

Welfare e lavoro nella emergenza epidemiologica

Contributo sulla nuova questione sociale

a cura di

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

Volume V

Le sfide per le relazioni industriali

a cura di

Michele Tiraboschi, Francesco Seghezzi

ADAPT
LABOUR STUDIES
e-Book series
n. 93

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

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

a cura di

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

Volume V

Le sfide per le relazioni industriali

a cura di

Michele Tiraboschi, Francesco Seghezzi

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

Il sistema delle fonti alla prova della emergenza sanitaria: una prospettiva giuslavoristica e di relazioni industriali

di Emanuele Dagnino

Abstract – La gestione dell'emergenza sanitaria ha comportato un profluvio di fonti normative e di prassi amministrativa adottate a diversi livelli e secondo diverse procedure. Al di fuori di un interesse giuspubblicistico rispetto ai complessi rapporti tra le fonti utilizzate per far fronte all'emergenza, il contributo approfondisce le scelte di politica del diritto che hanno interessato il tema del lavoro. In tale prospettiva il rapporto tra fonti è analizzato con specifico riferimento alle modalità di gestione del rischio e, in particolare, rispetto alla dimensione del coinvolgimento delle parti sociali. Gli interventi normativi sono, quindi, valutati in termini di decisionismo, partecipazione e sussidiarietà nella gestione dei rischi ricadenti sul mondo del lavoro, così da valutare quale sia stata l'opzione di politica del diritto prevalente rispetto al coinvolgimento delle parti sociali nella gestione della nuova questione sociale determinata dalla emergenza pandemica. L'applicazione di questo modello di analisi offre spunti di interesse generale rispetto al c.d. società del rischio e ai suoi risvolti nel campo del diritto del lavoro.

Abstract – Health emergency management has led to the adoption of many measures of various kinds, at different levels and according to different procedures. Avoiding dealing with the complex relationships between regulatory sources, the contribution explores in depth the political choices relating to the work-related issue. In this perspective, the relationship between sources is analysed regarding risk management methods and, in particular, with regard to social partner involvement. Regulatory interventions are, therefore, assessed in terms of decision making, participation and subsidiarity in the management of risks affecting the world of work. In this way, it is possible to assess the prevailing legal policy option with respect to the involvement of the social partners in the management of the pandemic. The application of this analysis model is useful to reflect on the so-called risk society and its labour law.

Sommario: 1. Le fonti del diritto dell'emergenza tra decisionismo, partecipazione e sussidiarietà. – 2. Richiami, rinvii, appropriazioni e mancanze: il controverso rapporto con il diritto delle relazioni industriali. – 3. Conclusioni: quale strategia di gestione dell'emergenza dietro un quadro frammentario?

1. Le fonti del diritto dell'emergenza tra decisionismo, partecipazione e sussidiarietà

Come è emerso all'interno delle precedenti sezioni di questo commentario, la gestione dell'emergenza sanitaria legata alla diffusione del Coronavirus è stata caratterizzata, con riferimento alle tematiche lavoristiche così come rispetto agli altri mol-

teplici aspetti, da un profluvio di fonti normative e di prassi amministrativa adottate a diversi livelli territoriali (nazionale, regionale e locale), da molteplici soggetti e secondo procedure differenti. I costituzionalisti hanno da subito posto l'attenzione sulle scelte governative rispetto alle modalità di attuazione e alle fonti del diritto dell'emergenza: più che sui profili dell'esercizio delle competenze tra Stato e Regione ⁽¹⁾, la riflessione gius-pubblicistica si è concentrata in maniera particolare sull'(ab)uso della decretazione del Presidente del Consiglio dei Ministri, che rispetto alla strada della decretazione d'urgenza ai sensi dell'art. 77 Cost. prescinde dal vaglio del Presidente della Repubblica e preclude un incisivo intervento della dialettica parlamentare, sottolineando come, per tale tramite, si sia intervenuti in direzione limitativa di diritti e libertà dei cittadini che trovano copertura costituzionale ⁽²⁾. Premesso che tali limitazioni intervengono anche nello specifico ambito di interesse del diritto del lavoro – incidendo sulla libertà di iniziativa economica privata di cui all'art. 41 Cost., ma anche indirettamente sul diritto al lavoro di cui all'art. 4 – non interessa ai fini del contributo indagare i profili di (possibile) illegittimità costituzionale delle tecniche regolatorie di gestione dell'emergenza attuate dal governo, indagine che si lascia necessariamente agli esperti costituzionalisti. Interessa, piuttosto, con specifico riferimento al nodo lavoro, analizzare le scelte di politica del diritto che hanno orientato l'intervento governativo (nei decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri, così come nei decreti-legge) rispetto al rapporto tra le fonti.

