

# Welfare e lavoro nella emergenza epidemiologica

*Contributo sulla nuova questione sociale*

a cura di

**Domenico Garofalo, Michele Tiraboschi,  
Valeria Fili, Francesco Seghezzi**

Volume III

## **Covid-19 e sostegno al reddito**

a cura di

**Domenico Garofalo**

**ADAPT**

**LABOUR STUDIES**

e-Book series

n. 91

**ADAPT**  
www.adapt.it  
**UNIVERSITY PRESS**

# ADAPT LABOUR STUDIES E-BOOK SERIES

---

**ADAPT – Scuola di alta formazione in relazioni industriali e di lavoro**

DIREZIONE

**Domenico Garofalo** (*direttore responsabile*)

COMITATO SCIENTIFICO

**Marina Brollo**

**Laura Calafà**

**Guido Canavesi**

**Paola M.T. Caputi Jambrenghi**

**Daniela Caterino**

**Marco Esposito**

**Valeria Fili**

**Enrico Gagnoli**

**Paolo Gubitta**

**Vito Sandro Leccese**

**Valerio Maio**

**Enrica Morlicchio**

**Alberto Pizzoferrato**

**Simonetta Renga**

**Michele Tiraboschi**

**Anna Trojsi**

**Lucia Valente**

SEGRETERIA DI REDAZIONE

**Laura Magni** (*coordinatore di redazione*)

**Maddalena Magni**

**Pietro Manzella** (*revisore linguistico*)

**ADAPT University Press**

via Garibaldi, 7 – 24122 Bergamo

indirizzo internet [ADAPT University Press](http://ADAPT University Press)

indirizzo e-mail: [aup@adapt.it](mailto:aup@adapt.it)

I volumi pubblicati nella presente collana sono oggetto di *double blind peer review*, secondo un procedimento standard concordato dalla Direzione della collana con il Comitato scientifico e con l'Editore, che ne conserva la relativa documentazione.

# **Welfare e lavoro nella emergenza epidemiologica**

*Contributo sulla nuova questione sociale*

**Volume I. Covid-19 e rapporto di lavoro**

a cura di Valeria Fili

ISBN 978-88-31940-40-5 - Pubblicato il 18 dicembre 2020

**Volume II. Covid-19 e sostegno alle imprese e alle pubbliche amministrazioni**

a cura di Domenico Garofalo

ISBN 978-88-31940-41-2 - Pubblicato il 30 dicembre 2020

**Volume III. Covid-19 e sostegno al reddito**

a cura di Domenico Garofalo

ISBN 978-88-31940-42-9 - Pubblicato il 30 dicembre 2020

**Volume IV. Scuola, università e formazione a distanza**

a cura di Michele Tiraboschi, Francesco Seghezzi

ISBN 978-88-31940-43-6 - Pubblicato il 18 dicembre 2020

**Volume V. Le sfide per le relazioni industriali**

a cura di Michele Tiraboschi, Francesco Seghezzi

ISBN 978-88-31940-44-3 - Pubblicato il 18 dicembre 2020

Volume III.  
**COVID-19 E SOSTEGNO AL REDDITO**

a cura di Domenico Garofalo

**INDICE**

Solidarietà e sostenibilità: il diritto del lavoro e della sicurezza sociale alla prova della pandemia da Covid-19 <i>di Domenico Garofalo, Michele Tiraboschi, Valeria Filì e Francesco Seghezzi</i> .....	XV
-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	----

La disoccupazione da pandemia: come passare dall'assistenzialismo di Stato ad una nuova politica per l'occupazione <i>di Domenico Garofalo</i> .....	1
------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	---

Sezione I.

**Ammortizzatori sociali tra deroghe e novità**

Sospensione dell'attività e mora credendi <i>di Caterina Mazzanti</i> .....	5
Emergenza epidemiologica e strumenti di sostegno al reddito: la cassa integrazione guadagni con causale "Covid-19" <i>di Claudia Carchio</i> .....	19
Il Fondo di integrazione salariale e di solidarietà bilaterale al tempo del Covid-19: una conferma dei limiti dell'intervento bilaterale <i>di Stefano Rossi</i> .....	63
L'ondata epidemica e i trasporti marittimi: l'intervento del Fondo Solimare <i>di Enrico Claudio Schiavone</i> .....	94
Lo stress test dell'emergenza Covid-19 e il sistema della bilateralità: il caso Fsba <i>di Enrico Claudio Schiavone</i> .....	113
Fondo di solidarietà volo e CIGS per crisi settore aereo <i>di Michele Calabria</i> .....	130
Ammortizzatori sociali in deroga e Covid-19: un'"analisi in deroga" <i>di Domenico Garofalo</i> .....	148
La galassia delle "indennità Covid-19" per "specifiche" categorie di lavoratori: spunti per il ripensamento del modello di protezione sociale del lavoro "discontinuo" <i>di Stefano Caffio</i> .....	189

## Indice

Il (mancato) sostegno al reddito per i dirigenti e per i lavoratori domestici: tra l'iniziale esclusione e un parziale ravvedimento <i>di Stefano Caffio</i> .....	239
I lavoratori autonomi durante l'emergenza epidemiologica Covid-19 <i>di Carmela Garofalo</i> .....	247
L'incumulabilità e l'incompatibilità tra le indennità Covid-19 <i>di Carmela Garofalo</i> .....	266
La sospensione delle misure di condizionalità <i>di Lucia Valente</i> .....	277
La copertura finanziaria degli ammortizzatori sociali e delle misure di contrasto alla povertà tra solidarietà, assistenza e ordine pubblico (rinvio) <i>di Domenico Garofalo</i> .....	296

### Sezione II.

#### **Le misure di contrasto della povertà**

Il contrasto alle povertà ai tempi del Covid-19: Reddito di cittadinanza e di emergenza <i>di Domenico Garofalo</i> .....	297
L'istituzione del Fondo per il Reddito di ultima istanza a favore dei lavoratori danneggiati dal Covid-19 <i>di Domenico Garofalo</i> .....	312
La copertura finanziaria degli ammortizzatori sociali e delle misure di contrasto alla povertà tra solidarietà, assistenza e ordine pubblico <i>di Domenico Garofalo</i> .....	318
<i>Notizie sugli autori</i> .....	347

## I lavoratori autonomi durante l'emergenza epidemiologica Covid-19

*di Carmela Garofalo*

**Abstract** – Il contributo esamina le misure di sostegno al reddito introdotte dalla decretazione emergenziale Covid-19 in favore dei lavoratori parasubordinati e autonomi per i quali il legislatore ha previsto l'erogazione “a pioggia” di sussidi economici, almeno per i mesi di marzo e aprile 2020, sul presupposto di uno stato di bisogno presunto, con una tecnica di progressivo allargamento dei destinatari attinti dalla misura. Per il mese di maggio 2020, invece, sono stati previsti dei criteri di selezione della platea dei beneficiari, legati alla verifica del decremento di reddito in base alla comparazione temporale. In un'ottica sistemica, tali misure possono considerarsi un primo passo verso l'individuazione di strumenti strutturali di sostegno al reddito dei lavoratori autonomi che, storicamente scontano tutele previdenziali e assistenziali minori, se non proprio assenti, rispetto ai lavoratori subordinati.

**Abstract** – The paper analyses the income support measures introduced by the Covid-19 emergency decrees for quasi-subordinate and autonomous workers: on the one hand, for the months of March and April 2020, the legislation has provided a “flow” of economic subsidies, based on the assumption of an alleged state of need, progressively widening the scope of the recipients drawn from the measure; on the other hand, since May 2020, on the other hand, selective criteria, linked to a certified decrease of income over time, have been introduced. From a systemic perspective, these measures can be considered a step towards identifying structural means of income support for self-employed workers, which traditionally receive lesser social security and welfare protections, when receiving any at all, compared to employees' protection standards.

**Sommario:** 1. I lavoratori autonomi alla prova del Covid-19. – 2. Le misure di sostegno al reddito dei lavoratori autonomi nella normativa emergenziale Covid-19. – 2.1. Le indennità previste dai decreti “cura Italia” e “rilancio”. – 2.2. Le indennità riconosciute agli altri lavoratori autonomi iscritti alla Gestione separata dell'Inps. – 3. I lavoratori autonomi iscritti agli enti privati di previdenza obbligatoria: il Fondo per il reddito di ultima istanza. – 4. Il contributo a fondo perduto per i titolari di partita IVA previsto dai decreti “ristori”, “ristori-bis”, “ristori-ter” e “ristori-quater”. – 5. Conclusioni.

### 1. I lavoratori autonomi alla prova del Covid-19

L'emergenza sanitaria che si è abbattuta sul nostro Paese ha letteralmente devastato il tessuto socio-economico che, all'indomani della crisi del 2008, si stava lentamente riprendendo. L'epidemia da Covid-19 produrrà i suoi effetti nel medio-lungo termine come nell'immediato dopoguerra, a cui peraltro si è fatto spesso richiamo durante questo periodo, per cui “contati i danni” sarà necessario recuperare quanto è andato perso. Sarebbe logico replicare che due mesi di blocco totale delle attività non

possono aver prodotto effetti così devastanti, ma tale possibile obiezione non tiene conto che la pandemia si è abbattuta su un'economia già "malata e claudicante", come comprova l'andamento del PIL nel nostro Paese, comparato a quello europeo ovvero dei Paesi più industrializzati, caratterizzato da incrementi a decimali di punto.

Se all'indomani del periodo estivo si riteneva in gran parte superata l'emergenza, la c.d. "seconda ondata" di autunno, con le conseguenti misure restrittive adottate per contenerla, meno stringenti rispetto a quelle di marzo e aprile, ma comunque gravose per l'economia del Paese, rende ancora più incerta la ripresa e gli scenari ai quali andremo incontro.

In questo scenario dai confini mutevoli e precari, è necessario fare i conti con le misure di sostegno apprestate dal Governo in conseguenza del blocco delle attività produttive, che come una sorta di *doping*, stanno dando l'illusione che nulla sia mutato, pur se all'orizzonte aleggia lo spettro del collasso del PIL di oltre 10 punti percentuali a causa della profonda recessione innescata dall'epidemia di Coronavirus (1).

