

Fondo per il Reddito di Ultima Istanza per lavoratori e professionisti iscritti agli enti di previdenza obbligatoria

SOMMARIO: **1.** Premessa. – **2.** Art. 44 Decreto-Legge n. 18 del 17 marzo 2020. – **3.** Decreto Interministeriale del 28 marzo 2020. – **4.** Art. 34 Decreto-Legge n. 23 dell'8 aprile 2020. – **5.** Conclusioni

1. Premessa

L'intera popolazione mondiale, in poco meno di due mesi, è stata costretta a fronteggiare una pandemia dilagante¹, unica per velocità di diffusione e tasso di letalità², probabilmente in un primo momento sottovalutata, che sta mettendo in ginocchio l'economia globale ed i sistemi sanitari di tutti i paesi colpiti.

La *ratio* degli interventi legislativi giuslavoristici emanati per il contenimento dell'emergenza epidemiologica è senza dubbio quella di coniugare la necessità della prosecuzione dell'attività lavorativa, quantomeno nei servizi ritenuti essenziali, con la garanzia di condizioni di salubrità e sicurezza degli ambienti di lavoro e delle modalità lavorative, incentivando quanto più possibile il ricorso allo *smart working* e prevedendo una serie di misure speciali quali indennità, congedi e ammortizzatori sociali³.

In tale ottica è stato dapprima emanato il Protocollo condiviso di regolamentazione delle misure per il contrasto e il contenimento della diffusione del virus Covid-19 negli ambienti di lavoro con l'obiettivo di *“fornire indicazioni operative finalizzate a incrementare, negli ambienti di lavoro non sanitari, l'efficacia delle misure precauzionali di contenimento adottate per contrastare l'epidemia di Covid-19”* e successivamente il D.L. 17 marzo 2020, n. 18 (c.d. *“Cura Italia”*) che, per quel che qui rileva, ha introdotto strumenti di sostegno economico per le famiglie, i lavoratori e le imprese quali, a titolo esemplificativo, trattamenti di integrazione salariale in deroga, congedi parentali, *voucher baby-sitter*, rimodulazione dei permessi per la L. n. 104/1992, tutela dei liberi professionisti e dei lavoratori autonomi.

2. Art. 44 Decreto-Legge n. 18 del 17 marzo 2020

L'art. 44 del Decreto *“Cura Italia”* rappresenta una norma di chiusura del più ampio sistema di indennità e sostegni al reddito messo in campo dal Governo, in favore dei lavoratori autonomi⁴ e dei lavoratori di particolari settori gravemente colpiti dall'emergenza epidemiologica,⁵ per tentare di

* Avvocato del Foro di Roma - Dottoranda di Ricerca in Diritto del lavoro - Università di Roma Tor Vergata.

¹ L'11 marzo 2020 l'Organizzazione Mondiale della Sanità (OMS) ha dichiarato che il focolaio internazionale di infezione da coronavirus Covid-19 può essere considerato una pandemia.

² In Italia, alla data del 24 aprile 2020, sono 192.994 i contagi totali dall'inizio della pandemia: le persone attualmente positive sono 106.527, 25.969 deceduti e 60.498 guariti. Dati forniti dal Ministero della Salute www.salute.gov.it.

³ Sul punto A. MARESCA, *Il diritto del lavoro al tempo del Covid-19*, editoriale 1° aprile 2020 in federalismi.it.

⁴ L'art. 27 D.L. n. 18/2020 riconosce un'indennità ai liberi professionisti titolari di partita iva attiva alla data del 23 febbraio 2020 e ai lavoratori titolari di rapporti di collaborazione coordinata e continuativa attivi alla medesima data, iscritti alla Gestione separata, non titolari di pensione e non iscritti ad altre forme di previdenza obbligatoria.

L'art. 28 D.L. n. 18/2020 si occupa, invece, dei lavoratori autonomi iscritti alle gestioni speciali dell'AGO, non titolari di pensione e non iscritti ad altre forme previdenziali obbligatorie.

⁵ L'art. 29 D.L. n. 18/2020 si occupa dei lavoratori stagionali del turismo e degli stabilimenti termali, l'art. 30 D.L. 18/2020 prevede un'indennità per i lavoratori del settore agricolo mentre l'art. 38 riguarda i lavoratori dello spettacolo.

arginare gli effetti e le conseguenze, potenzialmente devastanti, del *lockdown* disposto sull'intero territorio nazionale.

