

# 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

---

**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*

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

## Un nuovo corso per la Collana ADAPT Labour Studies e-Book Series

*di Michele Tiraboschi, Domenico Garofalo*

Abbiamo tutti discusso a lungo, in questo anno difficile e tormentato, se la pandemia ci avrebbe cambiati e, soprattutto, se ci avrebbe cambiati in meglio. Presto lo scopriremo, una volta recuperate le nostre abitudini se non anche le certezze di un tempo, e forse capiremo che, al fondo di tutto, sono le nostre scelte, più che fattori esterni per quanto traumatici e imprevisi, a fare la vera differenza nelle nostre vite private, come negli spazi pubblici e professionali che coltiviamo per dare spessore, felicità e senso alle nostre precarie esistenze.

Quella di cui vogliamo parlarvi oggi, con questo editoriale a doppia firma, è, a ben vedere, una scelta che proprio la pandemia ha innescato e reso possibile. E così, in un primo tempo, è nata l'idea di una ricerca sulla tenuta del nostro diritto del lavoro e della sicurezza sociale di fronte alla dura prova dell'emergenza sanitaria. Subito dopo, si è manifestato il desiderio e anche il bisogno che questa ricerca non rimanesse confinata ai tempi e alle logiche delle classiche pubblicazioni accademiche, buone per i nostri curricula e percorsi professionali, ma, sempre nel rispetto di un rigoroso *standard* scientifico, scorresse liberamente nel *web* per raggiungere operatori e pratici, parti sociali, uomini e donne d'azienda, sindacalisti, consulenti del lavoro con qualche idea progettuale e una ineliminabile istanza di razionalizzazione dell'imponente materiale normativo che ordinamento statale e ordinamento intersindacale hanno incessantemente prodotto nel corso di un intero anno di emergenza sanitaria.

Un desiderio e un bisogno esistenziale che alla fine hanno alimentato e consolidato, lungo un intero anno di lavoro e continui confronti al nostro interno, un sentimento di stima e di fiducia reciproca fra quattro gruppi di ricerca (Bergamo, Modena, Taranto e Udine), che pur con indubbi tratti distintivi per impostazione culturale e origine accademica, si sono ritrovati attorno a una comune idea di ricerca quale contributo libero e accessibile alla costruzione di un mondo del lavoro migliore di quello che le macerie della pandemia ci stanno consegnando. Siamo fermamente convinti che la comunità scientifica possa e debba superare alcuni steccati tradizionali assumendosi al contempo l'onere di riorientare il diritto del lavoro del futuro prossimo nella realtà applicativa (della consulenza del lavoro come delle relazioni industriali), onde fornire le coordinate valoriali e normative indispensabili per affrontare la nuova questione sociale in cui siamo già totalmente immersi.

La Collana *ADAPT Labour Studies e-Book Series* si era probabilmente già mossa in questa direzione al tempo della sua fondazione accettando per prima la sfida dell'*open access* e di un progetto editoriale inteso non come mera pubblicazione scientifica quanto come una vera e propria piattaforma di apprendimento reciproco dove teoria e pratica si fondono (o cercano di farlo) in un discorso unitario, animato dalla spinta a incidere non solo sul dibattito pubblico ma anche nella costruzione dei nuovi ambienti di lavoro. Lo aveva fatto, però, con un eccesso di “entusiasmo giovanile” se non di vera e propria “anarchia creativa”, se così possiamo chiamarla, come mostrano i contributi sin qui pubblicati che sfiorano il centinaio e che alternano tentativi di valorizzare giovani studiosi e studiose alle prime esperienze a discussioni e vere e proprie proposte progettuali che sono state capaci di incidere sul dibattito politico e sindacale relativo alle tematiche del lavoro e anche su alcuni processi normativi sia di matrice legale sia a livello contrattuale e di dinamiche intersindacali. E tuttavia qualcosa ancora mancava a questa esperienza per collocarsi – o quantomeno aspirare a collocarsi – su un piano più appropriato per far dialogare e intrecciare teoria e pratica, come anche esegesi e progettazione normativa lungo binari più corretti perché autorevoli, credibili e soprattutto condivisi da un gruppo congruo di colleghe e colleghi.

La pubblicazione in cinque volumi della ricerca che abbiamo curato su «Solidarietà e sostenibilità: il diritto del lavoro e della sicurezza sociale alla prova della pandemia da Covid-19» ci è parsa dunque l'occasione giusta per una scelta che, in continuità col passato ma senza troppo pensare a “oneri e onori”, ha portato come sbocco naturale, per quanto non cercato o pianificato, a un cambio nella direzione della Collana e alla aggregazione, dentro un «comitato scientifico», di un gruppo interdisciplinare di studiosi e studiose autorevoli che si fanno garanti di questo ambizioso progetto culturale che, per essere credibile fino in fondo, non poteva essere lasciato nella mani di una sola persona, per quanto accompagnata da un gruppo generoso e vibrante di giovani ed entusiasti collaboratori. La scelta è dunque, dal lato di chi esce ora dalla direzione, quella di voler far compiere il necessario salto di qualità ed esperienza alla Collana che ha fondato, e, dal lato di chi subentra, quella di mettere a disposizione la sua esperienza e la sua determinazione in modo costruttivo e fiducioso, con l'obiettivo di contribuire a far crescere e pungolare una generazione di studiosi e studiose che vorremmo definire “nuova” non solo per un dato anagrafico, ma anche e soprattutto per la loro capacità di leggere con occhi diversi – seppur nel rigoroso rispetto della tradizione – le grandi trasformazioni che stiamo vivendo nel mondo del lavoro e che esigono una innovativa razionalità giuridica su cui siamo pronti a dare il nostro contributo.

Per centrare questo ambizioso obiettivo si è ritenuto di valorizzare la vocazione giuridica della Collana ma senza abbandonare l'interdisciplinarietà, declinata non solo quale confronto tra le varie branche del diritto ma anche quale apertura alla sociologia e all'organizzazione del lavoro. Il neo-costituito «Comitato scientifico» è composto da studiosi e studiose che per età e provenienza di scuola garantiscono una proficua e stimolante combinazione di esperienze, sincretismo indispensabile per centrare gli obiettivi che la Collana si prefigge. Per il “referaggio cieco” si è optato per la

individuazione volta per volta di esperti ed esperte della materia in ragione del prodotto da valutare. Immutata resta la modalità editoriale *open access* che costituisce una cifra caratterizzante della Collana onde renderla fruibile gratuitamente al maggior numero possibile di lettori e lettrici, nella convinzione che specie oggi, alla luce dell'attuale situazione economica, anche questo sia un tangibile segno di propensione alla sostenibilità e alla circolazione delle idee.

*Michele Tiraboschi, Domenico Garofalo*

# PIANO DELL'OPERA

Un nuovo corso per la Collana ADAPT Labour Studies e-Book Series *di Michele Tiraboschi, Domenico Garofalo*

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

## Volume I. COVID-19 E RAPPORTO DI LAVORO

a cura di Valeria Filì

Il tormentato bilanciamento tra diritti durante la pandemia nel prisma del rapporto di lavoro *di Valeria Filì*

### Sezione I. **La tutela della salute e il bilanciamento con gli altri diritti**

I servizi essenziali nel prisma dell'epidemia da Covid-19 *di Alessio Caracciolo*

Lavorare durante l'emergenza: misure, premi e dispositivi di protezione *di Francesca Nardelli*

Lavorare durante l'emergenza in violazione delle prescrizioni: le responsabilità datoriali *di Gianluca Picco*

L'apparato sanzionatorio della legislazione emergenziale di prevenzione e contrasto al Covid-19 *di Gianluca Picco*

Il periodo di sorveglianza attiva: tra malattia e congedo straordinario *di Stefano Rossi*

Covid-19 e tutela degli operatori sanitari *di Francesco Perchinunno*

L'infezione da SARS-CoV-2 in occasione di lavoro *di Luca Mannarelli*

Il credito di imposta per favorire le misure di contenimento del virus SARS-CoV-2 *di Carmela Garofalo*

Sistema di allerta Covid-19: diritti della persona e contrasto tecnologico all'epidemia *di Laura Tafaro*

I riflessi della normativa anti-Covid-19 sulla tutela della privacy *di Emanuele Dagnino*

Sezione II.  
**Lavoro agile, congedi e permessi**

- Il lavoro agile alla prova dell'emergenza epidemiologica *di Marina Brollo*
- Il congedo parentale straordinario per i lavoratori subordinati pubblici e privati *di Giuseppe Antonio Recchia*
- Il congedo parentale per i lavoratori non subordinati *di Nicola Deleonardis*
- I permessi per i sindaci *di Gianluigi Pezzini*
- Il bonus baby-sitter *di Gianluigi Pezzini*
- L'estensione della durata dei permessi retribuiti *ex art. 33, l. n. 104/1992*, e gli altri istituti di supporto dell'assistenza ai disabili in condizione di gravità *di Vincenzo Lamona*

Volume II.  
**COVID-19 E SOSTEGNO ALLE IMPRESE  
E ALLE PUBBLICHE AMMINISTRAZIONI**

a cura di Domenico Garofalo

Sezione I.  
**Il pubblico impiego nell'emergenza**

- Il reclutamento emergenziale del personale sanitario nella (e oltre la) emergenza pandemica *di Anna Zilli*
- Il trattenimento in servizio del personale sanitario e l'esercizio temporaneo delle professioni sanitarie in deroga alle norme in materia di riconoscimento dei titoli conseguiti all'estero *di Madia Rita Favia*
- Le sorti delle procedure concorsuali *di Francesca Chietera*

Sezione II.  
**Sospensione dei licenziamenti,  
proroghe dei termini e norme processuali**

- I licenziamenti economici "impossibili" dal Secondo Dopoguerra al Covid-19 *di Federica Stamerra*
- Gli effetti dell'emergenza epidemiologica sui termini in materia di lavoro, previdenza e fisco *di Alessandro Ventura*
- Emergenza epidemiologica e processo civile *di Giovanna Ficarella*
- Emergenza epidemiologica e processo penale *di Elisabetta Sartor*
- Emergenza epidemiologica e processo amministrativo *di M.T. Paola Caputi Jambrenghi*

Sospensione dei termini nei procedimenti amministrativi ed effetti degli atti amministrativi in scadenza *di M.T. Paola Caputi Jambrenghi*

Liberalizzazione e semplificazione dei procedimenti amministrativi in relazione all'emergenza Covid-19 *di M.T. Paola Caputi Jambrenghi*

Emergenza epidemiologica e processo contabile *di Luca Tegas*

### Sezione III.

#### **Il sostegno alle imprese**

Covid-19 e diritto commerciale: misure emergenziali, provvedimenti strutturali e ricostruzione della visione dell'impresa in tempo di pandemia *di Daniela Caterino*

Il contratto di rete con causale di solidarietà: una norma inutile o meramente promozionale? *di Domenico Garofalo*

Il sostegno al settore agricolo sul versante occupazionale *di Stefano Caffio*

Il sostegno alle imprese e all'economia nella seconda ondata pandemica: il contributo a fondo perduto per le partite Iva *di Domenico Garofalo*

Gli incentivi all'occupazione "difensivi" nell'emergenza epidemiologica *di Domenico Garofalo*

### Volume III.

#### **COVID-19 E SOSTEGNO AL REDDITO**

a cura di Domenico Garofalo

La disoccupazione da pandemia: come passare dall'assistenzialismo di Stato ad una nuova politica per l'occupazione *di Domenico Garofalo*

### Sezione I.

#### **Ammortizzatori sociali tra deroghe e novità**

Sospensione dell'attività e mora credendi *di Caterina Mazzanti*

Emergenza epidemiologica e strumenti di sostegno al reddito: la cassa integrazione guadagni con causale "Covid-19" *di Claudia Carchio*

Il Fondo di integrazione salariale e di solidarietà bilaterale al tempo del Covid-19: una conferma dei limiti dell'intervento bilaterale *di Stefano Rossi*

L'ondata epidemica e i trasporti marittimi: l'intervento del Fondo Solimare *di Enrico Claudio Schiavone*

Lo stress test dell'emergenza Covid-19 e il sistema della bilateralità: il caso Fsba *di Enrico Claudio Schiavone*

Fondo di solidarietà volo e CIGS per crisi settore aereo *di Michele Calabria*

Ammortizzatori sociali in deroga e Covid-19: un'“analisi in deroga” *di Domenico Garofalo*

La galassia delle “indennità Covid-19” per “specifiche” categorie di lavoratori: spunti per il ripensamento del modello di protezione sociale del lavoro “discontinuo” *di Stefano Caffio*

Il (mancato) sostegno al reddito per i dirigenti e per i lavoratori domestici: tra l'iniziale esclusione e un parziale ravvedimento *di Stefano Caffio*

I lavoratori autonomi durante l'emergenza epidemiologica Covid-19 *di Carmela Garofalo*

L'incumulabilità e l'incompatibilità tra le indennità Covid-19 *di Carmela Garofalo*

La sospensione delle misure di condizionalità *di Lucia Valente*

La copertura finanziaria degli ammortizzatori sociali e delle misure di contrasto alla povertà tra solidarietà, assistenza e ordine pubblico (rinvio) *di Domenico Garofalo*

## Sezione II.

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

Il contrasto alle povertà ai tempi del Covid-19: Reddito di cittadinanza e di emergenza *di Domenico Garofalo*

L'istituzione del Fondo per il Reddito di ultima istanza a favore dei lavoratori danneggiati dal Covid-19 *di Domenico Garofalo*

La copertura finanziaria degli ammortizzatori sociali e delle misure di contrasto alla povertà tra solidarietà, assistenza e ordine pubblico *di Domenico Garofalo*

## Volume IV.

### **SCUOLA, UNIVERSITÀ E FORMAZIONE A DISTANZA**

a cura di Michele Tiraboschi e Francesco Seghezzi

Scuola e Università: le sfide della didattica a distanza e del lavoro agile *di Lilli Casano*

Il sostegno didattico agli studenti con disabilità durante l'emergenza Covid-19: il tradimento della funzione inclusiva della scuola *di Emmanuele Massagli*

Il “principio di unità” di apprendistato e tirocini alla prova dell'emergenza Covid-19 *di Emmanuele Massagli*

La formazione continua e i fondi interprofessionali *di Lilli Casano*

Le problematiche della FAD nel sistema della formazione finanziata *di Giovanni Galvan*

La formazione dei professionisti *di Lilli Casano*

Il Fondo per la formazione personale delle casalinghe *di Giovanni Pigliararmi*

**LE SFIDE PER LE RELAZIONI INDUSTRIALI**

a cura di Michele Tiraboschi e Francesco Seghezzi

L'emergenza sanitaria da Covid-19 tra codici ATECO e sistemi di relazioni industriali: una questione di metodo *di Michele Tiraboschi*

La comunicazione politica e istituzionale nella gestione della emergenza da Covid-19: una prospettiva di relazioni industriali *di Francesco Nespoli*

Codici ATECO e chiusura delle attività produttive non essenziali: prima analisi degli impatti sulla struttura del mercato del lavoro *di Francesco Seghezzi*

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

Autonomia collettiva e ammortizzatori sociali per il Covid-19 *di Giovanni Pighialarmi, Silvia Spattini, Francesco Lombardo, Giacomo Nascetti e Andrea Zoppo*

Ruolo della contrattazione collettiva nel ricorso al welfare aziendale per fronteggiare le conseguenze dell'emergenza Covid-19 *di Michele Dalla Sega e Silvia Spattini*

Covid-19: le problematiche di salute e sicurezza negli ambienti di lavoro tra protocolli condivisi e accordi aziendali *di Giada Benincasa e Michele Tiraboschi*

Misure di contrasto al Covid-19, contrattazione collettiva e tutela della privacy *di Valerio Marini*

Volume V.  
**LE SFIDE PER LE RELAZIONI INDUSTRIALI**

a cura di Michele Tiraboschi e Francesco Seghezzi

**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> .....	XIV
L'emergenza sanitaria da Covid-19 tra codici ATECO e sistemi di relazioni industriali: una questione di metodo <i>di Michele Tiraboschi</i> .....	1
La comunicazione politica e istituzionale nella gestione della emergenza da Covid-19: una prospettiva di relazioni industriali <i>di Francesco Nespoli</i> .....	27
Codici ATECO e chiusura delle attività produttive non essenziali: prima analisi degli impatti sulla struttura del mercato del lavoro <i>di Francesco Seghezzi</i> .....	46
Il sistema delle fonti alla prova della emergenza sanitaria: una prospettiva giuslavoristica e di relazioni industriali <i>di Emanuele Dagnino</i> .....	62
Autonomia collettiva e ammortizzatori sociali per il Covid-19 <i>di Giovanni Pigliarini, Silvia Spattini, Francesco Lombardo, Giacomo Nascetti e Andrea Zoppo</i> .....	71
Ruolo della contrattazione collettiva nel ricorso al welfare aziendale per fronteggiare le conseguenze dell'emergenza Covid-19 <i>di Michele Dalla Sega e Silvia Spattini</i> .....	126
Covid-19: le problematiche di salute e sicurezza negli ambienti di lavoro tra protocolli condivisi e accordi aziendali <i>di Giada Benincasa e Michele Tiraboschi</i> .....	146
Misure di contrasto al Covid-19, contrattazione collettiva e tutela della privacy <i>di Valerio Marini</i> .....	196
<i>Notizie sugli autori</i> .....	211

## **Solidarietà e sostenibilità: il diritto del lavoro e della sicurezza sociale alla prova della pandemia da Covid-19**

*di Domenico Garofalo, Michele Tiraboschi,  
Valeria Filì e Francesco Seghezzi*

**Sommario:** 1. Sostenibilità e solidarietà: il nuovo diritto del lavoro e della sicurezza sociale *post* Covid-19. – 2. Un secondo “Piano Marshall”. – 3. Il *welfare* al tempo del Covid-19 e oltre. – 4. Le ricadute della pandemia sul sistema di istruzione e formazione. – 5. Tra razionalità economica e razionalità giuridica: il diritto delle relazioni industriali. – 6. Qualche considerazione conclusiva. – 7. Una nota metodologica e un ringraziamento.

### **1. Sostenibilità e solidarietà: il nuovo diritto del lavoro e della previdenza sociale *post* Covid-19**

Non è chiaro allo stato se, passata la pandemia, le macerie del tessuto socio-economico italiano che essa sta provocando consentiranno ai giuslavoristi l'utilizzazione, secondo i canoni tradizionali, della consueta “cassetta degli attrezzi”, rappresentata dai principi costituzionali di cui agli artt. 3, 4, 32, 35, 38, 39 e 41 Cost. È verosimile che sarà necessaria ed inevitabile una loro nuova declinazione <sup>(1)</sup>.

Da più parti si invita a guardare al futuro “inforcando lenti nuove” che consentano di ricercare nuovi paradigmi valoriali, conciliando gli interessi in campo, sovente confliggenti. Del resto proprio nei periodi di transizione si sviluppano spesso idee e proposte, basti pensare al *Manifesto per un diritto del lavoro sostenibile* di Bruno Caruso, Riccardo Del Punta e Tiziano Treu, che non si limita all'analisi della frenetica produzione normativa ai tempi del Covid-19, preoccupandosi di ipotizzare scenari *post* pandemici e di delineare eventuali strumenti da mettere in campo per affrontarli <sup>(2)</sup>. Analoga iniziativa da menzionare, in piena pandemia, è poi quella del manifesto *Democratizing Work*, con primi firmatari, Thomas Piketty, Julie Battilana, James K. Galbraith, Benjamin Sachs Dominique Méda, Saskia Sassen che ha coinvolto oltre 3.000 accademici e ricercatori e più di 650 università del mondo.

---

<sup>(1)</sup> In tal senso si veda D. GAROFALO, *La dottrina giuslavoristica alla prova del Covid-19: la nuova questione sociale*, in *LG*, 2020, pp. 429 ss.; si veda anche A. PERULLI, *Covid-19 e diritto del lavoro: emergenza, contingenza e valorizzazione del lavoro dopo la pandemia*, in *Labor*, 2020, pp. 455 ss., che auspica «in prospettiva, oltre la contingenza (l'adozione di) politiche che invertano la tendenza al ribasso da tempo avviata dalla globalizzazione neo-liberista e dalla concorrenza sfrenata tra sistemi economici e sociali».

<sup>(2)</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.

Uno dei valori fondamentali su cui fervida è la riflessione scientifica, soprattutto delle nuove generazioni di studiosi che sono più aperte ad esercizi interdisciplinari, è quello della sostenibilità, assunto a nuovo paradigma epistemologico, soprattutto nel caso di conflitto tra interessi economici e sociali, per la sua ontologica capacità mediatrice <sup>(3)</sup>. Di per sé, la sostenibilità esprime bisogni di carattere intergenerazionale e si riflette su settori estremamente eterogenei. Nato dall'esigenza di mediazione tra sviluppo economico e tutela dell'ambiente (secondo la nota locuzione della eco-sostenibilità), il concetto ha finito per impattare sulla qualità dello sviluppo sociale nella prospettiva di garantire qualità della vita non solo per le generazioni attuali, ma anche e soprattutto per quelle future <sup>(4)</sup>.

Ed è al futuro che bisogna volgere lo sguardo, facendo tesoro di quanto appreso durante l'eccezionale crisi che stiamo attraversando <sup>(5)</sup>. Il bisogno di prospettiva che da più parti si avverte non può che passare attraverso un approccio al tempo stesso concreto e solidaristico <sup>(6)</sup>. In questa direzione appaiono rilevanti sia il c.d. *Recovery Fund* battezzato dalla Commissione europea *Next generation EU*, e che, come preannunciato dal Presidente del Consiglio, sarà al centro della prossima legge di bilancio, sia il "SURE", lo Strumento europeo di sostegno temporaneo per attenuare i rischi di disoccupazione nello stato di emergenza (regolamento (UE) 2020/672) <sup>(7)</sup>; entrambi questi strumenti costituiscono una risposta eurounitaria concreta e solidari-

---

<sup>(3)</sup> Sul tema si veda D. GAROFALO, P. PARDOLESI, A. RINALDI (a cura di), *Il simposio dei dottorandi sul tema dello sviluppo sostenibile*, DJSGE, 2020.

<sup>(4)</sup> Si veda M. PEDRAZZOLI, *Crisi economica da pandemia e costituzione economica e del lavoro: il caso dell'art. 46 Cost.*, in *Labor*, 2020, p. 503, secondo il quale «l'aggettivo "sostenibile" o il sostantivo "sostenibilità" [...] nell'antropocene sono la reazione al disagio collettivo (senso di colpa) per il declino irreversibile del pianeta e richiamano la necessità di frenarlo (o di invertirne la rotta) opponendovi una nuova misura o mentalità che poggi su un agire completamente diverso».

<sup>(5)</sup> Sul punto appaiono fondamentali le considerazioni contenute nella comunicazione della Commissione europea recante un *Quadro temporaneo per le misure di aiuto di Stato a sostegno dell'economia nell'attuale emergenza del COVID-19* del 19 marzo 2020, secondo cui «l'epidemia di COVID-19 diffusa in tutti gli Stati membri dell'Unione non solo costituisce una grave emergenza sanitaria per i cittadini e le società, ma assesta anche un durissimo colpo alle economie del mondo e dell'Unione e una risposta economica coordinata degli Stati membri e delle istituzioni dell'UE è fondamentale per attenuare tali ripercussioni negative sull'economia dell'UE. L'impatto sull'economia avviene attraverso diversi canali; c'è uno shock dell'offerta dovuto alla perturbazione delle catene di approvvigionamento, uno shock della domanda determinato da una minore domanda da parte dei consumatori, l'effetto negativo dell'incertezza sui piani di investimento e l'impatto dei problemi di liquidità per le imprese». In dottrina, sull'unicità della crisi economica derivante dall'emergenza pandemica si veda T. TREU, *Diritto e politiche del lavoro tra due crisi*, in *DRI*, 2020, pp. 235 ss., spec. pp. 245 ss. *Adde* M. PEDRAZZOLI, *op. cit.*, pp. 489 ss., che effettua un'interessante comparazione rispetto ad altre importanti crisi del passato.

<sup>(6)</sup> «La solidarietà che ormai tutti riscoprono va cercata con lo scrupolo individuale di fruire di quel di cui si ha diritto e di non abusare né dare un'idea di abusare», così M. MISCIONE, *Il Diritto del lavoro ai tempi orribili del coronavirus*, in *LG*, 2020, p. 323. Sul bisogno di programmi economici comuni a livello europeo per meglio rispondere all'emergenza Covid-19 si veda T. TREU, *op. cit.*, pp. 251 ss.

<sup>(7)</sup> In termini attuativi del regolamento (UE) 2020/672 del Consiglio del 19 maggio 2020, si vedano gli artt. 36 e 265, d.l. n. 34/2020, convertito con modificazioni dalla l. n. 77/2020.

stica alla pandemia traducendosi in un vero e proprio investimento sul futuro comune <sup>(8)</sup>.

## 2. Un secondo “Piano Marshall”

Il fiume di risorse economiche che sta per affluire in Italia dall’Unione Europea e quelle che comunque il Governo aveva già messo in conto di impiegare, sbloccando i numerosi lavori pubblici fermi e quelli ancora da avviare, costituisce una occasione unica per il “Sistema Paese” di rimettersi in moto, fronteggiando la caduta a picco del Pil, con tutto quello che ne consegue.