La copiosa, per certi versi schizofrenica, decretazione legislativa e ministeriale emergenziale degli ultimi otto mesi, ha messo in luce da un lato la "fragilità" (dal punto di vista sanitario) di alcune fasce di popolazione e dall'altro lato la debolezza economica di numerose categorie di lavoratori, tra cui gli autonomi, che hanno dovuto fare i conti con l'impossibilità sopravvenuta della loro attività lavorativa con conseguente perdita o sospensione delle commesse e quindi della loro fonte di reddito. A questa platea di lavoratori che scontano tutele previdenziali ridotte, se non del tutto assenti, rispetto ai "collegli" subordinati, il legislatore ha cercato di dare immediata risposta sul piano della protezione sociale attraverso l'erogazione "a pioggia" di sussidi economici, almeno per i mesi di marzo e aprile 2020, sul presupposto di un loro stato di bisogno presunto e quindi indipendentemente dalla verifica dell'entità del danno subito e dell'effettivo stato di necessità, con una tecnica di progressivo allargamento dei destinatari attinti dalla misura. La vicenda dei politici, ai vari livelli, percettori dell'*una tantum* accordata alle partite IVA ne è chiara conferma, rinvigorendo la posizione dei Paesi "frugali", poco convinti, a ragione, dell'affidabilità della nostra classe politica.

La soluzione governativa adottata per i lavoratori autonomi era al momento l'unica percorribile data l'urgenza della situazione, la non omogeneità della platea dei destinatari e l'assenza di un apparato normativo a cui attingere per apprestare nei loro confronti un sostegno al reddito, contrariamente a quanto accaduto per i lavoratori subordinati per i quali, a fronte del blocco dei licenziamenti e della sospensione delle attività produttive, si è fatto ricorso al già rodato sistema degli ammortizzatori sociali, con l'ennesimo trionfo della deroga.

All'indomani del varo dell'etichettato "Bonus 600 euro" è scattata una vera e propria corsa al "click" per accaparrarsi, nel rispetto dell'unico criterio di accesso previsto, ovvero quello cronologico, le risorse finanziarie prima che potessero esaurirsi. Solo sul portale dell'Inps alle ore 11.00 dell'8 aprile 2020 erano già pervenute 3.650.000 richieste, ricordando a tutti, e non solo ai già consapevoli addetti ai lavori, che nel mercato del lavoro, oltre alla subordinazione, v'è un mondo di altri lavoratori (lavoratori autonomi, collaboratori coordinati e continuativi, artigiani, commercianti,

---

(1) Nell'*Economic Outlook* semestrale diffuso dall'OCSE nel giugno 2020, si prevede per quest'anno una riduzione del PIL italiano dell'11,3% nello scenario epidemico attuale, del 14% nel caso di una seconda ondata di contagi.

professionisti ordinistici) con redditi bassi e prestazioni saltuarie e, perciò, altrettanto meritevoli di tutele in quanto non più appartenenti, come nell'immaginario collettivo, ad un'élite professionale caratterizzata da una posizione di privilegio.

Già con la l. n. 81/2017 definita “*Jobs Act* degli autonomi”<sup>(2)</sup>, il lavoro autonomo per la prima volta ha fatto ingresso «nella sua multiforme e complessa morfologia [...] nell'agenda del legislatore “in positivo”, come essenziale fattore di dinamismo del mercato del lavoro e di sviluppo del Paese», confermando l'esistenza di un “lavoro” dai contorni sempre meno netti, oramai lontano da uno stereotipo sociale che vede solo il lavoratore subordinato meritevole di tutele ed il lavoratore autonomo contraente forte e paritario nei rapporti contrattuali con la propria controparte<sup>(3)</sup>, riconoscendo così una «condizione di debolezza contrattuale ed economica che colpisce anche molti iscritti ad albi professionali»<sup>(4)</sup>.

Partendo da questa consapevolezza la l. n. 81/2017 ha esteso ai lavoratori autonomi come definiti all'art. 1<sup>(5)</sup>, e quindi ad esclusione di quegli operatori economici che si presumono essere giuridicamente ed economicamente forti *ex se*<sup>(6)</sup>, alcune essenziali

(2) Si veda M. CORTI, A. SARTORI, *La legge sul lavoro autonomo e lo smart working. La quarta riforma del pubblico impiego. Le nuove linee guida sui tirocini*, in RIDL, 2017, n. 3, spec. pp. 93-94; adde O. RAZZOLINI, *Jobs Act degli autonomi e lavoro esclusivamente personale. L'ambito di applicazione della legge n. 81/2017*, in L. FIORILLO, A. PERULLI (a cura di), *Il jobs act del lavoro autonomo e del lavoro agile*, Giappichelli, 2018, pp. 13 ss. Ma sul punto si veda anche A. PERULLI, *Il Jobs Act del lavoro autonomo e agile: come cambiano i concetti di subordinazione e autonomia nel diritto del lavoro*, Working Paper CSDLE “Massimo D'Antona” – IT, 2017, n. 314, p. 3, la cui riflessione è da tempo incentrata sulla ricerca dei confini tra subordinazione e autonomia, confine «incerto e poroso nonostante il rigore metodologico con cui la *summa divisio* può essere tracciata *in apicibus*». Secondo l'A. il confine «tende vieppiù a sfrangiarsi, e i materiali contenuti nell'uno come nell'altro universo contermini si muovono, trascinati dai fattori della produzione, per essere ricomposti da legislatori intenti a rintracciare, in questo incerto sommovimento, una bussola razionale di regolazione». In questi termini si veda ancora A. PERULLI, *La legge di tutela del lavoro autonomo: profili introduttivi*, in L. FIORILLO, A. PERULLI (a cura di), *Il Jobs Act del lavoro autonomo e del lavoro agile*, cit., p. 4, secondo il quale la soluzione offerta dal legislatore non sembra fornire risposte appaganti alle questioni sul tappeto; da ultimo, i medesimi concetti sono stati riproposti dall'A. in *Capitalismo delle piattaforme e diritto del lavoro. Verso un nuovo sistema di tutele?*, in A. PERULLI (a cura di), *Lavoro autonomo e capitalismo delle piattaforme*, Cedam, 2018, pp. 121 ss.

(3) Cfr. E. DAGNINO, *Occupazione e progresso tecnologico nel mondo del lavoro del XXI secolo: tra sostituzione, creazione, localizzazione e forme*, in E. DAGNINO, F. NESPOLI, F. SEGHEZZI (a cura di), [La nuova grande trasformazione del lavoro. Lavoro futuro: analisi e proposte dei ricercatori](#), ADAPT University Press, 2017, p. 100, che si sofferma sui riflessi dei mutamenti epocali che stanno caratterizzando il mondo del lavoro e sulla loro incidenza sulla prestazione di lavoro «che richiede, in molti casi, competenze, autonomia e collaborazione, distaccandosi dal modello fordista di lavoro. Se la figura del lavoratore subordinato, esecutore di una prestazione che si integra in un processo ben delineato ed etero diretto ha caratterizzato il mondo del lavoro del XX secolo, oggi le pratiche di gestione della prestazione comportano l'erosione di questo predominio e più ampi spazi di diffusione del lavoro autonomo».

(4) Cfr. D. GAROFALO, *La ritrovata dignità del lavoro autonomo*, in *Labor*, 2019, p. 5; M. CORTI, A. SARTORI, *La legge sul lavoro autonomo e lo smart working. La quarta riforma del pubblico impiego. Le nuove linee guida sui tirocini*, cit., p. 93; A. PERULLI, *Un Jobs Act per il lavoro autonomo: verso una nuova disciplina della dipendenza economica?*, in *DRI*, 2015, n. 1, pp. 109-139.

(5) L'art. 1, comma 1, l. n. 81/2017, stabilisce che le disposizioni del capo I «si applicano ai rapporti di lavoro autonomo di cui al titolo III del libro quinto del codice civile, ivi inclusi i rapporti di lavoro autonomo che hanno una disciplina particolare ai sensi dell'articolo 2222 del codice civile».

(6) L'art. 1, comma 2, l. n. 81/2017, esclude dal campo di applicazione del capo I «gli imprenditori, ivi compresi i piccoli imprenditori di cui all'articolo 2083 del codice civile». Sul punto si veda S.

tutele previdenziali di carattere generale <sup>(7)</sup> mutate da quelle dei lavoratori subordinati (malattia, gravidanza, congedi parentali, infortunio sul lavoro) <sup>(8)</sup>.

Quanto, invece, alla tutela contro la disoccupazione involontaria, storicamente riconosciuta ai soli lavoratori subordinati, la realizzazione progressiva di uno statuto protettivo per i soli lavoratori parasubordinati è decisamente più recente <sup>(9)</sup> e si è (per ora) arrestata all'art. 15, d.lgs. n. 22/2015, che ha introdotto, inizialmente in via sperimentale <sup>(10)</sup>, l'indennità di disoccupazione per i lavoratori con rapporto di collaborazione coordinata e continuativa (soprannominata DIS-COLL), iscritti in via esclusiva alla Gestione separata dell'Inps (con esclusione di amministratori, sindaci, pensionati e titolari di partita iva), consistente in un trattamento di sostegno al reddito riconosciuto in presenza di requisiti occupazionali (possesso dello stato di disoccupazione *ex art.* 19, d.lgs. n. 150/2015), contributivi (possesso di almeno un mese di contribuzione nel periodo che va dal 1° gennaio dell'anno solare precedente l'evento di cessazione dal lavoro al predetto evento) <sup>(11)</sup> e reddituali (possesso nell'anno solare in cui si verifica l'evento di cessazione dal lavoro, di almeno un mese di contribuzione oppure l'aver intrattenuto un rapporto di collaborazione di durata pari almeno a un mese e che abbia dato luogo ad un reddito almeno pari alla metà dell'importo che dà diritto all'accredito di un mese di contribuzione). Questo terzo requisito è stato poi disapplicato dall'art. 7, l. n. 81/2017, con riferimento alla DIS-COLL riconosciuta a

---

GIUBBONI, *Prime osservazioni sul disegno di legge del Governo in materia di lavoro autonomo non imprenditoriale*, in *MGL*, 2016, n. 4, p. 250.

<sup>(7)</sup> Successivamente l'art. 2-*bis*, d.lgs. n. 81/2015, introdotto dall'art. 1, comma 1, lett. *b*, d.l. n. 101/2019, convertito con modificazioni dalla l. n. 128/2019, ha stabilito che «per i soggetti iscritti alla gestione separata, non titolari di pensione e non iscritti ad altre forme previdenziali obbligatorie, l'indennità giornaliera di malattia, l'indennità di degenza ospedaliera, il congedo di maternità e il congedo parentale sono corrisposti, fermi restando i requisiti reddituali vigenti, a condizione che nei confronti dei lavoratori interessati risulti attribuita una mensilità della contribuzione dovuta alla predetta gestione separata nei dodici mesi precedenti la data di inizio dell'evento o di inizio del periodo indennizzabile».