La norma in esame prevede l'istituzione di un Fondo per il reddito di ultima istanza⁶ genericamente destinato ai «*lavoratori danneggiati dal virus Covid-19*», dunque in favore di quei lavoratori che a causa dell'emergenza abbiano cessato, ridotto o sospeso la loro attività o il loro rapporto di lavoro, con specifico riferimento, al secondo comma, ai professionisti iscritti agli enti di diritto privato di previdenza obbligatoria di cui ai decreti legislativi 30 giugno 1994 n. 509⁷ e 10 febbraio 1996 n. 103 disponendo che sia il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali di concerto con il Ministero dell'Economia e delle Finanze a definire, con decreto, i criteri e le modalità di attribuzione della suddetta indennità.

3. Decreto Interministeriale del 28 marzo 2020

I requisiti di accesso e le modalità di erogazione dell'indennità per i liberi professionisti iscritti agli enti di diritto privato di previdenza obbligatoria sono stati individuati e disciplinati dal Decreto Interministeriale del 28 marzo 2020 con il dichiarato obiettivo di garantire a tale tipologia di lavoratori un beneficio di importo pari a quello fissato per i lavoratori appartenenti ad altre categorie.⁸

La quota parte del Fondo di cui all'art. 44, D.L. 18/2020 destinata ai lavoratori iscritti ad enti di previdenza obbligatoria è stata fissata in euro 200 milioni per l'anno 2020.

Il Decreto ha previsto il riconoscimento di un'indennità, per il mese di marzo, pari ad euro 600⁹ in favore dei lavoratori che, nell'anno di imposta 2018, abbiano percepito un reddito complessivo, al lordo dei canoni di locazione di cui all'art. 3, D.Lgs. n. 23/2011 (cedolare secca) e dell'art. 4, D.L. n. 50/2017 (locazioni brevi), non superiore ad euro 35.000 e la cui attività abbia subito limitazioni a causa dei provvedimenti restrittivi emanati in conseguenza dell'emergenza epidemiologica; nonché in favore dei lavoratori che, nel medesimo anno di imposta 2018, abbiano percepito un reddito complessivo, anche in questo caso al lordo dei canoni di locazione, compreso tra i 35.000 e i 50.000 euro a condizione che abbiano *cessato, ridotto o sospeso* la loro attività autonoma o professionale in conseguenza dell'emergenza Covid-19. A ben vedere è singolare la scelta di prendere quale riferimento per poter accedere all'indennizzo non solo il solo reddito professionale, bensì il reddito al lordo dei canoni di locazione, nonostante l'indennità in questione sia dichiaratamente uno strumento di sostegno al reddito di lavoratori autonomi o professionisti che a causa delle restrizioni imposte per il contenimento del contagio abbiano visto quasi azzerarsi le possibilità di lavoro ed i relativi guadagni.

⁶ Fondo istituito nello stato di previsione del Ministero del lavoro e delle politiche sociali nel limite di spesa di 300 milioni di euro per l'anno 2020.

⁷ Elenco A, allegato al D.Lgs. n. 509 del 30 giugno 1994 “*Enti gestori di forme di previdenza e assistenza obbligatorie da trasformare in persone giuridiche private*”: Cassa nazionale di previdenza e assistenza avvocati e procuratori legali; Cassa di previdenza tra dottori commercialisti; Cassa nazionale previdenza e assistenza geometri; Cassa nazionale previdenza e assistenza ingegneri e architetti liberi professionisti; Cassa nazionale del notariato; Cassa nazionale previdenza e assistenza ragionieri e periti commerciali; Ente nazionale di assistenza per gli agenti e i rappresentanti di commercio (ENASARCO); Ente nazionale di previdenza e assistenza consulenti del lavoro (ENPACL); Ente nazionale di previdenza e assistenza medici (ENPAM); Ente nazionale di previdenza e assistenza farmacisti (ENPAF); Ente nazionale di previdenza e assistenza veterinari (ENPAV); Ente nazionale di previdenza e assistenza per gli impiegati dell'agricoltura (ENPAIA); Fondo di previdenza per gli impiegati delle imprese di spedizione e agenzie marittime; Istituto nazionale di previdenza dirigenti aziende industriali (INPDAI); Istituto nazionale di previdenza dei giornalisti italiani (INPGI); Opera nazionale assistenza orfani sanitari italiani (ONAOSTI).

⁸ Si rinvia sul punto ai contributi di G. G. CRUDELI e F. BELMONTE in *questo volume*.

⁹ Tale indennità non concorre alla formazione del reddito, ai sensi del D.P.R. 22 dicembre 1986, n. 917.

