



EMERGENZA SANITARIA E MISURE DI SOSTEGNO AL REDDITO DEI LAVORATORI IN ITALIA

Lo studio Inapp classifica gli interventi di sostegno al reddito contenuti nel decreto Cura Italia e propone una stima di costi e beneficiari. Inoltre presenta un calcolo degli oneri nel caso di estensione fino a dodici mesi delle indennità e del Fondo per il reddito di ultima istanza. Un'estensione che unita all'impegno finanziario del Reddito di cittadinanza offre una visione complessiva delle misure di allocazione pubblica generalizzata di reddito in Italia.

INAPP*

Classificazione delle misure per il sostegno reddituale ai lavoratori nella fase emergenziale, beneficiari e costi

A seguito del *lockdown* e della chiusura di molte attività economiche istituiti dal DPCM 9 marzo 2020 e in seguito replicati con numerosi decreti, il Governo ha cercato di dare una prima risposta alla crisi economica prodotta dall'emergenza sanitaria e sociale introdotta dal diffondersi del Covid-19. Il primo provvedimento adottato per un sostegno al reddito delle categorie più colpite è stato il decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18 cosiddetto Cura Italia convertito nella legge 24 aprile 2020, n. 27 che contiene, tra le altre misure, specifici interventi diretti a salvaguardare occupazione e lavoratori, per un totale di circa 10 miliardi di euro. Il decreto Rilancio appena emanato appare riconfermare ed estendere il complesso delle misure individuate.

Una lettura complessiva degli interventi permette di evidenziare come le Istituzioni siano intervenute per fronteggiare la drammatica crisi reddituale scatenata dalla crisi sanitaria e da quella economica rafforzando alcuni strumenti di protezione sociale esistenti (Cassa integrazione guadagni), semplificando altri ammortizzatori sociali (NASpl, DIS-COLL) e introducendo indennizzi *una tantum* (bonus) anche attraverso un Fondo per il reddito di ultima istanza per quei lavoratori le cui strutture previdenziali non prevedevano interventi di sostegno o i cui contorni erano residuali, frammentati o incerti.

* A cura di Francesca Bergamante, Massimo De Minicis, Marco Marucci.

Parallelamente un'importante misura di sostegno reddituale di carattere comunitario, il *Support to mitigate Unemployment Risks in an Emergency* (SURE), è stata proposta agli Stati membri, per offrire potenziali risorse finanziarie aggiuntive agli interventi nazionali. Il finanziamento aggiuntivo comunitario offerto non è rivolto unicamente al lavoro salariato dipendente, ma finalizzato anche a limitare la carenza di reddito del lavoro autonomo. Quest'ultima dimensione professionale – secondo la Commissione europea – come i dipendenti, deve essere protetta “dal rischio di disoccupazione e perdita di reddito”. Il SURE può essere, quindi, impiegato anche per finanziare, in favore di questa parte dei lavoratori, “regimi di reddito sostitutivo in situazioni di emergenza” (Commissione europea, Proposta di Regolamento del Consiglio COM (2020) 139 final, 2 aprile 2020).

Il complesso delle misure nazionali implementate, può essere, così, raffigurato in tre distinti modelli strutturali di sostegno reddituale (tavola 1).

Tavola 1. Classificazione degli interventi di sostegno al reddito dei lavoratori previsti dal decreto Cura Italia

Sostegno al reddito in costanza di rapporto di lavoro	Percorsi di sostegno al reddito e reinserimento lavorativo, collegati al modello di <i>flexsecurity</i>	Allocazione pubblica generalizzata di reddito
Cassa integrazione guadagni/Rafforzamento semplificazione (artt. 19-22)	NASpl e DIS-COLL/Semplificazione (art. 33)	Indennità e Fondo per il reddito di ultima istanza/innovazione (artt. 27-30, 38, 44, 96, 119)

La prima tipologia prevede interventi in costanza di rapporto di lavoro ed è rappresentata dalle azioni di supporto riferibili al rafforzamento delle diverse tipologie di Cassa integrazione guadagni (CIG), finalizzate alla conservazione della posizione lavorativa presente.

La seconda è riferibile alla semplificazione attuativa degli ammortizzatori sociali esistenti, per lavoratori standard e non standard, NASpl e DIS-COLL. In questo caso il sistema di protezione economica non è collegabile al mantenimento della posizione lavorativa, ma a una tradizionale dinamica di *flexsecurity*, con politiche di sostegno economico e potenziale reinserimento lavorativo tramite percorsi di attivazione condizionanti.