A ben guardare, però, queste risorse fanno gola anche alle mafie, aduse ad immettere ingenti risorse nel sistema imprenditoriale, così da poterle riciclare e reinvestire. La capacità delle consorterie criminali di comprendere in modo dinamico l’andamento dell’economia si abbina alla flessibilità, al verticismo e alla velocità dei loro processi decisionali di investimento, tutto all’opposto di quanto normalmente avviene nelle pubbliche amministrazioni, con il rischio che “arrivino prima loro” (!). Come è stato chiaramente evidenziato dal Ministro dell’Interno nella relazione al Parlamento sulla attività svolta e i risultati conseguiti dalla Direzione Investigativa Antimafia (Dia): la pandemia «può rappresentare un’ulteriore opportunità di espansione dell’economia criminale» <sup>(9)</sup>.

In un contesto economico fragile e disomogeneo come quello nazionale, caratterizzato da un Pil già fermo a ridosso dell’emergenza pandemica e in caduta libera per effetto di quest’ultima, le risorse europee potrebbero assumere lo stesso ruolo avuto dal Piano Marshall all’indomani della seconda guerra mondiale, specie in considerazione delle sacche di povertà e di disagio sociale già esistenti nel Mezzogiorno e nelle periferie depresse delle grandi aree metropolitane.

Ecco quindi che una gestione efficace, efficiente e trasparente delle risorse europee diventa fondamentale non solo per far ripartire il sistema, ma anche per restituire credibilità alle Istituzioni pubbliche, la cui azione di “contenimento sociale” non è apparsa sempre in grado di assicurare alle famiglie l’indispensabile e tempestiva liquidità per mettere “il piatto in tavola” <sup>(10)</sup>, senza mai dimenticare che tutti i ritardi e le inefficienze dello Stato e degli altri livelli di governo territoriale alimentano il potenziale bacino di utenza delle consorterie criminali in grado di porsi «come *welfare* alternativo» <sup>(11)</sup>, mezzo di sostentamento e punto di riferimento sia per le famiglie collocate ai margini della società o che vi stanno scivolando sia per i titolari di attività commerciali di piccole-medie dimensioni che non riescono a galleggiare, anche a causa della solita indifferenza (e diffidenza) del sistema bancario italiano.

---

<sup>(8)</sup> Il bisogno, se non addirittura la necessità, di una azione coordinata a livello internazionale, emerge anche nel report socio-economico dell’ONU sul Covid-19 (*Shared responsibility, global solidarity: responding to the socio-economic impacts of Covid-19*, marzo 2020).

<sup>(9)</sup> Relazione del Ministro dell’interno al Parlamento, [Attività svolta e risultati conseguiti dalla Direzione Investigativa Antimafia](#), luglio-dicembre 2019.

<sup>(10)</sup> Paradigmatica sul punto è la vicenda del crash del sistema informatico dell’Inps in occasione del *click day* relativo alle indennità Covid-19, registratosi il 1° aprile 2020.

<sup>(11)</sup> Così, letteralmente, si legge nella [Relazione del Ministro dell’interno al Parlamento](#), cit.

Le restrizioni alle libertà e ai diritti fondamentali imposte dal Governo, quale strategia di contenimento conseguente alla c.d. seconda ondata dell'epidemia, hanno fatto scoppiare vivaci manifestazioni di piazza in varie zone del Belpaese ed è scontato che alla sincera disperazione di molti si mescoli la strategia delle mafie di fomentare episodi di disordine e violenza urbana per intercettare il disagio economico e trasformarlo, a proprio uso e consumo, in vera e propria protesta sociale <sup>(12)</sup>.

L'azione dello Stato dovrà quindi essere duplice, in una sorta di manovra a tenaglia in cui, da un lato, vi dovrà essere il controllo dei territori, specie quelli più degradati, per garantire la presenza effettiva delle istituzioni e della legalità, reprimendo ogni deriva criminale, dall'altro, si dovrà procedere con una cospicua iniezione di risorse nel tessuto sociale ed economico del Paese, abbandonando il più rapidamente possibile la deriva assistenzialistica che connota l'azione governativa in atto a vantaggio di un secondo "Piano Marshall".

### 3. Il *welfare* al tempo del Covid-19 e oltre

Gli strumenti messi in campo dal Governo per far fronte all'emergenza pandemica, a partire da febbraio 2020, sono vari ed articolati (forse troppo) <sup>(13)</sup>, con un ruolo di primo piano per quelli di sostegno al reddito in costanza di rapporto, ma anche a prescindere da esso.

Costante nella decretazione emergenziale è stato il ricorso a Cigo e Cig in deroga, indennità *una tantum* e nuovi o riadattati trattamenti di sostegno al reddito, finanziati dalla fiscalità generale, secondo un modello di solidarietà intergenerazionale fin troppo noto al nostro "sistema Paese", quello del "*deficit spending*". Il *pendant* di questo intervento è stato il blocco dei licenziamenti c.d. economici, in atto dai primi mesi della pandemia e successivamente prorogato con la c.d. seconda ondata del virus, sfuggito a censure di incostituzionalità proprio grazie ai coevi interventi di sostegno al reddito dei lavoratori sospesi dal lavoro.

Per quanto il Governo abbia parlato di cassa integrazione "gratuita" per le imprese, nell'accompagnare la proroga del divieto di licenziamento economico, stiamo, evidentemente, pagando la sostenibilità attuale e futura del nostro sistema sociale con politiche di spesa pubblica che appesantiranno un debito pubblico già imponente,

---

<sup>(12)</sup> *Ivi*, § 2, *Speciale Covid*, spec. p. 19.

<sup>(13)</sup> Sulla eccessiva frammentazione degli strumenti di sostegno al reddito con causale Covid-19, ritenendo che «forse avrebbe potuto essere fatta una scelta più semplice, cioè quella di prevedere un ammortizzatore sociale unico, dedicato all'emergenza da Covid-19, e dunque che trattasse allo stesso modo grandi imprese e piccolissimi datori di lavoro», R. DEL PUNTA, *CIG per sempre? Sui dispositivi di sostegno al reddito nella pandemia da coronavirus*, in *Labor*, 2020, p. 401; in argomento si veda R. PESSI, *Le categorie contrattuali ai tempi del Covid-19*, *ivi*, p. 420, che auspica l'introduzione di un sistema universalistico di tutele; del pari, A. PERULLI, *Covid-19 e diritto del lavoro: emergenza, contingenza e valorizzazione del lavoro dopo la pandemia*, *ivi*, p. 460, che evidenzia altresì come l'emergenza «possa quindi svolgere un ruolo di acceleratore di processi da tempo dormienti per dotare il nostro paese di un vero e proprio sistema gestionale delle transizioni occupazionali e di tutela del reddito dei lavoratori, con l'istituzione di una cassa semplificata Covid che duri fino al termine dell'emergenza e, in seguito, una riforma che segua i tre principi guida della semplificazione procedurale, dell'unificazione delle varie forme di cassa integrazione e dell'ampliamento dell'estensione a tipologie e settori attualmente scoperti».

aggravando la condizione delle generazioni future, quelle che più hanno sin qui pagato il costo della emergenza sanitaria in termini occupazionali, che come noto risulta già complicata da politiche analoghe poste in essere dai Governi nei decenni trascorsi pur in assenza di pandemia sanitaria, ma in presenza di errate scelte di politica economica. Peraltro, i meccanismi selettivi di distribuzione delle risorse sollevano sempre problemi di equo bilanciamento dei valori in gioco e di adeguata protezione dei lavoratori senza reddito o a reddito ridotto.

Non si può certo immaginare di rendere strutturale un sistema pensato per sopravvivere durante l'emergenza, ma non si può nemmeno ignorare la lezione che da quest'ultima è derivata.

Gli scenari apocalittici adombrati da certa dottrina<sup>(14)</sup>, quale effetto del venir meno del blocco dei licenziamenti, previsto dall'art. 46, d.l. n. 18/2020 e successive modificazioni<sup>(15)</sup>, e del robusto apparato di ammortizzatori Covid-19<sup>(16)</sup> vanno sostituiti con una progettualità positiva che pensi alle giovani generazioni e quindi con una prospettiva di lungo periodo.

Formazione e incentivi all'assunzione sono gli unici strumenti in grado di fronteggiare le continue trasformazioni del sistema produttivo<sup>(17)</sup>, espellendo senza tentennamento alcuno chi pretende assistenza senza idonea contropartita in termini di investimento e di apporto lavorativo, se necessario mettendo mano ai riferimenti costituzionali (artt. 4 e 41 Cost.). Per altro verso, si pone il problema delle risorse da reperire per ripensare e ristrutturare in modo equo e sostenibile il *welfare*, avendo cura di non tralasciare le questioni inter-generazionali, il profilo "familistico"<sup>(18)</sup> e la prospettiva di genere, essenziali per non avviare con il piede sbagliato un progetto che, viceversa, dovrebbe guardare e andare lontano e che oggi più che mai cammina sulle gambe delle donne giovani, senza le quali la decrescita demografica del nostro Paese diventerà inarrestabile.

In questa logica, oltre a ripensare il ruolo delle relazioni industriali e della contrattazione collettiva rispetto allo storico nodo della produttività, un intervento ineliminabile dovrà riguardare le rendite parassitarie in funzione di una complessiva revisione del sistema di imposizione fiscale, che investa anche, e soprattutto, sulla lotta all'evasione fiscale, vera piaga in un sistema di prelievo tributario che si rivela iniquo proprio perché sostenuto sempre e solo dai soliti contribuenti, fenomeno socio-economico questo che si manifesta indirettamente in tutta la sua portata in relazione ai contributi a fondo perduto alle partite Iva ed alle imprese maggiormente funestate dalla crisi da Covid-19, previsti dalla legislazione emergenziale d'autunno ed ovvia-

---

<sup>(14)</sup> A. PILEGGI, *Una riflessione sul diritto del lavoro alla prova dell'emergenza epidemiologica*, in A. PILEGGI (a cura di), *Il diritto del lavoro dell'emergenza epidemiologica*, LPO, pp. 1 ss., spec. p. 5; lascia spazio all'immaginazione, invece, C. CESTER, *Emergenza epidemiologica e corresponsività nel rapporto di lavoro*, in *Labor*, 2020, pp. 469 ss., spec. pp. 427-473.

<sup>(15)</sup> Ma sul punto si veda anche l'art. 14, d.l. n. 104/2020.

<sup>(16)</sup> Sull'intrinseco legame tra i blocco dei licenziamenti e ammortizzatori sociali si veda A. MARESCA, *Il Diritto del lavoro al tempo del COVID-19*, in *Federalismi.it*, 2020, n. 8, p. VII.

<sup>(17)</sup> Si veda B. CARUSO, R. DEL PUNTA, T. TREU, *op. cit.*, spec. p. 62.

<sup>(18)</sup> Sul contributo della famiglia alle politiche di welfare, specie in relazione al *caregiving*, cfr. V. LAMONACA, *L'estensione della durata dei permessi retribuiti ex art. 33, l. n. 104/1992, e gli altri istituti di supporto dell'assistenza ai disabili in condizione di gravità*, nel volume I, sez. II, di quest'opera.

mente agganciati alle differenze di fatturato rispetto al periodo comparato, “penalizzando” proprio gli operatori economici adusi a questo genere di pratica.

E così, in una spasmodica ricerca di risorse, si ripropone, come un *mantra*, il dilemma “patrimoniale sì, patrimoniale no”, sebbene questo sollevi le preoccupazioni “dei soliti”, cioè di quelle categorie che maggiormente hanno beneficiato di rendite economiche di posizione, magari provenienti da attività ad alta redditività e basso apporto di lavoro, ovvero individuare forme di prelievo tributario sugli operatori economici che paradossalmente si sono arricchiti in modo esponenziale proprio grazie alla pandemia, si pensi ai giganti dell’*e-commerce* o della *web economy* <sup>(19)</sup>.

Un ragionamento sull’introduzione di una tassa patrimoniale di scopo (ad esempio per migliorare il sistema scolastico o quello sanitario) prima o poi dovrà essere avviato in nome di una giustizia redistributiva che riequilibri diseguaglianze e precarietà e ponga rimedio ad un conflitto di classe che ormai vede contrapposti non più padroni e lavoratori, ma chi vive di lavoro e i parassiti, non dimenticando che anche all’interno della prima categoria si annidano forme di “parassitismo organizzativo” che proliferano grazie ad una legislazione iper-protettiva, sovente insiegabile <sup>(20)</sup>, ovvero a modalità di dubbia funzionalità del lavoro agile <sup>(21)</sup>.

Il Covid-19 ha disvelato forze e debolezze del tessuto umano e sociale, rinvenendosi tracce delle prime, ad esempio, nella capacità di medici, infermieri e operatori sanitari di immolarsi per spirito di servizio, e delle seconde nelle pretese di sussidi “a prescindere” da un concreto stato di bisogno o negli “*smart workers*” scomparsi dai radar.

#### 4. Le ricadute della pandemia sul sistema di istruzione e formazione

Le misure adottate per arginare la diffusione della pandemia hanno avuto effetti dirompenti sul sistema educativo e formativo. Dapprima, con la sospensione di tutte le attività formative in presenza e l’attivazione della didattica a distanza “emergenziale”, poi, con le discusse riaperture e l’istituzionalizzazione della *didattica digitale integrata*, è emerso in tutta la sua evidenza il dilemma regolativo della pandemia che si esprime nel difficile bilanciamento tra libertà fondamentali e diritti costituzionali – nel caso specifico il diritto all’istruzione – e il diritto alla salute.

Nuovi equilibri si sono via configurati con l’evolvere dell’epidemia e dei suoi effetti e nei perimetri dei diversi territori, livelli e settori del sistema educativo e formativo,

---

<sup>(19)</sup> Sul punto clamoroso è il caso *Amazon* di cui dà conto il 31 luglio 2020 il sito *Milano Finanza*, secondo cui il fatturato del colosso di Jeff Bezos è cresciuto del 40% rispetto allo stesso periodo dello scorso anno, arrivando a quota 88,9 miliardi di dollari, nettamente al di sopra delle stime degli analisti ferme a 81,4 miliardi. L’utile è raddoppiato raggiungendo un livello record di 5,2 miliardi di dollari, frantumando le previsioni del consenso, evidenziandosi come l’azienda resti sempre in forte attivo, nonostante abbia speso 4 miliardi di dollari in costi legati alla pandemia da Covid-19 (si veda [Amazon batte le stime, utili e fatturato record nel trimestre](#), in *Milano Finanza*, 31 luglio 2020).

<sup>(20)</sup> Basti pensare alla possibilità offerta ai pubblici dipendenti di essere dispensati dal servizio *ex art.* 87, comma 6, d.l. n. 18/2020, senza alcuna decurtazione stipendiale, diversamente da quanto accade nel privato, nel caso di collocazione in Cassa integrazione guadagni.

<sup>(21)</sup> Non a caso M. BROLLO, *Il lavoro agile tra emergenza pandemica e riemersione della questione femminile*, in *Labor*, 2020, pp. 507 ss., *passim*, parla di «ricorso patologico allo smart working».

che hanno puntualmente fatto emergere esclusioni e disuguaglianze lungo traiettorie ben note: tanto dal lato degli studenti e delle famiglie, che si sono trovate costrette a condividere le responsabilità dell'attore pubblico relative alla organizzazione ed al funzionamento dei servizi educativi; quanto dal lato dei lavoratori dei comparti istruzione, formazione e ricerca, che si sono trovati a fronteggiare rischi in parte inediti, non solo connessi alla sicurezza, ma più in generale alla esecuzione della prestazione lavorativa con l'irrompere della didattica digitale e la sua difficile integrazione negli schemi giuridici del lavoro, in particolare, dei docenti.

Particolarmente colpita è stata, evidentemente, l'area dello svantaggio educativo, storicamente presidiata in modo insufficiente dal legislatore, con risorse e strumenti ancora non adeguati e che sono stati severamente stressati dall'emergenza, che sembra altresì aver messo in secondo piano il tema della inclusione, oggi più che mai meritevole di attenzione di fronte ai rischi connessi all'isolamento sociale e all'applicazione estensiva della didattica a distanza.

La pandemia ha, in effetti, gettato improvvisamente luce sulle criticità che connotano ogni segmento del sistema di istruzione e formazione.

Ha destabilizzato i (già) fragili equilibri del sistema dell'alternanza formativa, così cruciale per l'inclusione lavorativa dei nostri giovani, con particolare riferimento ai tre diversi dispositivi dell'alternanza scuola-lavoro, dei tirocini e dell'apprendistato, che sono stati sostanzialmente svuotati con il venir meno di quel "principio di unità" tra teoria e pratica che dovrebbero connotarli. Ma ha fatto emergere, altresì, in tutta la loro evidenza le falle del sistema della formazione degli adulti e dei lavoratori. I CPIA sono stati di fatto "lasciati indietro", confermando la storica disattenzione al tema della qualità e della efficienza del sistema di educazione degli adulti. Non meno evidenti sono le criticità del sistema della formazione continua, sul piano della *governance* e delle capacità strategiche necessarie per reagire tempestivamente alle sfide poste dalla pandemia. Nuove linee di disuguaglianza sono infine emerse nel mondo dei professionisti che ha registrato, a fronte di interventi più o meno uniformi (nel segno della sburocratizzazione e della digitalizzazione) riguardanti la formazione per le professioni regolamentate, una assenza di provvedimenti nell'area delle professioni non regolamentate, molte delle quali severamente colpite dalla crisi.

## **5. Tra razionalità economica e razionalità giuridica: il diritto delle relazioni industriali**

In questo contesto, e in prospettiva nei mesi che ci aspettano per una auspicabile quanto incerta ripresa, non si possono però lasciare sullo sfondo gli enormi sforzi che i sistemi settoriali e territoriali di relazioni industriali hanno fatto nel corso dei mesi più duri del *lockdown*. Le migliaia di protocolli aziendali anti-contagio che hanno fatto seguito al protocollo del 14 marzo sottoscritto dalle parti sociali insieme al Governo sono stata la dimostrazione di una vitalità degli attori del sistema di relazioni industriali che potranno avere un ruolo sia nella fase più difficile della crisi economica in corso, come già accaduto durante la grande recessione post 2008, sia nella traduzione settoriale e locale degli strumenti economico-finanziari messi in atto.

Non si può ignorare come la contrapposizione tra beni/valori di rango costituzionale come la "salute", l'"impresa" e il "lavoro" sia stata, nel dibattito che ha accompa-

gnato la decisione di utilizzare i codici Ateco per individuare settori essenziali e non, ancora una volta stata rappresentata e condotta attraverso il filtro di una razionalità economica unilaterale. Questo tanto in termini di critica (lato imprese) che di rovesciamento (lato sindacati e parte della politica) che non ha consentito di comprendere pienamente, nella ricerca delle soluzioni normative e nella sistematizzazione dottrinale che le accompagna, non solo la portata reale dei problemi, ma anche la ricchezza della dimensione giuridico-istituzionale che scaturisce dalla costante interazione tra i gruppi di interesse contrapposti nella soluzione dei sempre più gravi problemi del lavoro che, come detto, si intersecano oggi con tematiche che fuoriescono dai confini dell'impresa e del mercato del lavoro (ambiente e demografia su tutte). Finendo così col trascurare nella gestione politica delle problematiche lavoristiche e occupazionali connesse alla emergenza sanitaria le risposte sistemiche fornite, anche in termini di produzione normativa, dagli attori delle relazioni industriali.

Le conseguenze sono presto dette: l'unilateralità dei criteri decisionali genera eterogeneità dei fini. E questo si traduce in una ulteriore penalizzazione di fasce di lavoratori (temporanei, giovani, dei servizi a basso valore aggiunto ma a forte componente relazionale) che già prima della emergenza erano profondamente svantaggiate.

Un monito per le fasi che ci aspettano e che non può che coinvolgere anche la dimensione di comunicazione politica e istituzionale che ha accompagnato la gestione della emergenza. Dimensione che incide sempre di più nel processo concertativo diventando finanche una sua fase specifica attraverso il coordinato utilizzo dei media nell'anticipare i provvedimenti e nel captare le reazioni degli "utenti". In questo contesto gli attori sindacali e datoriali hanno mostrato una distanza tra le rivendicazioni nazionali e la prassi settoriale e territoriale messa in atto. Distanza che depone a vantaggio della concretezza e dell'efficienza delle seconde rispetto alla frammentazione e alla dialettica insolubile della prima. Tutti aspetti questi che suggeriscono come la complessità del mercato del lavoro contemporaneo, specularmente a quella delle trasformazioni di natura tecnologica, demografica e ambientale, imponga una profonda riflessione in merito alla capacità di sistemi (e quindi norme) nazionali di governarla.

Non si tratta ora di concentrare il giudizio su quanto accaduto in mesi per i quali tutti riconoscono i caratteri di novità, imprevedibilità (sebbene dal punto di vista ambientale la pandemia fosse stata più volte annunciata) e contingenza. Si tratta piuttosto nel cogliere in quanto accaduto il compimento e la dimostrazione di quei segnali di disgregazione degli approcci nazionali e onnicomprensivi che potevano caratterizzare un modello del lavoro uniforme e standardizzato come quello della fabbrica fordista, ma che poco riescono a rappresentare la frammentazione di un mondo sempre più verticalizzato nelle specializzazioni e, a sua volta, sempre più succube del suo posizionamento in catene globali del valore mutevoli. Se una lezione ci consegna la crisi sanitaria da Covid-19 è infatti essenzialmente, almeno per noi giuslavoristi, una lezione di metodo. E cioè l'importanza dello studio del diritto che nasce dai sistemi di relazioni industriali – quello che abbiamo imparato a chiamare il "diritto delle relazioni industriali" – come base per progettare assetti giuridico-istituzionali adattabili e modelli di *welfare* legati alle dinamiche della produttività e della crescita e soprattutto coerenti con una geografia economica che, oggi, può essere pienamente compresa, anche in termini di razionalità giuridica, solo ripercorrendo le dinamiche

delle catene globali del valore e delle relative filiere produttive e distributive ed entrando nelle logiche dei mercati transizionali del lavoro.

## 6. Qualche considerazione conclusiva

Se si condividono queste riflessioni, può convenirsi allora che l'accademia giuslavorista non può limitarsi solo a disquisire sull'art. 2087 c.c. o sull'efficacia dei protocolli siglati dal Governo con le Parti sociali o sulla responsabilità datoriale per contagio da SARS-CoV-2, ma per il ruolo istituzionale e culturale che riveste e per le competenze di cui è portatrice, deve accollarsi l'onere di riorientare il diritto del lavoro del futuro prossimo onde fornire le coordinate valoriali e normative indispensabili per affrontare la nuova questione sociale in cui siamo già totalmente immersi <sup>(22)</sup>. Ed è questo quello che abbiamo cercato di fare in questa corposa opera collettanea, la cui elaborazione, iniziata con determinazione e ingente dispiego di giovani intelligenze già all'indomani delle prime disposizioni emergenziali, è stata particolarmente laboriosa e dispendiosa in termini di tempo e che, comunque, non vuole mettere in secondo piano il necessario sostegno a operatori economici e giuridici nella lettura e razionalizzazione della imponente legislazione emergenziale, vuoi quella più effimera e contingente, vuoi soprattutto quella destinata a condizionare la costruzione degli assetti futuri del nostro diritto del lavoro e della sicurezza sociale.

Quale la prospettiva? Preso atto che con il mero assistenzialismo non si va lontano, anzi non si va da nessuna parte, occorre un diritto del lavoro e della sicurezza sociale in grado di coniugare sostenibilità e solidarietà, col supporto della sussidiarietà nella sua duplice configurazione, verticale ed orizzontale, riscoprendo dopo anni opachi il contributo delle realtà locali e dell'autonomia collettiva.

In questa direzione va la presente ricerca se non nei risultati sicuramente nella impostazione.

## 7. Una nota metodologica e un ringraziamento

La “ponderosità” della ricerca (articolata in 5 volumi) suggerisce l'opportunità di una breve notazione metodologica, non sembrando sufficiente per giustificarla invocare l'analisi della normativa emergenziale sotto diverse angolazioni e il mero dato numerico dei saggi raccolti.

La scelta fatta dai curatori è quella della “autosufficienza” della ricerca, prendendo in prestito dal processo civile la condizione di ammissibilità dei ricorsi per cassazione, dichiarati inesorabilmente inammissibili ove non consentano al collegio di legittimità di valutare i motivi di censura senza attingere ad atti o documenti esterni al ricorso. Ebbene ciascuno dei 70 contributi <sup>(23)</sup> non si limita a dare conto della normativa emergenziale analizzata dalla prospettiva prescelta, estendendo la riflessione, sia pure

---

<sup>(22)</sup> Cfr. D. GAROFALO, *op. cit.*, pp. 429 ss., nonché C. ZOLI, *La tutela dell'occupazione nell'emergenza epidemiologica fra garantismo e condizionalità*, in *Labor*, 2020, pp. 439 ss.