<sup>(8)</sup> Così D. GAROFALO, *Nuovi modelli organizzativi e nuovi lavori*, in D. GAROFALO (a cura di), *La nuova frontiera del lavoro: autonomo – agile – occasionale*, ADAPT University Press, 2018, p. 14.

<sup>(9)</sup> Invero antecedenti della predetta tutela sono già rinvenibili nel c.d. pacchetto anticrisi del 2008 (art. 19, comma 2, d.l. n. 185/2008, convertito dalla l. n. 2/2009) ove era prevista una misura sperimentale che a certe condizioni accordava ai co.co.pro., iscritti esclusivamente alla Gestione separata Inps, una somma *tantum*, in caso di disoccupazione, avendo operato in regime di mono-committenza, in zone o settori dichiarati in crisi. Successivamente, con la l. n. 92/2012 (riforma Fornero) il legislatore è tornato sull'argomento introducendo una nuova disciplina che abroga quella del 2008. Il sostegno al reddito varato nel 2012 si connota per aver perso il carattere di misura sperimentale; per la previsione di un regime transitorio per il triennio 2013-2015 ed infine per la dichiarata prospettiva di una sua sostituzione con la mini-ASpI, poi verificatasi con il d.lgs. n. 22/2015, sia pure con un trattamento *ad hoc*.

<sup>(10)</sup> Rispettivamente gli artt. 1, comma 310, l. n. 208/2015, e 3, comma 3-*octies*, d.l. n. 244/2016, convertito con modificazioni dalla l. n. 19/2017, hanno esteso la tutela indennitaria in questione agli eventi di disoccupazione verificatisi negli anni 2016 e nel primo semestre 2017. A sua volta, l'art. 7, l. n. 81/2017, modificando l'art. 15, d.lgs. n. 22/2015, ha previsto la stabilizzazione della DIS-COLL in favore dei precedenti beneficiari e l'estensione dal 1° luglio 2017 dell'indennità agli assegnisti e ai dottorandi di ricerca con borsa di studio, in relazione agli eventi di disoccupazione verificatisi a decorrere dalla data del 1° luglio 2017.

<sup>(11)</sup> Il requisito contributivo, originariamente di 3 mesi, è stato ridotto ad un mese dall'art. 2, comma 1, del d.l. n. 101/2019, convertito con modificazioni dalla l. n. 128/2019.

decorrere dal 1° gennaio 2017, riconducendo all'anno civile i riferimenti all'anno solare contenuti nell'art. 15, d.lgs. n. 22/2015 <sup>(12)</sup>.

Rimangono, invece, esclusi dalla tutela in questione i lavoratori autonomi <sup>(13)</sup>, ed in particolare quelli iscritti in via esclusiva alla Gestione separata dell'Inps pur se sottoposti ai medesimi obblighi di versamento contributivo dei collaboratori e nonostante le continue sollecitazioni provenienti dalle Istituzioni europee sulla necessità dell'implementazione di tutele previdenziali effettive ed efficienti per tutti i lavoratori, sul presupposto che «l'accesso alla sicurezza sociale è un diritto fondamentale che, conformemente al diritto dell'UE, alle leggi e prassi nazionali, è parte integrante del modello sociale europeo» <sup>(14)</sup>.

Gli sforzi profusi dal legislatore nell'ultimo triennio verso i lavoratori autonomi, tuttavia, non sono stati minimamente adeguati ad arginare le ricadute disastrose della recente emergenza sanitaria, ponendo nuovamente al centro del dibattito giuslavoristico l'esigenza di riprendere «l'impostazione solidaristica e di universalismo selettivo dei vari istituti di *welfare*» <sup>(15)</sup> in grado di rispondere meglio e in modo più equo ai bisogni fondamentali dei cittadini lavoratori e, con specifico riferimento al lavoro autonomo, in grado di cogliere la sua profonda articolazione che non sempre sollecita le stesse esigenze di regolamentazione e le stesse istanze di tutela <sup>(16)</sup>.

Viene allora da porsi l'interrogativo se le misure adottate dalla decretazione emergenziale degli ultimi mesi in favore dei lavoratori autonomi, da avere natura prettamente assistenziale, possano divenire la base da cui partire per l'introduzione strutturale di «un ammortizzatore sociale» finalizzato al sostegno ai professionisti nei periodi di forte riduzione del reddito <sup>(17)</sup>.

<sup>(12)</sup> Cfr. D. GAROFALO, *Stabilizzazione ed estensione della DIS-COLL*, in D. GAROFALO (a cura di) *La nuova frontiera del lavoro: autonomo – agile – occasionale*, cit., pp. 180 ss.

<sup>(13)</sup> Sul versante del lavoro autonomo deve menzionarsi la prestazione «per la cessazione dell'attività» riconosciuta agli esercenti attività commerciali che sembra più propriamente presentare i caratteri di una prestazione di accompagnamento al regime pensionistico. Ci si riferisce alla disciplina dettata dal d.lgs. n. 207/1996, *Indennizzo per la cessazione dell'attività commerciale*, approvato in attuazione della delega conferita dall'art. 2, comma 43, l. n. 549/1995. L'ambito di applicazione della norma era riferito ai soggetti i quali, nel periodo compreso tra il 1° gennaio 1996 e il 31 dicembre 1998 esercitassero «in qualità di titolari o di coadiutori, attività commerciale al minuto in sede fissa, anche abbinata ad attività di somministrazione al pubblico di alimenti e bevande, ovvero che esercitano attività commerciale su aree pubbliche» (art. 1). L'indennizzo era poi stato esteso, ai sensi dell'art. 59, comma 58, l. n. 449/1997, altresì «agli agenti e ai rappresentanti di commercio e agli esercenti attività di somministrazione al pubblico di alimenti e bevande». Per un'analisi del provvedimento, si veda O. RAZZOLINI, *Art. 35 – Modifiche al decreto-legge 29 novembre 2008, n. 185, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 gennaio 2009 n.2*, in L. NOGLER, M. MARINELLI (a cura di), *La riforma del mercato del lavoro. Commento alla legge 4 novembre 2010, n. 183*, Utet, 2012, pp. 352-358, spec. p. 353.

<sup>(14)</sup> Si veda la Risoluzione del Parlamento europeo del 14 gennaio 2014 sulla protezione sociale per tutti, compresi i lavoratori autonomi (2013/2111(INI)); Raccomandazione del Consiglio europeo dell'8 novembre 2019 sull'accesso alla protezione sociale per i lavoratori subordinati e autonomi (2019/C 387/01).

<sup>(15)</sup> Cfr. B. CARUSO, R. DEL PUNTA, T. TREU, *Manifesto per un diritto del lavoro sostenibile*, in <http://csdle.lex.unict.it/>, 20 maggio 2020, pp. 59 ss.

<sup>(16)</sup> Cfr. M. MARAZZA, F. SCARPELLI, P. SORDI, *I giuslavoristi di fronte all'Emergenza Covid-19*, in *Giustiziacivile.com*, 17 marzo 2020.

<sup>(17)</sup> Un tentativo in tal senso era contenuto nell'art. 6, l. n. 81/2017, che delegava il Governo ad adottare entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore della legge, uno o più decreti legislativi, nel

## 2. Le misure di sostegno al reddito dei lavoratori autonomi nella normativa emergenziale Covid-19

L'interrogativo rende necessario analizzare le misure di sostegno al reddito dei lavoratori autonomi, in parte anticipate dal d.l. n. 9/2020 per quelli operanti nelle sole "zone rosse" e successivamente contenute negli artt. 27, 28, 44 e 44-*bis*, d.l. n. 18/2020, convertito con modificazioni nella l. n. 27/2020 (d'ora in poi decreto "cura Italia"), nell'art. 34, d.l. n. 23/2020, convertito con modificazioni nella l. n. 40/2020 (d'ora in poi decreto "liquidità"), negli artt. 78 e 84, d.l. n. 34/2020, convertito con modificazioni nella l. n. 77/2020 (d'ora in poi decreto "rilancio"), negli artt. art. 9 e 13, d.l. n. 104/2020, conv. con mod. nella l. n. 126/2020 (d'ora in poi decreto "agosto") e da ultimo nell' art. 15 d.l. n. 137/2020 convertito nella l. n. 176/2020 (d'ora in poi decreto "ristori") e nell' art. 9 d.l. n. 157/2020 (d'ora in poi decreto "ristori-*quater*"), successivamente abrogato e riproposto ad opera della l. n. 176/2020 nell'art. 15 *bis* del d.l. n. 137/2020 <sup>(18)</sup>.

### 2.1. Le indennità previste dai decreti "cura Italia" e "rilancio"

Le due indennità previste dagli artt. 27 e 28, decreto "cura Italia", hanno in comune il *quantum* e le condizioni di accesso, differenziandosi per il campo di applicazione e per le risorse finanziarie stanziata a copertura.

Sotto il primo profilo, l'art. 27 si rivolge ai liberi professionisti titolari di partita iva attiva alla data del 23 febbraio 2020 <sup>(19)</sup>, compresi i partecipanti agli studi associati o

---

rispetto del seguente principio e criterio direttivo: «abilitazione degli enti di previdenza di diritto privato, anche in forma associata, ove autorizzati dagli organi di vigilanza, ad attivare, oltre a prestazioni complementari di tipo previdenziale e socio-sanitario, anche altre prestazioni sociali, finanziate da apposita contribuzione, con particolare riferimento agli iscritti che abbiano subito una significativa riduzione del reddito professionale per ragioni non dipendenti dalla propria volontà o che siano stati colpiti da gravi patologie». La delega è rimasta inattuata per scadenza dei termini. Sul punto si veda V. FILÌ, *Nuove sfide, tutele e opportunità per i professionisti nelle deleghe della L. n. 81/2017*, in D. GAROFALO (a cura di) *La nuova frontiera del lavoro: autonomo – agile – occasionale*, cit., pp. 335 ss.