In tale prospettiva, l'intervento governativo deve essere analizzato nella specifica dimensione del rischio, o meglio, della gestione del rischio. Il richiamo alla teorizzazione di Beck, operato ampiamente dalla dottrina ⁽³⁾, sembra particolarmente proficuo ai fini della individuazione dello strumento analitico per valutare l'attività governativa. Come è stato sottolineato: «L'epidemia da Covid 19 ci pone di fronte una realtà che, fin ora, avevamo fatto in modo di non vedere: viviamo in quella che Ulrich Beck chiama la “società globale del rischio”. Una società in cui, anche per effetto delle conseguenze indesiderate dell'azione umana, si moltiplicano i rischi, rispetto ai quali le nostre conoscenze sono insufficienti. Rischi finanziari, economici, con-

⁽¹⁾ Tra gli altri, cfr. U. ALLEGRETTI, E. BALBONI, *Autonomismo e centralismo nella lotta contro la pandemia coronavirus*, in [Forum di Quaderni Costituzionali – Rassegna](#), 2020, n. 1; C. PINELLI, *Il precario assetto delle fonti impiegate nell'emergenza sanitaria e gli squilibrati rapporti fra Stato e Regioni*, in *Astrid Rassegna*, 2020, n. 5; V. DI CAPUA, *Il nemico invisibile. La battaglia contro il Covid-19 divisa tra Stato e Regioni*, in [Federalismi.it](#), 20 maggio 2020; cui *adde* i contributi contenuti nella sezione *Forum. La gestione dell'emergenza sanitaria tra Stato, Regioni ed enti locali*, in *Diritti Regionali*, 2020, n. 1, pp. 353 ss.

⁽²⁾ Senza alcuna pretesa di completezza ed esaustività, si segnalano N. LUPO, [L'attività parlamentare in tempi di coronavirus](#), in [Forum di Quaderni Costituzionali – Rassegna](#), 2020, n. 2; C. TRIPODINA, *La Costituzione al tempo del Coronavirus*, in *Costituzionalismo*, 2020, n. 1, pp. 78-88; M. TRESCA, *Le fonti dell'emergenza. L'immunità dell'ordinamento al Covid-19*, in *Osservatorio AIC*, 2020, n. 3; M. LUCIANI, *Il sistema delle fonti del diritto alla prova dell'emergenza*, in *Consulta Online*, 11 aprile 2020; M. BELLETTI, *La “confusione” nel sistema delle fonti ai tempi della gestione dell'emergenza da Covid-19 mette a dura prova gerarchia e legalità*, in *Osservatorio AIC*, 2020, n. 3.

⁽³⁾ In molti hanno richiamato la teorizzazione di Beck sulla “società del rischio” (U. BECK, *La società del rischio: verso una seconda modernità*, Carocci, 2000) come criterio di analisi della emergenza e della sua gestione. Tra gli altri, oltre al contributo citato alla nota successiva, si vedano M. TIRABOSCHI, *L'emergenza sanitaria da Covid-19 tra codici ATECO e sistemi di relazioni industriali: una questione di metodo*, in questo volume, e A. BARONE, [Brevi riflessioni su valutazione scientifica del rischio e collaborazione pubblico privato](#), in [Federalismi.it](#), 13 marzo 2020.

nessi ai flussi migratori, al terrorismo globale, alle minacce per la salute derivanti dalle sempre più frequenti epidemie» (4). Collocato in questo orizzonte di senso, l'intervento governativo può allora essere valutato rispetto a tre declinazioni di analisi: quella del decisionismo/dirigismo, quella della partecipazione e quella della sussidiarietà.

Del decisionismo perché, come emerge dalla analisi di Beck, con il venir meno della possibilità di un calcolo razionale del rischio, in ragione dell'assenza di certezze e sufficienti conoscenze, «la politica [...] acquista un'importanza di rilievo per la valutazione dei rischi portando ad un aumento della regolamentazione», ma con la tendenza verso processi decisionali costruiti «in totale autonomia da *corporations*, scienziati, organi burocratici, svuotando così le istituzioni democratiche delle loro effettive competenze» (5).