<sup>(23)</sup> Ciascun volume si compone dei seguenti contributi in termini numerici: volume I 17; II 16; III 16; IV 13; V 8.

nei limiti consentiti dalle finalità della ricerca, al quadro normativo generale con il doppio fine di individuare, da un lato, le interrelazioni con la normativa emergenziale e, dall'altro lato, l'influenza che la seconda può esercitare sul primo una volta cessata la pandemia che l'ha generata.

Il rischio insito in tale metodo è quello delle ripetizioni rinvenibili nel confronto tra i vari saggi. Un rischio evidente, ma che ci pare di gran lunga compensato dalla comodità di consultazione degli stessi proprio per la loro caratteristica di "autosufficienza", almeno nelle intenzioni dei curatori/trici e nell'impegno degli Autori/trici. Autori e autrici che ringraziamo pubblicamente, al pari dei validi componenti della redazione di ADAPT University Press, per la pazienza e la passione con cui ci hanno seguito in questa impegnativa e faticosa iniziativa editoriale, che poteva diventare una sorta di tela di Penelope nell'attesa dell'ultimo aggiornamento legislativo, e che vogliamo ora condividere con tutti voi nella modalità più diretta e immediata che è quella dell'*open access*, con la convinzione che non ci sia per loro e anche per noi premio più grande per ripagare questa fatica della possibilità di essere letti da molte più persone di quanto le tradizionali pubblicazioni cartacee consentano. È questo insomma un nostro piccolo contributo per uscire tutti assieme e con un rinnovato spirito di solidarietà anche umana dalle profonde incertezze della pandemia e avviare quella necessaria riflessione sul futuro del diritto del lavoro e della sicurezza sociale che ci ha consentito di aggregare così tante forze e giovani energie attorno a un progetto così ambizioso.

*Domenico Garofalo, Michele Tiraboschi,  
Valeria Filì e Francesco Seghezzi*



## L'emergenza sanitaria da Covid-19 tra codici ATECO e sistemi di relazioni industriali: una questione di metodo

*di Michele Tiraboschi*

**Abstract** – L'emergenza sanitaria ha accelerato alcuni mutamenti sociali in atto nel mondo del lavoro portandoci definitivamente dentro la “società del rischio” teorizzata sul volgere del secolo scorso da Ulrich Beck. La razionalità giuridica che ha costruito l'ordine economico e sociale del Novecento industriale ne è uscita definitivamente compromessa. Il contributo evidenzia, al riguardo, la tendenza a leggere il rischio attraverso una razionalità tecnico scientifica che agevola non solo una fuga dalle responsabilità ma anche una errata contrapposizione tra la razionalità scientifico-sanitaria e quella economica. Ponendo queste considerazioni come sfondo, l'analisi vuole approfondire le misure restrittive della libertà di impresa e del lavoro messe in atto per il contenimento della diffusione del virus, andando ad indagare il metodo con il quale sono stati presi tali provvedimenti, i quali hanno mostrato fin da subito di non essere in grado di recepire i molteplici spunti provenienti dal mondo delle relazioni industriali. Un esempio della difficoltà della razionalità normativa nel rispondere in maniera efficace alla situazione nella quale si trovavano imprese e sindacati, è costituita dalla scelta di utilizzare un metodo basato sui codici ATECO. L'individuazione dei settori considerati esenti dai provvedimenti restrittivi attraverso questa classificazione, ha di fatto scontentato sia il lato datoriale – che avrebbe preferito uno strumento meno restrittivo e adattabile – sia il lato sindacale che riteneva l'elenco dei settori esenti troppo esteso. Tale classificazione della economia non rispecchia tuttavia quella nuova geografia del lavoro, caratterizzata più da degli ecosistemi territoriali – nei quali vi è una interconnessione tra tutti i soggetti economici – che dalla presenza di categorie merceologiche. Inoltre, viene sottolineato come questa classificazione non dialoghi con l'elemento centrale di questi nuovi contesti produttivi: la connettività. Questa errata rappresentazione delle realtà ha, tra i suoi tanti effetti, condotto ad una inefficace lettura anche delle categorie di rischio, lasciando scoperte moltissime categorie di lavoratori di fronte al rischio generato da questa emergenza. Il contributo ribadisce come la debolezza della classificazione basata sui codici ATECO sia stata tuttavia compensata dall'apertura a possibili protocolli a livello aziendale che andassero a mitigare il rischio. In conclusione del contributo l'A. affronta il tema della regolazione dei rapporti di lavoro tra codici ATECO e contrattazione collettiva, nel quale risiede la finalità più importante di qualsiasi meccanismo di lettura della realtà economico-produttiva come quello rappresentato dagli stessi codici ATECO: la costruzione di una chiave di lettura comune alla razionalità economica e a quella giuridica. In conclusione, il contributo vuole evidenziare come la lezione che la situazione emergenziale può fornire è rappresentata principalmente dalla necessità di porre al centro della costruzione di un ponte tra razionalità economica e razionalità giuridica il metodo del diritto delle relazioni industriali, inteso come diritto che nasce dai sistemi di contrattazione collettiva.

**Abstract** – The emergency caused by the Covid-19 virus has accelerated some of the social changes taking place in the world of work, bringing us definitively towards the “risk society”, theorized at the end of the last century by Ulrich Beck. The legal rationale, which built the economic and social order of the industrial 20th century, has been definitively compromised. The research/paper/ highlights, in this regard, the tendency to interpret/analyse risk through a technical-scientific ra-

tionale/reasoning that facilitates not only a move away from responsibilities but also an incorrect contrast between scientific-health and economic rationale/reasoning.

Taking these considerations as a background/Against the backdrop of these considerations, the analysis wants to deepen the method with which the restrictive measures of freedom of enterprise and work for virus containment were decided. These measures have shown from the very beginning that they are not able to implement the many ideas coming from the world of industrial relations. An example of this difficulty in responding effectively to the situation in which companies and trade unions found themselves is the choice to use a method based on ATECO codes. The identification of sectors considered to be exempted from restrictive measures through this classification has in fact disappointed both the employers' side - which would have preferred a less restrictive and adaptable instrument - and the trade union side, which considered the list of exempted sectors to be too extensive. However, this classification of the economy does not reflect the new geography of work, characterised more by local ecosystems than by the presence of product categories. Moreover, it is underlined that this classification has little connection with the central element of these new productive contexts: connectivity.

This misrepresentation of realities has also led to an ineffective reading of risk categories, leaving many workers defenceless in the face of the risk generated by this emergency. The research confirms that the weakness of the ATECO-based classification has been compensated by the openness to possible protocols at company level to mitigate the risk.

The paper concludes by addressing the issue of the regulation of labour relations between ATECO codes and collective bargaining. In this respect, there is the most important aim of any mechanism for examining the economic-productive reality (such as that represented by ATECO codes themselves): the construction of a common view key to economic and legal rationale. The lesson that the emergency can provide is mainly represented by the need to use the method of industrial relations law to coordinate economic rationale with legal rationale. It is understood as the law that arises from collective bargaining systems.

**Sommario:** 1. Posizione del problema. – 2. Tra razionalità giuridica e razionalità economica: le disposizioni normative relative alla sospensione delle attività produttive e commerciali e dei servizi pubblici e privati non essenziali. – 3. Codici ATECO, nuova geografia del lavoro, determinazione delle categorie di rischio delle attività economiche e produttive. – 4. *Segue:* la regolazione dei rapporti di lavoro tra codici ATECO e contrattazione collettiva. – 5. Per uno studio del diritto delle relazioni industriali.

## 1. Posizione del problema

“Niente sarà più come prima”. È questo il mantra che ha accompagnato il dibattito pubblico sugli effetti della emergenza di sanità pubblica causata dal Covid-19 <sup>(1)</sup>. In questa prospettiva si è collocata anche la riflessione scientifica e dottrinale, in Italia come nel resto del mondo, relativa alle conseguenze della pandemia sul mercato del lavoro e sulle regole che lo governano <sup>(2)</sup>.

Avremo certamente modo di verificare già nei prossimi mesi se questa granitica certezza, tanto netta nelle opinioni di molti quanto ancora decisamente vaga negli esiti

---

<sup>(1)</sup> Con specifico riferimento alle tematiche lavoristiche si veda, per tutti, l'analisi proposta da M. MASCINI, *Cambierà tutto*, in *Il Diario del Lavoro*, 25 aprile 2020.

<sup>(2)</sup> Per la giuslavoristica italiana si veda, per tutti, B. CARUSO, *Tra lasciti e rovine della pandemia: più o meno smart working?*, in *RIDL*, 2020, n. 2, I, che parla di «cesura storica della pandemia». In ambito internazionale si veda invece G. LICHFIELD, *We're not going back to normal*, in *MIT Technology Review*, 17 marzo 2020.

finali e soprattutto nelle ricadute pratiche <sup>(3)</sup>, sia destinata a “sgonfiarsi”, una volta definitivamente terminata la (paura per la) pandemia con un graduale ritorno alla normalità; o se, invece, non siano davvero state poste le premesse per quello che è stato già definito “*the new normal*” <sup>(4)</sup>, una nuova normalità auspicabilmente migliore di quella che abbiamo sinora conosciuto nelle nostre economie e nelle nostre società <sup>(5)</sup>. Invero, per chi si occupa delle trasformazioni del lavoro, l’impressione generale è che l’emergenza sanitaria non abbia fatto altro che accelerare – e anche rendere più nitide all’opinione pubblica e ai decisori politici – alcune tendenze da tempo in atto nel mercato del lavoro e comunemente ricondotte, in letteratura <sup>(6)</sup>, al paradigma della Quarta Rivoluzione industriale. Tendenze “guidate” non tanto e non solo dagli inevitabili cambiamenti tecnologici <sup>(7)</sup>, secondo una classica chiave di lettura di matrice marxista dei processi economici che tanto ha condizionato la riflessione giuslavoristica anche recente <sup>(8)</sup>, quanto piuttosto dai mutamenti sociali (demografici e ambientali, *in primis*) che hanno profondamente trasformato i mercati del lavoro – da declinarsi oggi necessariamente al plurale <sup>(9)</sup> – e che, come da tempo segnalato, caratterizzano la nuova modernità nei termini di una “società del rischio” <sup>(10)</sup>. Una società che nei fatti, se non ancora nella piena consapevolezza di intellettuali e di quella che potremmo definire nei termini di una “coscienza collettiva”, si colloca decisamente già oltre i contraddittori confini concettuali e terminologici del post-industrialismo <sup>(11)</sup> e rispetto alla quale fenomeni come le pandemie e altre catastrofi naturali sono tutt’altro che eccezionali o imprevedibili <sup>(12)</sup>.

---

<sup>(3)</sup> Fatta eccezione per quanto riguarda l’intensità di utilizzo e la diffusione del c.d. lavoro da remoto su cui si veda, per tutti e in termini di “*the new normal*”, A. PENNINGTON, J. STANFORD, [Working from Home: Opportunities and Risks](#), Australia Institute, Centre for Future Work, 2020, p. 2.

<sup>(4)</sup> Per tutti si veda A. WINSTON, [Is the COVID-19 Outbreak a Black Swan or the New Normal?](#), in [MIT Sloan Management Review](#), 16 marzo 2020, cui *adde* A. LEVENSON, [A Long Time Until the Economic New Normal](#), *ivi*, April 10, 2020.

<sup>(5)</sup> Ma nulla esclude uno scenario in termini peggiorativi e anzi, come sottolinea l’editoriale su *Pandemia e lavoro* che apre il fascicolo n. 2/2020 della rivista *LD*, «di solito chi prevede il peggio finisce con l’aver ragione». Per una visione ottimistica si veda invece R. CHAINEY, [This is how COVID-19 could change the world of work for good \(Adam Grant interview\)](#), in [www.weforum.org](#), 16 aprile 2020.

<sup>(6)</sup> In tema si veda la riflessione di taglio sociologico (economico e politico) avviata in Italia da F. SEGHEZZI, *La nuova grande trasformazione. Lavoro e persona nella quarta rivoluzione industriale*, ADAPT University Press, 2017, e *ivi* ampi riferimenti bibliografici, cui *adde*, per una analisi giuslavoristica, D. GAROFALO, [Lavoro, impresa e trasformazioni organizzative](#), relazione alle Giornate di studio Aidlass, *Frammentazione organizzativa e Lavoro: rapporti individuali e collettivi*, Cassino, 18-19 maggio 2017. In tema si vedano anche le questioni sollevate in AA.VV., [Lights and shadows of COVID-19, Technology and Industry 4.0](#), 2020.

<sup>(7)</sup> Su cui insiste, nella impostazione del suo ragionamento sulle conseguenze strutturali della pandemia, T. TREU, *Diritto e politiche del lavoro tra due crisi*, in *DRI*, 2020, n. 2, pp. 235-266.

<sup>(8)</sup> Ancora attuale G. GIUGNI, *Il “Ragionevole Capitalismo” di John R. Commons*, in *Il Mulino*, 1952, n. 12, spec. p. 680, quando ricorda come, «aderendo alla tesi dello storico britannico G. Unwin», John Commons avesse descritto «la rivoluzione industriale come prodotto del mutamento nei mercati, anziché, secondo la nota tesi marxista, come effetto della trasformazione tecnologica».

<sup>(9)</sup> Ne ho parlato in M. TIRABOSCHI, *Persona e lavoro tra tutele e mercato. Per una nuova ontologia del lavoro nel discorso giuslavoristico*, ADAPT University Press, 2019, pp. 121-125.

<sup>(10)</sup> D’obbligo il rinvio a U. BECK, *La società del rischio. Verso una seconda modernità*, Carocci, 2013 (ma 1986).

<sup>(11)</sup> Tra i primi a parlare di società post-industriale si veda A. TOURAINE, *La società post-industriale*, Il Mulino, 1970 (ma 1969). Ma si veda anche U. BECK, *op. cit.*, spec. p. 13, dove sottolinea come

Che quello della società (globale e tecnologica) del rischio sia uno schema interpretativo particolarmente adeguato per ricostruire *anche* la razionalità giuridica che ha accompagnato le problematiche lavoristiche e occupazionali legate al Covid-19 lo dimostrano almeno due elementi a nostro parere decisivi. Da un lato, una accentuata «politica dirigista di gestione dello stato di emergenza, che nel pericolo amplia le sue possibilità di intervento e le sue competenze»<sup>(13)</sup> alterando non poco – nel nostro caso con una serie reiterata di successivi decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri e ordinanze assunte dalle istituzioni di governo regionale e locale<sup>(14)</sup> – il sistema delle fonti<sup>(15)</sup> e gli ordinari meccanismi di bilanciamento tra i diversi valori e principi costituzionali tra cui il diritto-dovere al lavoro e la libertà di iniziativa economica privata<sup>(16)</sup>. Questo al punto da far parlare di una sospensione della Costituzione<sup>(17)</sup> anche su profili non secondari della disciplina lavoristica come i poteri di controllo e il trattamento dati sensibili dei lavoratori<sup>(18)</sup> o la verifica dello stato di salute dei collaboratori<sup>(19)</sup><sup>(20)</sup>. Dall'altro lato, una sempre più evidente fragilità della razionalità tecnico-scientifica nella definizione e nella gestione del rischio<sup>(21)</sup> – nel nostro caso il rischio epidemiologico e la relativa emergenza di sanità pubblica – che, più o meno consapevolmente, ingenera una fuga dalla responsabilità decisionale (dell'attore politico) e che, tra la ricerca ossessiva di alibi e capri espiatori, alimenta

---

«post» sia niente altro che «la parola in codice per un disorientamento che si fa moda. Rinvia ad un “oltre” che non si sa nominare» e che tuttavia «resta legato ai contenuti che nomina e nega». Per una prospettiva giuslavoristica si veda già S. SCIARRA, *Un diritto del lavoro «post-moderno»?», in AA.VV., Prospettive del diritto del lavoro per gli anni '80. Atti del VII Congresso nazionale di diritto del lavoro. Bari, 23-25 aprile 1982*, Giuffrè, 1983, pp. 224-229.

<sup>(12)</sup> Del rischio pandemie e delle relative tensioni tra salute ed economia si parlava già, in Italia, in MINISTERO DEL LAVORO, DELLA SALUTE E DELLE POLITICHE SOCIALI, *La vita buona nella società attiva. Libro Bianco sul futuro del modello sociale*, 2009, e, non a caso, risalgono al (settembre) 2009 le prime *Raccomandazioni generali ad interim per la riduzione del rischio espositivo in corso di pandemia influenzale nei luoghi di lavoro* rese note dal Ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali. In tema si rinvia alla documentazione raccolta in M. GIOVANNONE, M. TIRABOSCHI (a cura di), *Pandemia influenzale e valutazione dei rischi nei luoghi di lavoro*, Boll. Spec. ADAPT, 2009, n. 11.

<sup>(13)</sup> Così U. BECK, *op. cit.*, p. 103.

<sup>(14)</sup> Per una prima ricostruzione del frammentario e contraddittorio quadro normativo dell'emergenza cfr. il dossier curato da C. DRIGO, A. MORELLI, *L'emergenza sanitaria da Covid-19. Normativa, atti amministrativi, giurisprudenza e bibliografia*, in *Diritti Regionali*, 2020, n. 2, pp. 4-130.

<sup>(15)</sup> Si veda *infra*, in questo volume, E. DAGNINO, *Il sistema delle fonti alla prova della emergenza sanitaria: una prospettiva giuslavoristica e di relazioni industriali*.

<sup>(16)</sup> Si veda per tutti G. SILVESTRI, *Covid-19 e Costituzione*, in *UniCost*, 4 aprile 2020.

<sup>(17)</sup> Per una discussione dei fondamenti teorici e normativi della compatibilità con la Carta costituzionale delle misure di contrasto al rischio pandemico adottate in Italia si veda, per tutti, V. BALDINI, *Emergenza costituzionale e Costituzione dell'emergenza. Brevi riflessioni (e parziali) di teoria del diritto*, in *Dirittifondamentali.it*, 2020, n. 1. In tema si veda anche il richiamo contenuto nel § 6 della *Relazione sull'attività della Corte costituzionale nel 2019* del Presidente della Corte costituzionale Marta Cartabia.

<sup>(18)</sup> Si veda E. DAGNINO, *I riflessi della normativa anti-Covid-19 sulla tutela della privacy*, nel volume I, sez. I, di quest'opera.

<sup>(19)</sup> Si veda il volume I, sez. I, di quest'opera.

<sup>(20)</sup> Il problema non è solo italiano. Per incisività si veda, seppure con riferimento a un ordinamento giuridico non facilmente comparabile al nostro in punto di sistema delle fonti del diritto, il contributo di K.D. EWING, *Covid-19: Government by Decree*, in *King's Law Journal*, 2020, vol. 31, n. 1, pp. 1-24.

<sup>(21)</sup> Ampia e convincente argomentazione in U. BECK, *op. cit.*, pp. 75-110.

un pericoloso cortocircuito comunicativo tra la politica e i mass media nella “costruzione” di una opinione pubblica che a sua volta condiziona, sull’onda della emotività e dell’ultimo sondaggio popolare disponibile, l’alluvionale processo di produzione della normativa emergenziale <sup>(22)</sup>. Normativa che, non a caso, si rivela poi contraddittoria e largamente irrazionale anche a prescindere da una valutazione della fattura tecnico-giuridica dei provvedimenti adottati. Ed in effetti, rispetto alle problematiche lavoristiche e occupazionali della emergenza sanitaria, buona parte del cortocircuito decisionale e normativo è stato innescato dall’aver contrapposto frontalmente due pretese di razionalità che sono state messe in concorrenza tra di loro nella comunicazione pubblica e anche in quella politico-sindacale: la razionalità medico-scientifica (a favore della chiusura delle attività produttive) e la razionalità economica (a favore di una loro rapida riapertura). Come se la razionalità economica fosse espressione del mero e brutale interesse al profitto del singolo imprenditore e non di un ben più complesso ordine sociale di convivenza, mediato nelle scelte di interesse e nei conflitti di potere dalla razionalità giuridica e finalizzato, nella sua totalità, alla creazione di valore, benessere, lavoro e mezzi di sussistenza per l’intera collettività. Rispetto a questa linea di ragionamento non interessa ripercorrere in questa sede quello che, con buona probabilità, sarà il tema centrale per la riflessione giuslavoristica dei prossimi decenni. Vale a dire il nodo della sostenibilità economica e sociale di rischi che impattano su attività produttive e prestazioni lavorative oltre la sfera di responsabilità e di controllo da parte del singolo imprenditore <sup>(23)</sup> rendendo al tempo stesso del tutto inconferente sul piano delle tutele la contrapposizione, da tempo oggetto di critiche e proposte di superamento <sup>(24)</sup>, tra lavoro autonomo e lavoro dipendente <sup>(25)</sup>.

È certamente ancora tutto da dimostrare, sul piano scientifico, un nesso di causalità che, partendo dalla osservazione delle marcate differenze riguardanti la diffusione del Covid-19 nelle diverse aree del Paese, colleghi direttamente gli effetti più devastanti della pandemia (in termini di contagi e numero di decessi) al grado di industrializzazione e al relativo tasso di inquinamento atmosferico da polveri sottili <sup>(26)</sup>. Uno studio epidemiologico nazionale promosso dall’Istituto Superiore di Sanità

---

<sup>(22)</sup> Si veda *infra*, in questo volume, F. NESPOLI, *La comunicazione politica e istituzionale nella gestione della emergenza da Covid-19: una prospettiva di relazioni industriali*.

<sup>(23)</sup> Il tema è affrontato in un recente studio della Banca Mondiale che analizza i principali fattori di *disruption* nel mondo del lavoro e il loro impatto, in termini di rischi, sui tradizionali assetti di protezione economica e sociale dei rapporti ordinari di lavoro. Si veda WORLD BANK, *Protecting All Risk Sharing for a Diverse and Diversifying World of Work*, 2019, e *ivi spec. p. 40* per una scheda di sintesi dei rischi sul lato della domanda e della offerta e dell’intero mercato del lavoro.

<sup>(24)</sup> Sul ristretto campo di applicazione del tradizionale diritto del lavoro rispetto ai rischi causati dalla pandemia si veda N. COUTOURIS, V. DE STEFANO, K. EWING, M. FREEDLAND, *Covid-19 crisis makes clear a new concept of ‘worker’ is overdue*, in *Social Europe*, 9 aprile 2020.

<sup>(25)</sup> In tema, nella prospettiva di tutele universalistiche e tra gli autori più impegnati in questa direzione, si veda A. PERULLI, *Obblighi di sicurezza e collaborazioni autonome*, intervento al seminario Frecchia Rossa, *Covid-19: fase 2. Principi e tecniche per produrre lavorando in sicurezza*, 6 e 15 maggio 2020.

<sup>(26)</sup> Tra i numerosi studi che si muovono in questa direzione si veda L. BECCHETTI, G. CONZO, P. CONZO, F. SALUSTRI, *Understanding the Heterogeneity of Adverse COVID-19 Outcomes: The Role of Poor Quality of Air and Lockdown Decisions*, in [www.ssrn.com](http://www.ssrn.com), 10 aprile 2020. Nella letteratura internazionale si veda anche AA.VV., *Exposure to air pollution and COVID-19 mortality in the United States: A nationwide cross-sectional study*, in [www.medrxiv.org](http://www.medrxiv.org), 27 aprile 2020.

(ISS) e dall'Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale (ISPRA) in collaborazione con il Sistema Nazionale per la Protezione dell'Ambiente (SNPA) si farà ora carico di valutare se e in che misura i livelli di inquinamento atmosferico siano associati agli effetti sanitari dell'epidemia <sup>(27)</sup>. Pare tuttavia già oggi sufficientemente chiaro che ad essere messo in discussione dalla pandemia è un intero modello di sviluppo che, accanto al persistente tema delle diseguaglianze e della distribuzione della ricchezza <sup>(28)</sup>, rivela oggi – per dirla alla Beck <sup>(29)</sup> – «una unilateralità economica della razionalità tecnico-scientifica» che, una volta recepita meccanicamente dalla razionalità giuridica, porta poi a due inevitabili conseguenze: trattare, da un lato, il lavoro come un semplice fenomeno economico <sup>(30)</sup> riconoscibile e valutabile unicamente per il suo valore scambio e dunque di mercato <sup>(31)</sup>; considerare, dall'altro lato, i rischi connessi ai (o indotti dai) processi produttivi come un dato di fatto socialmente tollerabile in nome del progresso come indica, non da oggi, l'asfittico dibattito scientifico e politico sui c.d. “valori soglia” nella applicazione pratica del principio di precauzione <sup>(32)</sup>.

È stata l'emergenza di sanità pubblica causata dal Covid-19, nel rallentare e in alcuni ambiti imporre di sospendere le attività produttive e le relazioni sociali, che ci ha insomma disvelato quello che non avevamo ancora pienamente compreso, in un pur conclamato contesto di emergenze globali (non solo finanziarie, ma anche demografiche e ambientali) per larga parte imputabili ai nostri comportamenti <sup>(33)</sup>; e cioè il fatto che è da tempo che siamo entrati nella società del rischio senza tuttavia rendercene pienamente conto quantomeno a livello collettivo e in termini di messa a punto di più moderni e universalistici strumenti di protezione sociale. E sarebbe allora il grado di esposizione individuale al rischio – più che l'appartenenza a una classe sociale, come invece avvenuto nel Novecento industriale – il principale fattore di vulnerabilità e diseguaglianza nella società moderna anche nell'ambito dei rapporti di lavoro e delle attività produttive ponendo così inedite sfide agli attori delle relazioni industriali e ai sistemi di welfare <sup>(34)</sup>.