<sup>(18)</sup> La l. 18 dicembre 2020, n. 176, ha da un lato convertito con modificazioni il d.l. n. 137/2020 (c.d. decreto "ristori") e dall'altro, con l'art. 1, comma 2, ha abrogato le disposizioni dei successivi decreti "ristori" di cui ai dd.ll. nn. 149/2020, 154/2020 e 157/2020), trasponendo il relativo contenuto all'interno di nuovi articoli aggiunti al d.l. n. 137/2020. Al fine di facilitare la lettura, di volta in volta verrà indicato entro parentesi nel corpo del testo il riferimento normativo attuale risultante all'esito della conversione in legge del d.l. n. 137/2020.

<sup>(19)</sup> La problematica relativa ai professionisti che non risultavano iscritti alla Gestione Separata dell'Inps alla data del 23 febbraio 2020, pur avendo inviato all'Agenzia delle Entrate la comunicazione di inizio attività e quindi aperto la partita iva con decorrenza precedente al 23 febbraio 2020, è stata risolta dall'Inps nel seguente modo: per i professionisti che hanno aperto la partita iva con decorrenza antecedente l'anno di imposta 2019, in presenza di iscrizione tardiva alla Gestione Separata (quindi, dopo il 23 febbraio 2020 e con effetto retroattivo), al fine di evitare comportamenti fraudolenti, l'istanza di riesame sarà accolta purché il contribuente abbia regolarmente compilato il quadro RR – Sezione II – della dichiarazione dei redditi relativa agli anni successivi all'inizio dell'attività; per coloro che, invece, hanno iniziato l'attività nel corso dell'anno di imposta 2019, con tempestiva

società semplici svolgenti attività di lavoro autonomo di cui all'art. 53, comma 1, TUIR nonché ai lavoratori titolari di rapporto di collaborazione coordinata e continuativa attivi alla medesima data, tutti iscritti alla Gestione separata di cui all'art. 2, comma 26, l. n. 335/1995 (d'ora innanzi per brevità Gestione Separata dell'Inps) <sup>(20)</sup>. L'art. 96 riconosce poi l'indennità ai titolari di rapporti di collaborazione con gli enti dello sport e le società e associazioni sportive dilettantistiche <sup>(21)</sup>.

L'art. 28, invece, è indirizzato ai lavoratori autonomi iscritti alle gestioni speciali dell'Ago (artigiani, commercianti, coltivatori diretti, mezzadri, coloni) nonché agli imprenditori agricoli professionali iscritti alla gestione autonoma agricola, ai coadiuvanti e coadiutori artigiani, ai commercianti e lavoratori agricoli iscritti nelle rispettive gestioni autonome. Nel novero dei destinatari, il MEF, nelle FAQ pubblicate sul proprio sito, ha ricompreso anche i soci di società di persone <sup>(22)</sup> o di capitali e gli agenti e rappresentanti di commercio <sup>(23)</sup>.

Ai beneficiari è corrisposta dall'Inps <sup>(24)</sup> un'indennità pari a 600 euro prevista inizialmente solo per il mese di marzo 2020, poi estesa al mese di aprile dall'art. 84, commi 1 e 4, decreto "rilancio", senza necessità di ulteriore domanda, ove già concessa per il mese precedente <sup>(25)</sup>.

Il *bonus* non concorre alla formazione del reddito imponibile ai sensi del TUIR e, per il periodo di fruizione, non dà diritto né all'accredito di contribuzione figurativa né all'assegno per il nucleo familiare.

Per accedervi i richiedenti non devono essere titolari di trattamento pensionistico diretto e non devono risultare iscritti, alla data di presentazione della domanda, ad altre forme di previdenza obbligatorie.

---

comunicazione all'Agenzia delle Entrate, dal momento che non sono ancora decorsi i termini per gli adempimenti fiscali e contributivi da parte del professionista, il pagamento del *bonus* è riconosciuto in presenza di iscrizione alla Gestione Separata pervenuta all'Istituto in un periodo successivo al 23 febbraio 2020, purché il beneficiario alleggi all'istanza di riesame la ricevuta della comunicazione di inizio attività (modello AA9) dalla quale risulti l'inizio dell'attività antecedente al 23 febbraio 2020.

<sup>(20)</sup> Si veda circ. Inps 30 marzo 2020, n. 49.

<sup>(21)</sup> L'art. 98, d.l. n. 34/2020, prevede il "Bonus 600 euro" in favore di tali soggetti anche per i mesi di aprile e maggio 2020.

<sup>(22)</sup> Sulla posizione contributiva del socio si veda Cass. 11 marzo 2010, n. 5875, nonché Trib. Pesaro 25 ottobre 2013, n. 366, in *RIDL*, 2014, n. 3, p. 658, con nota di F. OLIVELLI, *Due casi di esclusione dell'obbligatorietà dell'iscrizione del lavoratore nella c.d. gestione commercianti*; entrambe le pronunce confermano l'obbligo d'iscrizione alla Gestione Commercio del socio di società in nome collettivo, sulla base della personalità, abitudine e prevalenza dell'attività. Si veda altresì O. RAZZOLINI, *Art. 35 – Modifiche al decreto-legge 29 novembre 2008, n. 185, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 gennaio 2009 n. 2*, cit., p. 355.

<sup>(23)</sup> In un primo tempo il MEF aveva negato agli agenti di commercio l'indennità di 600 euro includendoli invece tra i percettori del reddito di ultima istanza. A seguito di una sollecitazione da parte delle organizzazioni di categoria (Fnaarc Confcommercio, Filcams Cgil, Fisascat Cisl, Uiltucs Uil, Ugl, Usarci), il MEF ha cambiato posizione con l'avallò dell'Inps che ha ricompreso tra i beneficiari «i soggetti obbligatoriamente iscritti alla gestione autonomi commercianti oltre che alla previdenza integrativa obbligatoria presso l'Enarsarco» (circ. Inps n. 49/2020, cit.).

<sup>(24)</sup> Sulla procedura di presentazione delle domande si veda circ. Inps n. 49/2020, cit., § 6, e mess. Inps 2 aprile 2020, n. 1464.

<sup>(25)</sup> Si veda circ. Inps 29 maggio 2020, n. 66.

L'indennità viene corrisposta dall'Inps, previa domanda dell'interessato, nei limiti di spesa consentiti, rispettivamente di euro 203,4 milioni per quella di cui all'art. 27 e di euro 2.160 milioni per quella di cui all'art. 28.

Spostando ora l'attenzione sulle peculiarità dell'intervento legislativo emergenziale, come anticipato in premessa, trattasi di una misura a vocazione assistenziale basata su uno stato di bisogno presunto in quanto ancorata alla verifica non dell'effettiva perdita del reddito o di un'anzianità contributiva minima, ma unicamente all'iscrizione del beneficiario, in maniera esclusiva, o alla Gestione separata dell'Inps o a quella speciale dell'Ago creando un collegamento, al fine di individuare i destinatari del beneficio, tra le prestazioni erogate e i rapporti assicurativi dei lavoratori interessati.

L'iscrizione, infatti, permette all'Inps di creare la posizione contributiva e l'aggiornamento degli eventi di interesse della posizione stessa per una sua corretta gestione.

L'unico limite al riconoscimento del *bonus* è l'esaurimento delle risorse finanziarie ad esso destinate, circostanza che ha posto dei dubbi sull'equità di una simile previsione nella misura in cui l'esclusione per assenza di risorse genera un'intollerabile disparità di trattamento tra soggetti che si trovano nella medesima situazione e che hanno diritto alla previdenza e all'assistenza <sup>(26)</sup>.

All'indomani dell'entrata in vigore del c.d. decreto "cura Italia", inoltre, ci si è interrogati sulla cumulabilità tra le indennità in esame e quella precedentemente prevista, e non abrogata, dall'art. 16, d.l. n. 9/2020, rubricato *Indennità lavori autonomi*, che riconosce, per un massimo di tre mesi, ai titolari di attività d'impresa, iscritti all'assicurazione generale obbligatoria e alle forme esclusive e sostitutive della medesima, nonché alla Gestione separata dell'Inps che svolgono attività lavorativa alla data del 23 febbraio 2020 nei comuni individuati nell'allegato 1 del d.P.C.M. 1° marzo 2020 (c.d. "zone rosse"), un'indennità mensile di 500 euro parametrata all'effettivo periodo di sospensione dell'attività.

Il potenziale conflitto tra le due indennità è stato risolto in sede di conversione del decreto "cura Italia" dalla l. n. 27/2020 che ha inserito nell'articolato normativo l'art. 44-*bis*. Tale norma, infatti, riproduce il contenuto dell'art. 16, d.l. n. 9/2020, con un allargamento della platea dei destinatari della misura ora individuata nei collaboratori coordinati e continuativi, nei titolari di rapporti di agenzia e di rappresentanza commerciale e nei lavoratori autonomi o professionisti ivi compresi i titolari di attività di impresa iscritti alla gestione generale obbligatoria e alle forme esclusive e sostitutive della medesima, nonché alla Gestione separata dell'Inps che svolgono attività lavorativa alla data del 23 febbraio 2020 nelle "zone rosse" di cui al d.P.C.M. 1° marzo 2020 o siano ivi residenti o domiciliati.

Viene loro riconosciuta un'indennità "aggiuntiva" (rispetto a quella di cui agli artt. 27 e 28) di 500 euro per un massimo di tre mesi, fermo restando il tetto di spesa e le altre condizioni previste dall'art. 16, d.l. n. 9/2020.

Ne discende che le diverse indennità sono, per queste categorie di lavoratori, cumulabili tra loro, sollevando qualche dubbio sulla scelta del legislatore di prevedere, a fronte di una sospensione delle attività generalizzata sul tutto il territorio nazionale, che solo alcuni soggetti (quelli che svolgono attività lavorativa o risiedono o

---

<sup>(26)</sup> F. SCARPELLI, *Il lavoro autonomo nell'emergenza tra bisogno, (poche) tutele, regole del contratto*, in O. BONARDI, U. CARABELLI, M. D'ONGHIA, L. ZOPPOLI (a cura di), *Covid-19 e diritti dei lavoratori*, Ediesse, 2020, p. 236.

domiciliano nelle “zone rosse”) possano godere di un beneficio esclusivo e aggiuntivo rispetto a quello riconosciuto per la generalità degli aventi diritto <sup>(27)</sup>.