Partecipazione e sussidiarietà sono, invece, il contraltare delle possibili tendenze ad una deriva dirigista o, quantomeno, decisionista nelle politiche di gestione dell'emergenza. La prima presuppone il coinvolgimento di diversi soggetti non soltanto nella fase di definizione concordata delle misure da attuare, ma anche in quella di valutazione del rischio rispetto ai suoi margini di incertezza. La seconda, invece, può essere intesa in una duplice prospettiva: con una interpretazione a-tecnica e meno incisiva, come il mero riconoscimento di un ruolo sussidiario (*recte* integrativo) di altri soggetti nella gestione dell'emergenza; con una interpretazione più pregnante nel senso del principio giuridico di sussidiarietà come limitazione dell'intervento statale laddove altri soggetti, pubblici o privati, individuali o collettivi, possano addivinare ad una regolazione efficace. Senza entrare nella *querelle* sull'effettivo riconoscimento nel diritto costituzionale italiano dell'esistenza del principio di sussidiarietà orizzontale sul piano normativo e, se del caso, della riconducibilità della contrattazione collettiva a tale principio (6), in una prospettiva giuslavoristica e di diritto delle relazioni industriali l'obiettivo di questo contributo è quello di valutare, secondo questi tre parametri, il modello di gestione dell'emergenza adottato dal legislatore con particolare riferimento al ruolo conferito alla azione delle parti sociali.

A questo fine, passaggio preliminare risulta essere una panoramica relativa allo spazio e alle modalità di intervento riconosciuti al sindacato da parte della decretazione d'urgenza e dei decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri così da provare ad individuare il disegno sottostante.

(4) G. PITRUZZELLA, [La società globale del rischio e i limiti alle libertà costituzionali. Brevi riflessioni a partire dal divieto di sport e attività motorie all'aperto](#), in *Giustizia Insieme*, 24 marzo 2020.

(5) L. NAPOLI, *La società dopo-moderna: dal rischio all'emergenza*, Morlacchi, 2007, p. 11. Sul punto si vedano anche le considerazioni di M. TIRABOSCHI, *op. cit.*, laddove richiama testualmente Beck, sulle derive dirigiste della politica di gestione del rischio.

(6) Per una approfondita analisi della questione si veda A. TROJSI, *Le fonti del diritto del lavoro tra Stato e regione*, Giappichelli, 2013, pp. 195 ss. Sulla contrattazione collettiva come «vera fonte tipica del diritto del lavoro in base al principio di sussidiarietà orizzontale», M. NAPOLI, *Le fonti del diritto del lavoro e il principio di sussidiarietà*, in *DLRI*, 2002, pp. 86-88.

2. Richiami, rinvii, appropriazioni e mancanze: il controverso rapporto con il diritto delle relazioni industriali

Dopo una fase di primo confronto con l'emergenza epidemiologica che, sui temi del lavoro, ha visto interventi limitati (sospensione attività produttive) ⁽⁷⁾ e promozione del lavoro agile ⁽⁸⁾ e unilateralmente decisi dal Governo ai sensi del d.l. n. 6/2020 e dei primi decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri attuativi (23 febbraio, 25 febbraio, 1° marzo, ma anche 5 marzo), è con il d.l. n. 9/2020, che si comincia ad interessarsi in maniera fondamentale del tema lavoro e, quindi, a confrontarsi con il ruolo delle parti sociali. Si tratta di interventi in materia di ammortizzatori sociali, che confluiranno poi nel c.d. decreto cura Italia (d.l. n. 23/2020 convertito dalla l. n. 27/2020) all'interno dei quali il ruolo dei sindacati viene richiamato da un lato, per escludere gli obblighi di informazione e consultazione ai fini dell'accesso al trattamento ordinario di integrazione salariale, dall'altro per stabilire il necessario accordo con le organizzazioni sindacali comparativamente più rappresentative ai fini del riconoscimento di trattamenti di integrazione salariale in deroga ⁽⁹⁾.

Dopo un successivo intervento, attuato nuovamente con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri ai sensi del d.l. n. 6/2020 (8 marzo), in cui il Governo torna ad interessarsi della tematica del lavoro ai fini della definizione delle misure di contrasto, reiterando la disciplina promozionale sul lavoro agile e promuovendo, sempre in via unilaterale, l'utilizzo di ferie e permessi, con il d.l. n. 14/2020 si torna a prevedere il coinvolgimento delle parti sociali con riferimento alle misure relative al rafforzamento del servizio sanitario nazionale e nello specifico, rispetto alla deroga ai limiti massimi d'orario di cui alla direttiva europea: in questo senso si prevede che misure appropriate di protezione siano assunte con «accordo quadro nazionale, sentite le rappresentanze sindacali unitarie e le organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative» ⁽¹⁰⁾.

