Le novità principali riguardano:

---

<sup>12</sup> Diritto della previdenza sociale, Maurizio Cinelli, Giappichelli 2016.

l'aumento della durata massima del trattamento di disoccupazione, sia per quella ordinaria che per la disoccupazione con i requisiti ridotti; l'estensione, in via sperimentale, di un trattamento pari all'indennità ordinaria di disoccupazione per i lavoratori assunti con qualifica di apprendista; l'aumento degli stanziamenti per gli ammortizzatori in deroga; l'introduzione di un sussidio anche per i collaboratori coordinati e continuativi. "Si richiama in ogni caso l'attenzione sulla necessità di porre in essere con urgenza ogni necessario intervento organizzativo finalizzato a rendere immediatamente operative le disposizioni [...]. La situazione in corso rende, infatti, necessario un impegno straordinario dell'Istituto al fine di consentire ai lavoratori delle aziende in crisi la tempestiva percezione dei sostegni al reddito definiti dalla nuova e dalla vigente normativa."

- c) Il Decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 6 aprile 2009 dichiara lo stato d'emergenza nei territori danneggiati dal terremoto (province di Teramo, Pescara e L'Aquila). Seguono anche altre disposizioni legislative, mentre l'Inps recepisce ed informa per mezzo di due circolari e quattro messaggi. Le misure riguardano la sospensione (in alcuni casi anche la riduzione) dei contributi previdenziali, la proroga dei termini per i versamenti, un indennizzo di 800 euro mensili per un massimo di tre mesi a favore di alcune categorie di lavoratori operanti nei comuni danneggiati e che abbiano sospeso l'attività a causa del sisma.
- d) Per gli eventi sismici del 2016 sono previsti servizi alternativi di emergenza al fine di assicurare le informazioni necessarie, nonché la continuità dei pagamenti delle pensioni e delle prestazioni a sostegno del reddito. L'Inps garantisce ai comuni coinvolti l'assistenza facilitata ai servizi e, in collaborazione con Poste Italiane, rende disponibile il "pagamento in circolarità" di prestazioni pensionistiche e non pensionistiche riscosse in contanti agli sportelli, consentendo l'incasso della pensione e delle altre prestazioni presso qualsiasi ufficio postale del territorio nazionale. Tale modalità è consentita per tutti i pagamenti localizzati presso uffici postali ubicati nelle provincie interessate dal sisma. Pure in questa circostanza si assiste a tutele riservate ai lavoratori e ai datori di lavoro delle zone interessate. Integrazioni salariali, assegni di solidarietà, ammortizzatori in deroga, ecc.

In caso di calamità naturali o eventi eccezionali sono previsti sempre strumenti di intervento a sostegno dei cittadini (quantomeno le sospensioni contributive). Al verificarsi ulteriori disagi, si agisce anche attraverso deroghe alle procedure ordinarie, per esempio ritenendo opportuno non eseguire gli accertamenti di natura medico legale nei confronti dei lavoratori assenti dal lavoro per malattia (messaggio Inps n. 11448 del 6 luglio 2012 riservato ai cittadini costretti a vivere nelle tendopoli o in alloggi diversi dal proprio domicilio a causa del terremoto). Oltre alle deroghe intervengono anche le proroghe. Proroghe dello stato di emergenza, proroghe delle misure eccezionali, proroghe alle sospensioni, differimento dei termini. Si possono ricordare anche altri fatti, come l'alluvione di Messina e l'incidente ferroviario di Viareggio nel 2009, l'emergenza umanitaria di Lampedusa nel 2011, gli eventi atmosferici del 2014 nei territori veneti. Un caso diverso da tutti quelli appena trattati, anche dal punto di vista della natura del disagio, è quello dell'influenza "aviaria". Sulla falsariga delle scelte adottate nel

2001, in quel caso per fronteggiare l'emergenza derivante dall'encefalopatia spongiforme bovina, nel 2016 l'art. 1-bis, comma 7 della Legge n. 81 recita: "A decorrere dal 1° gennaio 2006, e fino al 31 ottobre 2006, a favore degli allevatori avicoli, delle imprese di macellazione e trasformazione di carne avicola nonché mangimistiche operanti nella filiera e degli esercenti attività di commercio all'ingrosso di carni avicole sono sospesi i termini relativi agli adempimenti e ai versamenti tributari, nonché il pagamento di ogni contributo o premio di previdenza e assistenza sociale, ivi compresa la quota a carico dei dipendenti, senza aggravio di sanzione, interessi o altri oneri. [...] Sono altresì sospesi per il predetto periodo i pagamenti delle rate delle operazioni creditizie e di finanziamento, ivi comprese quelle poste in essere dall'Istituto di servizi per il mercato agricolo alimentare." L'influenza aviaria è una malattia infettiva contagiosa. Il virus fa la sua comparsa in Italia nel 2005 contagiando gli animali, con limitati casi di contagio tra gli esseri umani. Oltre agli aiuti previdenziali, vengono messi a punto dei "risarcimenti" (anche grazie ai fondi europei) a supporto delle aziende agricole colpite da questa malattia. Si tratta di un indennizzo a favore di micro, piccole e medie imprese che registrano perdite a causa dell'influenza; viene calcolato sulla base del valore di mercato degli animali abbattuti dal virus e delle perdite di reddito dovute agli obblighi di quarantena e alle difficoltà di ripopolamento

Veniamo ad oggi. La malattia da coronavirus (covid-19) è una malattia infettiva che si diffonde principalmente tramite contatto. Il focolaio in Cina fa partire le prime misure di contenimento del contagio e il 30 gennaio 2020 si dichiara lo stato di emergenza di sanità pubblica di interesse internazionale. I primi interventi riguardano esclusivamente i voli tra le aree affette della Cina e l'Italia. Controlli, monitoraggi, chiusure. I primi giorni di febbraio già si pensa al potenziale rischio sanitario e agli effetti che avrebbe sul turismo e sul fronte economico in generale. Il 21 febbraio arriva il primo provvedimento di isolamento quarantenario obbligatorio per le persone a contatto con il primo paziente positivo al test; viene disposta inoltre la sorveglianza attiva con permanenza domiciliare. Due giorni dopo, con l'apertura dei focolai in Lombardia e in Veneto, con il DL 6/2020 vengono fissate misure urgenti per il contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica. Il 28 febbraio il Consiglio dei Ministri approva un decreto legge che introduce misure urgenti di sostegno per famiglie, lavoratori e imprese connesse all'emergenza sanitaria, quindi riservate alla cosiddetta "zona rossa". Tra le varie previsioni: sospensione dei termini per i versamenti, potenziamento degli ammortizzatori sociali, indennità per alcune categorie di lavoratori. Con il passare dei giorni la zona rossa si allarga, così pure il raggio di azione dei provvedimenti. Il Dpcm del 9 marzo contiene nuove misure per il contenimento e il contrasto del diffondersi del virus sull'intero territorio nazionale. Il 17 marzo il Decreto Legge n. 18, cd. "Cura Italia" (convertito con modificazioni in Legge n. 27 del 24 aprile 2020), dispone le nuove misure a sostegno delle famiglie, dei lavoratori e delle imprese. Con un susseguirsi di ordinanze e decreti si limitano gli spostamenti e vengono chiuse le attività non essenziali e non strategiche. Il Dpcm 1 aprile 2020 proroga le misure restrittive fino al 13 dello stesso mese; prima di tale data nuovamente estese fino al 3 maggio. In questo periodo si incrociano, si sovrappongono e talvolta si scontrano decisioni su ogni aspetto della vita sociale (lavoro, sport, scuola, salute, tempo libero); provvedimenti nazionali, regionali, comunali. La cosiddetta "fase due" ha inizio il 4

maggio, si assiste alla graduale riapertura, alle immancabili diatribe politiche e sociali e al rinnovo delle misure di aiuto alle aziende e ai lavoratori.

La pandemia da coronavirus scatena immediatamente i suoi effetti sull'economia reale, senza transizioni né tempi di attesa. Non si passa da un settore economico ad un altro, poiché sono tutti simultaneamente coinvolti. Oltre all'impatto tragico sulla sanità e sulla salute dei cittadini, le misure di contenimento del contagio rappresentano uno shock negativo violentissimo. Dopo molti decenni si assiste di nuovo alla necessità di modifiche ed interventi straordinari su scala nazionale (ed internazionale), impensabili fino al giorno prima, ma necessari per fronteggiare una crisi probabilmente senza precedenti. Occorre una reazione necessaria.

## **2.2 Gli interventi specifici**

Non è dunque la prima volta che si interviene in deroga alla disciplina ordinaria e che si introducono strumenti eccezionali di sostegno, ma è la prima volta che se ne apprestano talmente tanti da concedere spazio al dubbio, pensando che potrebbe essere meglio ridurre il numero, potenziandone l'efficacia e riducendo il caos. I destinatari sono tutti gli italiani da nord a sud. Vengono incentivate le forme di lavoro da remoto, stanziati fondi extra per il pagamento degli straordinari dovuti a chi svolge mansioni connesse all'emergenza (come forze dell'ordine e personale addetto alla sanificazione). Per i lavoratori dipendenti con reddito non superiore a 40 mila euro nell'anno precedente è previsto un premio di 100 Euro per il mese di marzo (poi prorogato) sulla base dei giorni di attività svolti in sede, premio che non concorre alla formazione del reddito e dunque esente da irpef. Sono sospesi i termini degli adempimenti fiscali e dei contributi previdenziali ed assistenziali senza applicazione di sanzioni e interessi. Sono sospesi i termini dei versamenti dei carichi affidati all'agente della riscossione. L'eventuale contagio sul posto di lavoro è considerato dall'Inail come infortunio con tutele estese a tutto il periodo di quarantena e potrebbe essere chiamata in causa la responsabilità del datore di lavoro per malattia o morte causate da contagio in ambiente lavorativo. Ci sono misure a sostegno delle imprese finalizzate all'accesso facilitato al credito e al rafforzamento della liquidità. Viene introdotto il differimento dei termini di scadenza delle indennità di disoccupazione, limitati i licenziamenti, esonerati dalla visita fiscale i dipendenti in quarantena. Finanziate le imprese per l'acquisto di dispositivi di protezione individuale. Credito d'imposta pari al 50% per le spese relative alla sanificazione degli ambienti di lavoro e degli strumenti di lavoro sostenute dalle aziende per la bonifica dei locali e la salvaguardia del personale. Queste misure, insieme a tante altre, rappresentano il primo grande intervento a sostegno della collettività mirato a contrastare fin da subito l'imponente crisi economica ed il disagio sociale che la pandemia porta con sé. Le conseguenze si avvertono già nel breve periodo. Si tenta di potenziare anche l'assistenza agli indigenti, per mezzo dell'assegnazione di 400 milioni di Euro ai Comuni per distribuire aiuti alimentari alle famiglie in difficoltà. Tanti gli interrogativi, le questioni sollevate, i problemi dell'immediata esecuzione, il coordinamento con altri enti. Atteso per la fine di aprile,

il nuovo decreto recante il rinnovo delle misure in essere e l'introduzione di nuove, arriva sotto il nome di "Decreto Rilancio" il 19 maggio 2020 (DL n. 34). È previsto lo stanziamento di 55 miliardi di euro per sostenere imprese, lavoratori e famiglie in difficoltà. Si appresta la necessaria tutela a quei lavoratori che il primo provvedimento normativo neppure contempla, probabilmente a causa di inconsci retaggi del passato, e vengono garantite ufficialmente le prestazioni già promesse e non ancora evase.