Dopo aver erogato “a pioggia” nei mesi di marzo e aprile 2020 il “Bonus 600 euro” ai soggetti individuati negli artt. 27 e 28 decreto “cura Italia”, l’Esecutivo ha cambiato rotta e per il mese di maggio 2020 ha riconosciuto un’indennità di 1.000 euro che non concorre alla formazione del reddito ai sensi del TUIR, solo ai liberi professionisti titolari di partita iva attiva alla data di entrata in vigore del decreto “rilancio” (19 maggio 2020), iscritti alla Gestione separata dell’Inps, non titolari di pensione e non iscritti ad altre forme di previdenza obbligatorie, purché abbiano subito una comprovata riduzione pari almeno al 33% del reddito del secondo bimestre 2020, rispetto al reddito del secondo bimestre 2019 <sup>(28)</sup>.

La domanda per la fruizione del beneficio deve essere obbligatoriamente presentata all’Inps anche se si è già fruito dell’analogo *bonus* per i mesi di marzo e aprile, corredata dall’autocertificazione del possesso dei requisiti di accesso. La stessa indennità è corrisposta ai lavoratori titolari di rapporti di collaborazione coordinata e continuativa che abbiano cessato il rapporto di lavoro alla data di entrata in vigore del decreto “rilancio” <sup>(29)</sup>.

Si passa, quindi, almeno per i lavoratori autonomi, ad una misura ancorata all’effettivo stato di necessità verificato in base ad una riduzione reddituale di almeno il 33%. Inizia così a delinearsi per i lavoratori autonomi un primo criterio reddituale di accesso alle misure di sostegno, mentre per i collaboratori rimane invariato quello di cui all’art. 27, decreto “cura Italia”.

Rimangono invece esclusi da quest’ultimo intervento i beneficiari dell’indennità *ex art.* 28, decreto “cura Italia”, i quali, però possono essere ricompresi tra i destinatari di un’altra misura compensativa introdotta dall’art. 25 del decreto “rilancio”, che consiste nel riconoscimento, in presenza delle condizioni ivi previste (commi 4, 5 e 6), di un contributo a fondo perduto commisurato alla diminuzione del fatturato causata dall’emergenza Covid-19, di importo non inferiore a 1.000 euro per le persone fisiche (2.000 euro per i soggetti diversi dalle persone fisiche) erogato direttamente dall’Agenzia delle Entrate a «soggetti esercenti attività d’impresa e di lavoro autonomo e di reddito agrario, titolari di partita iva» <sup>(30)</sup>.

L’accesso al contributo è compatibile con la percezione delle indennità corrisposte per i mesi di marzo e aprile 2020 stante il tenore del comma 2 dell’art. 25, decreto “rilancio”, che esclude dal campo di applicazione della misura solo i contribuenti che hanno diritto alla percezione dell’indennità *ex artt.* 27 e 38, decreto “cura Italia” (indennità lavoratori dello spettacolo), nonché i dipendenti e i professionisti iscritti agli

---

<sup>(27)</sup> Cfr. G.G. CRUDELI, *Misure di sostegno al reddito dei lavoratori autonomi e atipici*, in A. PILEGGI (a cura di), *Il diritto del lavoro dell’emergenza epidemiologica*, LPO, 2020, p. 99.

<sup>(28)</sup> Cfr. art. 84, comma 2, d.l. n. 34/2020 (c.d. decreto “rilancio”). Viene, altresì, precisato che il reddito è individuato secondo il principio di cassa come differenza tra ricavi e compensi percepiti e le spese effettivamente sostenute nel periodo interessato e nell’esercizio dell’attività, comprese le eventuali quote di ammortamento.

<sup>(29)</sup> L’art. 9, comma 8, d.l. n. 104/2020, prevede che decorsi quindici giorni dalla data del 15 agosto 2020, di entrata in vigore del medesimo decreto (ossia lunedì 31 agosto, primo giorno seguente non festivo) si decade dalla possibilità di richiedere le indennità di cui all’art. 84, decreto “rilancio”.

<sup>(30)</sup> Si veda circ. AE 13 giugno 2020, n. 15/E.

enti di diritto privato e di previdenza obbligatoria, non menzionando anche quelli di cui all'art. 28.

## 2.2. Le indennità riconosciute agli altri lavoratori autonomi iscritti alla Gestione separata dell'Inps

Completano la platea dei destinatari del “Bonus 600 euro”<sup>(31)</sup>, altri lavoratori autonomi individuati nell'art. 2, lett. *c* e *d*, d.m. 30 aprile 2020, n. 10, e cioè «i lavoratori, privi di partita iva, non iscritti ad altre forme previdenziali obbligatorie, che nel periodo compreso tra il 1° gennaio 2019 e il 23 febbraio 2020 siano stati titolari di contratti autonomi occasionali riconducibili alle disposizioni di cui all'art. 2222 del codice civile e che non abbiano un contratto in essere alla data del 23 febbraio 2020», purché per tali contratti vi sia stata, alla stessa data, l'iscrizione alla Gestione separata dell'Inps con accredito nello stesso arco temporale di almeno un contributo mensile (lett. *c*). Hanno altresì diritto gli incaricati alle vendite a domicilio di cui all'art. 19, d.lgs. n. 114/1998, con reddito annuo 2019 derivante dalle medesime attività superiore a 5.000 euro, titolari di partita iva attiva e iscritti alla Gestione separata dell'Inps e non anche ad altre forme previdenziali obbligatorie (lett. *d*)<sup>(32)</sup>.

Queste categorie di lavoratori, o perché non svolgono l'attività autonoma in maniera abituale, e quindi non sono titolari di partita iva, o perché non possono qualificarsi come professionisti, pur se iscritti alla Gestione separata dell'Inps, sono stati esclusi dal campo di applicazione dell'art. 27, decreto “cura Italia”.

Per tali motivi il richiamato decreto ministeriale ha ritenuto di garantire loro, per il mese di marzo 2020, un'indennità di 600 euro che non concorre alla formazione del reddito imponibile ai sensi del TUIR, erogata direttamente dall'Inps e finanziata con le risorse destinate al Fondo per il reddito di ultima istanza di cui all'art. 44, comma 1, decreto “cura Italia” (*infra*)<sup>(33)</sup>.

La misura è stata poi prorogata anche per i mesi di aprile e maggio 2020, alle medesime condizioni, dall'art. 84, comma 8, decreto “rilancio”, pur se la copertura finanziaria

<sup>(31)</sup> Per le altre categorie di lavoratori non autonomi destinatari del “Bonus 600” si rinvia al contributo di S. CAFFIO, *La galassia delle “indennità Covid-19” per “specifiche” categorie di lavoratori: spunti per il ripensamento del modello di protezione sociale del lavoro “discontinuo”*, nella sez. III di questo volume.

<sup>(32)</sup> Come previsto dall'art. 44 del d.l. n. 269/2003, a decorrere dal 1° gennaio 2004, gli incaricati alle vendite a domicilio hanno l'obbligo di iscrizione alla Gestione separata Inps solo qualora il reddito annuo derivante da dette attività sia superiore ad euro 5.000. In questi casi è obbligatorio versare i contributi sulla parte di reddito eccedente euro 5.000, per 1/3 a carico del contribuente venditore porta a porta e per 2/3 a carico dell'azienda mandante.

<sup>(33)</sup> L'art. 1, d.m. 30 aprile 2020, n. 10, dispone che le risorse a valere sul Fondo per il reddito di ultima istanza di cui all'art. 44, comma 1, d.l. n. 18/2020, disponibili per gli interventi di cui al medesimo decreto ministeriale conseguentemente all'individuazione della quota del limite di spesa da destinare al sostegno al reddito dei professionisti ai sensi del d.m. 28 marzo 2020, sono pari ad euro 220 milioni per il 2020. Le risorse disponibili così individuate costituiscono il limite di spesa per il riconoscimento delle indennità di cui all'art. 2, d.m. n. 10/2020. La copertura di quanto previsto dal decreto è assicurata dall'autorizzazione di spesa di cui all'art. 44, d.l. n. 18/2020, tenuto conto della variazione incrementativa effettuata con d.m. 27 aprile 2020, n. 53073, del MEF in attuazione dell'art. 126, d.l. n. 18/2020.

non viene più garantita dal Fondo per il reddito di ultima istanza, ma da risorse all'uopo destinate dal comma 12 del medesimo articolo.

Successivamente l'art. 9, comma 2, lett. *c* e *d*, decreto “agosto”, ha previsto per la platea di beneficiari sopra individuata che in conseguenza dell'emergenza epidemiologica da Covid-19 hanno cessato, ridotto o sospeso la loro attività o il loro rapporto di lavoro, un'indennità onnicomprensiva *una tantum* (e quindi non riconosciuta per uno specifico mese) di euro 1.000 <sup>(34)</sup>. Tale misura è stata, da ultimo, nuovamente riconosciuta, per il medesimo importo e agli stessi soggetti già beneficiari dell'indennità di cui all'art. 9 decreto “agosto”, dall'art. 15, comma 1, decreto “ristori” e dall'art. 9 decreto “ristori-*quater*” (ora art. 15 *bis* d.l. n. 137/2020 conv. in l. n. 176/2020) <sup>(35)</sup>. I criteri di accesso al *bonus* per i lavoratori autonomi occasionali e per gli incaricati alle vendite a domicilio sono più stringenti rispetto a quelli previsti dagli artt. 27 e 28, d.l. n. 18/2020, presupponendo per la prima categoria un requisito contributivo minimo (pari ad un mese) mutuato dalla disciplina della DIS-COLL e per la seconda un requisito reddituale collegato all'obbligo di iscrizione alla Gestione separata dell'Inps ove superata la soglia di reddito annuo di 5.000 euro <sup>(36)</sup>.

In questo modo si è nuovamente selezionata la platea dei destinatari in base ai loro rapporti assicurativi da cui discende, secondo l'impostazione adottata dall'Esecutivo, lo stato di “lavoratore” meritevole di tutela, soprattutto a fronte di prestazioni rese con discontinuità o in modo occasionale.

Per i lavoratori sopra individuati si prevede che per accedere all'indennità Covid-19 gli stessi, alla data di presentazione della domanda, oltre a non essere beneficiari di trattamento pensionistico diretto, non devono essere titolari di rapporti di lavoro subordinato a tempo indeterminato, ad eccezione del lavoro intermittente.

Le stesse condizioni sono state riproposte nell'art. 9, comma 3, decreto “agosto”, nell'art. 15, comma 4, lett. *a*, decreto “ristori”, e nell'art. 9, comma 4, lett. *a*, decreto “ristori-*quater*” (ora art. 15 *bis* d.l. n. 137/2020 conv. in l. n. 176/2020), per l'indennità *una tantum* di 1.000 euro.