Con il d.P.C.M. 11 marzo 2020 si prevede, invece, per la prima volta un ruolo attivo delle parti sociali nel contrasto alla diffusione del Coronavirus, stabilendo che per l'attuazione e predisposizione delle misure di contrasto rispetto alla diffusione nei luoghi di lavoro, siano «favorite, limitatamente alle attività produttive, intese tra organizzazioni datoriali e sindacali» ⁽¹¹⁾. Ai fini della attuazione di quanto previsto il Governo ha promosso l'adozione del *Protocollo condiviso di regolamentazione delle misure per il contrasto e il contenimento della diffusione del virus Covid-19 negli ambienti di lavoro* stipulato il 14 marzo e poi aggiornato il 24 aprile ⁽¹²⁾, cui ha poi provveduto a dare copertura normativa ⁽¹³⁾ con il d.P.C.M. 22 marzo 2020 ⁽¹⁴⁾ reiterandone, poi, l'obbligo di

⁽⁷⁾ Sul punto, si veda *supra* M. TIRABOSCHI, *op. cit.*

⁽⁸⁾ Si veda, tra i molti, M. BROLLO, *Il lavoro agile alla prova dell'emergenza epidemiologica*, nel volume I, sez. II, di quest'opera.

⁽⁹⁾ Si vedano gli artt. 13, comma 1, e 17 comma 1, del d.l. n. 9/2020.

⁽¹⁰⁾ Art. 13, comma 2, d.l. n. 14/2020.

⁽¹¹⁾ Art. 1, comma 1, n. 9.

⁽¹²⁾ Sui contenuti del Protocollo si veda *infra*, in questo volume, G. BENINCASA, M. TIRABOSCHI, *Covid-19: le problematiche di salute e sicurezza negli ambienti di lavoro tra protocolli condivisi e accordi aziendali*.

⁽¹³⁾ La dottrina giuslavoristica si è da subito interessata della natura giuridica del Protocollo, rilevando i possibili problemi di copertura della disciplina ivi prevista al di fuori dei soggetti aderenti alle confederazioni e organizzazioni datoriali firmatarie. Il Protocollo è stato adottato ai sensi dell'art. 1,

applicazione, insieme ad altri stipulati in sede ministeriale ⁽¹⁵⁾, nei successivi decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri (10 aprile, 16 aprile e seguenti), di attuazione del d.l. n. 19/2020 intervenuto per ridefinire le modalità di intervento per il tramite della decretazione del Presidente del Consiglio ⁽¹⁶⁾ e che contiene uno specifico richiamo ai Protocolli ⁽¹⁷⁾.

Nel frattempo, con il già richiamato decreto cura Italia, convertito con l. n. 27/2020, il Governo predispone un intervento complessivo di particolare impatto sui profili lavoristici, in cui confluiscono in parte anche i contenuti dei precedenti d.l. n. 9/2020 e n. 14/2020. Pur a fronte di un disposto normativo che interviene sul lavoro in maniera importante (es. licenziamenti, contratti a tempo determinato, lavoro agile) ⁽¹⁸⁾, non si riscontrano nel testo normativo ulteriori richiami o rinvii, oltre alle già menzionate previsioni con riferimento all'orario di lavoro del personale sanitario ⁽¹⁹⁾ e in materia di ammortizzatori sociali, recepite dai precedenti decreti-legge ⁽²⁰⁾.

Con il d.l. n. 23/2020, convertito con l. n. 40/2020, si torna, invece, a prevedere un ruolo attivo delle parti sociali e, in particolare, della contrattazione collettiva aziendale, laddove si prevede che «l'impresa che beneficia della garanzia assume l'impegno a

comma 1, n. 9, che nel prevedere la mera “promozione” della stipulazione di intese tra organizzazioni sindacali e datoriali non fornisce indicazioni particolarmente rilevanti. La natura trilaterale del Protocollo – che coinvolge, quindi, anche la firma da parte del Governo – inizialmente dubbia, emerge, chiaramente, dai successivi decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri che riconoscono espressamente quest'ultimo come soggetto firmatario. Sul punto si tornerà *infra*, § 3.

⁽¹⁴⁾ L'art. 1, comma 3, del d.P.C.M. 22 marzo 2020 prevede che «le imprese le cui attività non sono sospese rispettano i contenuti del protocollo condiviso di regolamentazione delle misure per il contrasto e il contenimento della diffusione del virus covid-19 negli ambienti di lavoro sottoscritto il 14 marzo 2020 fra il Governo e le parti sociali».