Addentrando nelle singole novità previdenziali, è opportuno dire che si tratta a volte di istituti tipici che in questa fase vedono cambiare le loro regole, altre volte di strumenti creati ex novo e di ovvia natura transitoria. Deputato a darne attuazione è, una volta in più, l'Istituto nazionale di previdenza sociale, il principale "canale di collegamento diretto" tra Stato e cittadino quando si parla di diritti sociali. Si noti nel prosieguo la ferma determinazione a non voler utilizzare mai l'espressione *bonus*, un termine francamente fin troppo di "moda" negli anni più recenti. Si parla piuttosto di indennizzi, compensi, sussidi. Inoltre, è bene premettere che esiste una chiara incompatibilità tra alcune di queste previsioni. Ad esempio, il lavoratore che beneficia in via eccezionale dell'integrazione salariale non può percepire contestualmente anche l'indennità mensile riservata a chi abbia perso il lavoro; quest'ultima risulta incompatibile anche con l'eventuale fruizione del reddito di cittadinanza e con la pensione diretta. In caso di reddito di cittadinanza che esclude il diritto all'indennità covid, l'importo del primo viene incrementato.

Le "indennità Covid19", previste per la prima volta dal Decreto Cura Italia, fungono da sostegno in favore dei lavoratori le cui attività risentono dell'emergenza epidemiologica. Oltre a non concorrere alla formazione del reddito, per il periodo di fruizione non sono riconosciuti né l'accredito di contribuzione figurativa né il diritto all'assegno per il nucleo familiare. Le indennità non sono tra loro cumulabili, mentre sono compatibili con le erogazioni monetarie derivanti da borse di studio, stage e tirocini professionali.

L'Inps provvede inoltre al monitoraggio complessivo e comunica i risultati di tale attività al Ministero del Lavoro e delle politiche sociali e al Ministero dell'Economia e delle finanze. Le specificazioni che seguono sono estrapolate dalla Circolare n. 49 del 30 marzo 2020 e dal Decreto Legge n. 34/2020.

### ***2.2.1 Indennità lavoratori autonomi ed assimilati***

Il lavoratore autonomo è colui il quale opera libero dai vincoli caratteristici della subordinazione nei seguenti settori: artigianato, commercio, agricoltura. Il lavoratore autonomo è anche quello che esercita un'attività professionale. Ebbene, per l'effetto delle precauzioni obbligatorie adottate durante il periodo di diffusione del virus, la sospensione dell'attività, la riduzione drastica del fatturato, la limitazione delle relazioni sociali, sono in grado di generare profondo disagio dal punto di vista gestionale, organizzativo e soprattutto finanziario.

L'indennità di cui all'art. 27, comma 1, del DL 18/2020, è rivolta ai liberi professionisti, titolari di partita IVA attiva alla data del 23 febbraio 2020, compresi i partecipanti agli studi associati o società semplici con attività di lavoro autonomo iscritti alla gestione separata (fondo pensionistico gestito dall'Inps e dedicato ai lavoratori autonomi che svolgono attività diverse da quelle più diffuse; si tratta generalmente di liberi professionisti per i quali non esiste una cassa privata di riferimento). I predetti soggetti, ai fini dell'accesso all'indennità non devono essere titolari di trattamento pensionistico diretto e non essere iscritti, alla data di presentazione della domanda, ad altre forme previdenziali obbligatorie. L'indennità è altresì riconosciuta ai collaboratori coordinati e continuativi con rapporto attivo alla medesima data del 23 febbraio 2020, iscritti alla gestione separata, non titolari di trattamento pensionistico diretto e non iscritti, alla data di presentazione della domanda, ad altre forme previdenziali obbligatorie. I collaboratori coordinati e continuativi destinatari della disposizione in argomento devono, quindi, essere iscritti in via esclusiva alla gestione separata (ovvero pagare i contributi all'Inps) con il versamento dell'aliquota contributiva in misura pari, per l'anno 2020, al 34,23%.

L'articolo 28, comma 1, prevede un'indennità a favore dei lavoratori iscritti alle gestioni speciali dei lavoratori autonomi artigiani, commercianti, coltivatori diretti, mezzadri e coloni. Nell'ambito di applicazione sono ricomprese le figure degli imprenditori agricoli professionali iscritti alla gestione autonoma agricola, nonché i coadiuvanti e coadiutori artigiani, commercianti e lavoratori agricoli iscritti nelle rispettive gestioni autonome. La prestazione è riconosciuta a queste categorie di lavoratori, a condizione che non siano titolari di trattamento pensionistico diretto e che non siano iscritti, al momento della presentazione della domanda, ad altre forme previdenziali obbligatorie, ad esclusione della gestione separata. Tra i beneficiari sono compresi anche i soggetti obbligatoriamente iscritti alla gestione autonomi commercianti oltre che alla previdenza integrativa obbligatoria presso l'Enasarco.

L'indennità di cui all'articolo 27, a favore dei liberi professionisti titolari di partita IVA e dei lavoratori con contratto di collaborazione coordinata e continuativa, è compatibile e cumulabile con l'indennità di disoccupazione Dis-Coll.

Per tutte quelle professioni il cui esercizio è condizionato all'iscrizione in appositi albi o elenchi, dietro la previsione di eseguire i versamenti contributivi ad una specifica cassa privata (es: Cassa Forense per gli avvocati, Enpam per i medici, Cassa Geometri, ecc), la liquidazione dei bonus è avviata dalle singole casse che procedono anche al controllo sostanziale dei requisiti da soddisfare da parte degli iscritti, ad esempio riguardo la data di iscrizione, il rispetto di limiti reddituali, il requisito della iscrizione esclusiva presso la cassa erogante. I fondi inizialmente stanziati dal Governo si rivelano insufficienti al rimborso delle somme anticipate dalle casse, ma già a partire dai primi giorni di maggio si pone rimedio a questo problema grazie al cosiddetto "Decreto Liquidità". Il Decreto Rilancio conferma il sussidio di 600 euro per due altre mensilità. Mille euro (anziché 600) per il mese di maggio, a condizione però di una riduzione del fatturato almeno pari al 33% per il bimestre aprile-maggio 2020 rispetto a quello dell'anno precedente (fanno eccezione gli iscritti alle casse private).

### ***2.2.2 Indennità lavoratori stagionali***

L'articolo 29, comma 1, del Decreto Legge n. 18/2020 prevede una indennità per il mese di marzo 2020 a favore dei lavoratori stagionali dei settori del turismo e degli stabilimenti termali. In particolare, tale disposizione è rivolta ai lavoratori dipendenti con qualifica di stagionali dei settori produttivi del turismo e degli stabilimenti termali che abbiano cessato involontariamente il rapporto di lavoro nel periodo compreso tra il 1° gennaio 2019 e il 17 marzo 2020, che non siano titolari di trattamento pensionistico diretto e che alla data del 17 marzo 2020 non abbiano in essere alcun rapporto di lavoro dipendente.

Tra le attività inerenti ai settori produttivi in questione se ne citano alcune: villaggi turistici, alberghi, aree di campeggio, gestione di stabilimenti balneari, stabilimenti termali.

L'indennità è compatibile e cumulabile con la disoccupazione Naspi di cui eventualmente beneficia il lavoratore stagionale.

Il Decreto Legge del 19 maggio 2020 conferma lo stesso importo anche per la mensilità di aprile e ne aumenta il valore per il mese di maggio (1000 euro). Tuttavia, tale ultima tranche spettante ai lavoratori stagionali del turismo e degli stabilimenti termali che abbiano perso il lavoro dall'1 gennaio al 19 maggio (data di entrata in vigore del DL n. 34) risulta essere incompatibile con l'indennità di disoccupazione.

### ***2.2.3 Indennità lavoratori agricoli***

Tra le misure adottate per il sostegno ai lavoratori a seguito dell'emergenza epidemiologica da Covid-19, rientra anche l'indennità in favore degli operai agricoli a tempo determinato. Nell'ambito di applicazione rientrano anche le figure equiparate di cui all'articolo 8 della Legge 12 marzo 1968, n. 334 (piccoli coloni e compartecipanti familiari). L'indennità è subordinata al possesso, nell'anno precedente, di almeno cinquanta giornate di effettivo lavoro agricolo.

Valgono, anche in questo campo, molto spesso soggetto a previsioni peculiari, tutte le altre regole di incompatibilità generalmente previste, inoltre non vale (come per gli altri settori) l'accredito di contribuzione figurativa, né il diritto all'assegno per il nucleo familiare. Il sussidio concesso durante questo periodo di crisi risulta compatibile con l'indennità di disoccupazione agricola.

Il Decreto Rilancio assicura a questa categoria di lavoratori anche l'accredito di ulteriori 500 euro.

#### **2.2.4 Indennità lavoratori dello spettacolo**

L'articolo 38, comma 1, del Decreto Legge in esame prevede una indennità a favore dei lavoratori iscritti al Fondo pensioni Lavoratori dello spettacolo. Possono accedere alla prestazione i lavoratori con almeno trenta contributi giornalieri nel 2019 e con reddito, per lo stesso anno, non superiore a 50 mila euro. I predetti lavoratori, inoltre, ai fini dell'accesso all'indennità in questione, non devono essere titolari di rapporto di lavoro dipendente alla data del 17 marzo 2020, giorno di entrata in vigore del DL n. 18/2020.