---

<sup>(34)</sup> L'art. 9, comma 2, lett. *c*, decreto “agosto”, precisa che, oltre ai requisiti già previsti dal decreto “rilancio”, i lavoratori autonomi occasionali per godere dell'indennità *una tantum* non devono avere un contratto in essere alla data del 15 agosto 2020, di entrata in vigore del d.l. n. 104/2020 e devono essere già iscritti alla data del 17 marzo 2020 alla Gestione separata dell'Inps con accredito nell'arco temporale dal 1° gennaio 2019 al 29 febbraio 2020 di almeno un contributo mensile. Sul punto si veda mess. Inps 27 agosto 2020, n. 3160. La medesima previsione è stata riproposta nell'art. 15 decreto “ristori” e nell'art. 9 decreto “ristori-*quater*” (ora art. 15 *bis* d.l. n. 137/2020 conv. in l. n. 176/2020), facendo riferimento il primo alla data di entrata in vigore del d.l. 137/2020 e il secondo al 30 novembre 2020.

<sup>(35)</sup> L'art. 15, comma 9, d.l. n. 137/2020 conv. in l. n. 176/2020 ha stabilito che «Decorsi quindici giorni dalla data di entrata in vigore del presente decreto-legge si decade dalla possibilità di richiedere l'indennità di cui all'articolo 9 del decreto-legge 14 agosto 2020, n. 104, convertito con modificazioni dalla legge 13 ottobre 2020, n. 126». Il decorso di tale termine è stato rinnovato dall'art. 9, comma 10, d.l. n. 157/2020 (ora art. 15 *bis* d.l. n. 137/2020 conv. in l. n. 176/2020) con decorrenza dal 30 novembre 2020.

<sup>(36)</sup> In tema si veda circ. Inps 29 maggio 2020, n. 67.

### **3. I lavoratori autonomi iscritti agli enti privati di previdenza obbligatoria: il Fondo per il reddito di ultima istanza**

Ai lavoratori autonomi è dedicato anche il Fondo per il reddito di ultima istanza istituito con l'art. 44, decreto "cura Italia", nello stato di previsione del MLPS, volto a garantire misure di sostegno al reddito dei lavoratori dipendenti e autonomi che, in conseguenza dell'emergenza epidemiologica da Covid-19, hanno cessato, ridotto o sospeso l'attività o il rapporto di lavoro.

Si tratta di una norma di chiusura del più ampio sistema di sostegno al reddito messo in campo dal Governo, dedicato ai lavoratori autonomi iscritti agli enti privati di previdenza obbligatoria che non possono beneficiare, per l'assenza dei requisiti prescritti, delle altre indennità previste dalla decretazione emergenziale, nonostante versino nella stessa situazione di bisogno (presunto) causato dall'emergenza epidemiologica.

La misura consiste nell'erogazione a questi professionisti di un'indennità pari a 600 euro che non concorre alla formazione del reddito ai sensi del TUIR, inizialmente prevista e finanziata solo per il mese di marzo e poi estesa, con conseguente incremento delle coperture finanziarie (passate a 1.150 milioni di euro rispetto ai 300 milioni di euro originari) anche per i mesi di aprile e maggio 2020 <sup>(37)</sup>.

Con i d.m. 28 marzo 2020 e 29 maggio 2020 sono stati individuati i criteri di priorità e le modalità di attribuzione delle indennità a valere sul Fondo, rispettivamente per il mese di marzo 2020 e per quello di aprile 2020, nonché i limiti di spesa da destinare, in via eccezionale, al sostegno del reddito dei professionisti iscritti agli enti previdenziali di diritto privato, col dichiarato obiettivo di garantire anche a tali lavoratori un beneficio pari a quello previsto per i lavoratori appartenenti alle altre categorie analizzate nei paragrafi precedenti <sup>(38)</sup>.

L'art. 13, decreto "agosto", ha poi disposto l'erogazione automatica della predetta indennità per il mese di maggio 2020 in favore di coloro che avessero già percepito quella di marzo e aprile, elevando l'importo a 1.000 euro e richiamando le disposizioni applicative del d.m. 29 maggio 2020.

Per poterne beneficiare il richiedente deve aver percepito, nell'anno di imposta 2018, un reddito complessivo (al lordo del reddito di locazione assoggettato a cedolare secca) non superiore a 35.000 euro, nel caso in cui l'attività sia stata limitata dai provvedimenti restrittivi emanati in conseguenza dell'emergenza epidemiologica da Covid-19 oppure compreso tra 35.000 e 50.000 euro, nel caso in cui l'attività sia cessata o ridotta o sospesa quale conseguenza dell'emergenza epidemiologica <sup>(39)</sup>.

I due requisiti necessitano di qualche puntualizzazione.

Il concetto di reddito complessivo riconduce all'art. 8, d.P.R. n. 917/1986, che include non solo il reddito di natura professionale, ma tutti i redditi del periodo d'imposta, compreso quelli percepiti dai soggetti in regime forfettario, giusto il disposto dell'art.

---

<sup>(37)</sup> Si veda art. 44, comma 1, d.l. n. 18/2020, convertito dalla l. n. 27/2020, modificato dall'art. 78, d.l. n. 34/2020.

<sup>(38)</sup> Il d.m. 29 maggio 2020 ha poi specificato che il beneficio è riconosciuto anche ai professionisti che si sono iscritti alle casse previdenziali private nel corso del 2019 ed entro il 23 febbraio 2020, purché in possesso dei requisiti reddituali previsti dal d.m. 28 marzo 2020.

<sup>(39)</sup> Si veda art. 1, comma 2, lett. *a* e *b*, d.m. 28 marzo 2020.

1, comma 75, l. n. 190/2014, secondo cui il reddito “forfettario” rileva per i «benefici di qualsiasi titolo, anche di natura non tributaria».

In questo modo si è voluto restringere la platea dei destinatari a coloro che realmente versano in uno stato di bisogno, escludendo i professionisti, che seppur hanno subito un calo del fatturato, possono godere di altri introiti di natura non professionale.

Non è poi chiaro il concetto di “limitazione” dell’attività nei casi di reddito non superiore a 35.000 euro, giacché i d.P.C.M. emanati durante l’emergenza epidemiologica non hanno mai sospeso l’attività degli studi professionali. Pertanto è da comprendere se il riferimento vada fatto alle ordinanze degli enti locali o ad altri impedimenti non specificati dal legislatore come, per esempio, l’impossibilità da parte del professionista di poter garantire all’interno del proprio studio le misure anti-contagio prescritte dai provvedimenti governativi o dai protocolli adottati dalle parti sociali.

Con riferimento, invece, al secondo requisito reddituale viene in soccorso l’art. 2, d.m. 28 marzo 2020, che stabilisce cosa si intenda per cessazione o riduzione o sospensione dell’attività lavorativa ai fini dell’operatività della misura, prevedendo che la “cessazione dell’attività” si verifica quando v’è la chiusura della partita iva nel periodo compreso tra il 23 febbraio 2020 e il 31 marzo 2020, termine poi esteso prima al 30 aprile 2020 dal d.m. 29 maggio 2020 e poi al 31 maggio dall’art. 13, decreto “agosto”; mentre per riduzione o sospensione deve intendersi una comprovata riduzione di almeno il 33% del reddito del primo semestre 2020, rispetto al reddito del primo trimestre 2019. Il “reddito” va inteso quale differenza, secondo il principio di cassa, tra ricavi e compensi percepiti e spese (inerenti all’attività) sostenute nei periodi indicati <sup>(40)</sup>.

A ben vedere quest’ultimo requisito è stato poi mutuato dall’art. 84, comma 2, decreto “rilancio”, per l’erogazione dell’indennità ai liberi professionisti titolari di partita iva e iscritti alla Gestione separata dell’Inps anche per il mese di maggio 2020, con l’aggiunta delle quote di ammortamento nell’individuazione del reddito.

Sul decremento di reddito in base alla comparazione temporale non può farsi a meno di evidenziare l’insensatezza del criterio adottato, considerato che i redditi professionali il più delle volte vengono a maturazione a distanza di tempo, per cui il fatturato del primo semestre del 2020 non si riferisce a prestazioni svolte nel periodo di blocco o di rallentamento delle attività causato dall’emergenza epidemiologica.

Oltre ai predetti requisiti reddituali che devono essere autocertificati al momento della presentazione della domanda, i professionisti interessati non devono essere titolari di pensione, né devono essere già percettori delle indennità di cui agli artt. 19-30, 38 e 96, decreto “cura Italia”, o del reddito di cittadinanza o di quello di emergenza previsto dall’art. 82, decreto “rilancio”, né delle indennità di cui agli artt. 84, 85 e 98 sempre del decreto “rilancio”; inoltre non devono aver presentato per il medesimo fine istanza ad altra forma di previdenza obbligatoria. Per coloro che non hanno beneficiato dell’indennità per il mese di marzo, e che quindi avanzano per la prima volta domanda per il mese di aprile, è richiesto l’ulteriore requisito di non essere titolari di un contratto di lavoro subordinato a tempo indeterminato. Quest’ultima condizione è stata, infatti, aggiunta dall’art. 78, comma 2, lett. *a*, decreto “rilancio” (richiamata nel d.m. 29 maggio 2020), che ha contestualmente abrogato l’art. 34, decreto “liquidità”,

---

<sup>(40)</sup> Il d.m. 29 maggio 2020 ha poi specificato all’art. 2 che la definizione di «riduzione o sospensione dell’attività» di cui alla lett. *b* non si riferisce a coloro che si sono iscritti agli enti previdenziali di diritto privato nel corso degli anni 2019 e 2020.

e con esso la previsione secondo cui per il riconoscimento del c.d. reddito di ultima istanza, era necessaria l'iscrizione in via esclusiva all'ente di previdenza.

L'originaria previsione di esclusività dell'iscrizione alla cassa previdenziale privata ha portato a negare il *bonus* ai professionisti che pur rientrando nel tetto reddituale previsto, risultavano iscritti anche alla Gestione separata dell'Inps (si pensi a professionisti contestualmente titolari di assegni di ricerca o di contratti di insegnamento o di borse di studio di dottorato di ricerca o agli avvocati che precedentemente all'iscrizione obbligatoria alla Cassa forense, disposta con la l. n. 247/2012, erano iscritti volontariamente o coattivamente alla Gestione separata dell'Inps).