Il terzo tipo di misure si presenta, invece, come un insieme di azioni innovative, perché finalizzato a tutelare una platea di soggetti colpiti dall'emergenza reddituale, non assicurati da nessun dispositivo presente. Tale tipologia può essere definita come ‘allocazione pubblica generalizzata di reddito’, un'espressione questa che proviene da alcune esperienze di sostegno reddituale assistenziale sperimentate in Francia e che riesce a rappresentare al meglio l'insieme di distinte misure di sostegno reddituale generalizzato: reddito minimo, reddito di base, reddito di base parziale. Tutte misure essenzialmente caratterizzate da un reddito erogato a tutta la comunità o a parte dei suoi membri, su base individuale o familiare, eventualmente collegato a percorsi di attivazione o inclusione sociale.

Per i soggetti beneficiari di tali interventi, non vi è la necessità di determinare percorsi di attivazione per il reinserimento lavorativo, perché già occupati (autonomi) o potenzialmente ri-occupati alla fine della fase emergenziale, come nel caso dei lavoratori discontinui,

stagionali, dello spettacolo e collaboratori sportivi. Nel caso dell'emergenza da Covid-19, la condizione di carenza reddituale non si è determinata per una riduzione nella richiesta delle prestazioni a seguito di una crisi del settore professionale, ma per un blocco imposto da contingenti ragioni sanitarie. Il terzo tipo di interventi non necessita, quindi, di percorsi attivanti per l'aumento e la riconversione delle professionalità, come per le altre tipologie di ammortizzatori sociali, ma soltanto di un sostegno reddituale per superare temporanee fasi emergenziali. La sua genesi è così riferibile nello spazio temporale collegato all'emergenza sanitaria ed economica, con l'obiettivo di produrre un'immediata e generalizzata dinamica di regime sostitutivo di reddito per lavoratori autonomi e 'non-standard' (lavoratori discontinui), ricomprendendo quindi la tipologia classificatoria (dipendenti-autonomi) del fondo SURE proposto agli Stati membri dalla Commissione europea.

Di seguito (tavola 2) vengono riportate le stime sulla potenziale platea dei beneficiari delle misure tipiche di integrazione salariale e i rispettivi oneri di spesa pubblica, per la prima tipologia di interventi, come previsti dal decreto Cura Italia. Si tratta di lavoratori già in parte tutelati da dispositivi esistenti. Tali dispositivi vengono potenziati per ricomprendere alcune fasce escluse.

Tavola 2. Stime della platea dei beneficiari e degli oneri relativi alle misure di sostegno al reddito in costanza di rapporto di lavoro previste dal decreto Cura Italia

Articoli	Stime della platea dei beneficiari	Stime degli oneri per il 2020
Art. 19 - Norme speciali in materia di trattamento ordinario di integrazione salariale e assegno ordinario	- 89.300 CIGO non coperte - 121.410 nuove CISOA - 324.000 lavoratori coperti	CIGO e CISOA per 359,2 milioni di euro FIS per 723 milioni di euro FIS >15 dipendenti per 128 milioni di euro Altri Fondi di solidarietà per 137 milioni di euro
Art. 21 - Trattamento di assegno ordinario per i datori di lavoro che hanno trattamenti di assegni di solidarietà in corso	da Fondi di solidarietà – Fondo di integrazione salariale (FIS)	Fondi di solidarietà bilaterale alternativi 80 milioni di euro
		Totale 1.427,2 milioni di euro
Art. 20 - Trattamento ordinario di integrazione salariale per le aziende già in Cassa integrazione straordinaria	190.000 lavoratori	338,2 milioni di euro
Art. 22 - Trattamenti di integrazione salariale in deroga	2.340.000 lavoratori	3.293,2 milioni di euro
Totale	3.064.710 individui	5.058,6 milioni di euro

Fonte: Relazione tecnica al decreto Cura Italia

Approfondendo la natura della terza tipologia di interventi (indennità, contributi e Fondo per il reddito di ultima istanza), si evidenzia come questi siano rivolti a una pluralità di figure professionali come commercianti, avvocati, architetti, partite IVA, dipendenti stagionali, del settore turistico, sportivo, agricolo, dello spettacolo, che mai precedentemente avevano sperimentato una così ampia emergenza reddituale, con una così evidente necessità di sostegno economico (tavola 3).