I lavoratori dello spettacolo fanno parte di un gruppo di occupati le cui regole sono contenute in molteplici contratti collettivi che disciplinano i diversi rapporti artistici. Le prestazioni artistiche possono essere svolte in forma subordinata o autonoma e la nozione di lavoratore dello spettacolo è assimilabile a chi direttamente, mediatamente o anche indirettamente fornisce il proprio contributo alla rappresentazione (Cass. n. 10308, 28 giugno 2003); secondo altro orientamento della Suprema Corte, sono lavoratori dello spettacolo i soggetti che stabilmente e professionalmente, anche se con compiti ausiliari, svolgono attività destinate alla realizzazione di spettacoli (Cass. n. 12691, 29 agosto 2002). Questa categoria ricomprende gli attori, gli animatori, il personale tecnico della produzione di spettacoli, ecc.

Anche i lavoratori dipendenti dello spettacolo possono accedere, in presenza di cessazione involontaria del rapporto di lavoro e degli ulteriori requisiti legislativamente previsti, alla prestazione Naspi, indipendentemente dalla fruizione dell'indennità prevista per l'emergenza coronavirus.

Il Decreto Rilancio innova il requisito: sono sufficienti 15 contributi giornalieri versati nel 2019 (e reddito non inferiore a 35.000 euro) per avere diritto all'indennità.

#### **2.2.5 Cassa integrazione guadagni**

Con l'obiettivo che nessuno perda il posto di lavoro durante il periodo di emergenza, l'Esecutivo prevede l'estensione della cassa integrazione a tutti i dipendenti, di tutti i settori produttivi, a prescindere da anzianità e tipologia contrattuale. I datori di lavoro, comprese le aziende con meno di cinque dipendenti, che sospendono o riducono l'attività a seguito dell'emergenza epidemica, possono ricorrere alla cassa integrazione guadagni in deroga con la nuova causale "Covid-19" per la durata massima di nove settimane. Tale possibilità viene estesa anche alle imprese che già beneficiano della cassa integrazione straordinaria. Restano invece esclusi i lavoratori domestici e i tirocinanti.

In particolare, per la "cassa integrazione ordinaria con causale covid-19 nazionale" è prevista l'abbreviazione e la semplificazione della procedura di consultazione sindacale, lo snellimento dell'iter necessario per la domanda. L'impresa non deve fornire prove in merito alla transitorietà dell'evento e alla ripresa dell'attività lavorativa; esonerata anche dal dimostrare la sussistenza del requisito di non

imputabilità dell'evento all'imprenditore o ai lavoratori. All'azienda non è richiesto alcun contributo aggiuntivo, contributi di cig che in situazioni di normalità sono invece dovuti dalle aziende che abbiano la possibilità di accedervi. Possono farne richiesta anche le aziende che abbiano in corso un'altra domanda di cig per diverso motivo.

La "cassa integrazione in deroga covid-19" spetta a tutte le imprese che non abbiano accesso alla cig o ad altre misure simili, comprese quelle del comparto agricolo, pesca e terzo settore. Entità, modalità e durata sono le stesse della cig ordinaria con causale covid-19, mentre a differenza di quest'ultima, in questo caso la richiesta deve essere indirizzata alla Regione in cui si trova l'azienda e l'Inps eroga direttamente l'indennità ai lavoratori (dunque non per il tramite del datore che poi ottiene il rimborso, come funziona per la cassa integrazione in situazione di normalità). Inoltre, per le aziende che occupano fino a cinque dipendenti non occorre alcun accordo sindacale, che si rende necessario in caso contrario.

Mentre per tanti lavoratori il pagamento della cassa integrazione avviene a conguaglio direttamente in busta paga, per quelli interessati dalla cig in deroga il pagamento è diretto (dall'Inps). Per questi soggetti, nell'attesa dell'erogazione delle somme loro spettanti, è prevista la possibilità di chiedere un prestito presso un istituto bancario. Il finanziamento funge da anticipo forfettario della cig e si estingue al momento dell'accredito del trattamento di integrazione salariale che l'Inps effettua sul conto indicato. Questa possibilità nasce dall'accordo tra sindacati, imprese ed Associazione bancaria italiana.

La cassa integrazione in deroga viene prorogata dal DL 34/2020 per ulteriori cinque settimane, con la possibilità di un mese in più da utilizzare tra settembre ed ottobre 2020. Viene inoltre snellita la procedura, omettendo di seguire le diversificate regolamentazioni regionali.

### ***2.2.6 Congedi e contributo baby-sitting***

Questi strumenti, in qualche misura più di altri, sono fortemente influenzati dal progressivo allargamento e protrarsi dell'emergenza sanitaria, producendo un'esigenza che deflagra nel momento di chiusura delle scuole.

Nella conferenza stampa dell'11 marzo 2020 il Presidente del Consiglio, Giuseppe Conte, annuncia le nuove misure del Governo per il contrasto e la prevenzione della diffusione del virus e già in quell'occasione sottolinea: "Per quanto riguarda le attività produttive e professionali, va attuata il più possibile la modalità del lavoro agile, vanno incentivate le ferie, i congedi retribuiti per i dipendenti."

L'articolo 23 del DL 18/2020 introduce un congedo indennizzato per la cura dei minori. Possono fruire del congedo i genitori lavoratori dipendenti privati, lavoratori iscritti alla gestione separata, lavoratori autonomi iscritti all'Inps e lavoratori dipendenti pubblici. Inoltre, l'articolo 24 del medesimo provvedimento legislativo prevede l'incremento del numero di giorni di permesso retribuiti stabiliti a sostegno della

disabilità dall'articolo 33 della Legge 5 febbraio 1992, n. 104; si tratta di ulteriori complessive dodici giornate usufruibili nei mesi di marzo e aprile 2020. La circolare Inps 25 marzo 2020, n. 45 fornisce le istruzioni operative per la fruizione dei congedi parentali e dei permessi retribuiti. Il congedo parentale straordinario è di 15 giorni ed è rivolto ai genitori con figli fino a dodici anni; prevede un pagamento del 50% dello stipendio, oltre al riconoscimento della relativa contribuzione figurativa per i giorni di congedo. In alternativa al congedo, con la circolare Inps n. 44 del 24 marzo 2020 (che segue al DL n. 18) è prevista la possibilità per i genitori di richiedere un bonus per l'acquisto di servizi di baby-sitting nel limite massimo di 600 euro.

Le linee guida vengono fornite quasi di giorno in giorno, come per ogni altro strumento adottato. Così, quando viene estesa la possibilità di proporre la domanda anche ad altri lavoratori, l'Inps aggiorna le procedure consentendo la presentazione anche per i periodi precedenti la data dell'istanza. Allo stesso modo, nel mese di marzo, l'Inps rende noto che chiunque stia già usufruendo del beneficio per aver presentato domanda di congedo parentale ordinario è esonerato dal presentare una nuova domanda di congedo covid-19.

L'art. 23 del DL del 17 marzo avvia la misura del congedo per la cura dei minori durante il periodo di sospensione dei servizi educativi per l'infanzia e delle attività didattiche nelle scuole con la possibilità di usufruirne fino al 3 aprile. Termine che, ovviamente, viene poi prorogato di volta in volta, a partire dal messaggio Inps del 7 aprile 2020, n. 1516, che segue le disposizioni normative della settimana precedente (è importante sottolinearlo, ricordando che in quest'ambito la sola norma di legge non è sufficiente per l'effettiva applicazione delle previsioni ivi contenute; quindi in questo caso, per esempio, senza una circolare o un messaggio dell'Inps successivo al testo normativo, lo stesso rimane inapplicabile per giorni). Il 16 aprile il messaggio recettizio/attuativo di proroga fino al 3 maggio segue il Dpcm del 10 aprile 2020, e così via.

Il congedo parentale covid è riconosciuto, alternativamente, a entrambi i genitori lavoratori a condizione che nel nucleo familiare non vi sia altro genitore beneficiario di strumenti di sostegno al reddito in caso di sospensione o cessazione dell'attività lavorativa o altro genitore disoccupato o non lavoratore.

Il Decreto Legge n. 34 del 19 maggio prevede 12 giorni in più per i permessi previsti dalla L. 104, utilizzabili dal 1° maggio al 30 giugno 2020. Il bonus baby-sitting viene incrementato di 1.200 euro (voucher che aumenta per chi lavora nella sanità e per le forze dell'ordine; somma spendibile anche per i centri estivi). Il congedo parentale viene esteso sino al 31 luglio per un massimo di 30 giorni (continuativi o frazionati).

### ***2.2.7 Sospensioni, proroghe ed altre misure***

Fin da subito (Decreto Legge 2 marzo 2020, n. 9) è prevista la sospensione degli adempimenti e dei versamenti contributivi a seguito dell'emergenza sanitaria.

I destinatari della sospensione sono praticamente tutti i datori di lavoro privati, comprese le società, associazioni, datori di lavoro domestico, aziende agricole, ecc. I contributi previdenziali e assistenziali oggetto di sospensione sono quelli con scadenza legale di adempimento e di versamento nell'arco temporale dal 23 febbraio al 30 aprile 2020. Al provvedimento di sospensione si allineano pure le casse private. La sospensione presuppone la non applicazione di sanzioni e interessi. Tutte le indicazioni nel dettaglio vengono offerte dalla Circolare Inps 12 marzo 2020, n. 37. Con il Messaggio 25 marzo 2020, n. 1373, l'Inps precisa e adegua le indicazioni contenute nella precedente circolare. È sospeso anche il termine trimestrale, decorrente dalla data di notifica, per gli atti di accertamento relativi all'omesso versamento delle ritenute Inps, notificati prima dell'inizio dell'emergenza. Al Decreto Cura Italia, che integra e modifica le previsioni originarie sulle sospensioni contributive, segue la Circolare Inps 9 aprile 2020, n. 52, che reca le nuove istruzioni operative e contabili. La sospensione riguarda anche la quota a carico dei lavoratori.

L'articolo 34 del DL 17 marzo 2020, n. 18 dispone, a decorrere dal 23 febbraio e fino al 1° giugno 2020, la sospensione dei termini di decadenza relativi alle prestazioni previdenziali, assistenziali e assicurative erogate dall'Inps. Sono sospesi, per esempio, il riconoscimento dei requisiti e delle condizioni per il diritto all'anticipo pensionistico (ape sociale), i termini per l'accettazione dei provvedimenti di ricongiunzione, le procedure di conferma dell'assegno ordinario di invalidità. È sospeso il termine per l'esperimento dell'azione giudiziaria nei confronti dell'ente previdenziale.