Il problema poteva essere facilmente superato richiamando quanto già stabilito dall'Inps <sup>(41)</sup> con riferimento all'istituto sperimentale di tutela del reddito per i collaboratori coordinati e continuativi introdotto dall'art. 2, comma 130, l. n. 191/2009 (legge finanziaria 2010). In quell'occasione, infatti, l'Istituto specificò che, laddove durante un dato arco temporale, il lavoratore avesse in essere un rapporto di collaborazione ed un rapporto di lavoro subordinato, il requisito dell'iscrizione in via esclusiva alla Gestione separata poteva dirsi soddisfatto con riferimento al periodo in cui non vi era stata sovrapposizione tra i due rapporti.

Ad ogni modo la soppressione di tale requisito ha risolto a monte qualsiasi diversa interpretazione fornita dalle casse previdenziali private.

L'istanza va presentata secondo gli schemi predisposti dai singoli enti previdenziali i quali, verificata la regolarità ai fini dell'attribuzione del beneficio, provvedono ad erogarlo all'interessato in ragione dell'ordine cronologico. Successivamente gli enti di previdenza obbligatoria trasmettono l'elenco dei soggetti ai quali è stata corrisposta l'indennità all'Agenzia delle Entrate e all'Inps per ricevere le informazioni necessarie ad effettuare i dovuti controlli.

Ai soggetti già beneficiari dell'indennità di marzo, la stessa è stata erogata, in via automatica e quindi senza l'inoltro di una nuova domanda, anche per il mese di aprile <sup>(42)</sup> e di maggio 2020 <sup>(43)</sup>. Con riferimento al mese di maggio 2020, l'art. 13, decreto "agosto", ha inoltre specificato che possono presentare domanda di accesso al beneficio anche i professionisti iscritti alle casse private che non hanno goduto di quello erogato nei mesi precedenti purché la domanda venga presentata entro e non oltre il trentesimo giorno successivo alla data di entrata in vigore del decreto (14 settembre 2020).

#### **4. Il contributo a fondo perduto per i titolari di partita IVA previsto dai decreti "ristori", "ristori-bis", "ristori-ter" e "ristori-quater"**

Dopo il mese di maggio 2020 ai lavoratori autonomi iscritti alla Gestione separata dell'Inps e a quelli iscritti agli enti privati di previdenza obbligatoria, nessun altro sussidio è stato previsto dalla successiva decretazione emergenziale, a differenza dei lavoratori iscritti alle gestioni speciali Ago, destinatari del contributo a fondo perduto

---

<sup>(41)</sup> Cfr. circ. Inps 9 maggio 2010, n. 36.

<sup>(42)</sup> Si veda d.m. 29 maggio 2020.

<sup>(43)</sup> Si veda art. 13, d.l. n. 104/2020, conv. con mod. nella l. n. 126/2020.

di cui all'art. 25 del decreto "rilancio" (ma non anche del bonus Covid-19 per il mese di maggio 2020), e degli altri lavoratori autonomi di cui al § 2.2.

Con i dd.ll. nn. 137/2020 e 149/2020, rispettivamente decreti "ristori" e "ristori-bis" (ora confluiti entrambi nel d.l. n. 137/2020 conv. nella l. n. 176/2020), la scelta dell'Esecutivo non è stata quella di prevedere, come nei mesi precedenti, un sussidio indirizzato a specifiche categorie di lavoratori autonomi, ma di destinare un contributo a fondo perduto "agli operatori IVA dei settori economici interessati dalle nuove misure restrittive" introdotte prima con il d.P.C.M. 24 ottobre 2020 e poi con il d.P.C.M. del 3 novembre 2020 (quest'ultimo, in particolare, ha suddiviso il territorio italiano in tre aree – gialla, arancione e rossa – a seconda dell'andamento del contagio). Al fine di sostenere le attività economiche colpite dall'emergenza epidemiologica Covid-19, infatti, l'art. 1 decreto "ristori", prima, e l'art. 2 decreto "ristori-bis" (ora art. 1 *bis* d.l. n. 137/2020 conv. in l. n. 176/2020), poi, hanno previsto l'erogazione di un contributo a fondo perduto per i titolari di partita IVA, aperta in data antecedente al 25 ottobre 2020 e non cessata al momento della presentazione della domanda, che hanno dichiarato ai sensi dell'art. 35 d.P.R. n. 633/1972 come attività prevalente una di quelle riferite ai codici ATECO riportati rispettivamente nell'elenco di cui all'allegato 1 al d.l. n. 137/2020 conv. nella l. n. 176/2020 e originariamente all'allegato 2 al d.l. n. 149/2020 (ora trasposto nell'all. 2 al d.l. n. 137/2020) (44).

Per accedere al contributo il decreto "ristori" richiede, altresì, che l'ammontare del fatturato e dei corrispettivi del mese di aprile 2020 sia inferiore ai due terzi dell'ammontare del fatturato e dei corrispettivi del mese di aprile 2019. Quest'ultimo requisito non è invece necessario se la partita IVA era già a partire dal 1° gennaio 2019.

Il contributo previsto dal decreto "ristori-bis" (ora art. 1 *bis* d.l. n. 137/2020 conv. in l. n. 176/2020), invece, è destinato esclusivamente ai titolari di partita IVA che hanno il domicilio fiscale o la sede operativa nelle aree caratterizzate da uno scenario di massima gravità e da un livello di rischio elevato (c.d. zone "rosse"). Gli altri requisiti sono analoghi a quelli del contributo del decreto "ristori" (art. 1 d.l. n. 137/2020 conv. nella l. n. 176/2020) (45).

La base di calcolo del beneficio è determinata applicando una percentuale sulla differenza tra l'ammontare del fatturato e dei corrispettivi del mese di aprile 2020 e l'ammontare del fatturato e dei corrispettivi del mese di aprile 2019 (46).

L'importo riconosciuto è commisurato al precedente contributo a fondo perduto previsto dall'art. 25 decreto "rilancio", al quale si applica un aumento percentuale del 200%. La modalità di erogazione, però, è differente a seconda che il contribuente abbia ottenuto o meno l'accredito del contributo di cui all'art. 25 decreto "rilancio" (47).

---

(44) Si rinvia in argomento al contributo di D. GAROFALO, *Il sostegno alle imprese e all'economia nella seconda ondata pandemica: il contributo a fondo perduto per le partite Iva* nella sez. III di questo volume.

(45) Si veda la risposta a interpello n. 518 del 2 novembre 2020 dell'Agenzia delle Entrate.

(46) La percentuale è a scalare del 20%, 15% e 10 % per i soggetti con ricavi o compensi, rispettivamente, non superiori a 400.000 euro, superiori a 400.000 euro e fino a 1 milione di euro, superiori a un 1 milione di euro, nel periodo d'imposta precedente a quello in corso alla data di entrata in vigore del decreto "rilancio".

(47) Si veda il provvedimento Direttore AE prot. n. 358844/2020, adottato ai sensi dell'art. 1, comma 11, decreto "ristori" nel quale sono definite le modalità di presentazione dell'istanza, il suo contenuto

Da ultimo sono stati pubblicati in G.U. i dd.ll. nn. 154/2020, c.d. decreto “ristori-ter” e 157/2020, c.d. decreto “ristori-quater” (poi abrogati dall’art. 1, co.2, l. n. 176/2020 e in parte trasfusi nel testo del d.l. n. 137/2020): il primo (art. 1, co.1) ha aumentato la dotazione del fondo previsto dall’art 8, co. 2, decreto “ristori-bis” per l’anno 2020 di 1.450 milioni di euro e per il 2021 di 220,1 milioni, anche per supportare le attività economiche operanti nelle regioni con livello di rischio più alto, a seguito delle ordinanze del ministero della Salute 10 novembre 2020, 13 novembre 2020 e 20 novembre 2020 nonché ha ampliato il novero dei destinatari del contributo a fondo perduto nelle zone caratterizzate da uno scenario di massima gravità e da un livello di rischio alto (allegato 2 al decreto “ristori-bis” ora confluito nell’allegato 2 al d.l. n. 137/2020 ad opera della l. n. 176/2020), includendo anche gli esercenti attività di commercio al dettaglio di calzature e accessori, con domicilio fiscale o sede operativa in “zona rossa”<sup>(48)</sup>; il secondo ha ulteriormente aggiunto tra i codici ATECO quelli relativi a diverse categorie di agenti e rappresentanti di commercio, inizialmente esclusi forse perché confusi con i venditori a domicilio attinti dall’indennità “una tantum” di cui si è discusso al par. § 2.2 (art. 6). Per quest’ultimo intervento si è previsto una copertura di spesa di 446 milioni di euro per l’anno 2020 e, in termini di fabbisogno e indebitamento netto, 338 milioni di euro per l’anno 2021<sup>(49)</sup>.

Le misure adottate dal Governo a fronte del riacutizzarsi dell’epidemia Covid-19 a partire dal mese di ottobre 2020 sono indubbiamente da accogliere positivamente, stante le nuove restrizioni adottate, pur se deve rilevarsi l’esclusione tra i beneficiari del contributo a fondo perduto di molte categorie di lavoratori autonomi iscritti alla Gestione separata dell’Inps i quali solo in parte sono coperti dalla nuova misura di sostegno, ove esercenti una delle attività con i codici ATECO elencati negli allegati ai decreti “ristori”<sup>(50)</sup> che, invece, erano stati esclusi espressamente dall’accesso al contributo a fondo perduto previsto dall’art. 25 decreto “rilancio” in quanto percettori delle indennità Covid-19<sup>(51)</sup>.

---

informativo, i termini di presentazione e ogni altro elemento necessario al riconoscimento del contributo a fondo perduto.

<sup>(48)</sup> La l. n. 176/2020 (che ha contestualmente abrogato i dd.ll. nn. 149/2020, 154/2020 e 157/2020) ha riproposto, con modificazioni, il contenuto dell’art. 8, co. 2, decreto “ristori-bis”, come integrato dall’art 1, co.2, decreto “ristori-ter” nell’art. 13 *duodecies*, co.2, d.l. n. 137/2020 prevedendo una dotazione del Fondo di 1.790 milioni di euro per l’anno 2020 e 190,1 milioni di euro per l’anno 2021; mentre ha inserito le modifiche apportate dal decreto “ristori-ter” all’all. 2 dal decreto “ristori-bis” nell’all.2 d.l. n. 137/2020.

<sup>(49)</sup> Questa disposizione, contestualmente abrogata, è ora contenuta nell’art. 1 *ter* d.l. n. 137/2020 introdotto in sede di conversione dalla l. n. 176/2020.