Tavola 3. Stime della platea dei beneficiari e degli oneri relativi alle diverse indennità e al Fondo per il reddito di ultima istanza previsti dal decreto Cura Italia

Articoli	Stime della platea dei beneficiari	Stime degli oneri per il 2020 (un mese di copertura)
Art. 27 - Indennità professionisti e lavoratori con rapporto di collaborazione coordinata e continuativa	339.000 collaboratori	203,4 milioni di euro
Art. 28 - Indennità lavoratori autonomi iscritti alle Gestioni speciali dell'Ago	- 350.000 lavoratori autonomi iscritti alle Gestioni CDCM (coltivatori diretti, coloni e mezzadri) - 1.405.000 iscritti alla Cassa artigiani - 1.845.000 iscritti alla Cassa commercianti Totale: 3.600.000 persone	2.160 milioni di euro
Art. 29 - Indennità lavoratori stagionali del turismo e degli stabilimenti termali	173.000 individui	103,8 milioni di euro
Art. 30 - Indennità lavoratori del settore agricolo	660.000 operai agricoli a tempo determinato	396 milioni di euro
Art. 38 - Indennità lavoratori dello spettacolo	81.000 lavoratori con contratto non a tempo indeterminato	48,6 milioni di euro
Art. 44 - Istituzione del Fondo per il reddito di ultima istanza a favore dei lavoratori danneggiati dal Covid-19	Sostegno a professionisti ordinisti e altri esclusi dall'indennizzo di 600 euro, per un totale di 500.000 persone	300 milioni di euro
Art. 96 - Indennità collaboratori sportivi	83.000 individui	50 milioni di euro
Art. 119 - Contributo per i magistrati onorari in servizio	5.400 magistrati onorari in servizio	3,24 milioni di euro
Totale	5.441.400 individui	3.265,04 milioni di euro

Fonte: per gli artt. 27, 28, 29, 30, 38, 44 (solo relativamente all'onere) e 119 si è fatto riferimento alla Relazione tecnica al decreto Cura Italia; per il 44 (solo relativamente alla platea) e il 96 alle stime pubblicate dal Ministero dell'Economia e delle finanze (<https://bit.ly/2WpfamO>)

I modelli di allocazione reddituale pubblica generalizzata

La terza categoria di interventi, le indennità e il Fondo per il reddito di ultima istanza, è definibile come azione di allocazione pubblica reddituale generalizzata e trasversale rispetto alla posizione e alla relazione lavorativa. Un'allocazione pubblica di reddito generalizzata è potenzialmente rappresentabile all'interno di tre differenti tipologie di interventi: un reddito minimo garantito, un reddito di base universale, un reddito di base parziale (tavola 4). Ciascuna delle tre azioni, infatti, fornisce un'allocazione reddituale pubblica trasversale alla posizione e relazione lavorativa (autonomi, dipendenti, occupati, disoccupati), offrendo quote di sostegno che possono assumere o una dimensione finanziaria simile, nel caso del reddito di base, o disomogenea, nel caso del reddito minimo¹.

In particolare, solo la definizione di reddito di base universale non presuppone che l'importo debba essere erogato per coprire i bisogni fondamentali o emergenziali dei beneficiari, né

¹ La quota di sostegno finanziario erogata ai beneficiari dal reddito minimo rappresenta, infatti, la differenza tra una soglia critica X (ad esempio la soglia di povertà) e il reddito del richiedente, cosicché il reddito minimo diventa massimo e uguale a X solo se il reddito del richiedente è zero.

che debba limitarsi a questo. Il reddito minimo e il reddito di base parziale, invece, assumono, la condizione di povertà o di carenza reddituale emergenziale, come punto di riferimento per la definizione della platea dei beneficiari e la funzione della misura.