In tutto il territorio nazionale sono sospese le visite medico legali per l'accertamento degli stati invalidanti, con una sola eccezione, la definizione su atti (certificazione sanitaria trasmessa all'ente) riservata ai pazienti oncologici.

Con riferimento alla fruizione del bonus asilo nido, ai fini della cui erogazione rileva l'adempimento dell'onere di pagamento della retta, l'Istituto di previdenza chiarisce che non sussiste incompatibilità con il bonus per l'acquisto di servizi baby-sitting (sono dunque cumulabili) e che è ammesso il sussidio per le mensilità riferite ai periodi di sospensione dei servizi educativi per l'infanzia (ovviamente a condizione del versamento della retta).

Sono sospesi anche gli obblighi connessi alla fruizione del reddito di cittadinanza, della pensione di cittadinanza e del reddito di inclusione. Si tratta di tutti quegli obblighi di carattere comunicativo da adempiere entro termini perentori da parte dei soggetti beneficiari.

Risultano prorogati i termini per la trasmissione all'Inps delle dichiarazioni reddituali e di tutte le altre comunicazioni obbligatorie annuali connesse ai trattamenti di invalidità, assistenziali ed assimilati.

I termini per la presentazione delle domande di disoccupazione sono prorogati di ulteriori 60 giorni, oltre ai 68 ordinariamente previsti dalla cessazione del rapporto di lavoro.

### ***2.2.8 Ulteriori novità del DL 34/2020***

Tante previsioni vengono integrate in corso d'opera, a volte colmando i vuoti o correggendo le "sviste" forse inevitabili di un intervento così vasto e così urgente. La seconda e più grande effusione avviene per mezzo del Decreto Rilancio. Oltre alle singole integrazioni e conferme, questo provvedimento prevede l'indennità di 600 euro anche in favore di nuove categorie di lavoratori esclusi dai benefici nel Decreto Cura Italia. Una copertura per i mesi di aprile e maggio per gli autonomi senza p.iva e gli incaricati alle vendite a domicilio; per i dipendenti stagionali appartenenti ai settori diversi da quelli previsti con il decreto di marzo (a condizione di cessazione del rapporto lavorativo tra il 1° gennaio 2019 ed il 31 gennaio 2020, con attività prestata effettivamente per almeno 30 giorni); lavoratori intermittenti in grado di vantare almeno 30 giorni di lavoro tra il 1° gennaio 2019 ed il 31 gennaio 2020.

Altra novità riguarda i lavoratori domestici. Il rapporto di lavoro domestico è un rapporto subordinato disciplinato dal codice civile, dalla Legge 339 del 1958, dal DPR 1403 del 1971 e dal CCNL del 20 febbraio 2014. Proprio grazie a questi riferimenti è possibile dire che il lavoro domestico si configura quando il lavoratore presta la propria opera per il funzionamento della vita familiare, pertanto stiamo parlando di colf, cuochi, camerieri, baby sitter, badanti, ecc. La prestazione deve rispondere obbligatoriamente ad un bisogno personale del datore di lavoro (che può essere una persona fisica oppure un gruppo familiare o comunità senza scopo di lucro) e mai di un'eventuale attività di tipo industriale o professionale (Cass. n. 21446 del 30 agosto 2018); un requisito che si ritiene soddisfatto anche quando le prestazioni sono rese in favore di un soggetto diverso dal datore, purché quest'ultimo vi abbia interesse (es: il figlio che assume una badante per i suoi genitori anziani). Il Decreto Rilancio stabilisce un'indennità di 1000 euro complessivi per le due mensilità aprile-maggio. La platea di colf e badanti aventi diritto viene ristretta significativamente da alcuni requisiti essenziali: il contratto di lavoro deve essere precedente al 23 febbraio 2020, prevedere almeno 10 ore di lavoro settimanale e non dev'esserci convivenza tra datore di lavoro e lavoratore. Altra condizione è che nei mesi di aprile e maggio l'orario di lavoro complessivo risulti ridotto di almeno il 25%. È incompatibile con tutte le altre indennità, con la naspi, la pensione ed il reddito di emergenza.

Quest'ultimo strumento viene introdotto come sostegno economico rivolto ai nuclei familiari che rispettano determinati parametri reddituali, patrimoniali ed isee (inferiore a 15.000). La durata del beneficio è di due mesi per un importo compreso tra 400 ed 800 euro al mese. Il reddito di emergenza spetta a condizione che all'interno del nucleo familiare non vi siano componenti che al momento della domanda risultino

titolari di pensione, o di un rapporto di lavoro la cui retribuzione sia superiore alle soglie di importo previste per il rem, oppure percettori di reddito/pensione di cittadinanza, o di indennità covid.

L'assegno di disoccupazione (naspi e dis-coll) viene esteso d'ufficio per due mesi, in caso di scadenza del medesimo nel periodo compreso tra il 1° marzo e il 30 aprile 2020; per le cessazioni involontarie dei rapporti di lavoro intervenute dal 1° gennaio 2020 al 31 dicembre 2020, viene confermato l'ampliamento, da 68 a 128 giorni, del termine previsto a pena di decadenza per la presentazione telematica della relativa domanda.

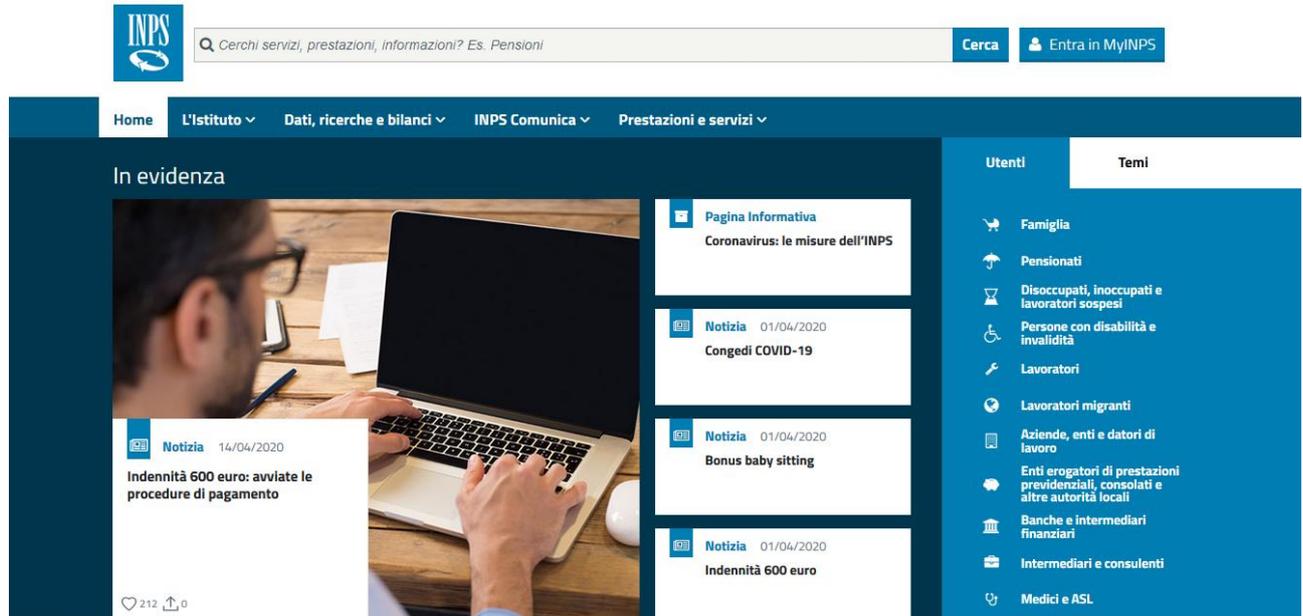
I datori di lavoro non possono licenziare i propri dipendenti per giustificato motivo oggettivo per un periodo esteso di cinque mesi. È inoltre possibile revocare il licenziamento avvenuto tra febbraio e il 17 marzo 2020, a condizione che venga contestualmente richiesta la cassa integrazione in deroga. È riconosciuta anche, a determinate condizioni, la regolarizzazione e permesso di soggiorno temporaneo per lavoratori stranieri.

### **2.3 Modalità operative in una situazione di emergenza**

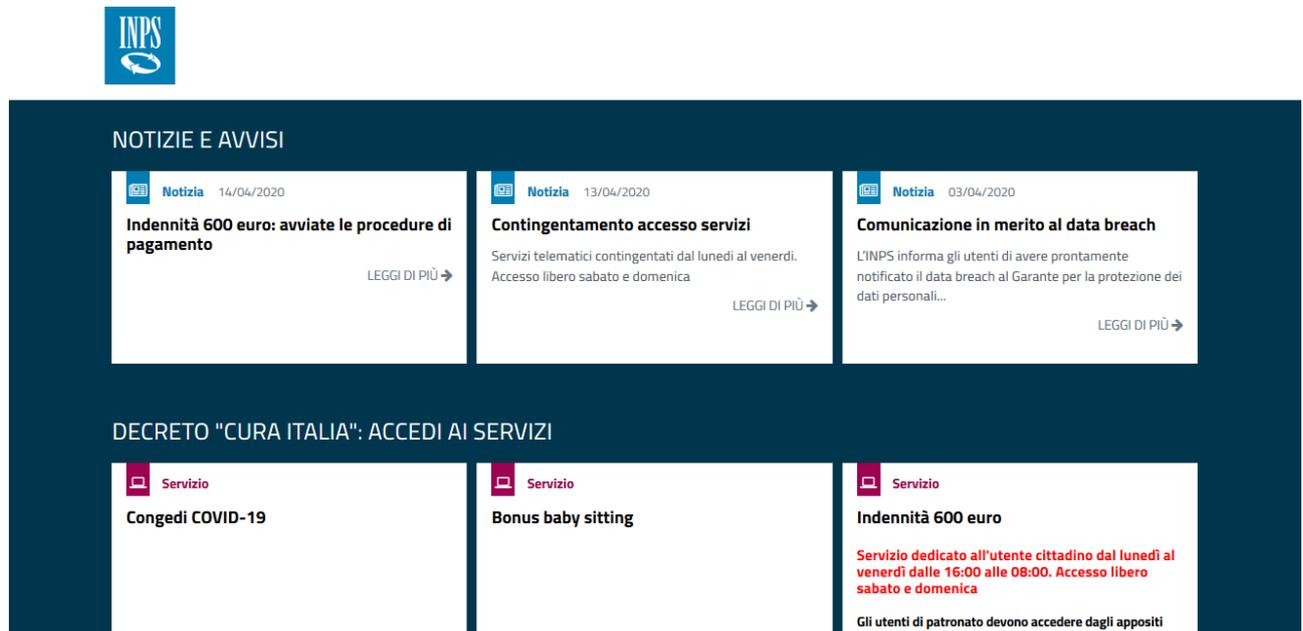
Una situazione emergenziale così forte impone dei cambiamenti drastici. Bisogna allinearsi immediatamente alle mutazioni del sistema, procedure semplificate, modi di operare diversi; non c'è tempo per le fasi intermedie di adattamento. Serve apprendere in fretta le novità di ogni giorno per poter correttamente, e nel rispetto delle regole, accedere ad un servizio, promuovere un'istanza, interagire con le istituzioni e ricevere assistenza. Se l'aggiornamento di un iter o di un programma telematico sono situazioni che si verificano non di rado rispetto alle variazioni che subisce l'orario dedicato al pubblico da un ufficio o un ente, in questo periodo cambia tutto velocemente.