L'interesse della presente riflessione è decisamente più limitato rispetto alle problematiche sopra elencate e intende volutamente lasciare sullo sfondo gli impegnativi

---

<sup>(27)</sup> Si veda la nota dell'Istituto Superiore di Sanità 7 maggio 2020.

<sup>(28)</sup> Diseguaglianze acute dalla pandemia. Si veda per tutti A. ADAMS-PRASSL, T. BONEVA, M. GOLLIN, C. RAUH, *Inequality in the Impact of the Coronavirus Shock: Evidence from Real Time Surveys*, in [www.researchgate.net](http://www.researchgate.net), aprile 2020.

<sup>(29)</sup> Cfr. U. BECK, *op. cit.*, p. 79.

<sup>(30)</sup> Mi sono occupato di questo tema nel mio *Persona e lavoro tra tutele e mercato. Per una nuova ontologia del lavoro nel discorso giuslavoristico*, cit.

<sup>(31)</sup> Sulla riscoperta del valore sociale e relazionale del lavoro, anche dei lavori più umili e sino a oggi invisibili, si veda per tutti L. HERZOG, *What does the corona crisis teach us about the value of work?*, in *New Statesman*, 1° aprile 2020.

<sup>(32)</sup> Per un approfondimento rinvio, con riferimento al tema della esposizione a campi elettromagnetici in ambito lavorativo, al mio *Esposizione a campi elettromagnetici prodotti da telefoni cellulari, malattia professionale e eziologia multifattoriale, tutele del lavoro*, in *DRI*, 2020, n. 2, pp. 558-578.

<sup>(33)</sup> Sul rischio come «a socially constructed phenomenon» si veda anche U. BECK, *Living in the world risk society*, in *Economy and Society*, 2006, vol. 35, n. 3, pp. 329-345, qui p. 333.

<sup>(34)</sup> Per l'impostazione del problema, sempre nella prospettiva del rischio come un fenomeno socialmente costruito e percepito, rinvio al mio *Prevenzione e gestione dei disastri naturali (e ambientali): sistemi di welfare, tutele del lavoro, relazioni industriali*, in *DRI*, 2014, n. 3, pp. 573-605.

dilemmi giuslavoristici della “società del rischio”<sup>(35)</sup> con cui dovranno presto fare i conti i decisori politici, i giudici e la dottrina e rispetto ai quali l'emergenza sanitaria da Covid-19 è stato solo uno dei tanti possibili inneschi anche in ragione dei ritardi culturali e delle reticenze con cui sono stati sin qui affrontati i rischi ambientali nella loro connessione col tema del lavoro<sup>(36)</sup>. La nostra attenzione sarà infatti rivolta a una più circoscritta ma non meno importante questione di metodo, relativa alle dinamiche di manifestazione e costruzione della razionalità giuridica del lavoro nella nuova modernità quale che sia lo schema interpretativo di volta in volta adottato (la nuova normalità, la società del rischio, la Quarta Rivoluzione industriale o altro ancora). Una questione che si potrebbe rivelare di portata decisiva in una prospettiva di gestione pragmatica – e, dunque, non ideologica o, comunque, dogmatica – dei dilemmi sopra richiamati per il post emergenza.

Il punto di attacco del nostro contributo è, ancora una volta, la riflessione di Ulrich Beck sulla *risk society* quando imputa l'attuale crisi della razionalità tecnico-scientifica non al fallimento di questo o quel ricercatore o delle singole discipline, quanto all'approccio strutturale – e cioè «metodico e istituzionale» – che le scienze hanno rispetto al rischio: «così come sono costruite, con la loro divisione del lavoro iperspecializzata, col loro modo di intendere il metodo e la teoria, con la loro eterodiretta astinenza dalla prassi, le scienze non sono *assolutamente in grado* di reagire adeguatamente ai rischi della civiltà, poiché sono ampiamente corresponsabili della loro nascita e crescita»<sup>(37)</sup>. In questa prospettiva, piuttosto che indugiare su temi ampiamente noti alla riflessione giuslavoristica (come il ruolo della Stato nella regolazione della economia)<sup>(38)</sup> e su possibili evoluzioni future della nostra disciplina verso la teoria dei beni comuni<sup>(39)</sup>, un dato su tutti merita a nostro avviso attenzione. E cioè

---

<sup>(35)</sup> In tema, anche in termini esemplificativi, si veda B. CARUSO, *op. cit.*, che parla di «una inusitata concentrazione sincronica di dilemmi tragici tra valori e obiettivi politici su cui il pensiero critico dovrà misurarsi» a partire, ovviamente, da quello che vede contrapporsi salute e lavoro.

<sup>(36)</sup> Il tema è indagato da P. TOMASSETTI, *Diritto del lavoro e ambiente*, ADAPT University Press, 2018, ma si veda già R. DEL PUNTA, *Tutela dell'ambiente di lavoro e questione ambientale*, in *DRI*, 1999, n. 2, pp. 151-160. Nella stessa direzione espressa nel testo si veda R. GUARINIELLO, *La sicurezza sul lavoro al tempo del coronavirus*, Wolters Kluwer, 2020, p. 3, dove si legge: «da alcuni anni stanno emergendo nel mondo della sicurezza sul lavoro nuovi rischi. Il coronavirus è solo l'ultimo arrivato».

<sup>(37)</sup> U. BECK, *La società del rischio. Verso una seconda modernità*, cit., p. 78.

<sup>(38)</sup> Si veda la prospettiva progettuale e di analisi aperta in Italia da M. MAZZUCATO, *Trasformare lo Stato e il suo ruolo per affrontare le sfide post virus*, in *Il Sole 24 Ore*, 30 aprile 2020, secondo cui «Lo Stato non può limitarsi ad aggiustare i danni economici provocati dalla crisi finanziaria e dall'epidemia. Esso deve dare una forma nuova ai mercati, alle organizzazioni produttive e ai rapporti sociali e di lavoro che premi la creazione di valore e la resilienza sociale e ambientale». Si veda anche L. REICHLIN, *La crisi un'occasione per ripensare il ruolo dello Stato*, in AA.VV., *Il mondo che verrà. Interpretare e orientare lo sviluppo dopo la crisi sanitaria globale*, Cnel, 2020, pp. 145-153. Sulla «centralità delle politiche pubbliche» e sul ruolo degli Stati nazionali, che «si è riconfermato importante, contro tutte le profezie di declino, e continuerà ad esserlo nel promuovere la ripresa», si veda anche, nel dibattito giuslavoristico innescato dalle conseguenze del Coronavirus, T. TREU, *op. cit.*, dove si suggerisce, per il livello comunitario, una riscoperta del “diritto hard”.

<sup>(39)</sup> Per l'impostazione del problema nella riflessione giuslavoristica italiana si veda ancora, tra i primi, P. TOMASSETTI, *op. cit.* Per un rapido ma efficace cenno si veda anche A. PERULLI, *Il lavoro ai tempi della pandemia*, in [www.rivistailmulino.it](http://www.rivistailmulino.it), 1° maggio 2020, che parla dello stesso lavoro da intendersi come “bene comune” e non solo come un fattore produttivo. Per una riconcettualizzazione globale della idea di impresa nella prospettiva (giuridica) dei beni comuni, si veda *amplius* S. DEAKIN,

come la contrapposizione tra beni/valori di rango costituzionale come la “salute”, la “impresa” e il “lavoro” sia ancora una volta stata rappresentata e condotta attraverso il filtro di una razionalità economica unilaterale – tanto in termini di critica (lato imprese) che di rovesciamento (lato sindacati e parte della politica) – che non consente di comprendere pienamente, nella ricerca delle soluzioni normative e nella sistematizzazione dottrinale che le accompagna, non solo la portata reale dei problemi ma anche, secondo una lezione invero da tempo nota alla nostra dottrina <sup>(40)</sup>, la ricchezza della dimensione giuridico-istituzionale che scaturisce dalla costante interazione tra i gruppi di interesse contrapposti.

In questa direzione lo spunto di riflessione su cui vogliamo concentrare la nostra attenzione è dato dalle misure restrittive della libertà di impresa e di accesso al lavoro ai fini del contenimento e della prevenzione del contagio. Provvedimenti che, in termini di presupposti fattuali, si basano su una rappresentazione decisamente astratta e ancora novecentesca delle attività economiche, professionali e produttive come quella offerta dai codici ATECO (*infra*, § 2) e che, in termini giuridici, non beneficiando di una visione della economia di tipo istituzionale e cioè “investigativa” – alla John Commons, per intenderci <sup>(41)</sup> – finiscono col trascurare nella gestione politica delle problematiche lavoristiche e occupazionali connesse alla emergenza sanitaria le risposte sistemiche fornite, anche in termini di produzione normativa, dagli attori delle relazioni industriali. Risposte che, come cercheremo di documentare e argomentare <sup>(42)</sup>, hanno invece largamente anticipato, integrato, corretto e in parte meglio precisato le astratte e spesso indecifrabili previsioni formali di matrice legale e/o amministrativa adottate durante l'emergenza o presenti nella normativa di diritto comune nella ricerca di soluzioni economiche ragionevoli e per questo socialmente sostenibili.

Se una lezione ci consegna la crisi sanitaria da Covid-19 è infatti essenzialmente, almeno per noi giuslavoristi, una lezione di metodo. E cioè l'importanza dello studio del diritto che nasce dai sistemi di relazioni industriali – quello che, sotto la guida di Luciano Spagnuolo Vigorita <sup>(43)</sup>, abbiamo imparato a chiamare «il diritto delle relazioni industriali» – come base per progettare assetti giuridico-istituzionali adattabili e modelli di welfare coerenti con una geografia economia che, oggi, può essere pienamente compresa, anche in termini di razionalità giuridica, solo ripercorrendo le dinamiche delle catene globali del valore e delle relative filiere produttive e distributive ed entrando nelle logiche dei mercati transizionali del lavoro <sup>(44)</sup>.

---

*The Corporation as Commons: Rethinking Property Rights, Governance and Sustainability in the Business Enterprise*, in *Queen's Law Journal*, 2012, vol. 37, n. 2, pp. 339-381.

<sup>(40)</sup> G. GIUGNI, *op. cit.*, spec. p. 679, dove parla di una concezione giuridico-istituzionale della economia e del mercato nei termini di una dimensione collettiva (di gruppi e interessi contrapposti) nella formazione ed evoluzione del dato giuridico e normativo.

<sup>(41)</sup> Ancora G. GIUGNI, *op. cit.*, p. 677.

<sup>(42)</sup> Si vedano *infra* i contributi contenuti in questo volume.

<sup>(43)</sup> In tema si veda, esattamente trenta anni fa (1991), l'editoriale di avvio della rivista *Diritto delle Relazioni Industriali* a firma di Luciano Spagnuolo Vigorita.

<sup>(44)</sup> Per una prima analisi volta a verificare se sia possibile configurare efficaci forme di protezione trasversali alle logiche dei mercati interni ed esterni del lavoro, basate sulla tutela della libertà professionale e sulla valorizzazione e riconoscimento delle capacità professionali (con specifico riferimento ai processi di creazione, regolazione, organizzazione e istituzionalizzazione dei mercati del

Una lezione che – nel ricordarci come il diritto del lavoro non sia una semplice tecnica unilaterale di tutela di un contraente debole, ma un più complessivo “ordine giuridico” dei processi economici e sociali connessi al lavoro – conferma una volta di più l’importanza di una concezione unitaria delle scienze sociali soprattutto in un Paese come il nostro «al quale, e non sempre a torto, si rimprovera l’eccessivo frazionamento del sapere in settori specializzati» (45). Ed è questo, a ben vedere, il principale limite della risposta legislativa alla pandemia. Nel non avere cioè saputo il Governo offrire, anche nel confronto e nel dialogo con le parti sociali, una risposta normativa unitaria ai non facili problemi lavoristici sollevati dalla emergenza sanitaria. Limite evidenziato, tra gli altri, dai ricercatori del Politecnico di Milano che, nella valutazione di un ragionevole punto di equilibrio tra la “salute” e il “lavoro”, hanno contrapposto alla logica governativa di intervento segmentato per settori e codici ATECO quella dei modelli sistemici come strada maestra non per tornare alla fase pre-crisi, ma per rispondere ai bisogni che nascono da nuovi comportamenti e da nuove esigenze (46). Una ipotesi di lavoro convincente, quella del Politecnico, che giunge a considerare il welfare tra i “fattori abilitanti” della ripresa produttiva (in termini di servizi sociali e asili, misure di conciliazione vita e lavoro, ecc.) e a cui tuttavia è mancato il tassello forse più importante in termini di razionalità giuridica del lavoro, quello appunto rappresentato dalle soluzioni normative ed organizzative offerte dai sistemi di relazioni industriali (47). Questo naturalmente solo a condizione che la situazione di dissesto economico e sociale creata dalla emergenza sanitaria possa costituire la giusta occasione per un salto di qualità (e non per uno scadimento) delle relazioni tra le parti sociali nel nostro Paese (48). I numerosi protocolli settoriali, territoriali e aziendali per la ripresa delle attività produttive ed economiche in

---

lavoro e dunque alle regole che riguardano l’accesso al mercato, l’esercizio di una attività professionale e la regolazione della concorrenza all’interno di specifici mercati) si veda L. CASANO, *Contributo all’analisi giuridica dei mercati transizionali del lavoro*, ADAPT University Press, 2020.

(45) G. GIUGNI, *op. cit.*, p. 676.

(46) Si veda, in particolare, la proposta avanzata dal Rettore del Politecnico di Milano e sintetizzata in F. RESTA, *Un insieme di interventi per uscire dalla crisi*, in *Corriere della Sera*, 25 aprile 2020. Riferimenti alla dinamica dei sistemi di relazioni industriali e ai protocolli intersindacali di sicurezza, seppure calibrati sulla manifattura e la grande impresa, sono nel rapporto del Politecnico di Torino, *Emergenza Covid-19: imprese aperte, lavoratori protetti*, aprile 2020.

(47) Il punto è sollevato anche nella letteratura internazionale e comparata. Si veda T. DOBBINS, *Covid-19 and the Past, Present and Future of Work*, in *Futures of Work*, 2020, n. 13.

(48) In questi termini si veda G. BIANCHI, *Il coronavirus e le parti sociali*, Newsletter ISRIL, 2020, n. 17, pp. 2-3, secondo cui «il realismo della ragione porterebbe a constatare il loro comune declino, con strutture organizzative e strategie di tutela costruite nella precedente fase dell’industrializzazione e oggi in ritardo nel cogliere le molteplici trasformazioni intervenute nei processi produttivi e nel mercato del lavoro. Pesa anche la diminuita disponibilità di conoscenze dovuta, soprattutto per i Sindacati, all’esaurimento dei loro centri di ricerca e all’isolamento rispetto a un mondo culturale che, un tempo, arricchiva il dibattito interno. [...] Queste parti sociali si trovano però oggi di fronte a uno “Stato di eccezione” provocato dalla pandemia che rimette in gioco gli equilibri economici e sociali sui quali si è basato fino a oggi il loro potere rappresentativo. L’ottimismo della volontà non può escludere quel salto di qualità nelle reciproche relazioni che, tante volte auspicato, non è stato mai realizzato, aprendo una nuova fase di cooperazione su obiettivi condivisi in grado di offrire vantaggi reciproci. La strumentazione non manca: la concertazione sociale, la contrattazione collettiva, i patti sociali territoriali, i premi di produttività e gli istituti di partecipazione a livello aziendale, i sistemi di welfare aziendali, i fondi condivisi previdenziali e sanitari».

condizioni di sicurezza sanitaria, molti dei quali tutt'altro che banali o ripetitivi delle linee guida definite a livello intersettoriale tra Governo e parti sociali il 14 marzo 2020 <sup>(49)</sup>, ci sembrano andare proprio in questa auspicabile direzione.

## **2. Tra razionalità giuridica e razionalità economica: le disposizioni normative relative alla sospensione delle attività produttive e commerciali e dei servizi pubblici e privati non essenziali**

A seguito dell'annuncio dello stato di emergenza, dichiarato con delibera del Consiglio dei Ministri 31 gennaio 2020, il Governo italiano e le autorità territoriali di governo hanno provveduto alla adozione di una eterogena varietà di misure per contenere i contagi e la diffusione della epidemia. Su tutte spiccano i decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri <sup>(50)</sup> e le ordinanze regionali <sup>(51)</sup>. Accanto ai provvedimenti di carattere medico e sanitario, un peso centrale è stato indubbiamente assunto dalle disposizioni normative relative ai divieti di spostamento delle persone e alle sospensioni delle attività produttive e dei servizi pubblici e privati, fatta eccezione per quelli ritenuti di pubblica utilità.

Una analisi a sé meriterebbe, ai fini della valutazione della efficacia delle misure di contenimento e prevenzione, il nodo degli spostamenti per motivi di lavoro, che era stato inizialmente ipotizzato in termini decisamente restrittivi – e cioè unicamente per «*indifferibili* esigenze lavorative» <sup>(52)</sup> – e però poi normativamente definito in termini decisamente assai più laschi facendo ricorso, nel pieno della emergenza sanitaria, al concetto di «*comprovate* esigenze lavorative» <sup>(53)</sup> e, dunque, ad esigenze che fossero documentabili ancorché non improcrastinabili. In questa sede rileva tuttavia concentrare la nostra attenzione, per le considerazioni svolte nel paragrafo che precede, alle sole disposizioni emergenziali contenenti limitazioni, per ragioni di sanità pubblica, alle attività produttive industriali, alle attività commerciali e di vendita al dettaglio, ai servizi che riguardano l'istruzione ove non erogati a distanza o in modalità da remoto, ai servizi alla persona e ad ogni altra attività ritenuta non essenziale o strategica.

Da questo punto di vista pare invero privo di utilità il tentativo di ripercorrere cronologicamente i successivi aggiustamenti normativi che hanno portato il Governo, sotto la pressione di numerosi scioperi spontanei dei lavoratori e una accesa dialettica pubblica tra mondo delle imprese e sindacato dei lavoratori, alla messa a punto

---

<sup>(49)</sup> Si veda *infra*, in questo volume, il contributo di G. BENINCASA, M. TIRABOSCHI, *Covid-19: le problematiche di salute e sicurezza negli ambienti di lavoro tra protocolli condivisi e accordi aziendali*.

<sup>(50)</sup> Per una efficace rassegna si veda CAMERA DEI DEPUTATI – SERVIZIO STUDI, *Misure sull'emergenza coronavirus (COVID-19) – Quadro generale*, 30 aprile 2020.

<sup>(51)</sup> Cfr. C. DRIGO, A. MORELLI, *op. cit.*

<sup>(52)</sup> In questa direzione si muoveva, infatti, la bozza di Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri pubblicata sui siti internet dei principali organi di stampa il 7 marzo 2020 secondo uno schema comunicativo del Governo volutamente finalizzato alla diffusione di testi e indiscrezioni prima della loro approvazione finale e relativa pubblicazione in *Gazzetta Ufficiale*.

<sup>(53)</sup> In questi termini l'art. 1, comma 1, lett. a, del d.P.C.M. 8 marzo 2020, *Ulteriori disposizioni attuative del decreto-legge 23 febbraio 2020, n. 6, recante misure urgenti in materia di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19*.

dell'elenco (progressivamente esteso in ragione dell'aggravarsi della curva dei contagi) delle attività economiche e produttive sospese rispetto alle prime chiusure stabilite per limitate e specifiche attività economiche (palestre, centri sportivi, piscine, centri benessere e ricreativi, impianti sciistici, bar e ristoranti dopo le 18.00 e prima delle 6.00, medie e grandi strutture di vendita ed esercizi commerciali presenti all'interno dei centri commerciali e dei mercati nelle giornate festive e prefestive, ecc.)<sup>(54)</sup>. Per evitare ricostruzioni pedanti è sufficiente richiamare, ai fini del nostro ragionamento, il meccanismo adottato dal decisore politico nel pieno della emergenza sanitaria, seppure su basi normative precarie e anche discutibili sul piano del sistema delle fonti, per indicare in termini di razionalità giuridica e, quindi, di disciplina le attività economiche ammesse.

Il riferimento normativo è al d.P.C.M. 22 marzo 2020<sup>(55)</sup>, che, in sé considerato, segue uno schema abbastanza lineare e intuitivo. In esso si stabilisce che, per i dipendenti delle pubbliche amministrazioni, il lavoro da remoto – c.d. “lavoro agile”, ma in realtà “lavoro domiciliare”<sup>(56)</sup> – è la modalità ordinaria per tutta l'emergenza<sup>(57)</sup>. Il lavoro da remoto resta preferibilmente lo schema da adottare anche nel settore privato<sup>(58)</sup>, là dove ciò sia possibile sul piano organizzativo e in relazione alle mansioni del lavoratore, anche alla luce delle modifiche introdotte al quadro legale per renderlo più facilmente accessibile nel tempo della emergenza<sup>(59)</sup>, e anche per attività che altrimenti sarebbero sospese. Restano invece ammesse le attività che erogano «servizi di pubblica utilità», nonché i «servizi essenziali» di cui alla l. n. 146/1990 ben nota ai giuslavoristi e ogni altra «attività comunque funzionale a fronteggiare l'emergenza». Restano consentite anche le attività di produzione, trasporto, commercializzazione e consegna di farmaci, tecnologia sanitaria e dispositivi medico-chirurgici, nonché di prodotti agricoli e alimentari. Previa comunicazione al Prefetto, sono altresì consentite le attività degli impianti a ciclo produttivo continuo dalla cui interruzione derivi un grave pregiudizio all'impianto stesso o un pericolo di incidenti, nonché attività di rilevanza strategica per l'economia nazionale tra cui le attività

---

<sup>(54)</sup> Si veda ancora il d.P.C.M. 8 marzo 2020.

<sup>(55)</sup> D.P.C.M. 22 marzo 2020, *Ulteriori disposizioni attuative del decreto-legge 23 febbraio 2020, n. 6, recante misure urgenti in materia di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19, applicabili sull'intero territorio nazionale*. A seguire, nella stessa direzione, si veda poi il d.P.C.M. 26 aprile 2020, *Ulteriori disposizioni attuative del decreto-legge 23 febbraio 2020, n. 6, recante misure urgenti in materia di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19, applicabili sull'intero territorio nazionale*.

<sup>(56)</sup> Come inizialmente indicato all'art. 1, comma 2, lett. n, del d.l. n. 6/2020 (poi abrogato dal d.l. n. 19/2020). Sul punto si veda, per tutti, A. PILEGGI, *Una riflessione sul diritto del lavoro alla prova dell'emergenza epidemiologica*, in A. PILEGGI (a cura di), *Il diritto del lavoro dell'emergenza epidemiologica*, LPO, 2020, qui pp. 1 e 7-8.

<sup>(57)</sup> Art. 87, d.l. n. 18/2020, *Misure di potenziamento del Servizio sanitario nazionale e di sostegno economico per famiglie, lavoratori e imprese connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19*.

<sup>(58)</sup> Questo, secondo le prime pronunce giurisprudenziali relative alla normativa emergenziale, in termini di un vero e proprio diritto soggettivo del lavoratore allo *smart working* ovviamente là dove le mansioni del prestatore di lavoro risultino compatibili con questa forma di lavoro. Si veda infatti Trib. Grosseto ord. n. 502/2020 all'esito di un procedimento d'urgenza *ex art. 700 c.p.c.* su cui il commento a caldo di S. SANSARO, [Pandemia e lavoro da remoto: se c'è compatibilità, il lavoratore ne ha diritto](#), in [Boll. ADAPT, 2020, n. 18](#).

<sup>(59)</sup> Si veda il contributo di M. BROLLO, *Il lavoro agile alla prova dell'emergenza epidemiologica*, nel volume I, sez. II, di quest'opera.

della industria dell'aerospazio e della difesa. Tutte le altre attività produttive industriali e commerciali sono invece state temporaneamente sospese fatta eccezione per un elenco di attività contenute in allegato allo stesso d.P.C.M. 22 marzo 2020, modificabile con decreto del Ministro dello sviluppo economico <sup>(60)</sup>, e incentrare sulla identificazione di settori produttivi mediante il ricorso ai codici ATECO. Previa comunicazione al Prefetto, restano infine ammesse, anche se non rientranti nei codici ATECO espressamente menzionati, le attività economiche e produttive che risultino funzionali ad assicurare la continuità delle filiere dei settori indicati nell'elenco allegato al decreto. Tra i casi più significativi, rispetto a queste ulteriori attività, risulta menzionata anche la somministrazione di lavoro ma, appunto, unicamente con riferimento alla fornitura di manodopera per le sole attività non sospese.