Tavola 4. Modelli di allocazione reddituale pubblica generalizzata

Tipologia di sostegno reddituale	Condizionato a percorsi di attivazione obbligatori	Tipologia di beneficiari	Means test	Importo erogato	Modalità di richiesta	Perdita del sussidio con nuova occupazione
Reddito minimo/Rdc	Sì	Nucleo familiare	Reddito / Patrimonio	Importo stabilito dalla differenza tra una soglia critica e reddito e patrimonio	ISEE	Sì
Reddito di base universale	No	Individuo	Nessuno	Intero importo individuato	Nessuna, concesso in automatico	No
Reddito di base parziale	No	Individuo	Reddito	Intero importo sotto la soglia critica individuata	Autocertificazione di carenza reddituale	No, solo per il periodo di vigenza del PBI

Le indennità trasversali implementate nel decreto Cura Italia sembrano raffigurabili all'interno della tipologia relativa al reddito di base parziale (PBI – *partial basic income*). Diverse sono le ragioni di tale rappresentazione. Prioritariamente perché l'allocazione non è universale, ma solo rivolta a soggetti specificatamente individuati, sottoposti a una carenza reddituale legata all'emergenza sanitaria. Inoltre tale sostegno è evidentemente incondizionato e basato su un'autocertificazione di carenza reddituale. Risulta poi una misura individuale, non soltanto perché viene erogato singolarmente ad ogni persona, ma anche perché l'importo del reddito non viene affatto intaccato dallo stato civile del beneficiario. È interessante evidenziare come per alcuni soggetti beneficiari delle indennità, collaboratori e dipendenti, gli interventi risultino modulabili con altre forme di protezione sociale precedentemente evidenziate (NASpl, DIS-COLL). Mentre gli stessi non risultano cumulabili con il Reddito di cittadinanza minimo condizionato (decreto-legge 28 gennaio 2019, n. 4).

Le indennità sono classificabili come un reddito di base parziale anche perché percepibili da soggetti occupati, anche se gravati dalla crisi, e definite da una quota finanziaria simile per tutti i beneficiari. Inoltre, le indennità previste non risultano incluse nella base imponibile e sono, quindi, esenti da ogni forma di tassazione. Per tali ragioni, il complesso delle misure di indennità e bonus sembra indirizzarsi verso un particolare modello di *partial basic income* sperimentato in Finlandia. Qui la quota reddituale è di circa 600 euro ed è riservata a tutti i soggetti che attestano una fase di carenza reddituale. È una struttura di protezione sociale in cui il reddito di base parziale è una condizione compensativa delle quote reddituali perse nelle fasi transizionali, emergenziali.

Gli interventi effettivi e potenziali delle indennità emergenziali nel tempo

Le indennità previste dal decreto Cura Italia sono nate per ragioni strettamente collegate alla fase emergenziale. Gli esempi di altre crisi del recente passato hanno evidenziato come i contesti in cui i sistemi sanitari e di protezione sociale offrono una copertura di tipo

universale siano meglio preparati ad affrontare le emergenze e il loro impatto socio-economico. Se da una parte la crisi sanitaria ha interrotto le traiettorie economiche e sociali, dall'altra sembra aprire opportunità per riflettere su come rafforzare i sistemi di protezione sociale e gli investimenti nella sanità, con una visione prospettica più ampia.

In risposta all'emergenza gli interventi nei diversi Paesi hanno riguardato per il 50% l'introduzione di nuovi programmi o benefit e per il 27% la rivisitazione di programmi già esistenti, ma guardando alle specifiche misure rispetto alla funzione sociale, quella maggiormente presente è quella relativa alle indennità e sovvenzioni speciali².

Le esperienze internazionali mostrano anche come sia importante far leva su strumenti di protezione già esistenti e allo stesso tempo emerge anche una sorta di tollerabilità di alcuni usi impropri delle misure dedicate, che in tempi 'normali' non sarebbero accettati.

L'Italia in questo quadro ha sostanzialmente introdotto nuovi programmi o benefit e rafforzato – per alcuni versi 'semplificato' – programmi già esistenti (come nel caso dell'eliminazione della condizionalità), applicando per lo più il principio dell'espansione orizzontale e ampliando il numero di individui coperti e sostenuti da programmi di welfare, modificando le regole di eleggibilità.

Tuttavia, la fase di emergenza non sembra terminare nel brevissimo periodo e le misure adottate richiederebbero un loro prolungamento (se non un ampliamento considerando le platee ancora escluse dal provvedimento). Da questo punto di vista è possibile stimare il costo degli interventi del decreto Cura Italia (tavola 5) ipotizzando un'estensione massima dei sostegni fino a dodici mesi, chiaramente non considerando ipotesi di ampliamento delle misure. In questo caso il costo delle indennità dell'intervento riferito alle misure del decreto ammonterebbe intorno ai 39 miliardi di euro, tenendo conto solo delle stime dell'impegno finanziario relative alle indennità e al Fondo per il reddito di ultima istanza. In tal senso, considerando anche i costi annuali di una misura strutturale di reddito minimo garantito come il Reddito di cittadinanza (Rdc), l'insieme delle diverse misure di allocazione pubblica generalizzata tra interventi emergenziali e strutturali, si attesterebbero intorno ai 44 miliardi di euro, per una copertura di una platea complessiva di circa 8 milioni di individui.