Si assiste al potenziamento dei canali telefonici ed informatici, anche attraverso l'allargamento degli orari di risposta al pubblico. Nonostante la chiusura di alcune sedi, Inps e Poste Italiane garantiscono su tutto il territorio nazionale la continuità dei pagamenti delle prestazioni pensionistiche e di quelle di sostegno al reddito per i soggetti che mantengono l'opzione del pagamento in contanti; quindi l'incasso viene reso possibile presso sportelli diversi da quelli in cui avviene normalmente il pagamento. Per avere l'accredito delle prestazioni sul proprio numero di conto non è più necessario allegare alle domande i modelli che normalmente dovrebbero essere sottoscritti e validati dalla banca/posta, come l'ap03 (utile per la riscossione della pensione a mezzo istituti di credito) e l'sr163 (previsto per le prestazioni non pensionistiche, disoccupazione, premio alla nascita, bonus bebè, ecc.). Inps semplifica l'accesso alle prestazioni economiche previste dalle leggi di emergenza, consentendo a tutti i cittadini di compilare ed inviare le domande online mediante l'accesso più rapido al proprio account: senza attendere gli altri caratteri del pin al fine dell'autenticazione, è sufficiente l'inserimento della sola prima parte attribuita via email o sms dopo la semplice richiesta sul portale dell'Istituto. Per anticipare la disponibilità delle somme

spettanti a titolo di pensione, Inps e Poste Italiane optano per il pagamento in base al seguente ordine: dal 26 al 31 marzo 2020 per la mensilità di aprile 2020; dal 27 al 30 aprile 2020 per la mensilità di maggio 2020; dal 26 al 30 maggio 2020 per la mensilità di giugno 2020. Il sito istituzionale dell'Inps si presenta in modo del tutto nuovo, l'attenzione è tutta riposta sulle modalità operative, sui nuovi strumenti previsti a sostegno delle famiglie, ci sono tutorial, notizie, avvisi in primo piano. Le figure che seguono inquadrano due diverse schermate della "home" del portale [www.inps.it](http://www.inps.it) durante il periodo dell'emergenza sanitaria:



(Fig. 1) – Home: [www.inps.it](http://www.inps.it)



(Fig. 2) – Home: [www.inps.it](http://www.inps.it)

L'Istituto di previdenza adotta misure precauzionali e preventive (come la chiusura temporanea di alcune sedi), avvia una campagna informativa mirata a fornire tutte le indicazioni necessarie e attiva un Comitato permanente che ha il compito di monitorare costantemente la situazione di tutte le strutture territoriali per mettere in atto le procedure più idonee in vista del coordinamento con le autorità competenti. Per quanto concerne il software, oltre alle modifiche tecniche apportate a tutti gli strumenti già esistenti, viene creata un'apposita sezione di accesso alle "Indennità Covid-19".

(Fig. 3) – Schermata da accesso patronati del 4 maggio 2020: [www.inps.it](http://www.inps.it)

(Fig. 4) – Schermata da accesso patronati del 25 maggio 2020: [www.inps.it](http://www.inps.it)

Le modalità del servizio tradizionale cambiano anche per tutti quegli organi coinvolti direttamente o indirettamente, il cui ruolo risulta essere indispensabile al fine del riconoscimento di agevolazioni e sussidi. Si pensi all'attività dei centri di assistenza fiscale. In molti casi si rende necessaria l'elaborazione del modello Isee, ed in questo periodo a prevalere sono i canali informatici, email ed applicazioni telefoniche che consentono la trasmissione dei documenti utili. L'obiettivo di tutti è quello di garantire la continuità delle prestazioni. Anche questi enti provvedono al potenziamento dell'informazione nei confronti dei cittadini e alla rapida modifica dell'ordinario modus operandi. Sono impegnati a districarsi tra i provvedimenti, le richieste da attivare e le iniziative a cui aderire anche le aziende ed i loro consulenti. Ancora più attinente al settore è la figura del patronato, organo di collegamento imprescindibile tra l'Inps e la maggior parte di lavoratori, disoccupati e pensionati italiani. Questa figura, essenziale per l'effettiva realizzazione della previdenza e dell'assistenza sociale nei confronti di tantissimi cittadini, informa gli assistiti e provvede alla presentazione formale delle loro istanze; in questo periodo, più di ogni altra, contribuisce all'attuazione delle misure previdenziali "anti-covid", adattandosi alla normativa in rapida evoluzione e alle relative procedure da seguire.

### ***2.3.1 Privacy e burocrazia***

Nel corso di un mutamento radicale ed improvviso delle condizioni di vita e delle abitudini, dovuto a cause incontrollabili o di forza maggiore, è possibile, a volte indispensabile, che le cose cambino. Il cambiamento avviene perché le consuetudini, le esigenze, gli interessi e perfino i diritti a volte devono lasciare spazio ad altre priorità; principi assoluti e senza dubbio più in alto nella scala gerarchica dei valori. Valori non soltanto condivisi da tutti, ma posti al vertice dell'ordinamento e della vita civica dalla Costituzione, così come dal diritto comunitario ed internazionale. Il diritto alla salute svetta al di sopra di ogni altro diritto. Così la Costituzione all'art. 32: "La Repubblica tutela la salute come fondamentale diritto dell'individuo e interesse della collettività [...]". Nel corso di particolari situazioni di emergenza, se la tutela del diritto alla salute subisce un'importante minaccia, allora non può che prevedersi la compressione di altri diritti, nonostante siano anch'essi meritevoli di tutela. Stiamo parlando soprattutto del diritto al lavoro (art. 4 Cost.), alla libertà di circolazione (art. 16 Cost.) e alla tutela della riservatezza. La protezione dei dati personali è un diritto che richiama a sé sempre maggiore attenzione, percorso che paradossalmente si accentua proprio nel corso della storia in cui è estremamente diffuso l'utilizzo di social, applicazioni e sistemi informatici di ogni tipo. Il diritto alla privacy nel caso specifico di questa trattazione però, rileva principalmente in merito alle modalità, diverse dal solito, che bisogna utilizzare (e, per quanto possibile, massimizzare) a causa delle limitazioni di carattere sociale. Si pensi ad un mandato concesso a distanza, alla certificazione sanitaria o altra documentazione fiscale o patrimoniale o altro ancora inviato utilizzando indirizzi di posta elettronica ordinaria, oppure via chat. Capita così che a volte le informazioni, pure quelle che normalmente si ricevono di persona in ragione della loro sensibilità, viaggino attraverso la rete o la

linea telefonica. Tuttavia, è innegabile che l'alternativa all'operare secondo queste modalità, soprattutto in un periodo come questo, sarebbe quella di lasciare privi di tutela tantissimi cittadini, oppure costringerli a violare le restrizioni (almeno in parte), o ritardarne sensibilmente l'assistenza.

Poi c'è il discorso burocrazia e la costante ricerca di semplificazione, che spesso non riesce o addirittura anziché semplificare ostacola ancora di più. Le procedure amministrative devono seguire regolamenti precisi, protocolli dettagliati, passaggi da un ufficio ad un altro, verifiche formali e sostanziali accurate. Una domanda potrebbe essere respinta o sospesa a causa dell'omessa allegazione di un file. Ebbene, in questo caso vengono prese delle decisioni che mirano non solo a snellire gli iter procedurali dal punto di vista tecnico, ma anche ad eliminare l'eliminabile per accelerare l'istruttoria dell'istanza. Serve distribuire al più presto le somme disponibili. Ai cittadini devono essere forniti gli aiuti quanto prima. La burocrazia e tutte le procedure più in generale possono uscire fuori dagli schemi (sempre nel rispetto dei canoni fondamentali), talvolta possono venir meno le regole e la prassi poiché il momento di eccezionalità potrebbe richiederlo. Per fare un esempio extra tema e ben più ampio, si pensi ai Dpcm del Presidente del Consiglio dei Ministri (largamente criticato) e si pensi alle procedure semplificate adottate dalle Regioni. Facendo invece un esempio caratteristico di domanda gestita dall'Inps, basti pensare all'essenzialità delle informazioni richieste per trasmettere la domanda di indennizzo di un lavoratore agricolo, alla velocità di compilazione della domanda online, alla non prevista allegazione di nessun documento a corredo della pratica. Si abbreviano il più possibile anche i tempi di liquidazione. Se mediamente occorrono tempi di valuta più lunghi, ora si precede ad una netta diminuzione dei giorni di attesa intercorrenti tra l'accoglimento di un'indennità ed il suo effettivo accredito sul conto (perlomeno quando tutto fila liscio).

### ***2.3.2 Fragilità di un sistema***

Posso dire che gli argomenti per questo paragrafo di certo non mancano, ma ancora una volta voglio precisare che elencarli tutti non è possibile, né utile alla trattazione.

Quando, in vista di un pericolo o più pericoli connessi (pericolo per la salute e pericolo finanziario) si agisce in fretta e su tanti fronti, malgrado si cerchi di prestare attenzione ad ogni cosa, ad ogni singolo aspetto, ecco che si aprono falle, irrompono le polemiche, dilagano le illusioni, non si dispone un'equa tutela, diventa necessario rivedere alcune decisioni, ci si dimentica di regolamentare nel dettaglio o lo si fa in modo controverso o poco chiaro. Tutto questo può interessare ogni singolo ambito, ogni settore, dunque in materia di istruzione, sanità, controlli, sport, previdenza. Il punto è che ovviamente non dipende tutto dal singolo o dalla singola istituzione. Può capitare che il provvedimento normativo sia esemplare, ma che la successiva circolare recettizia arrivi in ritardo. Può succedere che il testo del decreto sia lacunoso, che un comunicato stampa ed un messaggio dell'Inps sistemino le cose, ma che in sede di

lavorazione della domanda, presentata da un lavoratore per ottenere un indennizzo, si blocchi tutto per un motivo tecnico.