INDENNITÀ

L'art. 2 del Decreto Interministeriale, con riferimento ai professionisti percettori di un reddito compreso tra i 35.000 e i 50.000 euro, definisce cosa debba intendersi per cessazione, riduzione o sospensione dell'attività: la *cessazione* corrisponde alla chiusura della partita Iva nel periodo tra il 23 febbraio ed il 31 marzo 2020, mentre la *riduzione o sospensione* si verificano qualora vi sia una comprovata riduzione di almeno il 33 per cento del reddito del primo trimestre 2020 rispetto al reddito del primo trimestre 2019.¹⁰

Sono esclusi dalla platea degli aventi diritto i lavoratori che beneficino dei trattamenti di integrazione salariale e delle indennità di cui agli artt. 19, 20, 21, 22, 27, 28, 29, 30, 38 e 96 del D.L. 17 marzo 2020, n. 18, coloro i quali siano percettori del reddito di cittadinanza di cui alla legge 28 marzo 2019, n. 26, nonché i titolari di pensione.¹¹

4. Art. 34 Decreto-Legge n. 23 dell'8 aprile 2020

A decorrere dal 1° aprile 2020, sulla base di un *form* predisposto dai singoli enti previdenziali, i lavoratori autonomi e professionisti hanno inondato di domande le proprie casse di appartenenza.¹²

Gli elevatissimi numeri e la capienza limitata dei fondi per soddisfare le richieste dei lavoratori hanno spinto il Governo ad intervenire ulteriormente sul punto ed a varare misure restrittive che, in modo non discriminatorio e quanto più possibile oggettivo, limitassero la platea dei soggetti destinatari dell'indennità di cui all'art. 44 D.L. n. 18/2020.

In tale ottica selettiva l'art. 34 del D.L. 8 aprile 2020, n. 23 rubricato "*Divieto di cumulo pensioni e redditi*" ha specificato che i professionisti beneficiari dell'indennità sono i soli "*non titolari di trattamento pensionistico e iscritti in via esclusiva*". Vi è da chiedersi se la scelta di escludere un numero rilevante di professionisti iscritti alle casse di previdenza obbligatoria e, contestualmente per le ragioni più disparate, iscritti alla gestione separata INPS, sia stata mirata o sia stata piuttosto il frutto di una legislazione di emergenza, adottata in tempi brevi, che inevitabilmente lascia dietro di sé dubbi, incertezze e disuguaglianze¹³.

All'indomani dell'entrata in vigore del Decreto Liquidità le casse di previdenza obbligatoria sono state costrette a modificare il *form* predisposto per la presentazione della domanda e a chiedere

¹⁰ La riduzione reddituale anzidetta va calcolata secondo il principio di cassa come differenza tra i ricavi e i compensi percepiti e le spese sostenute nell'esercizio dell'attività (art. 2, comma 1, lett. b, ultimo periodo Decreto Interministeriale 28 marzo 2020).

¹¹ Art. 3, comma 3, Decreto Interministeriale del 28 marzo 2020.

¹² Dati del Corriere della Sera da www.corriere.it aggiornati al 14 aprile 2020:

- Avvocati 136.095 richieste. Il totale degli avvocati iscritti all'ordine (inclusi pensionati attivi) è di circa 245 mila.
- Geometri quasi 50 mila domande. Gli iscritti all'ordine sono poco più di 80 mila.
- Commercialisti circa 27 mila domande. Gli iscritti sono 70 mila.
- Consulenti del lavoro quasi 10 mila domande. Gli iscritti alla cassa previdenziale sono 25 mila.
- Giornalisti - L'ente (Inpgi 2) ha ricevuto 9.800 domande. Tra professionisti (29.235) e pubblicisti (74.835) nel 2019 risultavano circa 100 mila iscritti all'Albo professionale.
- Ingegneri e architetti 97mila richieste di indennizzo.
- Medici e odontoiatri - La richiesta può essere avanzata solo dai medici liberi professionisti: l'Enpam, ha già firmato il mandato per 20.515 assegni, restano ancora circa 4.800 richieste da soddisfare.
- Notai le domande pervenute 387.
- Periti industriali circa 4.500 domande.
- Psicologi a metà aprile quasi 40 mila domande.
- Veterinari le istanze pervenute sono 14.500.
- Farmacisti circa 2.500 domande.
- Biologi oltre 9.000 richieste.