Gli spunti di discussione e di analisi scientifica che offre questo elenco, solo apparentemente banale, di codici ATECO posizionati uno dietro l'altro possono essere molteplici e di diversa natura anche solo restando dentro i confini, che ci eravamo riproposti, della ricerca di una integrazione o comunque migliore connessione tra razionalità giuridica e razionalità economica nella gestione delle problematiche lavoristiche ed occupazionali della emergenza sanitaria. Non rientra certo nelle nostre competenze disciplinari misurare il reale impatto del provvedimento in termini di punti percentuali persi di valore economico (leggasi PIL/contrazione del fatturato) <sup>(61)</sup> e di unità di lavoro sospese/ore non lavorate <sup>(62)</sup> in funzione dell'obiettivo di salvare vite umane sempre ammesso che sia poi possibile, su materie così delicate, sviluppare una analisi costi e benefici <sup>(63)</sup> opinabile non solo in termini etici <sup>(64)</sup>, ma

---

<sup>(60)</sup> Si veda il d.m. 25 marzo 2020, *Modifica dell'elenco dei codici di cui all'allegato 1 del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 22 marzo 2020*, che ha provveduto ad estendere l'elenco delle attività economiche e produttive consentite.

<sup>(61)</sup> Ai veda l'indagine condotta da Confindustria su un campione di 4.154 aziende: CENTRO STUDI CONFINDUSTRIA, *Seconda edizione dell'indagine sugli effetti della pandemia da covid-19 per le imprese italiane*, 15 aprile 2020.

<sup>(62)</sup> Ancora CENTRO STUDI CONFINDUSTRIA, *op. cit.*

<sup>(63)</sup> Si veda, per esempio, lo studio di C.A. FAVERO, A. ICHINO, A. RUSTICHINI, [Restarting the Economy While Saving Lives Under COVID-19](#), in [www.ssrn.com](#), 22 aprile 2020, che fornisce un modello di diffusione dei contagi calibrato su politiche prudenti di graduale ritorno al lavoro basato su una combinazione di criteri di selezione delle persone autorizzate a tornare al lavoro in base alla età e al rischio del settore in cui sono impiegate. Negli Stati Uniti si segnala invece uno modello messo a punto dai ricercatori della Penn Wharton University of Pennsylvania sulle misure lockdown degli Stati federati. Secondo questa simulazione (*Coronavirus Policy Response Simulator: Health and Economic Effects of State Reopenings*, 1° maggio 2020) la conferma delle misure restrittive comporterebbe circa 116.523 decessi per Covid-19 dal 1° maggio alla fine di giugno 2020 e 18,6 milioni di posti di lavoro persi, mentre una riapertura parziale delle attività economiche comporterebbe ulteriori 161.664 decessi da Covid-19 a fronte di 11 milioni di posti di lavoro persi. Se invece tutti gli Stati dovessero riaprire completamente le attività economiche la stima è di 349.812 morti da Covid-19 e solo 500.000 posti di lavoro persi.

<sup>(64)</sup> Da cui è derivata la sterile polemica sul “giusto prezzo” di una singola vita umana. Polemica avviata in Europa da un cupo editoriale dell'*Economist* (*Covid-19 presents stark choices between life, death and the economy*, 2 aprile 2020), sulla ragionevolezza di una analisi in termini puramente di costi e benefici del valore salute rispetto alle ragioni della economia e ai danni economici causati dal blocco delle attività produttive. Nel dibattito italiano si veda S. CAPRI, [Riapertura? Le ragioni della salute e quelle dell'economia](#), in [Lavoce.info](#), 21 aprile 2020.

anche alla luce delle prime risultanze empiriche <sup>(65)</sup> e decisamente complicata, almeno in Italia, da due fattori concomitanti: per un verso il fatto, ampiamente documentato da Inail <sup>(66)</sup> e da uno studio Inps <sup>(67)</sup>, che la gran parte delle morti e dei contagi sul lavoro sia avvenuta nell'ambito dei servizi essenziali (trattandosi di infermieri, operatori socio-assistenziali e medici) che non potevano dunque essere sospesi e nelle aree geografiche soggette, almeno sulla carta, a maggiori restrizioni (Lombardia, Piemonte, Veneto, Emilia Romagna) <sup>(68)</sup>; per l'altro verso la circostanza che un numero davvero cospicuo di aziende (tra le 120.000 e le 150.000 unità secondo dati di stampa e fonti sindacali) si è avvalsa del meccanismo della autocertificazione previa comunicazione ai prefetti restando così aperte – nella stragrande maggioranza dei casi in virtù del principio di silenzio-assenso, in mancanza di controlli dovuti (a detta del Ministero degli interni) alla quantità di domande pervenute – anche se non rientranti tra le eccezioni direttamente o indirettamente ammesse dal d.P.C.M. 22 marzo 2020 e successive modifiche. Non solo. Come ha documentato l'Istat non poche grandi aziende hanno deciso di affiancare alla loro attività principale nuove e specifiche produzioni legate alla emergenza Covid-19 come tali ammesse <sup>(69)</sup>. Nella stessa direzione risulta poi che alcune realtà economiche di minori dimensioni abbiano invece totalmente riconvertito le proprie attività per dedicarsi, in ragione della scarsità di prodotti medicali necessari per la gestione della emergenza, alla produzione di beni richiesti per la gestione sanitaria della pandemia <sup>(70)</sup>.

Parimenti riteniamo che si possa lasciare alla emotività del contesto emergenziale, e a più approfondite e impegnative valutazioni future sulle modalità giuridiche di riconoscimento del “valore sociale” del lavoro, oltre cioè la sua mera dimensione economica o di mercato, la rilevante attenzione prestata dalla opinione pubblica – e non solo da essa <sup>(71)</sup> – ai singoli lavori e mestieri essenziali piuttosto che ai settori genera-

---

<sup>(65)</sup> In tema si veda, per gli Stati Uniti d'America, il contributo di Z. LIN, C.M. MEISSNER, *Health vs. Wealth? Public Health Policies and the Economy During Covid-19*, NBER Working Paper, 2020, n. 27099, spec. p. 9, dove si legge (e a seguire si documenta, sulla base di analisi dell'impatto delle misure di chiusura delle attività economiche e produttive tra i singoli Stati federati): «policy has been theoretically predicted to matter for the economy. A high intensity and duration of (non-pharmaceutical policy interventions) NPIs is predicted to lower cumulative mortality and peak mortality, but this comes (theoretically) at a greater cost to the economy than had NPIs not been imposed. We find no evidence of this. [...] There is no evidence that stay-at-home policies led to stronger rises in jobless claims».

<sup>(66)</sup> Sul sito dell'Inail sono reperibili i dati per genere, fascia d'età, regione e professione relativi ai contagi da SARS-CoV-2 di origine professionale denunciati all'istituto.

<sup>(67)</sup> Si veda la nota DCSR Inps, [Attività essenziali, lockdown e contenimento della pandemia da COVID-19](#), secondo cui, a seguito dei provvedimenti del Governo per contenere l'emergenza sanitaria, le province con una maggiore quota di rapporti di lavoro nei settori essenziali, cioè che non sono stati sospesi, sono anche quelle che hanno registrato una crescita superiore del numero dei contagiati.

<sup>(68)</sup> Integrando i dati pubblici di Inps – *Open data* con alcune ipotesi tratte da studi e dati a maggior dettaglio di anni precedenti, F. PATRIARCA, *Chi sono i lavoratori “necessari”*, in *The Huffington Post*, 28 marzo 2020, ha stimato che il 52,2% dei lavoratori necessari è vive nel Nord Italia.

<sup>(69)</sup> ISTAT, [Informazioni sulla classificazione dei prodotti e delle attività manifatturiere per la prevenzione/trattamento del Covid-19 \(NC8, PRODCOM, CPA, NACE, ATECO\)](#), 7 maggio 2020.

<sup>(70)</sup> Ancora ISTAT, [op. cit.](#)

<sup>(71)</sup> Tra le voci più autorevoli nel dibattito internazionale sulle tematiche lavoristiche si veda T.A. KOCHAN, B. DYER, *What we owe essential workers*, in *The Hill*, 1° maggio 2020, dove si legge: «se li chiami eroi, pagali come tali». Nella stessa linea di pensiero, questa volta con riferimento alle ingenti

li di attività, su cui si è invece soffermata l'attenzione del Governo. Non mancano comunque, anche in questa direzione di analisi, contributi di un certo interesse che suggeriscono come forse il decisore politico avrebbe potuto seguire strade diverse e soluzioni tecnicamente più raffinate perché capaci di tenere in debita considerazione anche il grado di rischiosità dei singoli lavori e mestieri in correlazione al loro livello di importanza o, appunto, essenzialità per la soddisfazione delle esigenze primarie della persona e della società nel suo complesso durante l'emergenza sanitaria <sup>(72)</sup>. L'integrazione tra analisi settoriale e valutazione delle caratteristiche delle singole professioni/mansioni consente del resto di segnalare, con riferimento alla fase di progressiva riapertura delle attività economiche e alle conseguenti scelte normative da adottare per il contenimento del rischio, come le attività ultime a ripartire siano quelle caratterizzate da «una maggiore incidenza di segmenti fragili nel mercato del lavoro, come le donne (il 56% del totale dei lavoratori bloccati dal 4 maggio), lavoratori temporanei (48%), lavoratori part time (56%), giovani (44%), stranieri (20%), lavoratori impiegati presso piccole imprese (46%)» <sup>(73)</sup>.

Ciò che invece maggiormente interessa, ai fini della discussione del problema che abbiamo posto all'inizio del nostro ragionamento (*supra*, § 1), è una diversa questione che emerge analizzando le ragioni più profonde della dura reazione degli attori del sistema di relazioni industriali (e cioè i rappresentanti della economia, delle imprese e del lavoro) rispetto alla scelta (razionalità) normativa del ricorso ai codici ATECO. Poco è dato sapere, invero, sulla concertazione sotterranea avvenuta sul punto – come documentato dai tanti “messaggi in codice” veicolati sugli organi di informazione <sup>(74)</sup> – tra Governo e Confindustria, in prima battuta, e tra Governo e Cgil, Cisl, Uil, in seconda battuta. Sta di fatto che l'elenco dei codici ATECO non ha soddisfatto le imprese, che avrebbero preferito protocolli sostanziali di sicurezza piuttosto che rigorosi divieti formali di apertura <sup>(75)</sup>; e neppure i sindacati, che hanno invece ritenuto troppo permissivo l'elenco alla fine pubblicato in *Gazzetta Ufficiale* il 22 marzo 2020, sospettando così di essere stati tagliati fuori dal dialogo tra Governo e imprese. Con il risultato, ottenuto sotto la minaccia di ricorrere allo sciopero

---

masse di forza lavoro irregolare e clandestina che, nelle ricche economie occidentali, tengono in piedi settori essenziali come l'agricoltura e il lavoro domestico e di cura, si veda A. CORCHADO, *If They're Essential, They Can't Be Illegal*, in *The New York Times*, 6 maggio 2020.

<sup>(72)</sup> In questa prospettiva si veda il tentativo di valutazione contenuto nello studio INAPP, *Lavoratori a rischio di contagio da covid-19 e misure di contenimento dell'epidemia*, Inapp Policy Brief, 2020, n. 16, che, con riferimento alla composizione delle professioni all'interno dei settori interessati e alle mansioni svolte dai lavoratori, cerca di definire l'indice che misura la frequenza della esposizione a malattie e/o infezioni, l'indice di vicinanza fisica con altri lavoratori e l'indice che misura la possibilità di lavorare da remoto. Per un diverso tentativo di classificazione della vulnerabilità dei mestieri in relazione alla emergenza sanitaria si veda, per il caso francese, J. FLAMAND, C. JOLLY, M. REY, *Les métiers au temps du corona*, France Stratégie, La Note d'Analyse, 2020, n. 88.

<sup>(73)</sup> Si veda la nota congiunta DCSR Inps-Inapp, *I settori economici essenziali nella fase 2: impatto sui lavoratori e rischio di contagio*, 4 maggio 2020, p. 2, che ha come base di riferimento i dati Uniemens Inps.

<sup>(74)</sup> Si veda *infra* il contributo di F. NESPOLI, *op. cit.*

<sup>(75)</sup> Sulla questione riaperture e codici ATECO si veda, tra i tanti interventi, la posizione espressa dal Vice-Presidente di Confindustria per il lavoro e le relazioni industriali, Maurizio Stirpe, a *Il Sole 24 Ore* del 6 maggio 2020: «bisogna prendere in considerazione non le tipologie di attività o i settori ma il rispetto delle norme di sicurezza, l'uso dei dispositivi di protezione, il distanziamento».

generale <sup>(76)</sup>, di arrivare nell'arco di pochi giorni a un nuovo elenco di codici ATECO <sup>(77)</sup>: un elenco più restrittivo e selettivo, a detta dei sindacati, ma che, in realtà, ha paradossalmente portato a estendere piuttosto che ridurre il numero di lavoratori (potenzialmente) richiamati al lavoro <sup>(78)</sup>.

### 3. Codici ATECO, nuova geografia del lavoro, determinazione delle categorie di rischio delle attività economiche e produttive

La verità è che la scelta da parte del Governo di ricorrere ai codici ATECO, indubbiamente facile da esprimere in termini di razionalità giuridica e quindi da implementare sul piano amministrativo e dei relativi controlli, si è poi subito scontrata con i dati di realtà relativi a cosa sono le imprese e il lavoro oggi.

La classificazione ATECO – in vigore dal 2008 <sup>(79)</sup> e utilizzata a vario titolo per fini statistici, di tassazione e di referenziazione delle attività professionali e dei mestieri attraverso l'Atlante del lavoro e delle qualificazioni <sup>(80)</sup> – fornisce una rappresentazione astratta e poco attendibile delle attività economiche e produttive che sono infatti raggruppate secondo le logiche di una “geografia del lavoro” vecchia perché ancora incentrata su una rigida distinzione tra settore primario (agricoltura e pesca), settore secondario (manifattura e costruzioni) e settore terziario (commercio e servizi) <sup>(81)</sup>. La dura e infastidita reazione del sistema produttivo alla logica dei codici

---

<sup>(76)</sup> Si veda la lettera inviata il 23 marzo 2020 dai segretari generali di Cgil, Cisl e Uil al Ministro dell'economia e delle finanze e al Ministro dello sviluppo economico per richiedere un incontro urgente in relazione al d.P.C.M. 22 marzo 2020 dove si legge: «Cgil, Cisl e Uil chiedono con estrema urgenza un incontro alle SS. VV. in relazione al DPCM emanato il 22 marzo 2020 contenente all'allegato 1 una serie di attività industriali e commerciali per le quali si dispone la sospensione fino al 3 aprile 2020. Tale allegato prevede un elenco molto consistente di attività industriali e commerciali *aggiuntive*, per gran parte delle quali riteniamo non sussistere la caratteristica di indispensabilità o essenzialità» (corsivo mio). La parola “aggiuntive” lascia intendere che in *Gazzetta Ufficiale* sia stato pubblicato un elenco diverso da quello visto informalmente dai rappresentanti dei lavoratori in fase di predisposizione del decreto.

<sup>(77)</sup> D.m. 25 marzo 2020.

<sup>(78)</sup> Cfr. F. PATRIARCA, *op. cit.*, secondo cui «nel passaggio tra le due versioni del decreto, con l'intervento dei Sindacati e l'emersione di “alcune mancanze da correggere”, cosa abbastanza inattesa, la platea dei lavoratori necessari è cresciuta di oltre un milione».

<sup>(79)</sup> Il riferimento è alla c.d. classificazione ATECO 2007 e cioè alla versione italiana della classificazione della attività economiche definita in ambito europeo (NACE REV.2) ed approvata con regolamento (CE) n. 1893/2006 che, a sua volta, deriva dalla classificazione definita a livello ONU (ISIC REV.4).

<sup>(80)</sup> Si tratta di un database, con finalità classificatorie e informative, volto a offrire una mappa dei processi di lavoro e una descrizione delle relative aree di attività in 24 settori economico-professionali (SEP), ottenuti utilizzando i codici delle classificazioni Istat relative alle attività economiche (ATECO 2007) e alle professioni (Classificazione delle professioni 2011). Si veda R. MAZZARELLA, F. MALLARDI, R. PORCELLI, *Atlante lavoro. Un modello a supporto delle politiche dell'occupazione e dell'apprendimento permanente*, in *Sinapsi*, 2017, n. 2-3.

<sup>(81)</sup> In tema, per tutti, si veda P. BIANCHI, S. LABORY, *Industrial Policy for the Manufacturing Revolution Perspectives on Digital Globalisation*, Edward Elgar, 2018, p. 3, dove si sottolinea che «in the past, industry studies and industrial economics have tended to confine industry to the manufacturing sector, following the famous division introduced by Fisher in 1935 into the three sectors. However, eco-

ATECO riflette insomma, almeno istintivamente, quello che una ricca letteratura economica e non solo ha oramai mostrato con riferimento a quella che, con formula felice, è stata definita la “nuova geografia del lavoro” (82). Una geografia economica che supera non solo i confini nazionali ma soprattutto gli steccati dei codici ATECO perché non risponde più a rigidi parametri settoriali e merceologici messi in secondo piano dalla emersione di più o meno strutturati ecosistemi territoriali del lavoro (83) e cioè nuclei aggregativi – le c.d. agglomerazioni, usando il linguaggio degli economisti (84) – espressione di una variegata realtà imprenditoriale di tipo reticolare e cooperativo (85) che si colloca poi in modo profondamente intrecciato e interdipendente dentro complesse filiere produttive tra loro integrate, tanto a livello locale che globale, e che mettono all’angolo la vecchia idea di impresa come organizzazione chiusa e autosufficiente (86). È la realtà delle catene di fornitura/subfornitura e delle catene globali di produzione del valore su cui si ipotizza sia passata con rapidità sorprendente rispetto alle epidemie del passato anche la diffusione del Coronavirus (87). Contesti produttivi e di impresa dove la parola chiave è quella della “connettività” (88) e dove certo non manca, come ha clamorosamente mostrato l’esplosione di quelle irrisolte criticità del lavoro nei campi che fingevamo di non vedere, anche una ampia dimensione economica non censita dai codici ATECO, perché svolta in forma sommersa, clandestina o non dichiarata, su cui poggiano in ultima istanza queste “moderne” logiche economiche.

Ora, sappiamo bene almeno dai tempi di Sombart (89) che, contrariamente a quanto riteneva Marx (90), l’«economia non è il nostro destino». E tuttavia non si dovevano certo attendere una pandemia e le drastiche misure di *lockdown* e chiusura delle imprese per prendere atto che l’attuale sistema dei codici ATECO, ancorato a schemi

---

conomic, social and technological developments have made this distinction increasingly outdated, especially in the last few decades where the three sectors have become progressively intertwined».

(82) D’obbligo il rinvio a E. MORETTI, *La nuova geografia del lavoro*, Mondadori, 2012.

(83) È bene chiarire che non intendiamo riferirci ai sistemi locali del lavoro censiti dall’Istat sulla base di semplici logiche di pendolarismo del lavoro e neppure alla più sofisticata analisi delle vocazioni produttive territoriali condotta dal Governo francese ai fini della messa a punto delle politiche dell’impiego.

(84) Si veda il dettagliato report della Banca Mondiale, *World Development Report 2009. Reshaping Economic Geography*, 2009, spec. 126 ss. In letteratura si veda, tra i tanti, S.S. ROSENTHAL, W.C. STRANGE, *The Determinants of Agglomeration*, in *Journal of Urban Economics*, 2001, vol. 50, n. 2, pp. 191-229, e AA.VV., *The Atlas of Economic Complexity. Mapping Paths to Prosperity*, MIT Press, 2011, *passim* e p. 200, per un “indice di complessità” dei processi economici e produttivi in Italia.

(85) Si veda per tutti il contributo di R.J. GILSON, C.F. SABEL, R.E. SCOTT, [Contracting for Innovation: Vertical Disintegration and Interfirm Collaboration](#), in *Columbia Law Review*, 2009, vol. 109, n. 3, pp. 431-502. Si veda altresì E. MORETTI, *op. cit.*, spec. il cap. IV.

(86) In tema, per tutti, si veda P. BIANCHI, S. LABORY, *op. cit.*, spec. cap. 3.

(87) Per questa ipotesi si veda R. BALDWIN, R. FREEMAN, *Supply chain contagion waves: Thinking ahead on manufacturing ‘contagion and reinfection’ from the COVID concussion*, in *Vox*, 1° aprile 2020.

(88) Si veda, per tutti, P. KHANNA, *Connectography. Mapping the Future of the Global Civilization*, Random House, 2016.

(89) W. SOMBART, *Die Zukunft des Kapitalismus*, Buchholz & Weißwange, 1932. Nel testo il riferimento è alla traduzione italiana dell’opera, *L’avvenire del capitalismo*, Mimesis, 2015, p. 27.

(90) Ancora W. SOMBART, *op. cit.*, p. 27, nota 1, dove espressamente afferma di porsi «contro alla nota formula con cui Marx compendia l’essenza della modernità: “L’economia e il nostro destino” – die Wirtschaft ist unseres Schicksals».

di ordinatori e di classificazione del Novecento industriale, è stato abbondantemente superato dal dinamismo dei processi economici e dalla spinta integrazione e complementarità delle attività produttive. Eppure attraverso il ricorso ai codici ATECO si sviluppano attività e processi pubblici che vanno ben oltre il comprensibile tentativo di fornire una rappresentazione a fini statistici delle attività economiche e tali da impattare non solo sul sistema fiscale, previdenziale e assistenziale <sup>(91)</sup>, ma anche su altri delicati processi di razionalizzazione giuridica legati alle tematiche lavoristiche come la codificazione dei mestieri e delle professioni (anche) ai fini della certificazione delle competenze, l'individuazione della macro-categoria di rischio (alto, basso, medio) delle attività economiche e, cosa ancor più rilevante ai fini della nostra analisi, la definizione di uno schema di classi di rischio e aggregazione sociale espressamente funzionale a una possibile rimodulazione delle misure di contenimento del contagio da SARS-CoV-2 nei luoghi di lavoro.

Della certificazione delle competenze – e dei relativi repertori nazionali e regionali dei titoli di istruzione e formazione, dell'apprendistato e delle qualificazioni professionali – ci siamo occupati in sede di commento della “riforma Fornero” del 2012 e dei suoi sviluppi operativi <sup>(92)</sup>. Non è pertanto il caso di attardarci in questa sede su questo snodo, che pure è centrale nello sforzo di costruire una più moderna razionalità giuridica del lavoro <sup>(93)</sup>, se non per ricordare che, già allora, evidenziavamo il rischio di pervenire, anche a causa della referenziazione delle qualificazioni ai codici ATECO <sup>(94)</sup>, a soluzioni normative non adeguate perché basate su una rappresentazione burocratica e non realistica del dinamismo dei mestieri e della complessità dei moderni mercati del lavoro.

Decisamente più indicativo, rispetto alle sfide portate dalla emergenza sanitaria da Covid-19 agli assetti tradizionali di tutela della salute e sicurezza dei lavoratori e copertura dei relativi rischi, è invece il meccanismo di determinazione delle categorie di rischio delle attività economiche e produttive ai fini della applicazione delle tariffe dei premi assicurativi. È sufficiente leggere il d.m. 27 febbraio 2019 <sup>(95)</sup>, relativo alle nuove tariffe dei premi per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro e le malat-

---

<sup>(91)</sup> Con riferimento alle tematiche di interesse giuslavoristico si veda INPS, [Manuale di classificazione datori di lavoro](#), 2014. I datori di lavoro che inviano una domanda di iscrizione all'Inps hanno l'obbligo di comunicare il codice della attività economica esercitata, in relazione alla posizione aziendale aperta per i dipendenti, desunto dalla tabella ATECO 2007.

<sup>(92)</sup> Si veda, in particolare, il d.lgs. n. 13/2013, sulla validazione degli apprendimenti non formali e informali e sugli standard minimi di servizio del sistema nazionale di certificazione delle competenze di attuazione dell'art. 4, commi 58-68, della l. n. 92/2012 (c.d. “legge Fornero”). Per un commento critico si veda M. TIRABOSCHI, [Validazione degli apprendimenti e certificazione delle competenze per il mercato del lavoro](#), in U. BURATTI, L. CASANO, L. PETRUZZO (a cura di), [Certificazione delle competenze. Prime riflessioni sul decreto legislativo 16 gennaio 2013, n. 13](#), ADAPT University Press, 2013, pp. 18-25.

<sup>(93)</sup> Cfr. L. CASANO, *op. cit.*, e in particolare le riflessioni sui sistemi di riconoscimento e qualificazione delle capacità professionali contenute nel cap. III.

<sup>(94)</sup> Si veda l'art. 8, comma 3, lett. c, del d.lgs. n. 13/2013.