Il sito dell'Inps fa crac! Il "tilt" pare sia riconducibile ad attacchi informatici. Accade l'1 aprile, giorno del presunto avvio dei servizi telematici che consentono di richiedere i sussidi varati con il Decreto Cura Italia. Sta di fatto che non è possibile procedere all'inserimento dei dati e la situazione si sblocca soltanto nei giorni seguenti. Si dispone il contingentamento degli accessi ai servizi telematici dal lunedì al venerdì: dalle ore 8 alle ore 16 i canali sono disponibili per i patronati e gli altri intermediari abilitati; dalle 16 alle 8 il servizio è garantito ai cittadini. In tanti sostengono che probabilmente il portale istituzionale non sia in grado di reggere un flusso così importante di accessi ed un numero tanto alto di domande. Ad ogni modo, bisogna riconoscere che in un periodo come questo le connessioni aumentano vertiginosamente, le domande da gestire si contano a milioni e lo stesso presidente dell'Inps, Pasquale Tridico, quando è ancora il 20 aprile dichiara: *"Abbiamo messo in piedi in due settimane un servizio che in tempi normali si sarebbe fatto in 5 anni."*

Per l'elaborazione delle richieste di indennità covid-19 introdotte dal Decreto di marzo, stando agli annunci e alle conferenze stampa, viene garantita la massima celerità. I pagamenti sono previsti entro il 15 aprile, tuttavia soltanto per una parte di questi la promessa può considerarsi mantenuta.

Possiamo dire che il 14 aprile l'Inps informa i cittadini che prende il via il pagamento delle prime indennità introdotte dal DL Cura Italia e che un sms o un'email comunica agli interessati l'accredito della somma sul conto corrente bancario/postale o altro tipo di rapporto indicato nella domanda. Possiamo aggiungere che non v'è traccia di sms o email di avviso.

Per quasi un mese non è possibile modificare le domande, dato che il programma non consente ancora questa operazione. Pertanto, se per esempio si inserisce sbadatamente un codice iban intestato al coniuge, o il numero di un conto estinto, o il vecchio codice iban non più associato al conto attuale, non è possibile rimediare neppure attraverso una segnalazione alla sede Inps territorialmente competente; non è possibile farlo tramite un'email, la chat o il telefono. Bisogna aspettare la fine del mese di aprile perché l'Inps provveda finalmente a modificare il servizio online, aggiungendo la possibilità di rettificare o variare la modalità di pagamento originariamente indicata.

L'aggiunta del servizio di consultazione delle domande trasmesse tramite account diversi da quelli personali (es: l'accesso riservato ai patronati) avviene soltanto il 18 aprile e, come se non bastasse, rimane non funzionante per diversi giorni, riportando la seguente dicitura: *"Si è verificato un problema imprevisto e temporaneo. Siamo spiacenti dell'inconveniente, provi a ripetere l'acquisizione tra qualche minuto."* È evidente che questo disservizio nega la possibilità di verificare lo stato di avanzamento (eventuale) delle domande e di fornire informazioni ai soggetti interessati.

Quando finalmente il programma consente la visualizzazione dello stato dell'istanza, si riscontrano domande di indennità covid che risultano accolte, ma che in realtà, stando alle informazioni fornite dagli operatori dell'Istituto previdenziale, si troverebbero ancora al vaglio del sistema centrale.

Fa notizia anche il caso delle indennità covid-19 presentate a metà o fine aprile e liquidate prima delle domande trasmesse il 2 e il 3 aprile.

Come non citare l'attesa per oltre un mese e mezzo di tutti quei lavoratori stagionali convinti di rientrare tra i beneficiari dell'indennità promessa a marzo, anche in forza di tutti i requisiti previsti dalla legge. La maggior parte di questi lavoratori tutelati soltanto grazie al secondo maxi provvedimento.

C'è il caso degli addetti al call center che, in risposta alle richieste di informazioni provenienti da lavoratori muniti di ricevuta di invio della domanda, nonostante l'effettiva e regolare registrazione della stessa, riferiscono di non trovare nessuna richiesta associata al loro codice fiscale.

I lavoratori titolari di assegno ordinario di invalidità (una sorta di pensione di invalidità di natura contributiva, ma che costituisce integrazione del reddito professionale) sono inizialmente tagliati fuori dalle indennità del DL Cura Italia. Un problema al quale si pone rimedio dopo non poco tempo.

Altro disagio è quello che riguarda l'attesa tra il rinnovo del congedo parentale disposto dal Governo e la possibilità concreta di richiederlo, visti i ritardi di circa una settimana che puntualmente si verificano ogniqualvolta l'Inps debba procedere a recepire la norma, adeguandosi anche tramite le opportune variazioni tecniche di programma per consentirne l'effettiva fruizione. Ciò comporta che, nei tempi di attesa, per tutti quei casi indifferibili si debba procedere attraverso la presentazione di domande ordinarie che poi, a seguito di opportune segnalazioni, devono essere trasformate in domande di congedo covid.

Accade inoltre che i 15 giorni inizialmente previsti di congedo covid per i figli fino a 12 anni, con la chiusura delle scuole e degli istituti di infanzia, man mano divengono troppo pochi e l'unica possibilità diventa quella di attendere il nuovo decreto per avere la conferma dell'aumento dei giorni concessi.

Molte richieste di reddito di cittadinanza inoltrate tra febbraio e marzo sono bloccate, quindi appena varato il reddito di emergenza, alternativo ed incompatibile con il primo, quale scegliere? Come calcolare la convenienza tra uno e l'altro? Nell'attesa di vedere una delle due accolta, faccio richiesta anche dei bonus?

Vengono ideate procedure singolari. Come riportato nella pagina Inps dedicata alla modalità di accesso al bonus baby-sitting: *"Il bonus viene erogato dall'INPS mediante il Libretto Famiglia (praticamente un voucher). I beneficiari del bonus devono registrarsi sul sito INPS, nell'apposita sezione dedicata alle Prestazioni Occasionali > Libretto Famiglia, rispettivamente:*

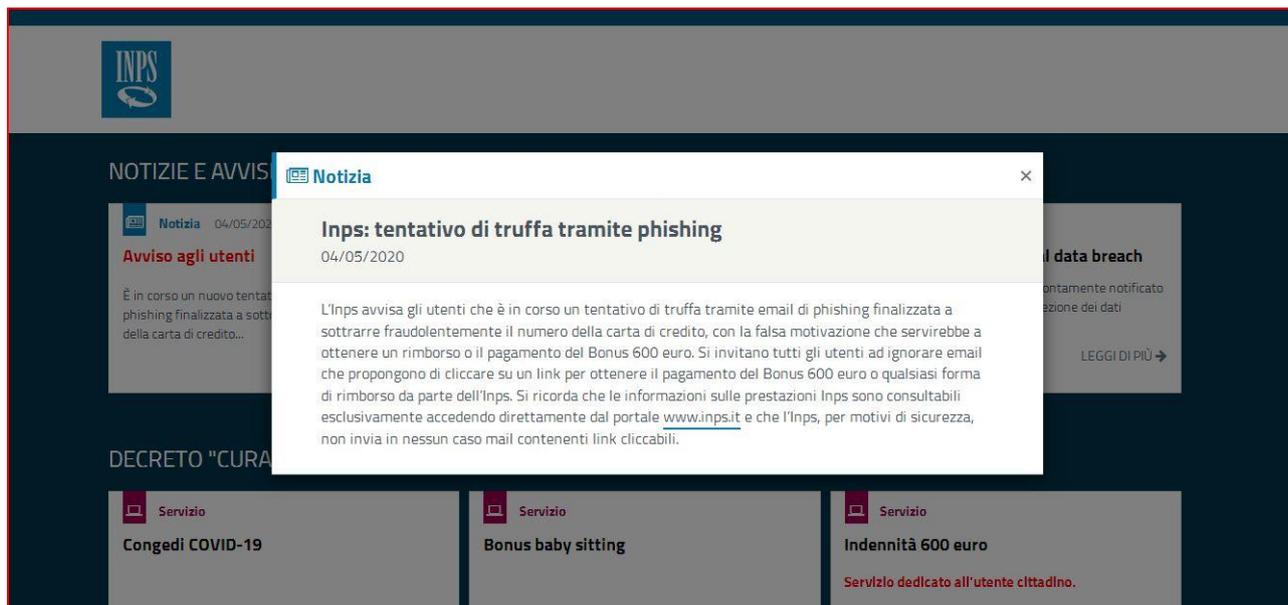
- *come utilizzatori di Libretto Famiglia;*
- *come prestatori di servizi di baby-sitting.*

*Dopo tali adempimenti preliminari, una volta concesso il bonus da parte dell'INPS, il genitore beneficiario deve effettuare la cosiddetta "appropriazione" del bonus tramite il Libretto Famiglia entro il termine di 15 giorni solari dalla ricezione della comunicazione di accoglimento della domanda, mediante i canali telematici indicati nella domanda stessa."*

Si segnalano inoltre: la lentezza (forse tecnologica) da parte degli enti regionali, nonostante le procedure semplificate, in merito agli adempimenti connessi alla cassa integrazione in deroga, i problemi di accesso al credito per le aziende, il problema di erogare la cassa integrazione a causa dei fondi che purtroppo non si materializzano, il disagio connesso al metodo di anticipazione della cig da parte delle banche ai lavoratori che attendono il pagamento diretto dall'Inps, le incertezze sul finanziamento delle casse private, il fatto che la liquidità immessa nel sistema appaia sempre insufficiente.