Tavola 5. Stima complessiva annuale della platea dei beneficiari e degli oneri relativi alle indennità e al Fondo per il reddito di ultima istanza (PBI) contenuti nel decreto Cura Italia e beneficiari Rdc/Pdc (RMG)

Misure	Stime della platea dei beneficiari	Stime degli oneri per dodici mesi di copertura
Decreto Cura Italia (indennità e Fondo per il reddito di ultima istanza)	5.441.400 individui	3.265,04 milioni di euro x 12 = 39.180,48 milioni di euro
Reddito di cittadinanza (Rdc) e Pensione di cittadinanza (Pdc)	2.408.463 percettori di Rdc 142.374 percettori di Pdc	5.365,4 milioni di euro
	Totale: 2.550.837 individui	

Fonte: per le misure del decreto Cura Italia: Relazione tecnica al decreto Cura Italia; per Rdc/Pdc, Inps – Osservatorio statistico (<https://bit.ly/2ZaQvV9>)

² Si veda ILO Social Protection Monitor on COVID-19 < <https://bit.ly/2Wr7qAG> >.

L'impianto schematico proposto rimane valido anche a seguito degli emendamenti applicati in sede di conversione del decreto Cura Italia che hanno sottolineato la necessità di intervenire ulteriormente al fine di ampliare le misure, sia rispetto alla loro durata, sia in riferimento agli importi erogati, anche per includere alcune categorie di lavoratori non contemplate. Nelle platee già considerate, infatti, non sono compresi i circa 850.000 lavoratori domestici non coperti da CIGO/CIGS. Inoltre, risultano esclusi dal decreto circa 1,1 milioni di lavoratori radicalmente discontinui (di cui circa il 70% è occupato al massimo per tre mesi) per i quali si stima che circa il 15% potrebbe già beneficiare dei trattamenti di disoccupazione. Infine, appaiono esclusi anche i lavoratori iscritti alla Gestione separata che non siano Co.co.co (200.000 amministratori di società) e i professionisti iscritti alle casse professionali per i quali è complessa una quantificazione.

Lo schema del nuovo decreto Rilancio sembra ricomprendere la gran parte dei soggetti esclusi, prevedendo misure sempre riferibili alle tre tipologie di interventi (sostegno in costanza di rapporti di lavoro, sostegno e reinserimento lavorativo, allocazione pubblica generalizzata di reddito), anche introducendo una nuova forma di allocazione reddituale generalizzata denominata Reddito d'emergenza (REM). Da una parte quindi, i trattamenti di integrazione salariale in costanza del rapporto di lavoro verranno così estesi per altre nove settimane mentre le indennità di 600 euro per altri due mesi. Dall'altra, il REM verrà riconosciuto per due mensilità ai nuclei familiari non coperti dagli ammortizzatori sociali con un accredito che varia da 400 a 800 euro a seconda dei componenti del nucleo. Viene inoltre riconfermata la sospensione delle condizionalità del Reddito di cittadinanza per altri due mesi. Nel nuovo decreto sono, infine, previste misure di tutela per lavoratori domestici (colf e badanti) con un'indennità destinata alle circa 850 mila lavoratrici domestiche regolari, che sarà pari a 500 euro per due mensilità.

In conclusione, un aspetto che appare utile sottolineare è quello relativo alla necessità di un'analisi complessiva delle misure di allocazione reddituale attuate. Il perdurare di differenti sistemi di sostegno reddituale generalizzato nel tempo potrebbe infatti produrre effetti differenziati e disomogenei.

Alcuni diritti riservati (2020) (INAPP)

Quest'opera è rilasciata sotto i termini della licenza Creative Commons.

Attribuzione - Non Commerciale - Condividi allo stesso modo 4.0 - Italia License.

ISSN 2533-3003



I *Policy Brief* dell'INAPP offrono spunti di riflessione tratti dai temi di ricerca e di analisi realizzati dall'Istituto, a supporto delle politiche pubbliche.

La collana INAPP *Policy Brief* è a cura di Claudio Bensi.

Per info: stampa@inapp.org - www.inapp.org