<sup>(95)</sup> D.m. 27 febbraio 2019, registrato dalla Corte dei Conti in data 26 marzo 2019, concernente l'approvazione, nel testo annesso al medesimo decreto di cui formano parte integrante e alla determinazione presidenziale dell'Inail 2 ottobre 2018, n. 385, delle *Nuove tariffe dei premi per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali delle gestioni “Industria, Artigianato, Terziario e Altre attività” e relative modalità di applicazione, ai sensi dell'articolo 1, comma 1121, della legge 30 dicembre 2018, n. 145.*

tie professionali delle gestioni «Industria, Artigianato, Terziario, Altre Attività», per rendersi conto di come i complessi parametri di determinazione individuati dal legislatore <sup>(96)</sup> siano ancorati alla vecchia geografia del lavoro e delle attività produttive. Un rappresentazione giuridica e amministrativa che rimanda a processi di razionalizzazione giuridica del passato <sup>(97)</sup> e che non pare in grado di intercettare una complessità dei moderni modi di lavorare e produrre che fuoriesce dal perimetro del rischio aziendale ed occupazionale sollecitando, nella fase di determinazione e valutazione dei rischi e già ben prima della pandemia e della relativa emergenza sanitaria, una progressiva integrazione tra istanze di salute nei luoghi di lavoro e istanze di salute pubblica che, non a caso, hanno spinto alla socializzazione del rischio occupazionale da Covid-19 <sup>(98)</sup>. Pensiamo, per esempio, all'ambiente di lavoro in cui opera lo *smart worker* inteso nel senso stretto del termine <sup>(99)</sup>, che finisce per coincidere con l'ambiente in quanto tale <sup>(100)</sup>; e pensiamo anche ai premi assicurativi relativi alle sempre più frequenti attività formative e di apprendimento realizzate in ambiente produttivo, ma senza vincoli contrattuali e/o occupazionali come nel caso della alternanza scuola lavoro e dei tirocini formativi e di orientamento <sup>(101)</sup>. Ma un analogo discorso vale anche per l'apprendistato, sia nella sua dimensione di contratto professionalizzante o di mestiere, sia in quella più sofisticata e moderna di percorso del sistema formativo duale italiano (apprendistato di alta formazione e ricerca e apprendistato per la qualifica e il diploma): è noto, infatti, che in caso di apprendistato non si applicano le tariffe dei premi e che l'aliquota è stabilita in misura fissa, a prescindere cioè dagli specifici rischi delle lavorazioni concretamente effettuate <sup>(102)</sup>. Anche su questo terreno, dunque, i tempi sembrano maturi per una nuova razionalità giuridica che non può certo limitarsi a piccoli aggiustamenti normativi facilitati da «meccanismi legislativi che consentano una più frequente rivisitazione della tariffa dei premi» <sup>(103)</sup>. Una razionalità capace piuttosto di proteggere tutti i soggetti esposti

---

<sup>(96)</sup> Si veda il volume curato da INAIL, *Nuove tariffe dei premi per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali*, 2019.

<sup>(97)</sup> La realtà economica sottesa all'impianto normativo di tutela resta grosso modo quella delineata nell'art. 1, capo I (*Attività protette*), del d.P.R. n. 1124/1965, *Testo unico delle disposizioni per l'assicurazione obbligatoria contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali*, e nell'art. 1 (*Ambito di applicazione delle gestioni*) del d.lgs. n. 38/2000, *Disposizioni in materia di assicurazione contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali, a norma dell'articolo 55, comma 1, della legge 17 maggio 1999, n. 144*.

<sup>(98)</sup> Sul punto, efficacemente, si veda S. GIUBBONI, *Covid-19: obblighi di sicurezza, tutele previdenziali, profili riparatori*, Working Paper CSDLE "Massimo D'Antona" – IT, 2020, n. 417.

<sup>(99)</sup> Per gli aspetti definatori e terminologici rinvio a M. TIRABOSCHI, *Il lavoro agile tra legge e contrattazione collettiva: la tortuosa via italiana verso la modernizzazione del diritto del lavoro*, in *DRI*, 2017, n. 4, pp. 921-977. Si vedano altresì i contributi raccolti in INAIL, *Sfide e cambiamenti per la salute e la sicurezza sul lavoro nell'era digitale. Atti Seminario di aggiornamento dei professionisti Contarp, Csa, Cit*, 2018.

<sup>(100)</sup> P. TOMASSETTI, *op. cit.*, pp. 191 ss.

<sup>(101)</sup> Si veda E. MASSAGLI, M. COLOMBO, *Innovazione culturale, dubbi applicativi: un primo ragionamento sulle tariffe INAIL per i tirocini*, in *Boll. ADAPT*, 2019, n. 36.

<sup>(102)</sup> Si veda E. MUROLO, *L'assicurazione Inail per gli apprendisti*, in *DPL*, 2017, n. 19, p. 1164, che ricorda come per gli apprendisti non sia necessario «procedere all'inquadramento settoriale dell'azienda [...], né alla classificazione tariffaria delle lavorazioni da questi svolte, con l'attribuzione delle Voci di rischio né, tanto meno, dei tassi di premio relativi».

<sup>(103)</sup> Così AA.VV., *Il rischio assicurato: percorso per la revisione delle tariffe dei premi Inail*, in INAIL, *Sfide e cambiamenti per la salute e la sicurezza sul lavoro nell'era digitale. Atti Seminario di aggiornamento dei professionisti Contarp, Csa, Cit*, cit., p. 113.

ai rischi da lavoro, anche quando si tratti di un “lavoro” prestato con schemi giuridici (contrattuali e non) maggiormente coerenti alle dinamiche dei mercati transizionali del lavoro e alle variegate manifestazioni dei mestieri e dei processi produttivi indotte dal post-industrialismo <sup>(104)</sup> e dalla Quarta Rivoluzione industriale ovvero – diremmo noi, seguendo il paradigma interpretativo adottato nella impostazione del presente contributo – dalla società del rischio. È stato in ogni caso lo stesso presidente dell’Inail a segnalare, nel pieno della pandemia e rispetto alla più recente evoluzione dei mercati del lavoro, come l’emergenza Coronavirus abbia «riportato in primo piano la necessità di garantire le stesse tutele ai *milioni di lavoratori* che non sono assicurati con l’INAIL e non possono quindi accedere a rendite e indennizzi in caso di contagio» <sup>(105)</sup>.

In questa direzione è vero che, nel tentativo di definire una mappatura delle classi di rischio e aggregazione sociale funzionale a una possibile rimodulazione delle misure di contenimento del contagio da SARS-CoV-2 nei luoghi di lavoro, Inail si è ancora una volta attestata sul parametro formale dei codici ATECO <sup>(106)</sup> adottato dal Governo per stabilire le attività economiche essenziali e quelle sospese. Nel documento, tuttavia, si legge testualmente che una siffatta attribuzione delle classi di rischio per i settori produttivi «è da considerarsi come orientativa per far emergere una consapevolezza integrata dell’attuale scenario di emergenza sanitaria» e comunque non esclude che, attraverso per esempio l’adozione di protocolli e apposite intese a livello di impresa <sup>(107)</sup>, «le singole realtà aziendali possono mitigare sostanzialmente il rischio adottando un’adeguata strategia di prevenzione anche per rispondere a specifiche complessità che possono non emergere in un’analisi di insieme, in particolare per le piccole e medie imprese».

---

<sup>(104)</sup> In tema, seppure da una prospettiva dove il cambiamento economico e del lavoro viene visto in termini di tipologie contrattuali (le collaborazioni coordinate e continuative, le esternalizzazioni e i lavoratori atipici) e non di mutamenti nei mercati del lavoro e nei processi di produzione, si veda L. LA PECCERELLA, *L’universalizzazione delle tutele tra d.lgs. 81/2008 e d.p.r. 1124/1965*, in RIMP, 2018, n. 1, pp. 17-26, e R. RIVERSO, *Dalla tutela del lavoratore alla tutela della persona. Il profilo oggettivo*, ivi, 2015, n. 3, pp. 413-428.

<sup>(105)</sup> [Covid-19, Bettoni: “Piena tutela Inail per tutti i casi di infezione sul lavoro”](#), 3 aprile 2020. In dottrina si veda ancora, per l’impostazione del problema, R. RIVERSO, *op. cit.*, che giustamente ricorda come nel nostro ordinamento «non tutte le attività sono assicurate ma solo quelle c.d. pericolose e non tutti i soggetti sono assicurati ma solo quelli protetti. Non tutti gli eventi sono indennizzabili ma solo quelli che hanno un nesso causale più o meno stringente con il lavoro rischioso; non tutti i pregiudizi sono indennizzati ma solo quelli compresi nella polizza; non tutte le ripercussioni dei danni assicurati sono sempre indennizzati».

<sup>(106)</sup> Si veda INAIL, *Documento tecnico sulla possibile rimodulazione delle misure di contenimento del contagio da SARS-CoV-2 nei luoghi di lavoro e strategie di prevenzione*, 2020, pp. 9-10 e spec. pp. 18-30, per una matrice di rischio costruita attraverso un elenco dei settori produttivi con l’attribuzione relativa sia alla dimensione di aggregazione sociale sia alla classe di rischio media integrata per i primi due livelli di classificazione ATECO integrata con una analisi di dettaglio relativa al terzo livello per il settore G in relazione alle differenti attività commerciali.

<sup>(107)</sup> Si veda *infra* G. BENINCASA, M. TIRABOSCHI, *op. cit.*

#### 4. *Segue: la regolazione dei rapporti di lavoro tra codici ATECO e contrattazione collettiva*

Un importante tentativo di mettere a punto, in ambito lavoristico, migliori e più affidabili connessioni tra la razionalità economica e la razionalità giuridica si è recentemente registrato anche nel campo della regolazione collettiva dei rapporti individuali di lavoro. L'esercizio è stato condotto per iniziativa del Cnel, in collaborazione con l'Inps e le parti sociali rappresentate nel Cnel stesso, nell'ambito del complesso processo di aggiornamento, riclassificazione, ricostruzione storica, digitalizzazione e ricodificazione dell'archivio nazionale dei contratti e degli accordi collettivi di lavoro istituito ai sensi dell'art. 17, comma 1, della l. n. 936/1986 <sup>(108)</sup>.

L'associazione dei codici utilizzati rispettivamente da Cnel e Inps per la classificazione dei contratti e degli accordi collettivi nazionali di lavoro del settore privato ha come obiettivo pratico e dichiarato la realizzazione di una «anagrafe unica nazionale dei contratti collettivi» <sup>(109)</sup>. Per contro la banca dati non può, allo stato, fungere da parametro oggettivo per la determinazione e pesatura della reale rappresentatività degli attori firmatari di ciascun contratto collettivo nazionale di lavoro con riferimento al rispettivo codice merceologico o settoriale di riferimento <sup>(110)</sup> e, dunque, anche in relazione al relativo campo contrattuale di applicazione (la c.d. categoria). E tuttavia, l'esercizio si muove nella direzione di fornire una robusta e imprescindibile base giuridico-istituzionale al tentativo di contenere, in termini di maggiore aderenza alla realtà dei processi economici e sociali e di ottimizzazione delle risorse pubbliche e delle normative di sostegno alla contrattazione collettiva, la deleteria proliferazione di contratti collettivi di lavoro <sup>(111)</sup> e, persino, di contratti denominati in letteratura nei termini di «accordi pirata» <sup>(112)</sup>. Ed infatti, a detta dello stesso Cnel, il lavoro svolto «fornisce una valida indicazione della consistenza numerica degli accordi, contribuendo a inquadrare meglio i possibili contesti in cui possono svilupparsi fenomeni di competizione contrattuale al ribasso [e] pratiche sleali [...] attraverso la individuazione di un set di parametri che prendano in considerazione i contenuti degli accordi nazionali, realizzando in tal modo una griglia di lettura qualitativa» <sup>(113)</sup>.

---

<sup>(108)</sup> Come specifica il successivo comma 3 dello stesso art. 17, «l'organizzazione dell'archivio nazionale dei contratti e degli accordi collettivi di lavoro deve consentire la loro conservazione nel tempo e la pubblica consultazione. I contenuti dei contratti e degli accordi collettivi di lavoro vengono memorizzati secondo criteri e procedure stabiliti d'intesa con il Ministero del lavoro e della previdenza sociale e con il centro elettronico di documentazione della Corte di Cassazione, previa consultazione delle organizzazioni sindacali dei lavoratori e dei datori di lavoro».

<sup>(109)</sup> In tema si veda, in dettaglio, il contributo di S. CIUCCIOVINO, *Le potenzialità informative della connessione delle banche dati CNEL con altre banche dati*, in CNEL, [XXI Rapporto mercato del lavoro e contrattazione collettiva 2019](#), 2019, pp. 311-316.

<sup>(110)</sup> Lo riconosce lo stesso CNEL, [op. cit.](#), p. 30; cfr. anche M. BIAGIOTTI, S. TOMARO, L. VENTURI, *L'archivio dei contratti collettivi presso il CNEL. Metodologia, dati, sistema*, [ivi](#), pp. 319-330.

<sup>(111)</sup> Tra i primi a fornire un contributo organico sul punto si veda G. OLINI, *I contratti nazionali: quanti sono e perché crescono*, in *DLRI*, 2016, n. 151, pp. 417-436.

<sup>(112)</sup> Il fenomeno, in realtà, non è nuovo e risale almeno agli anni Ottanta del secolo scorso. Si veda per tutti G. PERA, *Note sui contratti collettivi «pirata»*, in *Scritti di Giuseppe Pera. II. Diritto sindacale*, Giuffrè, 2007 (ma 1997), pp. 1667-1683. Più recentemente G. CENTAMORE, *Contrattazione collettiva e pluralità di categorie*, Bononia University Press, 2020, spec. pp. 65-71.

<sup>(113)</sup> CNEL, [op. cit.](#), p. 30.

Che la direzione sia questa lo dimostra un recente disegno di legge presentato dallo stesso Cnel in Parlamento <sup>(114)</sup> e finalizzato alla introduzione nel nostro ordinamento giuridico di un codice unico di identificazione dei contratti e degli accordi collettivi di lavoro nazionali attribuendo una sequenza alfanumerica a ciascun contratto o accordo collettivo. Nella proposta del Cnel il codice unico (c.d. “codice CCNL”) risulterebbe funzionale alla determinazione della retribuzione da assumere come base per il calcolo dei contributi di previdenza e di assistenza sociale <sup>(115)</sup> e anche alla compilazione e al monitoraggio digitale dei flussi delle denunce retributive e contributive individuali mensili da parte dell’Inps <sup>(116)</sup>. È tuttavia evidente, come conferma un ulteriore disegno di legge <sup>(117)</sup>, che questo semplice “accorgimento” per la catalogazione e identificazione dei singoli contratti e accordi nazionali di lavoro potrebbe poi rappresentare una solida base giuridico-istituzionale per l’introduzione di una legge sulla rappresentanza sindacale e sulla determinazione di un salario minimo garantito in attuazione, rispettivamente, degli artt. 39 e 36 Cost.

Non è certo questa la sede per ritornare sulla controversa quanto straordinariamente complessa questione della legge sindacale <sup>(118)</sup> e dei criteri di selezione degli attori del nostro sistema di relazioni industriali. Ma è palese che questo nodo storico del nostro sistema politico e di relazioni industriali sia il punto di massima ricaduta nella ricerca di quello che, richiamando l’insegnamento di John Commons, Gino Giugni amava definire come «l’agognato ponte tra diritto ed economia» <sup>(119)</sup>.

L’iniziativa del Cnel, da questo punto di vista, è di indubbia rilevanza perché, prima ancora di entrare nel merito della opportunità o meno di una legge sindacale, contribuisce nei fatti a rilanciare nel dibattito politico e nel confronto tra le parti sociali la questione, emersa ora con clamore nel pieno della emergenza sanitaria da Covid-19, della necessità di mettere a punto un più preciso ed attendibile canale di integrazione tra la razionalità giuridica e la razionalità economica nell’ambito delle relazioni e dei

<sup>(114)</sup> D.d.l. AS 1232 d’iniziativa del Cnel, *Codice unico dei contratti collettivi nazionali di lavoro*, comunicato alla Presidenza il 5 aprile 2019.

<sup>(115)</sup> Cfr. l’art. 1, comma 1, del d.l. n. 338/1989, *Disposizioni urgenti in materia di evasione contributiva, di fiscalizzazione degli oneri sociali, di sgravi contributivi nel Mezzogiorno e di finanziamento dei patronati*, convertito, con modificazioni, dalla l. n. 389/1989.

<sup>(116)</sup> M. BIAGIOTTI, S. TOMARO, L. VENTURI, *op. cit.*, p. 320, dove si evidenzia che «l’inserimento del codice unico CNEL-INPS nel flusso Uniemens permetterebbe di ricondurre allo schema di classificazione dell’Anagrafe quella parte della contrattazione collettiva nazionale che ancora sfugge, in quanto non codificata presso l’INPS. Al riguardo, fra l’altro, non si può non sottolineare come tale Anagrafe, una volta a pieno regime anche per effetto dell’eventuale introduzione del “codice unico”, possa costituire *la base informativa idonea a censire in modo permanente presso il CNEL le associazioni firmatarie dei contratti nazionali*, sotto l’egida delle parti sociali e secondo i criteri da esse autonomamente definiti» (corsivo mio).

<sup>(117)</sup> In questa direzione, e recependo integralmente la proposta avanzata dal Cnel, si veda il d.d.l. AS 1132 d’iniziativa dei senatori Nannicini, Patriarca e altri, *Norme in materia di giusta retribuzione, salario minimo e rappresentanza sindacale*, comunicato alla Presidenza l’11 marzo 2019.

<sup>(118)</sup> Sul punto si vedano, per tutti, i contributi raccolti in F. CARINCI (a cura di), *Legge o contrattazione? Una risposta sulla rappresentanza sindacale a Corte costituzionale n. 231/2013. IX edizione del seminario di Bertinoro-Bologna*, ADAPT University Press, 2014.

<sup>(119)</sup> Così G. GIUGNI, *Introduzione* a G. GIUGNI, *Lavoro, legge, contratti*, Il Mulino, 1989, qui p. 13, con riferimento all’istituzionalismo nord-americano della Scuola del Wisconsin che si era fatto carico di integrare la teoria economica con una teoria del diritto.

contratti di lavoro. Ed in effetti, come è stato puntualmente sottolineato <sup>(120)</sup>, con questo esercizio «si mette in agevole comunicazione la categoria contrattuale (data dall'ambito di applicazione del CCNL definito dalle parti stipulanti ed espresso in termini di uno o più settori produttivi elementari) e la categoria merceologica (data dai codici ATECO collegabili univocamente ai settori produttivi elementari)».

Ciò che tuttavia lascia perplessi – e non convince – sono i presupposti fattuali e, ancora di più, le pregnanti implicazioni teoriche, concettuali e anche di politica del diritto e di politica legislativa della operazione messa in campo dal Cnel.

In termini fattuali perché il presupposto dell'intera operazione è, ancora una volta, quello dei codici ATECO che, come più volte segnalato nel corso di questa analisi <sup>(121)</sup> e come ci hanno mostrato le vibranti polemiche relative alle misure di *lockdown* adottate nel pieno della emergenza sanitaria, rappresentano una geografia economica e del lavoro del passato contribuendo con ciò ad attrarre e imbrigliare il dinamismo delle relazioni industriali dentro le gabbie concettuali e normative dello scorso secolo. Il lavoro del Cnel, infatti, «ha assunto come riferimento i codici ISTAT delle attività produttive (AtEco), disaggregati al massimo livello (6 digit), attinenti all'ambito di applicazione riportato nel testo di ciascuno dei CCNL depositati» <sup>(122)</sup>. E la stessa ricodificazione dei contratti collettivi, che sono niente altro che il principale canale di comunicazione normativa tra la razionalità economica (le dinamiche dei mercati settoriali del lavoro) e la razionalità giuridica (i limiti e le condizioni per l'impiego del fattore lavoro in azienda), è avvenuta attraverso l'abbinamento ai singoli contratti e accordi collettivi di lavoro dei codici ATECO di classificazione delle attività economiche alla sesta cifra che, come noto, è la profondità massima possibile: «questo abbinamento è stato effettuato dal CNEL sulla base dei campi di applicazione contrattuali quali delineati negli stessi contratti collettivi e sottoponendo l'abbinamento alla verifica e validazione delle parti sociali firmatarie. In realtà il collegamento dei CCNL (circa 800) ai codici ATECO (attualmente in totale 1.224) viene effettuato dal CNEL sulla base del campo di applicazione del CCNL se vi sono indicati i settori ATECO (come avviene in genere nei CCNL sottoscritti dalle organizzazioni sindacali e datoriali rappresentate al CNEL)» <sup>(123)</sup>.

La maggiore perplessità deriva tuttavia dalle implicazioni teoriche e concettuali di questa operazione e dal possibile utilizzo in chiave di politica del diritto e di politica legislativa che se ne può poi fare. È indubbio che questo esercizio facilita il tentativo di cogliere con maggiore precisione le aree di contrattazione al ribasso (gli accordi pirata) e i margini di sovrapposizione e la coesistenza di diversi contratti e accordi collettivi entro un identico perimetro delle categorie produttive di contrattazione (il campo di applicazione). E tuttavia agevola, al tempo stesso, anche operazioni burocratiche e di matrice pubblicistica di definizione dei settori di contrattazione collettiva e di selezione degli attori della rappresentanza legale della relativa categoria che ci paiono di dubbia compatibilità rispetto al principio di libertà sindacale di cui all'art. 39 Cost. che leggiamo, nel rapporto tra razionalità economica e razionalità giuridica

---

<sup>(120)</sup> In tema si veda, in dettaglio, il contributo di S. CIUCCIOVINO, *op. cit.*, p. 314.

<sup>(121)</sup> Ma si veda ora anche, fuori dal dibattito scientifico, D. DI VICO, *ATECO, il fantasma delle filiere. I codici cambieranno (ma lentamente)*, in *Corriere della Sera*, 11 maggio 2020, inserto *L'Economia*.

<sup>(122)</sup> Così M. BIAGIOTTI, S. TOMARO, L. VENTURI, *op. cit.*, p. 322.

<sup>(123)</sup> Così S. CIUCCIOVINO, *op. cit.*, p. 313.

in termini di primato del diritto privato dei contratti (collettivi) rispetto ad operazione politiche ed amministrative di cristallizzazione del dinamismo di relazioni industriali. Che questo dubbio non sia infondato lo indica chiaramente il già citato disegno di legge, che fa leva sulla proposta del Cnel di codice unico dei contratti collettivi nazionali per disciplinare il cuore delle dinamiche retributivi (il salario minimo), la rappresentanza e la contrattazione collettiva, là dove si prospetta la costituzione, in seno al Cnel <sup>(124)</sup>, di una Commissione paritetica per la individuazione dei criteri di maggiore rappresentatività delle associazioni sindacali dei lavoratori e delle associazioni nazionali di rappresentanza dei datori di lavoro, nonché degli ambiti e della efficacia dei contratti collettivi chiamata a deliberare – e successivamente a formalizzare mediante appositi decreti del Ministro del lavoro e delle politiche sociali – «gli ambiti della contrattazione collettiva nazionale di primo livello, tenendo conto della situazione esistente e della necessità di ridurre il numero dei contratti ed evitare sovrapposizioni [...]; i criteri di misurazione e certificazione della rappresentatività delle associazioni sindacali dei lavoratori [...]; i criteri di misurazione e certificazione della rappresentatività delle associazioni nazionali di rappresentanza dei datori di lavoro [...]; i criteri di misurazione e certificazione delle rappresentanze aziendali dei lavoratori [...]; i criteri e le modalità operative per la determinazione della titolarità ed efficacia soggettiva della contrattazione collettiva di primo livello e di secondo livello [...]; i criteri per l'individuazione dei contratti collettivi nazionali di riferimento ai fini e per gli effetti dell'articolo 1, comma 1175, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, e dell'articolo 36 della legge 20 maggio 1970, n. 300 [...]; il salario minimo di garanzia negli ambiti di attività non coperti da contrattazione collettiva».

È stato sottolineato – rispetto alla previsione costituzionale che preclude la possibilità di preconstituire in via pubblicistica e amministrativa le categorie nel cui ambito la rappresentatività dei sindacati debba essere misurata e nel cui ambito la contrattazione collettiva debba obbligatoriamente incanalarsi <sup>(125)</sup> – che in questo esercizio di connessione formale tra i codici ATECO e il libero sistema di contrattazione collettiva «la categoria merceologica segue la categoria contrattuale e non preesiste ad essa, nel rispetto dei consolidati principi di libertà sindacale e di inapplicabilità dell'art. 2070 c.c. ai contratti collettivi di diritto comune» <sup>(126)</sup>. Affermazione questa in sé lineare. Se non fosse che questo procedimento – e i conseguenti provvedimenti pubblici di recepimento e ratifica formale delle deliberazioni adottate in seno al Cnel – oltre ad essere condotti attraverso una selezione *ex ante* degli attori sindacali, che ipoteca o comunque pesantemente condiziona le dinamiche future mediante una sorta di oligopolio istituzionale della rappresentanza delle imprese e dei lavoratori, finisce poi di fatto col cristallizzare, in termini analoghi a quanto avvenuto in epoca corporativa <sup>(127)</sup> e a prescindere dal profilo della pubblicazione e del deposito del

---

<sup>(124)</sup> Art. 2, d.d.l. AS 1132.

<sup>(125)</sup> Il punto è efficacemente evidenziato, da ultimo, da P. ICHINO, *Rappresentanza sindacale: il nodo difficile da sciogliere*, in *Lavoce.info*, 24 settembre 2019.

<sup>(126)</sup> Ancora S. CIUCCIOVINO, *op. cit.*, p. 315.