Poi c'è il capitolo dubbi. Si citano alcuni esempi. Un lavoratore stagionale perde il lavoro prima del 17 marzo, ma poco dopo ha una nuova assunzione, ha diritto al sussidio oppure no? Un rapporto di lavoro instaurato successivamente al 17 marzo non fa venir meno il diritto. Il lavoratore stagionale del turismo che perde il lavoro a settembre e instaura un nuovo rapporto lavorativo conclusosi i primi giorni di marzo, ha diritto al bonus? Anche in questo caso un chiarimento dell'Inps ammette il riconoscimento della prestazione per il caso in cui il settore di attività del secondo datore di lavoro sia dello stesso tipo del primo. Come funziona il computo di sabato e domenica nei giorni di congedo covid? Superando numerosi messaggi controversi apparsi sulle piattaforme social Inps, una nota ufficiale spiega che "Il computo dei giorni è come per il congedo parentale ordinario, quindi comprensivo di sabati e domeniche". Mentre normalmente tutto questo si verifica nel corso di giorni, settimane e mesi, adesso avviene in tempi brevissimi. I quesiti, i dubbi, le domande senza risposta, tutto si concentra e può succedere spesso che diventi fonte di ansia e smarrimento perché magari non si è nella condizione di poter ponderare la soluzione migliore; scegliere tra il contributo baby sitting, il congedo parentale, organizzare i giorni di permesso e capire se il sabato conta oppure no, restare in attesa di un pagamento, sperare nel rinnovo di quella specifica previsione, scoprire se nel prossimo decreto possa essere inserita quell'altra disposizione, e così via.

La fragilità del sistema è totale, è diffusa, è in ogni aspetto, in ogni manifestazione. Non si tratta soltanto della fragilità del sistema previdenziale; in emergenza le fragilità si scoprono nelle paure, nella preparazione, nell'economia, nelle critiche, nella politica, nella scrittura, nelle relazioni internazionali e, più semplicemente, in quelle interpersonali. Si verificano tentativi di truffa agli anziani, tentativi fraudolenti di richiesta di dati sensibili ed una particolare campagna di *malware* attraverso l'invio di sms che invitano a cliccare su un link per aggiornare la domanda Covid-19 inducendo ad installare applicazioni malevoli. Si espande addirittura la voce del rimborso delle indennità! Anche il sito dell'Inps riporta avvisi per informare sui rischi e per raccomandare la massima prudenza.



(Fig. 5) – [www.inps.it](http://www.inps.it)

Impazzano anche le “fake news”, tra bonus inesistenti e click day, notizie che rasentano la fantascienza corrono sui social e si diffondono rapidamente tramite chat, messaggi e passaparola. Il problema dell’informazione, e di come viene gestita, non è certo secondario. Basta pubblicare la proposta “x” espressa da qualche leader politico e convinto sostenitore del bonus “y”, che tutti vogliono quel bonus. Basta leggere la bozza di un decreto recante una misura nuova, che già si cerca online la possibilità di richiederla.

Concludendo questo paragrafo con un crudo fatalismo, si auspica in realtà che possa da qui scattare quella molla che in qualche modo, ancora indefinito e sconosciuto, consenta di recuperare ogni perdita, superando anche le più rosee aspettative. Ed ecco la nota dolente...chi perde il posto di lavoro vede drasticamente ridotte le possibilità di rientrare in attività, ma non è tutto, poiché i risvolti sono molteplici: mancata opportunità oggi, mancata opportunità domani, carenza contributiva, mancata disoccupazione domani, assenza di contribuzione figurativa collegata alla disoccupazione, mancato raggiungimento nei prossimi anni del diritto alla disoccupazione perché le settimane lavorate nei quattro anni precedenti non bastano, mancato raggiungimento del requisito contributivo per maturare il diritto alla pensione, oppure minor numero di contributi rispetto a quelli previsti, dunque rendita pensionistica comunque più bassa. È l’innescò di un circolo vizioso, non soltanto un danno attuale!

## 3.

---

### Effetti e considerazioni

#### **3.1 Una visione più ampia**

Lasciando da parte i grandi numeri e la corrispondente capacità finanziaria delle super potenze mondiali (il riferimento va soprattutto agli Stati Uniti), intorno a noi la situazione è più o meno la stessa, fatta eccezione per la potenza economica tedesca. Il ministro francese dell'economia *Bruno Le Maire* presenta lo scudo anti crisi esordendo così: *"Quando si contano i morti, non si contano i miliardi."* La Francia prevede l'allungamento dell'orario di lavoro, il rafforzamento delle indennità, proroga dei versamenti contributivi, garanzie sui prestiti, bonus per imprese e commercianti. In Germania sussidi in tempi record e senza intoppi, accesso ai prestiti pubblici, sovvenzioni alle imprese, proroga delle tasse. Le autorità spagnole rafforzano la disoccupazione, prevedono bonus per i lavoratori autonomi, l'aumento della retribuzione per malattia per i lavoratori contagiati o in quarantena, l'esenzione delle tasse per le imprese che, colpite dalla crisi, non licenziano i propri dipendenti.

In tutto il mondo molti settori del lavoro subiscono un radicale cambiamento. Si incentiva il telelavoro, la formazione a distanza diventa la regola, si impara ad interagire in modo diverso con i propri clienti, tra colleghi ed in ogni altra circostanza, si moltiplicano gli spot e i messaggi di sensibilizzazione e di prevenzione, i luoghi di lavoro devono operare modifiche sostanziali anche a livello strutturale ed organizzativo. Diventa necessario convivere con il problema sanitario, con le misure idonee al suo contenimento.

Fin troppe le imprese a rischio chiusura ed un percorso lungo per tornare al pil di inizio 2020. Lo scenario internazionale è immerso nel dramma dell'emergenza sanitaria e nello "shock senza precedenti per l'economia", come riferisce l'Istat, secondo cui l'economia globale non ha mai visto niente di simile. Sempre secondo l'Istituto di statistica, la crisi legata al coronavirus è tale da non poter fare neppure una stima delle possibili conseguenze.

Vediamo alcuni dati che fornisce l'Istat, relativi ai numeri del contagio in Italia. Si tratta di rilevazioni che non possono essere lette come se fossero staccate dal quadro economico e previdenziale o assistenziale. Ogni lavoratore, in caso di contagio, diventa molto spesso un soggetto sulla cui attività non è possibile fare affidamento per un numero prolungato di settimane. In caso di decesso, la sua forza lavoro viene a mancare del tutto, determinando il più delle volte un problema di sostentamento per i suoi più stretti

familiari, oltre che un problema per la collettività. Un pensionato che contrae il virus non reggendone gli effetti, potrebbe lasciare anch'esso delle importanti carenze di tutela nei confronti dei suoi congiunti.

Il 52,7% dei casi è di sesso femminile. L'età mediana è di 62 anni. Nelle fasce di età 0-9 anni, 60-69 e 70-79 anni si osserva un numero maggiore di casi di sesso maschile. Nella fascia di età > 90 anni, il numero di soggetti di sesso femminile è più del triplo rispetto a quello di soggetti di sesso maschile, probabilmente dovuto solo al fatto che della netta prevalenza di donne in questa fascia di età. La letalità è più elevata in soggetti di sesso maschile in tutte le fasce di età, ad eccezione della fascia 0-19 anni. Nel 34,7% dei casi segnalati viene riportata almeno una co-morbidità (una tra: patologie cardiovascolari, patologie respiratorie, diabete, deficit immunitari, patologie metaboliche, patologie oncologiche, obesità, patologie renali o altre patologie croniche). Considerando il mese di marzo, si osserva a livello medio nazionale una crescita del 49,4% dei decessi per il complesso delle cause. Se si assume come riferimento il periodo che va dal primo decesso Covid-19 riportato al Sistema di Sorveglianza integrata (20 febbraio) fino al 31 marzo, i decessi passano da 65.592 (media periodo 2015-2019) a 90.946, nel 2020. L'eccesso dei decessi è di 25.354 unità, di questi il 54% è costituito dai morti diagnosticati Covid-19 (13.710). A causa della forte concentrazione del fenomeno in alcune aree del Paese, i dati riferiti a livello medio nazionale "appiattiscono" la dimensione dell'impatto della epidemia di Covid-19 sulla mortalità totale. Quindi è facile intuire i grandi numeri del "sommerso". Il 91% dell'eccesso di mortalità riscontrato a livello medio nazionale nel mese di marzo 2020 si concentra nelle aree ad alta diffusione dell'epidemia: 3.271 comuni, 37 province del Nord più Pesaro e Urbino. Nell'insieme di queste province, i decessi per il complesso delle cause sono più che raddoppiati rispetto alla media 2015-2019 del mese di marzo. Se si considera il periodo dal 20 febbraio al 31 marzo, i decessi sono passati da 26.218 a 49.351 (+ 23.133); poco più della metà di questo aumento (52%) è costituita dai morti riportati al Sistema di Sorveglianza Integrata Covid-19 (12.156). All'interno di questo raggruppamento le province più colpite dall'epidemia pagano un prezzo altissimo in vite umane, con incrementi percentuali dei decessi nel mese di marzo 2020, rispetto al marzo 2015-2019, a tre cifre: Bergamo (568%), Cremona (391%), Lodi (371%), Brescia (291%), Piacenza (264%), Parma (208%), Lecco (174%), Pavia (133%), Mantova (122%), Pesaro e Urbino (120%). L'eccesso di mortalità più consistente si riscontra per gli uomini di 70-79 anni: i decessi aumentano di circa 2,3 volte tra il 20 febbraio e il 31 marzo; segue la classe di età 80-89 (quasi 2,2 volte di aumento). L'incremento della mortalità nelle donne è invece più contenuto per tutte le classi di età. Raggiunge il 20% in più della media degli anni 2015-2019 alla fine di marzo, tanto per la classe di età 70-79 che per la 90 e più. L'analisi combinata dei dati di mortalità giornaliera Istat con i dati della Sorveglianza integrata dell'Iss evidenzia che la mortalità "diretta" attribuibile a Covid-19 in individui con diagnosi confermata, nel primo trimestre 2020 è di circa 13.700 decessi. Esiste una quota ulteriore di circa altri 11.600 decessi per la quale possiamo, con i dati oggi a disposizione, soltanto ipotizzare tre possibili cause: una ulteriore mortalità associata a Covid-19 (decessi in cui non è eseguito il tampone), una mortalità indiretta correlata a Covid-19 (decessi da disfunzioni di organi quali cuore o reni, probabili conseguenze della malattia scatenata dal virus in persone non testate, come accade per analogia con

l'aumento della mortalità da cause cardiorespiratorie in corso di influenza) e, infine, una quota di mortalità indiretta non correlata al virus ma causata dalla crisi del sistema ospedaliero e dal timore di recarsi in ospedale nelle aree maggiormente affette. In Italia dal 20 febbraio, data di inizio dell'epidemia, fino al 28 aprile 2020 vengono segnalati al sistema di Sorveglianza Nazionale integrata, 199.740 casi positivi di Covid-19 diagnosticati dai laboratori di riferimento regionale, di cui 113.312 fino al 31 marzo 2020 (periodo di riferimento del presente Rapporto).<sup>13</sup>

### **3.2 L'impatto socio economico**

Il disagio economico amplificato dal covid-19 è diverso nelle diverse zone del globo. Anche quelle aree meno interessate dalla catena dei contagi non possono che risentirne di riflesso. Ma restiamo in Italia. Tra il caos e le polemiche (e le politiche) a livello nazionale, regionale e locale, le proposte e le idee contrastanti, la maggiore o minore prudenza, la grande voglia di normalità, le regole (correttamente) diverse a seconda delle aree del contagio, alla fine non resta che trovare il giusto equilibrio, bilanciando tutela della salute ed esigenze di natura economica. Credo sia di assoluto rilievo riportare una breve rielaborazione di alcuni passi del rapporto Svimez del 9 aprile 2020.