<sup>(50)</sup> Hanno l’obbligo di iscrizione alla Gestione separata dell’Inps i lavoratori autonomi che svolgono le seguenti attività indicate nell’allegato 1 al decreto “ristori”: “799020 Attività delle guide e degli accompagnatori turistici”; “855209 Altra formazione culturale”; “900109 – Altre rappresentazioni artistiche”; “900309- Altre creazioni artistiche e letterale”; - “931999- Altre attività sportive nca”; “960905 – Organizzazione di feste e cerimonie”; “742011 – Attività di fotoreporter”; “742019 – Altre attività di riprese fotografiche”; “743000 – Traduzione e interpretariato”.

<sup>(51)</sup> Al nuovo contributo a fondo perduto di cui agli artt. 1 decreto “ristori” e 2 decreto “ristori-bis” (ora, rispettivamente art. 1 e art. 1-*bis* d.l. n. 137/2020 conv. nella l. n. 176/2020) si applicano espressamente i commi da 7 a 14 dell’art. 25 decreto “rilancio” e non anche il comma 2 che escludeva dal beneficio i contribuenti aventi diritto alla percezione delle indennità previste dagli artt. 27 e 38 decreto “cura Italia” nonché i lavoratori dipendenti e i professionisti iscritti agli enti di diritto privato di previdenza obbligatoria.

Si è perciò passati dall'erogazione "a pioggia" di sussidi economici in favore dei lavoratori autonomi (quanto meno quelli iscritti alla Gestione separata dell'Inps) a fronte del blocco generalizzato delle attività produttive su tutto il territorio nazionale, al riconoscimento di un sostegno al reddito in favore limitatamente di coloro che operano nei settori economici interessati dalle misure restrittive, e comunque ancorato ad un decremento del fatturato rispetto a quello del 2019.

Di contro i professionisti iscritti alle casse di previdenza privata, allo stato, devono ritenersi totalmente esclusi da qualsiasi misura di sostegno.

I motivi sottesi a questa scelta dell'Esecutivo sono due: il primo è la presunzione che, laddove non siano state nuovamente disposte la riduzione o la sospensione delle attività produttive, i lavoratori autonomi o i liberi professionisti abbiano ripreso a lavorare a pieno regime (e quindi a produrre reddito); il secondo è la consapevolezza di non poter più sostenere il peso finanziario, a carico della fiscalità generale, di misure di intervento simili a quelle adottate nei primi mesi dell'emergenza epidemiologica.

Tuttavia il secondo motivo è un dato certo, il primo è una mera presunzione!

## 5. Conclusioni

Al termine della disamina delle misure emergenziali rivolte ai lavoratori autonomi, si può fornire una risposta all'interrogativo posto in premessa e cioè se esse possono costituire un'embrionale forma di sostegno al reddito in caso di "disoccupazione" (totale o parziale) di tale categoria di lavoratori, esclusa da qualsiasi ammortizzatore sociale, ad eccezione dei collaboratori coordinati e continuativi per i quali è stata istituita la DIS-COLL.

È indubbio che la stratificazione normativa e il carattere di urgenza che connota la decretazione degli ultimi mesi, rende difficile enucleare un criterio guida seguito dall'Esecutivo nei confronti dei lavoratori autonomi che, come si è detto, rappresentano una categoria variegata per regolamentazioni e istanze di tutela.

L'impressione è che si è cercato di far rientrare tra i destinatari delle misure di sostegno al reddito quanti più lavoratori possibili, attraverso il riconoscimento, almeno per i mesi di marzo e aprile, di provvidenze economiche ancorate al solo rapporto assicurativo intrattenuto dal soggetto, criterio che se può essere utilizzato durante una situazione emergenziale per selezionare la platea dei beneficiari, non può ritenersi esaustivo per individuare in maniera strutturale una situazione di effettivo bisogno meritevole di tutela.

Di diversa portata sono i requisiti di accesso ai benefici erogati per il mese di maggio ai lavoratori di cui agli artt. 27 e 28, decreto "cura Italia", quelli finanziati dal Fondo per il reddito di ultima istanza di cui all'art. 44 del medesimo decreto nonché il contributo a fondo perduto previsto dai recenti decreti "ristori" che, invece, presuppongono la verifica di un effettivo calo dell'attività del lavoratore autonomo, sia esso iscritto alle gestioni dell'Inps o alle casse previdenziali private o esercenti una delle attività riferite a specifici codici ATECO.

Se si confrontano le varie disposizioni analizzate emerge un dato numerico ricorrente che è quello della comprovata riduzione in misura pari almeno al 33% del reddito, variando solo l'arco temporale preso a riferimento (il bimestre per i lavoratori

autonomi iscritti all’Inps e il trimestre per quelli iscritti alle casse previdenziali private) <sup>(52)</sup>. Per il contributo a fondo perduto dei decreti “ristori”, invece, l’ammontare del fatturato e dei corrispettivi del mese di aprile 2020 deve essere inferiore ai due terzi di quello del mese di aprile 2019.

Tuttavia la riduzione dell’attività professionale rientra nel rischio caratterizzante il lavoro autonomo che rende anche ossimorico l’adattamento della nozione di “disoccupazione”, in assenza di un terzo soggetto datore di lavoro da cui dipenda la cessazione del rapporto di lavoro, sostituito dalla generalità della clientela del professionista. Nondimeno, nel lavoro autonomo verrebbe meno quella connessione tra attività lavorativa e retribuzione immediatamente riscontrabile nel salario del lavoratore subordinato.

Si potrebbe dire che la disoccupazione, da intendersi quale mancanza di attività, nell’ambito del lavoro autonomo può conseguire da una causa di forza maggiore, ovvero da motivi economici, organizzativi e produttivi, i quali impediscono la prosecuzione dell’attività sulla base della scelta dello stesso lavoratore. Mentre la causa di forza maggiore risulta facilmente accreditabile, i motivi economici profilano evidenti problemi, definitivi e di natura applicativa. Pur potendosi apprezzare criteri oggettivi per la misurazione delle perdite e dei guadagni connessi all’attività, risulta non agevole individuare quanta parte della mancanza di attività del lavoratore autonomo sia il risultato di ragioni oggettive governate dalla mancanza di domanda nel mercato, e quanta invece sia generata in ragione delle scelte pregresse e delle capacità del professionista.

Emergono notevoli difficoltà tecniche a fornire la prova dell’involontarietà della riduzione o cessazione dell’attività, anche rispetto alla possibilità di comportamenti fraudolenti.

Pertanto, nel campo del lavoro autonomo si profila attualmente l’alternativa tra la predisposizione di meccanismi particolarmente complessi al fine di giustificare ed attestare la fine o la diminuzione dell’attività professionale o di lavoro autonomo, e l’adozione di misure universalistiche erogate ai disoccupati su base reddituale e slegate dal precedente *status* professionale <sup>(53)</sup>.

Allo stato risulta ancora mancante una prestazione contro la disoccupazione/mancanza di attività di tipo contributivo per la maggioranza dei lavoratori autonomi con particolare riferimento a quelli iscritti alla Gestione separata dell’Inps, diversi dai

---

<sup>(52)</sup> Lo stesso criterio percentuale si rinviene nell’art. 54, comma 1, lett. a, d.l. n. 18/2020, come modificato in sede di conversione dalla l. n. 27/2020, e successivamente dall’art. 12, comma 1-*bis*, d.l. n. 23/2020, che ha ammesso ai benefici del Fondo solidarietà mutui “prima casa” (c.d. “Fondo Gasparini”), per un periodo di 9 mesi dall’entrata in vigore del decreto, i lavoratori autonomi, i liberi professionisti, gli imprenditori individuali e i soggetti di cui all’art. 2083 c.c.

<sup>(53)</sup> D’obbligo il rinvio a Persiani che interpreta l’art. 38 Cost. nel senso del «superamento del modello mutualistico-assicurativo al quale si era ispirato il sistema corporativo» e alla indifferenziazione tra cittadini e lavoratori: il combinato disposto degli artt. 3, secondo comma, 38 e 35 Cost. si riferirebbe «ad ogni categoria di lavoratori, ad ogni cittadino cioè che vive con il proprio lavoro» e pertanto «la concezione della tutela previdenziale, ispirata alla logica del lavoro subordinato e del rischio professionale e intesa come garanzia della retribuzione, è completamente superata e sostituita dalla concezione della tutela previdenziale intesa come garanzia del reddito e tendente a realizzare, mediante il ricorso alla solidarietà di tutta la collettività, una vera e propria conquista civile» (M. PERSIANI, *Art. 38*, in AA.VV., *Rapporti economici. Tomo I. Art. 35-40*, Zanichelli, 1979, pp. 238-241; M. PERSIANI, *Diritto della previdenza sociale*, Cedam, 2003, p. 26).

collaboratori coordinati e continuativi, la cui aliquota contributiva è cresciuta negli anni ed andrà parificandosi con quella dei lavoratori subordinati pur essendo interamente a carico degli stessi. Nella seconda direzione si muovono, invece, il reddito di cittadinanza introdotto dal d.l. n. 4/2019, convertito nella l. n. 26/2019 e il reddito di emergenza istituito, dall'art. 82, decreto "rilancio" <sup>(54)</sup>.

È indubbio che le misure di sostegno al reddito dei lavoratori autonomi, introdotte dalla decretazione emergenziale, possono considerarsi un primo passo verso l'individuazione di strumenti strutturali di tutela, pur se pensate per far fronte all'evento imprevedibile dell'epidemia Covid-19 che ha giustificato una copertura interamente a carico della fiscalità generale.

Il superamento della loro natura prettamente assistenziale deve, pertanto, essere accompagnato da un intervento organico del legislatore nell'ambito del lavoro autonomo, specie in quello "economicamente dipendente", da realizzarsi eventualmente attraverso forme mutualistiche che tengano conto delle peculiarità della categoria, non essendo possibile un'esportazione *sic et simpliciter* degli strumenti di sostegno al reddito previsti per il lavoro subordinato <sup>(55)</sup>.

---

<sup>(54)</sup> Si rinvia in argomento al contributo di D. GAROFALO, *Reddito di emergenza*, nella sez. II di questo volume.

<sup>(55)</sup> Cfr. B. CARUSO, R. DEL PUNTA, T. TREU, *Manifesto per un diritto del lavoro sostenibile*, cit., p. 63.