<sup>(127)</sup> Si veda l'art. 2061 c.c. secondo cui «l'ordinamento delle categorie professionali è stabilito dalle leggi, dai regolamenti, dai provvedimenti dell'autorità governativa e dagli statuti delle associazioni professionali». In dottrina si veda, per tutti, F. PERGOLESI, *Istituzioni di diritto corporativo*, Utet, 1935, pp. 217-292. Nella prospettiva del raccordo tra ordine economico e ordine giuridico si veda anche,

contratto collettivo <sup>(128)</sup>, un ordinamento delle categorie professionali centrato sul livello nazionale e condizionato dalla definizione in via amministrativa del campo di applicazione del contratto collettivo di lavoro. Un sistema che finirebbe anche per marginalizzare diverse espressioni ed evoluzioni di un libero sistema di contrattazione collettiva che pure cominciano a emergere (contrattazione di sito, contrattazione di prossimità, ecc.) o che potrebbero anche innescare un radicale cambio di paradigma del sistema di relazioni industriale coerente con le dinamiche indotte dalla Quarta Rivoluzione industriale (come ad esempio un sindacalismo di mestiere e una rappresentanza globale di filiera e di territorio) <sup>(129)</sup>.

Da questo punto di vista, rispetto ai processi di integrazione tra razionalità economica e razionalità giuridica, si potrebbe semmai ribaltare la polemica sferrata contro i codici ATECO per concludere che ad essere inadeguati non sono tanto e solo i criteri utilizzati dagli economisti per la rappresentazione ai fini statistici delle attività produttive e dei servizi quanto le linee di azione degli attori del nostro sistema di relazioni industriali che ancora insistono ad alimentare – in una economia governata dalle catene globali del valore e dalle filiere globali di fornitura e subfornitura – una configurazione della economia (i mercati del lavoro, in primis) e delle istituzioni che la regolano (i contratti di categoria) di impronta novecentesca. Contratti nazionali per settore merceologico e rappresentanza di settore sono insomma niente altro che la trasposizione in termini giuridici (dentro gli statuti della rappresentanza d'impresa e del lavoro e lungo i perimetri della contrattazione nazionale di categoria) delle stesse dinamiche di rappresentazione dei processi economici di cui i codici ATECO sono espressione.

## 5. Per uno studio del diritto delle relazioni industriali

Quanto sin qui discusso rappresenta un formidabile stimolo culturale che ci porta a rilanciare nel nostro Paese, anche con riferimento alla valutazione dei profili lavorativi della emergenza sanitaria da Covid-19, il metodo del diritto delle relazioni industriali e cioè lo studio sistematico del diritto prodotto dai sistemi di contrattazione collettiva. E questo è quanto abbiamo cercato di fare nei capitoli che seguono di questa sezione applicando, su una banca dati di oltre 200 tra protocolli nazionali o territoriali e accordi aziendali sottoscritti tra marzo e maggio 2020, il principio investigativo del *look and see* allo stesso modo con cui John Commons, nel pionieristico tentativo di integrare razionalità economica e razionalità giuridica, indagò i fondamenti dei moderni sistemi di produzione industriale e cioè le variegate forme di *industrial government*, i primi contratti collettivi, la prima normativa infortunistica e le forme di intervento dello Stato nelle attività economiche e nelle problematiche del lavoro <sup>(130)</sup>.

---

recentemente, A. SOMMA, [Verso la grande trasformazione. Il primo conflitto mondiale e la disciplina dell'ordine economico nell'esperienza italiana](#), in [Historia et Ius](#), 2019, n. 15, pp. 1-31.

<sup>(128)</sup> Si veda l'art. 2072 c.c. (*Deposito e pubblicazione*).

<sup>(129)</sup> M. TIRABOSCHI, F. SEGHEZZI, [Il piano nazionale Industria 4.0: una lettura lavoristica](#), in [LJI](#), 2016, n. 2, I, pp. 1-41.

<sup>(130)</sup> Si veda G. GIUGNI, *Il "Ragionevole Capitalismo" di John R. Commons*, cit., pp. 677-678.

La lettura sistematica del ricco materiale giuridico prodotto dai sistemi di relazioni industriali <sup>(131)</sup> si rivela di particolare importanza *anche* nel caso specifico, con riferimento cioè alla emergenza occupazionale e alle problematiche lavoristiche causate dal Covid-19, perché mostra una volta ancora <sup>(132)</sup> come l'economia non sia un insieme immutabile di leggi naturali e tanto meno il regno incontrastato del tornaconto dell'imprenditore quanto, piuttosto, il terreno della volontà e delle scelte <sup>(133)</sup>. Scelte non facili e che aprono certamente anche aspri conflitti sociali, come nel caso della determinazione delle misure di chiusura/riapertura delle attività produttive, e che però possono essere meglio composte nella dimensione della norma pattizia (l'accordo o volontà collettiva) piuttosto che in quella della norma imperativa calata dall'alto e non senza le immancabili italiane deroghe che finiscono poi per renderla poco effettiva o comunque facilmente aggirabile (come nel caso del silenzio-assenso prefettizio per le attività formalmente sospese durante l'emergenza).

Ritorna qui l'importante riflessione di Werner Sombart quando afferma che l'economia non è un nostro destino (*supra*, § 3). Questo nel senso che l'economia «non costituisce un processo naturale, ma è sempre stata – e tale rimarrà per l'avvenire – una creazione culturale scaturita dalla libera decisione degli uomini. Sicché anche il futuro dell'economia, o di un determinato sistema economico, è rimesso alla valutazione che discende dalla libera volontà di uomini i quali, nella realizzazione dei propri obiettivi, risultano vincolati alle esigenze imposte tanto dalla natura quanto dallo spirito. Nella sua essenza, il futuro assetto dell'economia è quindi un problema non di scienza ma di volontà: in quanto tale, esso non riguarda affatto lo scienziato, il quale deve limitarsi a stabilire ciò che è, senza giudicare come dovrebbe essere» <sup>(134)</sup>. Affermazione questa sicuramente valida per il sociologo o per l'economista, rispetto a un certo modo di intendere e di fare economia <sup>(135)</sup>, e che tuttavia assume una diversa colorazione per chi applica il metodo giuridico e cioè quello che Uberto Scarpelli chiamava «il punto di vista interno a un dato ordinamento giuridico» <sup>(136)</sup> e dunque niente altro che il dover essere giuridico.

Se l'economia e il mercato sono il frutto della libera volontà degli uomini, allora il giurista del lavoro è chiamato a riconoscere e valorizzare questa volontà che, come

<sup>(131)</sup> Materiale che cerchiamo di monitorare e sistematizzare attraverso il rapporto annuale di ADAPT sulla contrattazione collettiva utilizzando una banca dati di quasi 4.000 contratti collettivi aziendali e territoriali integrata dalla lettura dei contratti collettivi nazionali di lavoro reperibili nel repertorio del Cnel. Si veda, da ultimo, ADAPT, *La contrattazione collettiva in Italia (2019)*. VI Rapporto ADAPT, ADAPT University Press, 2020. In tema, per una ricca raccolta di protocolli e accordi aziendali con specifico riferimento alle problematiche di salute e sicurezza legate alla pandemia, si veda anche la banca dati di Olympus, *L'Osservatorio per il monitoraggio permanente della legislazione e giurisprudenza sulla sicurezza del lavoro* dell'Università degli Studi di Urbino Carlo Bo.

<sup>(132)</sup> Si veda già G. GIUGNI, *Introduzione* a S. PERLMAN, *Ideologia e pratica dell'azione sindacale*, La Nuova Italia, 1956, qui p. XII.

<sup>(133)</sup> Ancora G. GIUGNI, *Il "Ragionevole Capitalismo" di John R. Commons*, cit., spec. p. 675, dove ricorda che in termini moderni l'economia è definita «scienza delle scelte».

<sup>(134)</sup> W. SOMBART, *op. cit.*, p. 27.

<sup>(135)</sup> Così R. IANNONE, *L'economia non è il nostro destino. Previsioni e attese di un classico della sociologia*, introduzione a W. SOMBART, *op. cit.*, qui p. 9, con riferimento cioè a «una lettura dell'economia come verità lapalissiana ed inoppugnabile, come una forza cieca che agisce alle spalle degli individui» (p. 10).

<sup>(136)</sup> U. SCARPELLI, *Il metodo giuridico*, in RDP, 1971, n. 4, pp. 553-574.

abbiamo imparato dalla lezione di Gino Giugni <sup>(137)</sup>, emerge in termini normativi non solo nell'ambito dell'ordinamento statale ma anche di quello intersindacale secondo espressioni di razionalità giuridica decisamente più aderenti alla realtà dei fenomeni che si intendono disciplinare. Profilo questo che, paradossalmente, ha dovuto riconoscere anche il nostro Legislatore quando, dopo aver fatto ricorso ai discutibili codici ATECO per selezionare le attività economiche essenziali, ha poi comunque dovuto far ricorso al diritto delle relazioni industriali e, segnatamente, alla legificazione <sup>(138)</sup> dei protocolli condivisi di regolamentazione delle misure per il contrasto e il contenimento della diffusione del Covid-19 negli ambienti di lavoro per garantire in termini di effettività e consenso sociale la sicurezza dei lavoratori rispetto alle attività non sospese <sup>(139)</sup> <sup>(140)</sup>.

---

<sup>(137)</sup> G. GIUGNI, *Introduzione allo studio della autonomia collettiva*, Giuffrè, 1977 (ma 1960).

<sup>(138)</sup> L'efficace espressione è di 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, con riferimento all'art. 1, comma 2, del d.l. n. 19/2020 che dispone «la “salvezza” degli effetti prodotti e degli atti adottati sulla base dei decreti» governativi, e anche p. 123 dove, con chiaro riferimento alla teoria dell'ordinamento intersindacale di Gino Giugni, si legge: «Data la particolare finalità che il Protocollo persegue in questo contesto di emergenza, non pare ragionevole contestare, facendo leva sulla sua *origine negoziale*, la sua *potestà lato sensu normativa*, come d'altronde accade *quando un prodotto dell'autonomia negoziale privata viene assunto dall'ordinamento statale per perseguire finalità di tutela dell'interesse pubblico generale*. E ciò a maggior ragione quando, come nel caso in esame, l'autonomia negoziale è stata sollecitata fin dall'origine ad *operare nell'ambito dell'ordinamento statale ed il suo prodotto finale è stato condiviso e “validato” dallo stesso ordinamento dello Stato* mediante l'attiva partecipazione e la sottoscrizione dell'Esecutivo» (corsivo mio).

<sup>(139)</sup> «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 24 aprile 2020 fra il Governo e le parti sociali [...], 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 Ministero del lavoro e delle politiche sociali e le parti sociali [...] 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 [...]. La mancata attuazione dei protocolli che non assicurino adeguati livelli di protezione determina la sospensione dell'attività fino al ripristino delle condizioni di sicurezza». Così l'art. 2, comma 6, del d.P.C.M. 26 aprile 2020. Nello stesso senso si veda già l'art. 1, comma 3, del d.P.C.M. 22 marzo 2020.

<sup>(140)</sup> Sul punto si veda *amplius infra* G. BENINCASA, M. TIRABOSCHI, *op. cit.*, spec. § 2.

# La comunicazione politica e istituzionale nella gestione della emergenza da Covid-19: una prospettiva di relazioni industriali

*di Francesco Nespoli*

**Abstract** – Durante il processo politico-istituzionale di produzione dei provvedimenti volti a gestire le problematiche del lavoro nell'emergenza sanitaria ed occupazionale economica dovuta all'epidemia da Covid-19, Governo e parti sociali sono stati impegnati nell'incrementare la forza della propria pressione negoziale anche attraverso il ricorso alla comunicazione pubblica. L'articolo propone di analizzare questa dinamica attraverso l'approccio dell'istituzionalismo discorsivo, secondo il quale essa è oggetto di indagine privilegiato per descrivere come si strutturino e siano fatte affermare le scelte politiche, soprattutto nei passaggi di cambiamento che non possono essere imposti contro una resistenza collettiva, (come durante lo stato di eccezione dell'emergenza sanitaria da Covid-19) e per descrivere quindi al contempo il ruolo delle istituzioni nell'applicare la razionalità argomentativa per dare forma agli assetti economici della società. Analizzando la comunicazione pubblica degli attori in campo sui temi si osserva come nella gestione dell'emergenza sanitaria da Covid-19 gli attori politico-sindacali si siano mossi inizialmente alla ricerca di convergenze di interessi, per poi posizionarsi in difesa delle istanze di gruppo e finendo in fine per tentare di ridefinire discorsivamente il loro ruolo politico-istituzionale.

**Abstract** – During policy-making aimed at managing labour issues in the economic health and employment emergency due to the Covid-19 epidemic, the government and the social partners have increased their negotiating strength also using public communication. The article analyses this dynamic through discursive institutionalism, according to which it is investigated in order to describe how political choices are structured and made to stand out. This is especially true in the steps of change that cannot be imposed against collective resistance (as during the exceptional state of the health emergency by Covid-19). At the same time the paper describes the role of institutions in applying argumentative rationality to shape societal economic assets. Analysing the public communication of the actors in the field on the issues, it can be observed that in COVID-19 health emergency management, political-union actors initially moved in search of convergent interests, then positioned themselves in defence of the group instances and finally ended up trying to discursively re-define their political-institutional role.

**Sommario:** 1. Le istituzioni e i discorsi nella gestione dell'emergenza. – 2. Normalità, salute, economia. – 3. Le attività essenziali. – 4. Fase 2: patto sociale, democrazia negoziale, concertazione. – 5. Conclusioni.

## 1. Le istituzioni e i discorsi nella gestione dell'emergenza

Il processo politico-istituzionale di produzione dei provvedimenti volti a gestire le problematiche del lavoro nell'emergenza sanitaria ed occupazionale economica dovuta all'epidemia da Covid-19 ha contribuito a rendere una volta più evidente il ruolo

lo della comunicazione, e in particolare della comunicazione pubblica, nelle relazioni industriali moderne. Più in generale, la comunicazione istituzionale, politica e sindacale è stata largamente assunta da più parti come uno dei fattori determinanti sia del “problema Coronavirus”, sia della sua soluzione. Molte le voci che, accanto a quelle del Presidente del Consiglio Giuseppe Conte e dei suoi Ministri, si sono espresse in un senso o nell’altro, tra quelle dei politici (Lorenzin, Meloni, Renzi, Di Maio, Parisi), dei professionisti della materia (Comin, Lombardi, Grimaldi), degli economisti (Sapelli, Becchetti, Mazzucato), dei giornalisti (Senaldi, Ciriaco, Zizza, Franco) e anche dei medici (Binetti) (1).

Il ruolo della comunicazione è stato esaltato in particolare dalle condizioni di elevata incertezza, dall’assenza di conoscenze precise relative al nuovo agente patogeno e dalla conseguente scarsa efficacia che la razionalità medico-scientifica ha potuto esprimere in termini di *risk assessment* e di *risk management*, con dirette conseguenze sulla percezione di insicurezza da parte dei cittadini e sulla disponibilità di riferimenti oggettivi per il decisore politico.

In questa condizione (che peraltro si è protratta almeno sino all’avvio della c.d. fase 3 con le contrastanti valutazioni scientifiche sui rischi di un riacutizzarsi del contagio) sembra essersi generata nella condotta dell’attore politico una paradossale combinazione tra dirigismo emergenziale, espresso nel ricorso costante alla decretazione d’urgenza, e sospensione decisionale (2). Una combinazione volta a incidere in prima

---

(1) Si vedano *Coronavirus. Lorenzin (Pd): “C’è stato un problema di comunicazione. Ora far parlare solo le Autorità sanitarie”*, in *Radio 24*, 28 febbraio 2020; C. LOPAPA, [Meloni: “Mai con Renzi. Contenta che Salvini l’abbia detto chiaramente”](#), in *Rep.*, 2 marzo 2020; M. RENZI, *E-news* 26 febbraio 2020; L. DI MAIO, *Intervento al tavolo sull’export italiano*, 3 marzo 2020; [Coronavirus, Parisi: ora comunicazione sobria](#), in *Askanews*, 4 marzo 2020; U. BARBARA BARBÀRA, [Gli errori nella comunicazione della crisi coronavirus che hanno causato ansia e panico](#), in [www.agi.it](#), 27 febbraio 2020; M. LOMBARDI, [Coronavirus, tutti gli errori di comunicazione che ne hanno aggravato la crisi](#), in <https://24plus.ilsole24ore.com>, 28 febbraio 2020; D. GRIMALDI, [Dal coronavirus al virale: l’influenza dei social sulla comunicazione di massa](#), in *Agenda Digitale*, 25 febbraio 2020; [Coronavirus, l’economista: “Da governo gravissimi errori”](#), in *Adnkronos*, 29 febbraio 2020; [Quando il coronavirus contagia la comunicazione](#), in [www.vita.it](#), 7 febbraio 2020; G. GALLUCCIO, [Coronavirus, Pietro Senaldi smaschera Conte l’opportunist: “Voleva promuoversi, ma ha commesso due errori”](#), in *Liberio Quotidiano.it*, 29 febbraio 2020; T. CIRIACO, [Coronavirus, chat tra ministri e buone notizie: il premier cambia comunicazione](#), in *La Repubblica*, 28 febbraio 2020; M. ZIZZA, [Nell’emergenza coronavirus la politica apra alla comunicazione strategica](#), in *HuffPost*, 4 marzo 2020; P. BINETTI, [Numeri, decreti, informazione: tutti gli errori del governo](#), in *Il Sussidiario.net*, 2 marzo 2020.

(2) A riguardo sembra pertinente osservare il processo di produzione delle normative d’urgenza volte a contrastare il contagio da SARS-CoV-2 tenendo presenti le considerazioni sulla dinamica democratica in stato di emergenza sviluppate da Ulrich Beck nella sua riflessione sulla “società del rischio globale”. A riguardo, nel 1986 il sociologo tedesco affermava che «con l’aumento dei pericoli [di una società globale] cresce la politica dirigistica dello stato d’emergenza, che nel pericolo amplia le sue possibilità di intervento e le sue competenze. [...] Così i rischi della modernizzazione preparano il terreno per una parziale redistribuzione del potere» (U. BECK, *La so-*

istanza sulla percezione pubblica della gestione dell'emergenza, con il ricorso puntuale all'annuncio mediatico delle misure in gestazione e la loro successiva illustrazione ai cittadini in diretta Facebook.

In questa dinamica si è inserita, in tutte le tappe più importanti dell'iniziativa normativa, l'azione della rappresentanza del lavoro e dell'impresa. Azione volta a incrementare la forza della propria pressione negoziale anche attraverso il ricorso alla comunicazione pubblica – con tutti i mezzi disponibili in un sistema ibrido dei media <sup>(3)</sup> – sia delle rivendicazioni provenienti dai propri rappresentati, sia dei risultati ottenuti attraverso la negoziazione stessa.

Si potrebbe quindi essere portati ad interpretare gli aspetti comunicativi delle relazioni industriali nell'emergenza dal punto di vista più generale delle relazioni pubbliche, almeno laddove si considerino le relazioni industriali nella loro funzione politico-istituzionale, con riferimento cioè non solo o non tanto alla contrattazione, quanto al dialogo sociale, alla concertazione e persino alla azione di lobbying <sup>(4)</sup>. Quelle funzioni che, seguendo la schematizzazione proposta da Schmitter e Streeck incarnano la logica della *influence* dell'organizzazione di rappresentanza <sup>(5)</sup>, dove gli inter-

---

*cietà del rischio. Verso una nuova modernità*, 2005, Carocci). Per una disamina del concetto di “società del rischio” si veda anche A. GIDDENS, *Le conseguenze della modernità. Fiducia e rischio, sicurezza e pericolo*, Il Mulino, 1990. Beck si inseriva cioè nell'ampia discussione politologica novecentesca sullo Stato di eccezione, prefigurandone una normalizzazione. D'altronde, nel periodo del c.d. “lockdown” italiano sono stati diversi i giuristi e costituzionalisti che hanno commentato a mezzo stampa il carattere problematico dell'utilizzo dello strumento decreto del Presidente del Consiglio dei ministri privilegiato dal secondo governo Conte. Si vedano F. CLEMENTI, *Coronavirus, quando l'emergenza restringe le libertà meglio un decreto legge che un DPCM*, in <https://24plus.ilsole24ore.com>, 13 marzo 2020; P. ARMAROLI, *Cassese: “La pandemia non è una guerra. I pieni poteri al governo non sono legittimi”*, in *Il Dubbio*, 14 aprile 2020; G. ZAGREBELSKY, *La pandemia e i decreti di Conte: se non basta obbedire*, in *Rep.*, 25 aprile 2020. <sup>(3)</sup> A. CHADWICK, *The Hybrid Media System. Politics and Power*, Oxford University Press, 2017.

<sup>(4)</sup> Il fatto che il ruolo dell'opinione pubblica svolga poi un ruolo spesso cruciale anche nel contesto della contrattazione è ben rappresentato dai casi di esposizione mediatica nazionale di casi aziendali. Su tutti il c.d. caso Pomigliano (si veda a riguardo F. NESPOLI, *Fondata sul lavoro. La comunicazione politica e sindacale del lavoro che cambia*, ADAPT University Press, 2018). In Italia una quasi-assimilazione delle relazioni industriali alla relazioni pubbliche si riscontra poi nel pensiero di Maurizio Castro (si vedano a riguardo i video delle lezioni tenute nel 2012 presso il Dottorato in formazione della persona e mercato del lavoro dell'Università di Bergamo, disponibili sul canale Vimeo di ADAPT) e nella riflessione di Toni Muzi Falconi e Giancarlo Panico, che così le hanno codificate sul sito della Federazione Relazioni Pubbliche Italiana, [www.ferpi.it](http://www.ferpi.it).

<sup>(5)</sup> P.C. SCHMITTER, W. STREECK, *The Organization of Business Interest. A Research Design to Study the Associative Action of Business in the Advanced Industrial Societies of Western Europe*, Wissenschaftszentrum Berlin Discussion Paper, 1981, IIM/LMP 81-13. Si

locutori sono il governo e le istituzioni pubbliche <sup>(6)</sup>. Si tratta, in altre parole, di funzioni oggi contraddistinte dalla difficoltà, o dall'inconvenienza, di confinare il confronto all'interno delle sedi istituzionali, perché una delle azioni di pressione con la quale si mostra l'impatto (positivo o negativo) della decisione prefigurata (principio cardine del lobbying), coincide con il portare all'attenzione del decisore che si vuole influenzare una rappresentazione del consenso in gioco presso l'opinione pubblica <sup>(7)</sup>. Consenso che nel caso di specie non ha riguardato tanto le preferenze di voto, quanto la preferibilità sociale di misure limitative delle libertà individuali e della libertà d'impresa.

In effetti, per quanto attiene alle ricadute lavoristiche e occupazionali della emergenza sanitaria, un cortocircuito decisionale e normativo è stato alimentato in buona parte da una contrapposizione netta a livello della comunicazione politico-sindacale tra razionalità medico-scientifica, favorevole alla chiusura delle attività produttive, e la razionalità economica a sostegno di una continuità operativa o di una riapertura quando più rapida possibile <sup>(8)</sup>. Una contrapposizione che ha fatto identificare l'interesse economico con l'interesse privato al profitto del singolo imprenditore, espungendo quindi la dimensione economica dall'ordine sociale e dall'orizzonte del benessere collettivo, identificando quest'ultimo in ultima istanza con il valore della salute pubblica.

Pur tutto ciò considerato, non è comunque necessario abbandonare l'ambito disciplinare delle relazioni industriali, ed approdare più in generale alle relazioni pubbliche, per assumere la prospettiva di chi si occupa di comunicazione. Anzi, proprio l'approccio alle scienze economiche che ha dato origine allo studio delle relazioni

---

veda anche la rivisitazione del modello in P. FELTRIN, *Il fenomeno sindacale nell'Italia contemporanea: declino «politico» e ascesa di «mercato»*, in *QRS*, 2015, n. 4.

<sup>(6)</sup> In Italia è stato analizzato secondo questa prospettiva il caso del *Jobs Act*. Si vedano a riguardo F. NESPOLI, *op. cit.*, e A. PRITONI, S. SACCHI, *I gruppi di interesse e il «Jobs Act»: lobbying con quali effetti?*, in *Rivista Italiana di Politiche Pubbliche*, 2019, n. 2, pp. 181-212. In ambito anglosassone si veda lo studio in questo senso di A.S. GRØDEM, J.M. HIPPE, *Networking, lobbying and bargaining for pensions: trade union power in the Norwegian pension reform*, in *Journal of Public Policy*, 2019, vol. 39, n. 3, pp. 465-481.

<sup>(7)</sup> A testimonianza del coinvolgimento della comunicazione di massa nei processi di *policy making* basti pensare al dibattito da tempo in corso circa l'opportunità di una regolazione per legge delle attività di lobbying. Per un inquadramento generale nel panorama europeo si veda il lavoro di M.C. ANTONUCCI, *Rappresentanza degli interessi oggi. Il lobbying nelle istituzioni politiche europee e italiane*, Carocci, 2012. Per il caso italiano si può fare riferimento a C. QUIRINO, *Lobbies e processi di decisione politica*, in F. RIGANO (a cura di), *La Costituzione in officina: il primo intervento urgente*, Pavia University Press, 2013, pp. 37-49; E. BETTINELLI, *Riforme omeopatiche e ossessione maggioritaria*, *ivi*. Tra gli interventi più recenti per una regolazione del lobbying istituzionale si veda A. LAZZARO, *La disciplina del lobbying nell'era digitale e nella prospettiva della trasparenza*, in *PD*, 2020, n. 1, pp. 139-170.