*La società e l'economia italiane sono attraversate dalla più grave crisi della storia repubblicana. Del tutto inattesa, di natura esogena, dai tempi di propagazione più rapidi tra mercati e paesi, dagli impatti sui livelli di attività economica e sul lavoro più profondi rispetto all'ultima grande crisi avviatasi a fine 2008. Il lockdown costa 47 miliardi al mese, 37 al Centro-Nord, 10 al Sud. Considerando una ripresa delle attività nella seconda parte dell'anno, il Pil nel 2020 si ridurrebbe del -8,4% per l'Italia, del -8,5% al Centro-Nord e del -7,9% nel Mezzogiorno. L'emergenza sanitaria colpisce più il Nord, ma gli impatti sociali ed economici "uniscono" il Paese; il Sud rischia di accusare una maggiore debolezza rispetto al Centro-Nord nella fase della ripresa. Un inedito shock congiunto di domanda e offerta sta producendo impatti sociali ed economici in tutto il Paese. La straordinarietà della dimensione del lockdown si legge nella quota di impianti "fermi": la SVIMEZ ne stima più di 5 su 10 in Italia. Nella media nazionale, senza considerare i settori dell'Agricoltura, le Attività finanziarie e assicurative e la Pubblica Amministrazione, crollano del 50% fatturato, valore aggiunto e occupazione. Il blocco colpisce duramente, sia pure con diversa intensità, indistintamente l'industria, le costruzioni, i servizi, il commercio. A livello territoriale, sono più interessate le regioni del Nord soprattutto in termini di valore aggiunto (49,1%, circa 6 punti percentuali in più rispetto al Centro e al Mezzogiorno). In termini di occupati interessati la forbice si annulla tra Nord e Sud: 53,3% nel Nord, 51,1% al Centro e 53,2% nel Mezzogiorno. In termini di unità locali, le differenze territoriali si ribaltano, segno di una maggiore parcellizzazione del tessuto produttivo nel Mezzogiorno dove le unità locali interessate dal lockdown raggiungono il 59,2% a fronte del 56,7 e del 57,2% rispettivamente nel*

<sup>13</sup> Impatto dell'epidemia covid-19 sulla mortalità totale della popolazione residente - primo trimestre 2020 – Rapporto prodotto congiuntamente dall'Istituto nazionale di statistica e dall'Istituto superiore di sanità (Iss).

*Centro e nel Nord. Il "cura Italia" sviluppa un intervento essenzialmente di maggior spesa corrente pari a 1,2 punti di Pil, meno della metà della stima Svimez dell'impatto di un mese di lockdown in termini di perdita di Pil.*

### **3.3 Bisogni reali e futuro**

Nella conferenza dell'11 marzo 2020, il Presidente del Consiglio esordisce così: *"Ho fatto un patto con la mia coscienza. Al primo posto c'è e ci sarà sempre la salute degli italiani."* Dal punto di vista economico, con la chiusura delle attività, le precauzioni da adottare, la riduzione del lavoro e degli spostamenti a causa delle restrizioni, questa frase potrebbe essere equiparata ad un vero e proprio cataclisma. La mancanza di lavoro, da intendersi quale assenza dell'attività psico-fisica nobilitante di carattere personale e sociale, così come la mancanza di guadagno, da intendersi come il venir meno di sostentamento ed autonomia, possono rappresentare una vera e propria fonte di danno alla salute (anche di vario genere e grado). Nonostante tutto, sarebbe difficile non condividere la dichiarazione presidenziale. Questo non soltanto per le ovvie ragioni connesse in prima battuta alla tutela del bene fondamentale, ma anche in virtù di un beneficio economico complessivo (che tra l'altro torna a ripercuotersi sulla stessa condizione psico-fisica). Scegliere la strada della minor cautela vorrebbe dire, oltre ad accettare un impatto tragico a livello sanitario, determinarne uno sul piano economico esponenziale rispetto a quello attuale, capace di ridurre drasticamente anche la capacità di intervento da parte del Governo a sostegno di imprese e cittadini. Nella prima fase dell'emergenza il valore primario della salute non può e non deve conoscere neppure il più remoto rischio di una minima compromissione.

Superato il periodo del picco di contagi e decessi, alla soglia della seconda fase, il peso dei bisogni reali inizia a farsi sentire. Se le regole e i rinnovi restano un'incognita, i soldi delle indennità, delle integrazioni salariali e degli aiuti alle imprese tardano ad arrivare, allora il problema si amplifica, e con esso il bisogno concreto e diffuso. È quasi come se gli aiuti introdotti neppure esistessero. Non c'è da girarsi intorno, la verità è che la gente ha bisogno del denaro subito, forte soprattutto delle promesse di celerità. Quindi cosa serve adesso? Mentre in un primo momento l'unica cosa che conta è quella di tutelare senza limiti il diritto alla salute, assicurando i cittadini ed annunciando le misure idonee adoperabili, in un secondo momento si rende necessario attuare, al più con lievi e tollerabili ritardi, i relativi provvedimenti, rendendo fruibili quanto prima le somme stanziare. In assenza di questa puntuale realizzazione, i bisogni tendono a mutare con forza. Si passa dall'esigenza congiunta di: tutela della salute + liquidità immediatamente disponibile, alla nuova esigenza: libertà + lavoro + liquidità immediatamente disponibile. I bisogni reali si evolvono e tendono ad aumentare, tra l'altro amplificati dalla protesta generale. La sospensione delle tasse, la proroga dei versamenti, l'interruzione dei termini, sono soltanto cautele provvisorie che non svincolano il cittadino dal pensiero fisso del loro peso. Non sentendo mai pronunciare le parole "annullamento" o "cancellazione", possiamo dire che la voce dei costi rimane pressoché inalterata, con

la spesa per i beni di prima necessità più alta e solo la spesa per il carburante ridotta. Quello che si rende utile in questa fase è ottemperare agli impegni presi nel più breve tempo possibile, così da ridurre al minimo le inquietudini e soddisfare i bisogni di massa.

Cosa servirebbe in una ipotetica fase 3? E soprattutto, cosa servirebbe dopo la fine dell'emergenza sanitaria? Quali misure dovrebbero sopravvivere?

La sostenibilità dell'intero apparato di previdenza ed assistenza impone scelte precise ed incontrovertibili. In una ipotetica fase 3 bisognerebbe innanzitutto allentare l'insieme delle indennità e, sebbene possa sembrare una strategia estremamente ovvia, la storia ci insegna che il rischio rinnovo in ambito previdenziale sia sempre dietro l'angolo. L'assistenza alle famiglie in difficoltà dovrebbe confluire nuovamente in un unico strumento. Per un tempo limitato ritengo sia particolarmente importante rafforzare invece l'indennità di disoccupazione, mentre per ripartire diventa imprescindibile fornire un adeguato sostegno alle imprese, aumentando contestualmente le possibilità occupazionali, senza pensare però di poter sfuggire, quantomeno nel breve periodo, alle naturali difficoltà generate dal venir meno delle misure attuali e dai tempi necessari per un ritorno alla normalità.

### **3.4 Conclusioni**

L'evoluzione e l'adattamento portano ad una "nuova normalità". Qualcosa simile a quello che già conosciamo, mai uguale. Passare da uno stadio a quello successivo e superare la sfida include accettare il mutamento delle cose. Se per alcuni aspetti, come l'informatizzazione, possa rappresentare addirittura un'opportunità di crescita, una crisi del genere si porta via tante risorse, forza lavoro, ottimismo, lasciandosi dietro strascichi di ogni tipo, dubbi e ingiustizie. Proprio quello che non bisogna fare è arrendersi o restare passivi. Questo atteggiamento servirebbe soltanto a peggiorare la situazione e a dover rimediare a problemi forse ancora più grandi. La volontà deve trovare lo spazio di guidare l'ascesa verso periodi di prosperità. È nel corso della storia, nei cicli che si alternano.

*"A volte quando si perde si vince"*, è la frase di *Robin Williams* in un bellissimo film che lo vede protagonista ed è anche quello che ci serve per capire che è possibile ritornare protagonisti, più di prima. Difficile la strada della risalita, ma bisogna ricordare il passato per non dimenticare le grandi stagioni della crescita economica e per evitare di commettere gli stessi errori. Bisogna evitare la sfiducia sociale, abbandonare tutte quelle futili smancerie politiche e le critiche confuse e destabilizzanti; bisogna tornare a vivere un po' di più la vita reale, evitando le chiacchiere che lasciano il tempo che trovano, i commenti di poco conto e gli abusi che dilagano nel nostro sistema. Aspettando il futuro con ottimismo, una sensazione positiva che di fatto non costa nulla e di certo aiuta, si potrebbe addirittura pensare al "futuro del futuro". Come detto, consapevoli del passato, dobbiamo essere pronti a gravare il meno possibile sulle generazioni future. Superata la fase critica, senza volerne stimare la durata (anche per ragioni di ottimismo),

ipotizzando il susseguirsi di anni di crescita prodigiosa, l'errore più grave sarebbe quello di approfittare degli incrementi di pil per soddisfare tutte le richieste di quel periodo; una politica che si rivelerebbe estremamente dannosa in un futuro molto più lontano da quello prossimo.

Ritornando al presente, occorre investire, occorre crederci. Lo Stato deve farlo prima di tutti e il suo obiettivo principale non può che essere quello di creare occupazione, liberando tanti cittadini dal rischio dell'inerzia, della passività e dell'assistenza.