⁽¹⁵⁾ Ci si riferisce al «protocollo condiviso di regolamentazione delle misure per il contrasto e il contenimento della diffusione del virus covid-19 negli ambienti di lavoro sottoscritto il 24 aprile 2020 fra il Governo e le parti sociali di cui all'allegato 12, nonché, per i rispettivi ambiti di competenza, il protocollo condiviso di regolamentazione per il contenimento della diffusione del covid-19 nei cantieri, sottoscritto il 24 aprile 2020 fra il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, il Ministro del lavoro e delle politiche sociali e le parti sociali, di cui all'allegato 13, e il protocollo condiviso di regolamentazione per il contenimento della diffusione del covid-19 nel settore del trasporto e della logistica sottoscritto il 20 marzo 2020, di cui all'allegato 14». Così, da ultimo, nel d.P.C.M. 11 giugno 2020, art. 2.

⁽¹⁶⁾ Con il d.l. n. 19/2020, all'art. 1, comma 1, si è stabilito che le misure previste ai fini di contenimento della diffusione del Coronavirus possano essere adottate «per periodi predeterminati, ciascuno di durata non superiore a trenta giorni, reiterabili e modificabili anche più volte fino al 31 luglio 2020». Tale termine è stato successivamente prorogato al 15 ottobre 2020, ai sensi dell'art. 1, comma 1, d.l. n. 83/2020, adottato per sostanziare la proroga dello stato di emergenza disposta dalla delibera del Consiglio dei ministri del 29 luglio 2020.

⁽¹⁷⁾ Art. 1, lett. *z* e *gg*, d.l. n. 19/2020.

⁽¹⁸⁾ Si vedano i contributi del volume I, sez. II, e del volume II, sez. II.

⁽¹⁹⁾ La previsione sopra richiamata è confluita nell'art. 5-*bis*, comma 2, del d.l. n. 18/2020, a seguito della sua conversione.

⁽²⁰⁾ Le previsioni di cui al d.l. n. 9/2020 sono state in parte modificate, anche con riferimento alle modalità di coinvolgimento del sindacato. In particolare si veda l'art. 22 del d.l. n. 18/2020, in cui è confluito il testo dell'art. 17 del d.l. n. 9/2020. Sul punto, D. GAROFALO, *CIGD*, nel volume III, sez. I, di quest'opera.

gestire i livelli occupazionali attraverso accordi sindacali»⁽²¹⁾, con riferimento alle garanzie rispetto alla concessione di liquidità alle imprese⁽²²⁾.

Sempre nell'ottica della valorizzazione di un ruolo attivo della contrattazione collettiva – questa volta aziendale o territoriale – occorre richiamare l'art. 88 del d.l. n. 34/2020, convertito con l. n. 77/2020, laddove si prevede la costituzione di un fondo per finanziare attività formative nei confronti di lavoratori in regime di riduzione dell'orario di lavoro, laddove gli accordi collettivi nel ridefinire la rimodulazione oraria prevedano di destinare parte dell'orario di lavoro a percorsi formativi⁽²³⁾.

Da ultimo, il d.l. n. 104/2020, convertito con l. n. 126/2020, che interviene su punti fondamentali della disciplina emergenziale, in parte già trattati dal d.l. n. 34/2020 (proroga della cassa integrazione, blocco dei licenziamenti, contratti a tempo determinato, indennità e incentivi settoriali) in parte funzionali ad inaugurare una nuova fase di rilancio dell'occupazione (in particolare, misure di decontribuzione per agevolare le assunzioni) si limita, con riferimento al coinvolgimento diretto o alla abilitazione di un ruolo attivo delle parti sociali, ad introdurre un ulteriore ambito di intervento rispetto alla possibilità di procedere alla risoluzione del rapporto di lavoro tramite un accordo collettivo aziendale di incentivo all'esodo senza precludere la percezione della NASpI⁽²⁴⁾. La misura è stata successivamente estesa con l'art. 12, comma 11, del d.l. n. 137/2020, all'interno di un articolo che si preoccupa anche dell'estensione dei trattamenti di sostegno al reddito.

A fronte di un sistema di richiami, rinvii e appropriazioni (nel "legificare"⁽²⁵⁾ il *Protocollo*, il Governo se ne appropria anche ai fini di gestione del rischio) caratterizzato da frammentarietà, anche il dialogo tra Governo e parti sociali che ha accompagnato l'approvazione dei diversi decreti che si sono occupati delle tematiche di interesse per il mondo del lavoro non pare essersi segnalato per una particolare partecipazione delle organizzazioni sindacali nell'ambito dei processi decisionali⁽²⁶⁾.