¹³ Sul punto è critica la posizione dell'AdEPP - associazione degli enti di previdenza privati italiani, espressa con il comunicato del 22 aprile 2020 "Ancora troppi professionisti esclusi dagli aiuti" su <http://www.adepp.info>.

ai professionisti che avessero già inoltrato l'istanza di fornire una dichiarazione integrativa, con notevoli ritardi sulla liquidazione e necessità di dover riesaminare tutta la documentazione.

È evidente che l'intervento del D.L. n. 23/2020, forse involontariamente, abbia aperto più interrogativi di quanti fosse possibile immaginare: l'iscrizione in via esclusiva alla cassa di previdenza obbligatoria deve riguardare l'intera vita professionale? O è sufficiente non avere una posizione attiva al momento della presentazione della domanda? Inattiva da quando? L'esclusività è intesa in senso assoluto o vi sono dei limiti quantitativi? L'iscrizione ad altra forma di previdenza, ad esempio, per i dottorandi di ricerca percettori di una borsa di studio conferita dall'Università li esclude dalla platea dei beneficiari dell'indennità nonostante la borsa di studio sia un emolumento non assoggettato all'imposta sul reddito delle persone fisiche che non concorre alla formazione del reddito? Anche i percettori di pensioni di invalidità e reversibilità devono intendersi esclusi?

Le casse di previdenza hanno tentato di districarsi nel groviglio normativo frutto di una legislazione d'emergenza compulsiva, stratificata a più livelli, adoperandosi per fornire risposte ai propri iscritti.

Cassa Forense ha dovuto fronteggiare la problematica, per nulla irrilevante, degli avvocati che precedentemente all'iscrizione obbligatoria alla Cassa, disposta con la L. n. 247/2012, erano iscritti volontariamente o coattivamente alla Gestione Separata INPS.

Il criterio dirimente, che ha aperto uno spiraglio anche per le posizioni di coloro i quali fossero in precedenza iscritti alla gestione separata per altro ordine di ragioni (co.co.co., collaboratori universitari, titolari di contratti di insegnamento) è quello dell'attualità dell'iscrizione a condizione che, al momento, non svolgano altre attività compatibili e per le quali venga versata altrove la contribuzione.¹⁴

Sebbene debba apprezzarsi lo sforzo interpretativo e la volontà di colmare un vuoto legislativo non possiamo non segnalare, anche in questo caso, l'indeterminatezza del criterio utilizzato: la locuzione "*priva del carattere di attualità*" non rappresenta un parametro oggettivo e non individua una data convenzionale a partire dalla quale la posizione previdenziale possa intendersi come "dormiente" dando certezza ai professionisti di poter presentare la domanda per la tanto agognata indennità.

All'opposto è stata definitivamente risolta l'incertezza relativa ai professionisti neo-iscritti alle casse (anni 2019 e 2020). In un primo momento, il riferimento alla dichiarazione dei redditi relativa all'anno d'imposta 2018 era stato interpretato come requisito necessario e conseguentemente aveva fatto dubitare che i nuovi iscritti, non avendo prodotto alcun reddito professionale in quell'anno d'imposta e non avendo presentato la relativa dichiarazione dei redditi, potessero accedere al sostegno economico.

Una simile interpretazione avrebbe condotto al paradosso escludendo i soggetti che, non potendo vantare di un portafoglio clienti consolidato, con ogni probabilità, stanno maggiormente soffrendo la crisi economica generata dall'emergenza epidemiologica.

Il Ministero del Lavoro ha fugato ogni perplessità chiarendo che l'indennità potrà essere riconosciuta anche in favore di quei lavoratori autonomi e professionisti che, in quanto iscritti agli enti previdenziali di appartenenza durante l'anno 2019 o nei primi mesi del 2020, non possano vantare per l'anno di imposta 2018 un reddito derivante dall'esercizio della professione, a condizione

¹⁴ Comunicato Cassa Forense "*REDDITO DI ULTIMA ISTANZA - A proposito dell'esclusività di iscrizione: Gli avvocati che precedentemente alla iscrizione obbligatoria a Cassa Forense, disposta con la L. 247/2012, erano iscritti volontariamente o coattivamente alla Gestione Separata INPS, pur conservando una "posizione previdenziale" priva del carattere di attualità in quella gestione e a condizione che non svolgano altre attività compatibili e per le quali venga versata altrove la contribuzione, hanno in Cassa Forense l'unica gestione previdenziale e, pertanto, possono presentare o integrare la domanda di accesso al bonus di € 600,00 previsto per gli iscritti alle casse di previdenza private*".

che gli stessi abbiano percepito, in quello stesso anno, un reddito complessivo non superiore a 35.000 euro, ovvero compreso tra i 35.000 e i 50.000 euro.¹⁵

5. Conclusioni

È doveroso segnalare che non tutti i quesiti abbiano trovato una risposta ed alcuni professionisti, nell'incertezza, abbiano preferito rinunciare all'indennità pur di non incorrere in sanzioni penali conseguenti a false (involontarie) dichiarazioni.