3. Conclusioni: quale strategia di gestione dell'emergenza dietro un quadro frammentario?

La ricostruzione fornita nel paragrafo precedente consente di provare ad inquadrare la strategia di gestione dell'emergenza sottesa a questo quadro frammentario di pre-

⁽²¹⁾ Art. 1, comma 2, lett. l, d.l. n. 23/2020.

⁽²²⁾ Si veda, sul punto, A. SITZIA, G. DE LUCA, *Cosa si intende per "impegno a gestire i livelli occupazionali mediante accordi sindacali" ai fini del "decreto liquidità" (d.l. 23/2020)?*, in *Boll. ADAPT*, 2020, n. 17.

⁽²³⁾ Art. 88, comma 1, d.l. n. 34/2020, su cui si vedano le considerazioni di L. CASANO, *La formazione continua e i fondi interprofessionali*, nel volume IV di quest'opera. Sull'articolo è intervenuto il d.l. n. 104/2020 (art. 4, comma 1), estendendo l'applicazione temporale della misura e la dotazione economica del Fondo. L'operatività della misura è disciplinata dal d.l. 22 ottobre 2020.

⁽²⁴⁾ Art. 14, comma 3, d.l. n. 104/2020.

⁽²⁵⁾ Sulla "legificazione", P. PASCUCCI, *Ancora su coronavirus e sicurezza sul lavoro: novità e conferme nello ius superveniens del d.P.C.M. 22 marzo 2020 e soprattutto del d.l. n. 19/2020*, in *Diritto della Sicurezza sul Lavoro*, 2020, n. 1, p. 121.

⁽²⁶⁾ Si tratta di un aspetto che emerge chiaramente dalla analisi dei profili relativi alla comunicazione politico-sindacale, su cui si veda *supra*, in questo volume, F. NESPOLI, *La comunicazione politica e istituzionale nella gestione della emergenza da Covid-19: una prospettiva di relazioni industriali*.

visioni e di farlo con riferimento ai tre parametri delineati all'interno del § 1, ovvero quelli del decisionismo/dirigismo, della partecipazione e della sussidiarietà.

Un primo profilo che emerge chiaramente – ed è in *re ipsa*, nel riferirsi alla frammentarietà del sistema di interazioni tra legislazione dell'emergenza e attività delle parti sociali – è quello della assenza di una strategia di stabile coinvolgimento e partecipazione delle organizzazioni datoriali e sindacali nell'ambito della valutazione e gestione rispetto ai profili di interesse lavoristico del rischio Coronavirus che, è il caso di sottolineare, è un rischio multidimensionale che accanto all'emergenza sanitaria, ha fatto da subito rilevare i rischi per la sostenibilità economica e sociale delle scelte⁽²⁷⁾. Emerge, invece, la volontà di coinvolgere le parti sociali e le relazioni industriali su specifici temi, ma con tecniche e modalità diverse che devono essere considerate all'interno di questa analisi.

Con riferimento alla gestione degli ammortizzatori sociali, pur a fronte di ripensamenti e modifiche, il ruolo che viene previsto nel contesto dei trattamenti in deroga è un ruolo tradizionale di filtro e di verifica rispetto al corretto e genuino utilizzo dello strumento di garanzia del reddito. In questo senso, non si prevede alcun ruolo specifico rispetto alla gestione dell'emergenza, ma soltanto l'estensione al contesto di emergenza di una tecnica utilizzata dal legislatore nell'ambito delle politiche passive del lavoro. Ed una analoga dimensione gestionale della misura sembrerebbe emergere anche con riferimento alla possibilità di utilizzo del Fondo Nuove Competenze, anche se, sul tema, il sindacato potrà effettivamente giocarsi un importante ruolo per sostanziare la misura nei termini di politica di mantenimento della occupazione e/o di promozione dell'occupabilità o, alternativamente e in contraddizione con le istanze normative, di mero ammortizzatore sociale.

Quanto alla definizione all'interno di un accordo quadro nazionale delle misure per garantire misure una protezione adeguata dei professionisti sanitari rispetto alla deroga al limite di orario massimo stabilito dalla contrattazione collettiva di settore, si tratta della applicazione di quanto previsto dall'art. 17, § 2, della direttiva 2003/88/CE, ove si prevede che alcune deroghe alla disciplina dell'orario di lavoro previste dal § 1 dello stesso articolo, che include i limiti massimi della prestazione lavorativa, possano essere «adottate con legge, regolamento o con provvedimento amministrativo, ovvero mediante contratti collettivi o accordi conclusi fra le parti sociali, a condizione che vengano concessi ai lavoratori interessati equivalenti periodi di riposo compensativo oppure, in casi eccezionali in cui la concessione di tali periodi equivalenti di riposo compensativo non sia possibile per ragioni oggettive, a condizione che venga loro concessa una protezione appropriata»⁽²⁸⁾. Le peculiarità della tecnica normativa utilizzata è quella di prevedere la deroga alla disciplina sull'orario di lavoro all'interno della legge, rinviando, però, la definizione delle misure di protezione alternative ad un seguente atto che prevede il coinvolgimento delle organizzazioni sindacali. Proprio l'utilizzo di tale tecnica normativa dà conto di un coinvolgimento del sindacato che non è diretto alla definizione delle soluzioni per contrastare l'emergenza – in questo caso sulla gestione del fabbisogno lavorativo

⁽²⁷⁾ Sul tema si veda anche *supra* M. TIRABOSCHI, *op. cit.*

⁽²⁸⁾ Art. 17, § 2, direttiva 2003/88/CE. Sulle deroghe alla disciplina euro-unitaria sull'orario di lavoro si veda, tra gli altri, G. RICCI, *Tempi di lavoro e tempi social. Profili di regolazione giuridica nel diritto interno e dell'UE*, Giuffrè, 2005.

aumentato da parte dei lavoratori delle professioni sanitaria – ma piuttosto un richiamo ad un intervento integrativo al fine di definire opportune salvaguardie e protezioni.

Maggiormente rilevanti sul piano dei profili di partecipazione e sussidiarietà sembrano, invece, essere le previsioni riguardanti il ruolo del sindacato e degli accordi a livello aziendale nella gestione dei livelli occupazionali a fronte della garanzia di liquidità, nella gestione del c.d. Fondo Nuove Competenze e quello relativo alla individuazione delle misure da attuare per il contrasto al contagio all'interno dei luoghi di lavoro, nonché quello riguardante la possibilità di stipulare accordi di incentivo all'esodo per evitare il blocco dei licenziamenti.

Nel primo caso, siamo di fronte ad una previsione che effettivamente, seppure con un ambito di applicazione limitato (e corrispondente ai soli soggetti che richiedano una garanzia da parte di SACE per i finanziamenti ricevuti) e delle modalità applicative che presentano notevoli margini di incertezza ⁽²⁹⁾, sono diretti a riconoscere uno strumento utile all'azione sindacale nell'ottica dei rischi prodotti dal Coronavirus rispetto ai livelli occupazionali in azienda. Nello stesso senso, ma con un ambito applicativo più ampio, può essere considerato l'intervento relativo alla possibilità di rimodulazione dell'orario di lavoro con contestuale avvio di percorsi formativi finanziati dal Fondo.

Più rilevante dal punto di vista dell'ambito applicativo della previsione è sicuramente quanto avvenuto con riferimento ai *Protocolli* per la gestione della diffusione del contagio nei contesti di lavoro. Sebbene sia stato definito da alcuni commentatori come simbolo di un ritorno alla concertazione ⁽³⁰⁾ ed effettivamente si tratti di un accordo trilaterale, in quanto firmato anche dal Governo, che si impegna a promuoverne l'attuazione, le modalità con cui si è addivenuti all'accordo, a cominciare dalla base giuridica, sembrano invece indicare l'applicazione del principio di sussidiarietà. Nel contesto del d.P.C.M. 11 marzo 2020, infatti, oltre a prevedere delle specifiche, ma limitate misure di sicurezza, si fa affidamento ai fini della gestione del rischio di contagio nei contesti di lavoro sulla adozione di protocolli di sicurezza all'interno delle aziende, promuovendo al contempo la conclusione di intese per l'attuazione delle misure «tra organizzazioni datoriali e sindacali». Il dato testuale lascerebbe intendere un ruolo governativo di promozione della conclusione di una intesa, cui si affiancherebbe ad esito della conclusione il compito già richiamato di favorirne «per quanto di sua competenza, la piena attuazione» ⁽³¹⁾. Di conseguenza sembra che, più che addivenire ad un accordo tra parti sociali e Governo rispetto alla disciplina da predisporre, l'obiettivo del Governo sia quello di demandare alle parti sociali, in una ottica di sussidiarietà orizzontale, la stessa definizione delle misure da attuare. Si tratterebbe, in quest'ottica soprattutto, di una responsabilizzazione degli attori del diritto delle relazioni industriali rispetto alla definizione di specifiche misure, che già in quella fase iniziale, rischiavano di scontare una difficile accettabilità da parte dei la-

⁽²⁹⁾ Di nuovo, in tema, A. SITZIA, G. DE LUCA, *op. cit.*

⁽³⁰⁾ F. DI NOIA, *COVID-19 e relazioni industriali: il Protocollo del 14 marzo 2020 e oltre*, in *Giustizia Civile.com*, 22 aprile 2020.