Era inevitabile e fisiologico che da qualche parte si dovesse tagliare ma probabilmente, ad avviso di chi scrive, una sforbiciata così netta ha tradito la stessa *ratio* dell'intervento legislativo emergenziale.

Se da un lato era pressoché impossibile tenere conto delle infinitesimali combinazioni verificabili nella realtà, dall'altro le norme restrittive avrebbero dovuto ponderare con maggior attenzione la platea degli esclusi.¹⁶ Ad esempio, è irragionevole, per non dire discriminatorio, aver escluso dall'alveo dei beneficiari i percettori di pensioni di invalidità o di reversibilità, che nella maggior parte dei casi rappresentano un minimo sostegno economico, il cui unico scopo è quello di ristorare un pregiudizio subito dall'individuo.¹⁷

Con il passare dei giorni le casse di previdenza, rispettando l'ordine cronologico di presentazione delle domande, hanno liquidato i primi pagamenti denunciando, al contempo, l'incapienza del Fondo e la conseguente impossibilità di provvedere al soddisfacimento di tutte le richieste ricevute.¹⁸ Ciononostante il Governo è al lavoro sulle nuove misure del decreto aprile e si ragiona su un *bonus* di 800 euro per le mensilità di aprile e maggio in favore di lavoratori autonomi, professionisti e partite iva.

È innegabile che la situazione che stiamo vivendo sia a dir poco eccezionale e abbia colto impreparati tutti i paesi del mondo ma è altrettanto vero che dovremo imparare a convivere con eventi del genere e, d'ora in poi, dovremo essere in grado di adottare misure emergenziali quanto più possibile idonee a bilanciare gli interessi di rango costituzionale in gioco: da un lato il diritto alla salute dall'altro il diritto al lavoro.¹⁹

Era auspicabile che il legislatore, in sede di conversione, accogliesse le numerosissime sollecitazioni ed intervenisse per dissipare le zone d'ombra da più fonti evidenziate ma la Legge di conversione n. 27/2020 ha lasciato immutato l'art. 44 del Decreto "Cura Italia" con tutte le conseguenti perplessità applicative.

¹⁵ Sul punto il chiarimento del Ministero del Lavoro "Giovani iscritti alle Casse Professionali: accesso all'indennità prevista dall'art.44 del Decreto-legge 18/2020.

Il parametro reddituale in base al quale verificare la sussistenza del diritto alla richiamata indennità è rappresentato, dunque, dal "reddito complessivo" percepito per l'anno di imposta 2018; tale reddito può non coincidere, pertanto, con il solo reddito derivante dall'esercizio della professione. ... Pertanto, nulla osta alla concessione del beneficio anche ai neo iscritti che non abbiano maturato reddito professionale nel 2018, purché abbiano un reddito da lavoro complessivo entro i limiti indicati dal D.L. del 28 marzo 2020".

¹⁶ Comunicato Cassa Forense del 22 aprile 2020: "Nelle prossime ore L'Adepp provvederà a sollecitare ancora una volta il Ministero del Lavoro per [...] porre rimedio alla già segnalata iniquità dell'esclusione dal beneficio dei titolari di pensione d'invalidità, reversibilità e indirette, nonché del criterio di "esclusività" di iscrizione ad una Cassa professionale, introdotto dall'art. 34 del D.L. 8 aprile 2020, n. 23".

¹⁷ M. VICINANZA, *I criteri valutativi dell'invalidità civile: D.M. 5 febbraio 1992*, in R. STAIANO e V. TURCO *Invalidità civile disabilità ed handicap*, Santarcangelo di Romagna, 2012.

¹⁸ A titolo esemplificativo la Cassa Forense ha dichiarato di aver potuto liquidare le sole istanze presentate fino alle ore 17.00 del 2 aprile 2020 (oltre 102.000) e che le restanti 30.000 domande sono prive di copertura.

¹⁹ E. BALBONI, *Il "diritto al lavoro" da principio fondamentale a diritto fondamentale: propaggine estrema del costituzionalismo ad impronta personale e sociale*, in *Lav. dir. Eur.*, 2018, 2.