⁽³¹⁾ Così le premesse al Protocollo, sia nella versione del 14 marzo sia in quella integrata il 24 aprile.

voratori ⁽³²⁾. E, d'altronde, a dare conferma di una dimensione diversa da quella concertativa, per come conosciuta nell'esperienza italiana ⁽³³⁾, è il profilo di dettaglio dell'intervento richiesto alle parti sociali, cui non è richiesto un confronto su politiche sociali o interventi di riforma del diritto del lavoro, quanto piuttosto la predisposizione di concrete misure dirette a regolare, in via provvisoria, i comportamenti delle aziende, peraltro in un ambito in cui di norma il ruolo delle parti sociali è particolarmente limitato ⁽³⁴⁾.

Infine, con riferimento al ruolo riconosciuto all'accordo aziendale per favorire una gestione consensuale delle risoluzioni tramite incentivo all'esodo, si tratta di riconoscere un ruolo di filtro rispetto alle ipotesi di risoluzione consensuale, senza peraltro incidere sulla possibilità di percepire la NASpI da parte dei dipendenti che liberamente aderiscono all'accordo.

Riportata nel quadro dei nostri parametri di analisi, quanto appena detto porta ad escludere che i limitati spunti partecipativi o di sussidiarietà possano essere ricondotti ad una strategia di coinvolgimento delle parti sociali nella gestione del rischio ⁽³⁵⁾, portando di conseguenza a rivalutarli nell'ottica di aperture strumentali che si pongono all'interno di un intervento complessivo che si può ritenere caratterizzato da decisionismo e dirigismo, supportato dal fondamentale ruolo degli esperti scientifici che siedono nei comitati quale forma non solo di consulenza, ma anche di legittimazione delle modalità di gestione dell'emergenza ⁽³⁶⁾.

Di conseguenza, nel valutare il ruolo svolto dalle parti sociali e il diritto da esse prodotto ai fini del contrasto degli effetti dell'emergenza Coronavirus – di cui si occuperanno i contributi che seguono – si dovrà considerare che questi si sono sviluppati, salvo le specificazioni sopra riportate, al di fuori di un quadro organico di coinvolgimento dei corpi intermedi, dimostrando la capacità delle stesse di giocare un ruolo fondamentale in questa fase emergenziale. Si tratta di fronte, allora, ad una occasione mancata da parte dei decisori politici, soprattutto considerando che a fianco alla fase di gestione dell'emergenza, sta già iniziando una impegnativa fase di ricostruzione del sistema economico e sociale all'interno del quale si prospettano difficili, ma fondamentali scelte di indirizzo della politica del diritto del lavoro e di politiche sociali, in termini più ampi.

⁽³²⁾ Sul punto si veda anche la ricostruzione di Focareta nella relazione al seminario [COVID-19: fase 2. Principi e tecniche per produrre lavorando in sicurezza](#), Università Cattolica del Sacro Cuore di Roma, Freccia Rossa, 15 maggio 2020, che sottolinea come lo spazio di intervento le parti sociali se lo siano guadagnato posizionandosi prontamente sulla materia sia a livello aziendale sia a livello istituzionale.

⁽³³⁾ Tra gli altri in tema, M. MARTONE, *La concertazione nell'esperienza italiana*, in R. PESSI (a cura di), *Europa e concertazione. Modelli a confronto*, Cedam, 2009, pp. 49-80, cui adde L. ZOPPOLI, [voce Concertazione \[dir. lav.\]](#), in [Enciclopedia Treccani](#), 2016.

⁽³⁴⁾ Sul punto, si veda, tra gli altri, G. NATULLO, "Nuovi" contenuti della contrattazione collettiva, organizzazione del lavoro e tutela della salute e sicurezza dei lavoratori, Working Paper Olympus, 2012, n. 5, p. 15.

⁽³⁵⁾ Sottolinea, invece, l'apertura ad una gestione condivisa del rischio nel confronto tra imprese e sindacati M.T. CARINCI, *Obbligo di sicurezza e responsabilità datoriale prima e dopo*, intervento al seminario *Emergenza e riemersione. Le prospettive del diritto del lavoro prima e dopo*, Università Ca' Foscari Venezia, Labor, 13 maggio 2020, ma da altro punto di vista rispetto a quello della strategia politica di gestione dell'emergenza qui approfondito.

⁽³⁶⁾ Si vedano, in tema, le considerazioni di A. BARONE, [op. cit.](#), pp. 2-3.