<sup>(8)</sup> Si veda *supra*, in questo volume, il contributo di M. TIRABOSCHI, *L'emergenza sanitaria da Covid-19 tra codici ATECO e sistemi di relazioni industriali: una questione di metodo*.

industriali, ossia l'istituzionalismo <sup>(9)</sup>, in una delle sue declinazioni più recenti ha invece assunto una visione focalizzata sulla qualità comunicativa delle istituzioni. Si tratta della scuola del quarto tipo di neo-istituzionalismo, o istituzionalismo discorsivo, come lo definisce la politologa Vivien Schmidt dell'Università di Boston che lo ha codificato.

Vale la pena precisare in via preliminare il concetto di "istituzione" per l'istituzionalismo, concetto che non attiene alla dimensione politica e giuridica formalizzata, bensì alle condizioni di questa formalizzazione. Le istituzioni cui fa riferimento l'istituzionalismo sono in sostanza quei *giudizi di valore*, collocati storicamente e geograficamente, che condizionano le leggi economiche <sup>(10)</sup>. In questo senso il sindacato è una istituzione innanzitutto sociale, economica e solo dopo politica e giuridica, cioè organizzazione che per il sistema delle fonti crea norme o agisce in loro vece o anche in deroga.

È possibile quindi considerare, come fa Schmidt, le istituzioni "istituzionalizzate" non come *external-rule-following structures* ma piuttosto come strutture il cui *background* di idee e di valore spiega come esse sono create ed esistono, mentre la loro capacità discorsiva spiega invece come le stesse cambiano e si mantengono <sup>(11)</sup>. Un istituzionalismo che riconosce quindi alla comunicazione e al discorso pubblico un primato nella capacità di strutturare e far affermare le scelte politiche, soprattutto quelle in campo economico. In particolare la politologa di Boston si concentra sui cambiamenti radicali, o comunque quei cambiamenti che non possono essere imposti contro una resistenza collettiva e che hanno quindi bisogno di una argomentazione verso la società (e nella categoria di questi cambiamenti può facilmente essere fatto ricadere lo stato di eccezione dell'emergenza sanitaria da Covid-19). Ciò significa, come ha notato Richard Hyman rileggendo il lavoro della studiosa statunitense *The Future of European Capitalism*, porre l'enfasi «sul discorso inteso quale processo con funzioni cognitive e normative (implicanti una "logica della necessità" e una "logica dell'appropriatezza")» <sup>(12)</sup>.

Questi ultimi sono concetti che risalgono alle origini dell'istituzionalismo nordamericano, rievocando il *reasonable value* che il fondatore della scuola del Wisconsin John R. Commons sostituiva al valore determinato automaticamente dal mercato, criticando così l'economia classica basata sull'ipotesi dell'attore razionale e su conseguenti astrazioni logiche. Commons descrivere invece una economia *volitional* e *collective*, cioè determinata dal comportamento delle persone, non intese come individui

---

<sup>(9)</sup> Per una collocazione delle relazioni industriali nella prospettiva istituzionalista si vedano B.E. KAUFMAN, *Industrial Relations and Labor Institutionalism: A Century of Boom and Bust*, in *Labor History*, 2006, vol. 47, n. 3, pp. 295-318; M. RUTHERFORD, *Wisconsin Institutionalism: John R. Commons and His Students*, ivi, n. 2, pp. 161-188.

<sup>(10)</sup> G. GIUGNI, *Il "Ragionevole Capitalismo"*, di John R. Commons, in *Il Mulino*, 1952, n. 12, pp. 674-683.

<sup>(11)</sup> V.A. SCHMIDT, *Discursive Institutionalism: The Explanatory Power of Ideas and Discourse*, in *Annual Review of Political Science*, 2008, vol. 11, pp. 303-326.

<sup>(12)</sup> R. HYMAN, *Quale metodo comparato per lo studio delle relazioni industriali?*, in *DRI*, 2008, n. 3, p. 745.

puramente razionali, ma come gruppi portatori di interesse <sup>(13)</sup>. Concetti, che vengono recuperati da Schmidt dal punto di vista di una “logica della comunicazione” distinguendo due livelli di discorso: uno interno alle relazioni tra gli attori, coordinativo – un *coordinative discourse* – e uno esterno – un *communicative discourse* – rivolto al pubblico. Una distinzione che riconduce però comunque la comunicazione, anche quella pubblica, alla natura istituzionale, seppur non formale, degli attori politico-sindacali. La comunicazione è intesa cioè come espressione conseguente dell’esercizio del ruolo istituzionale degli attori della rappresentanza, e non come il risultato di una particolare fase dello sviluppo delle tecnologie dell’informazione <sup>(14)</sup>. Proprio l’uso del termine “logica” in senso lasco (“logica della comunicazione”) rende facile il rimando sul piano filosofico al pensiero di Chaim Perelman e Lucie Olbrecht Tyteca, e cioè i capostipiti della versione europea della neo-retorica. Con il loro Trattato dell’argomentazione del 1958 volevano fondare una “logica del preferibile” che, in aperta opposizione ad un’idea cartesiana della ragione, fosse in grado di descrivere come gli esseri umani argomentano la ragionevolezza delle loro scelte in tutti quei domini dove siano coinvolti giudizi di valore, cioè quelli dove la realtà sfugge alla certezza del calcolo matematico. Impostazione che più di recente ha conosciuto una – pur non tributata – rivalutazione nella teoria cognitivista del *framing*, citata proprio anche da Schmidt in alcuni suoi lavori <sup>(15)</sup>.

Trattare le relazioni industriali nell’emergenza Covid-19 significa quindi, nella prospettiva sin qui delineata, trattare di per sé di comunicazione, perché non si dà processo di produzione normativa e mediazione di interessi senza il ricorso a discorsi, messaggi, idee utilizzate per rendere accettate e quindi efficaci le misure. Attraverso la ricostruzione dei valori assunti nei macro-discorsi del sindacato, della rappresentanza d’impresa e della politica, e delle loro variazioni, si potrà quindi identificare l’indeterminatezza dei processi di costruzione normativa in contesto di incertezza e di crisi, almeno per quanto riguarda i provvedimenti che più hanno sollecitato gli attori sul piano dei valori contrapposti o complementari della salute pubblica e dello sviluppo economico. Non di meno sarà possibile osservare il modo in cui le formazioni sociali e produttive, sempre con riferimento ai valori fondanti, definiscono e giustificano discorsivamente il loro ruolo istituzionale nella congiuntura di uno stato di emergenza, che apre alla rivisitazione degli equilibri politico-istituzionali e quindi agli assetti negoziali dei processi di costruzione normativa.

---

<sup>(13)</sup> G. GIUGNI, *op. cit.*, p. 678.

<sup>(14)</sup> Cfr. M. MARAZZA, *Social media e Relazioni industriali. Repertorio di questioni*, in *LLI*, 2019, n. 2.

<sup>(15)</sup> Nonostante Vivien Schmidt non faccia riferimento alla neo-retorica, questa sua consapevolezza è testimoniata da numerosi riferimenti alla teoria del framing, i cui presupposti e conclusioni sono riconducibili, a mio giudizio, comunque alla teoria retorica. Si veda al riguardo F. NESPOLI, *op. cit.*

## 2. Normalità, salute, economia

Quando il 31 gennaio 2020 viene pubblicato il comunicato stampa del Consiglio dei ministri n. 27 <sup>(16)</sup> col quale il governo italiano dichiara lo stato di emergenza sanitaria per l'epidemia da nuovo Coronavirus, la comunità medico-scientifica mondiale versa nell'incertezza. Solo un giorno prima il Direttore generale dell'Organizzazione Mondiale della Sanità (OMS) ha dichiarato il focolaio internazionale di Covid-19 un'emergenza di sanità pubblica di rilevanza internazionale (*Public Health Emergency of International Concern – PHEIC*) <sup>(17)</sup>, diramando raccomandazioni e misure temporanee e non vincolanti per gli Stati.

Il primo caso in Italia viene diagnosticato il 21 febbraio. Pur trascorso questo lasso di tempo, si susseguono le controverse dichiarazioni pubbliche dei virologi italiani più in vista, ripresa dalla stampa, circa la reale pericolosità del virus. Talvolta in aperta contrapposizione polemica. Nemmeno la più allarmista delle posizioni prefigura quanto succederà nel mese seguente, che porterà l'Italia a superare il 19 marzo la Cina per numero di morti ufficialmente ricondotti all'infezione procurata dal SARS-CoV-2, denominata Covid-19.

Sulla scia delle divergenze nella scienza comunicata, anche la politica si divide. Emblematica del nesso tra le due sfere è la risposta della microbiologa dell'Istituto Sacco di Milano Maria Rita Gismondo che intervistata da Repubblica si compiace del fatto che le sue rassicurazioni diffuse via Facebook circa la «normale influenza» provocata dal nuovo Coronavirus siano fatte proprie dal Presidente della Regione Lombardia Attilio Fontana <sup>(18)</sup>. Si tratta della stessa intervista con la quale Gismondo risponde alla critica rivolta dal virologo dell'Università Vita-Salute San Raffaele Roberto Burioni verso la tendenza dei medici e della politica alle «declamazioni tranquillizzanti» <sup>(19)</sup>.

Nelle prime due settimane dell'emergenza, le certezze scientifiche non risultano quindi sufficienti a formulare previsioni d'impatto circa il rischio reale di diffusione del contagio e quindi circa le misure di contenimento davvero necessarie. La politica

---

<sup>(16)</sup> Comunicato stampa del Consiglio dei Ministri 31 gennaio 2020, n. 27.

<sup>(17)</sup> [Statement on the second meeting of the International Health Regulations \(2005\) Emergency Committee regarding the outbreak of novel coronavirus \(2019-nCoV\)](#), in [www.who.int](http://www.who.int), 30 gennaio 2020.

<sup>(18)</sup> B. GIOVARA, [Coronavirus, la virologa Gismondo e le notti in laboratorio: “Ma non siamo in guerra”](#), in [La Repubblica](#), 26 febbraio 2020.

<sup>(19)</sup> Si vedano il tweet del 24 gennaio di Roberto Burioni e il post sul blog Medial Facts del 19 febbraio dal titolo *Coronavirus: speriamo che la Regione Toscana ci ripensi*, nel quale Burioni critica il Presidente della Regione Toscana Enrico Rossi. I due scienziati citati sono solo i più noti protagonisti di uno scambio emblematico tanto della precarietà delle informazioni in circolazione, narrativizzata dai media nello “scontro tra esperti”, quanto della necessità della politica di affidarsi allo stesso tempo proprio alla scienza per giustificare l'adozione (o la non-adozione) delle misure di contenimento. Misure che, nel primo periodo emergenziale riflettono l'incertezza degli scenari possibili. Con ricadute sulle imprese e sul lavoro tanto dirette quanto frammentate sul territorio nazionale.

è costretta a un esercizio di interpretazione che si risolve in un certo numero di contraddizioni. Sono state infatti molte e venute da più parti le denunce circa una evidente schizofrenia nella diffusione dei dati, nei protocolli sanitari trasmessi dalle autorità, nella frammentazione territoriale dei provvedimenti; basti pensare al diverso impiego dei tamponi o alla polemica innescata sull'utilità della quarantena per tutte le persone di ritorno dalla Cina <sup>(20)</sup>.

In questo quadro si inseriscono le prime misure restrittive per quelle che saranno definite "zone rosse" con i conseguenti provvedimenti in materia di circolazione di merci e persone e regolazione dei rapporti di lavoro. Misure inizialmente limitate ai comuni lombardi e veneti elencati nell'allegato 1 al d.P.C.M. 23 febbraio 2020. Si dispone quindi all'art. 1, comma 1, la sospensione «dei servizi educativi dell'infanzia e delle scuole di ogni ordine e grado» (lett. *d*), «dei servizi di apertura al pubblico dei musei e degli altri istituti e luoghi della cultura» (lett. *f*), «delle attività degli uffici pubblici» (lett. *g*), dei «servizi di trasporto di merci e di persone, terrestre, ferroviario, nelle acque interne e pubblico locale, anche non di linea» (lett. *m*), «delle attività lavorative per le imprese» (lett. *n*) e «dello svolgimento delle attività lavorative per i lavoratori residenti o domiciliati, anche di fatto, nel comune o nell'area interessata, anche ove le stesse si svolgano fuori dal Comune o dall'area indicata» (lett. *o*). Si dispone inoltre la «chiusura di tutte le attività commerciali» (lett. *i*).

Il contenuto di queste prime misure interessa in questa sede non tanto per gli effetti prodotti, quanto per le eccezioni previste, che implicano la prima codifica di due concetti attorno ai quali ruoterà il dibattito pubblico nei mesi successivi. Ognuna delle lettere citate nel d.P.C.M. 23 febbraio 2020 prevede infatti anche delle esclusioni secondo i concetti di «beni di prima necessità» di «servizi essenziali e di pubblica utilità» <sup>(21)</sup>. In secondo luogo, l'art. 1, comma 1, lett. *n*, delinea una prima forma di regolazione, in capo al Prefetto e alle autorità competenti, finalizzata a consentire la continuità delle attività previa garanzia dei livelli precauzionali <sup>(22)</sup>.

---

<sup>(20)</sup> Si vedano A. CRUSODERO, *Coronavirus, Salvini: "Il governo ha perso tempo. Chiudere accessi via aria, terra e mare"*. Conte: "Non era possibile bloccare subito i voli", in *La Repubblica*, 31 gennaio 2020; M. POLISANO, *Coronavirus, il blocco dei voli aggirato: «Da Pechino a Roma con scalo ma non ci hanno controllato»*, in *Il Messaggero*, 1° febbraio 2020; M. DE BAC, *Coronavirus in Italia, dal blocco dei voli alla quarantena: ecco gli errori commessi e quelli da evitare*, in *Corriere della Sera*, 25 febbraio 2020.

<sup>(21)</sup> L'art. 1, comma 1, alla lett. *i* prevede la «esclusione di quelle di pubblica utilità e dei servizi pubblici essenziali di cui agli articoli 1 e 2 della legge 12 giugno 1990, 146»; la lett. *m* prevede la «esclusione del trasporto di beni di prima necessità e deperibili»; la lett. *n* prevede l'esclusione di quelle imprese «che erogano servizi essenziali e di pubblica utilità, ivi compresa l'attività veterinaria, nonché di quelle che possono essere svolte in modalità domiciliare ovvero in modalità a distanza». L'art. 2 prevede poi che le «misure di cui al comma 1, lettere a), b) e o), non si applicano al personale sanitario e al personale di cui all'art. 4, nell'esercizio delle proprie funzioni».

<sup>(22)</sup> Il Prefetto, d'intesa con le autorità competenti, può individuare specifiche misure finalizzate a garantire le attività necessarie per l'allevamento degli animali e la produzione di beni alimentari e le attività non differibili in quanto connesse al ciclo biologico di piante e animali.

Nella dinamica discorsiva della prima settimana di emergenza non si rileva però la tematizzazione tanto di una regolazione transitoria volta ad accompagnare l'emergenza nei termini di sostegno economico a famiglie e imprese e di protocolli di comportamento a tutela della salute. Ancora all'oscuro della dinamica esponenziale che si sta sviluppando nell'andamento dei contagi, l'obiettivo della limitazione dell'impatto economico delle misure viene anzi posta da tutti gli attori nei termini di un pronto ritorno alla "normalità". In questo senso il 27 febbraio si susseguono gli appelli dei Presidenti delle Regioni colpite dalle misure d'emergenza. Il Presidente del Veneto Luca Zaia auspica che l'ordinanza per la zona rossa sia revocata, il presidente della Regione Piemonte Cirio parla di «Condizioni per un ritorno alla normalità». Attilio Fontana (Lombardia) parla di una «inversione del trend» dei contagi e quindi chiede la revoca delle misure. Il gesto comunicativo più marcato è forse il video contrassegnato dall'hashtag #milanononsiferma lanciato dal sindaco di capoluogo lombardo Giuseppe Sala.

Il messaggio che giunge dai sindacati e delle associazioni datoriali, pur nella stessa convinzione che l'emergenza possa risolversi in tempi brevi, propone un inquadramento della situazione parzialmente diverso. Sempre il 27 febbraio 2020 viene diffuso un comunicato congiunto firmato da Cgil, Cisl, Uil, ABI, Alleanza delle Cooperative, Coldiretti, Confagricoltura, Confapi, Confindustria, Rete Imprese Italia, nel quale si auspica di valutare «con equilibrio la situazione per procedere a una *rapida normalizzazione*, consentendo di *riavviare tutte le attività ora bloccate*». Benché questo auspicio risulti retrospettivamente lontano dalle misure progressivamente più restrittive che il governo si troverà a dover adottare nelle settimane a seguire, sindacati e associazioni di categorie configurano un messaggio che supera in partenza la separazione netta tra gli interessi dell'economia e quelli della salute pubblica, indicando il bisogno di «mettere in condizione le imprese e i lavoratori di tutti i territori di lavorare *in modo proficuo e sicuro a beneficio del Paese*». In questa formulazione è evidente l'intenzione delle parti di sintetizzare la composizione degli interessi in campo (proficuità economica e sicurezza) alludendo ad una reciproca dipendenza tra i livelli dello sviluppo economico e quelli della salute pubblica.

È nel solco di questa composizione che governo, sindacati e associazioni datoriali siglano il 14 marzo un protocollo condiviso con indicazioni operative per le aziende su tutto il territorio nazionale volte a garantire «massima sicurezza ai lavoratori» come sintetizzato dal Presidente del Consiglio Giuseppe Conte. All'origine del confronto, secondo le ricostruzioni giornalistiche, si trovano gli scioperi proclamati dai sindacati sui territori e le chiusure unilateralmente decise da diverse aziende <sup>(23)</sup>. Benché il testo del protocollo non rechi le firme delle organizzazioni sottoscrittenti, *Il Sole 24 Ore* informa che al tavolo sono stata convocate dal governo Confindustria, Confapi, Confartigianato, Cgil, Cisl e Uil.

A livello comunicativo, il protocollo siglato offre al Governo una nuova cornice interpretativa per coniugare la risposta all'emergenza sanitaria con la continuità delle attività produttive. Una coniugazione abilitata proprio dall'adozione di misure protettive che assicurino ai lavoratori adeguati livelli di sicurezza sanitaria. Lo stesso

---

(23) G. POGLIOTTI, [Coronavirus, accordo governo-parti sociali su salute e sicurezza nei luoghi di lavoro: ecco il testo](#), in *Il Sole 24 Ore*, 14 marzo 2020.

Presidente del Consiglio annuncia quindi su Twitter che «Dopo diciotto ore di un lungo e approfondito confronto è stato finalmente siglato tra sindacati e associazioni di categoria il protocollo di sicurezza nei luoghi di lavoro per la tutela della salute di lavoratrici e lavoratori. Il Paese non si ferma». Al netto dell'enfasi politica, la firma del protocollo condiviso indica il percorso di un Paese che almeno a livello produttivo, attraverso il ricorso agli ammortizzatori sociali, il lavoro agile, ferie e congedi retribuiti, “si ferma” quanto basta a mettere in sicurezza i luoghi di lavoro e contrastare la diffusione del contagio per il tramite degli spostamenti e delle attività di lavoro.

Per Confindustria ciò significa poter ribadire il *frame* dello «interesse pubblico della funzione economica delle imprese». Esplicito in questo senso il presidente uscente Vincenzo Boccia secondo il quale «L'accordo ci permetterà di considerare le fabbriche italiane *al servizio* del Paese» (corsivo mio). La rappresentanza datoriale può quindi comunicare la sottoscrizione del protocollo come la prova dell'attenzione dedicata in via prioritaria alla salute delle persone nei luoghi di lavoro rispetto all'efficienza delle logiche produttive per sé stesse.

### 3. Le attività essenziali

Il protocollo condiviso risulta invece più impegnativo per i sindacati, per i quali la firma implica il riconoscimento dell'interesse che la continuità delle attività produttive e della vita economica riveste per la collettività. In questa prospettiva le misure di protezione possono essere percepite come formali o ineffettive da lavoratori, dal punto di vista dei quali la salute viene scambiata con la tutela degli obiettivi di bilancio delle aziende. La preoccupazione è presente nel messaggio dei segretari delle confederazioni firmatarie i quali sottolineano in una nota congiunta come sia «previsto il coinvolgimento dei lavoratori e delle loro rappresentanze a livello aziendale o territoriale per garantire una piena ed effettiva tutela della loro salute». La leader della Cisl Annamaria Furlan indica che il testo condiviso con la rappresentanza d'impresa «è molto chiaro e dettagliato» e che «va attuato in tutte le aziende ed in tutti i luoghi di lavoro. Definisce con chiarezza tutto quello che le imprese sono obbligate a fare, coinvolgendo i rappresentanti sindacali, per contenere la diffusione del virus e tutelare la salute e la sicurezza dei lavoratori in questa fase di grave emergenza sanitaria, anche utilizzando un periodo di sospensione della produzione e delle attività». Per il segretario della UIL Carmelo Barbagallo si osserverebbe invece come siano «prevalsi il buon senso», e «il principio della priorità della sicurezza sul profitto».

Il *feedback* pubblico che giunge dalla platea dei lavoratori che il 14 marzo assiste alla diretta Facebook con la quale il segretario generale della CGIL Maurizio Landini comunica il raggiungimento dell'accordo offre uno spaccato del clima delle base. Accanto alle accuse di cedimento rispetto agli interessi della Confindustria, il messaggio più ricorrente tra i quasi duemila commenti degli utenti è infatti quello di chi invoca la chiusura di tutte le attività ad eccezione di quelle definite “essenziali”. Si tratta del quadro che andrà definendosi nella settimana successiva, durante la quale si susseguono le cronache di scioperi indetti su tutto il territorio nazionale. Dal 13 al 20 marzo, solo per stare ad alcune delle iniziative di cui danno conto le cronache lo-

cali, si sciopera alla FIS di Montecchio Maggiore (Vicenza), alla PrimoTECS di Villar Perosa e Avigliana (Torino), alla ex Irisbus di Flumeri (Avellino), alle cooperative G. Di Vittorio e Zenit di Firenze, alla Magneti Marelli di Sulmona (L'Aquila), alla Avio Aero di Pomigliano d'Arco (Napoli). In Val D'Aosta di registra lo strappo tra Fim Cisl, Fiom Cgil, Savt Met e Uilm Uil e CNA e Confartigianato per il settore edile. L'iniziativa che gode della maggiore risonanza mediatica è probabilmente lo sciopero nell'hub Amazon di Piacenza per la quale tra il 19 e il 20 marzo si muove anche il segretario generale della Cgil Maurizio Landini. Il 19 marzo, ospite della trasmissione *Piazza Pulita* (La 7) Landini afferma che «non è accettabile che il profitto di Amazon venga prima della sicurezza delle persone». Si tratta della stessa motivazione sottesa a tutte le astensioni dal lavoro indette nella settimana: la mancanza di dispositivi di protezione o di condizioni organizzative sufficienti a garantire la sicurezza sanitaria.

I segretari di Cgil Cisl e Uil inviano quindi una lettera al Presidente del Consiglio Giuseppe Conte chiedendo che «a distanza di una settimana dalla sottoscrizione del “Protocollo condiviso di regolazione delle misure per il contrasto e il contenimento della diffusione del virus Codid-19 negli ambienti di lavoro” [si svolga] una verifica comune sugli effetti applicativi che tale intesa ha determinato nel Paese. Ciò anche alla luce della progressione dei contagi, nonostante le misure di contenimento fino ad ora adottate». I sindacati chiedono in conclusione «di valutare la possibile necessità di misure ancor più rigorose di sospensione delle attività non essenziali in questa fase per il nostro Paese». Una richiesta peraltro in linea con quanto auspicato ormai a più riprese anche dagli amministratori della Lombardia (col Presidente della Regione Attilio Fontana e sindaci Giuseppe Sala Giorgio Gori in testa) e che per il Maurizio Landini è direttamente finalizzata non tanto o non solo alla tutela sanitaria, ma anche alla prevenzione delle tensioni sociali <sup>(24)</sup>.

Si assiste quindi a un complesso cortocircuito tra discorso coordinativo e discorso comunicativo. Il giorno successivo si svolge la videoconferenza tra i sindacati confederali, le associazioni datoriali e il governo, e nella tarda serata il Presidente del Consiglio annuncia un nuovo decreto, che, stando alle parole della diretta Facebook, prevedrà la chiusura di «ogni attività produttiva non necessaria, non indispensabile a garantirci beni e servizi essenziali».

Se il fronte sindacale risulta compatto, quello datoriale lo è meno. Se infatti Confindustria auspica che il Governo segua le indicazioni della comunità scientifica nelle misure di contenimento «anche sotto il profilo della loro intensità e applicazione territoriale» <sup>(25)</sup>, Confartigianato si allinea ai sindacati preferendo «la proposta di sospensione di tutte le attività non essenziali, mirata a quel contenimento del contagio da Covid-19 che le misure fin qui adottate non hanno ottenuto».

---

<sup>(24)</sup> Le parole del leader della Cgil sono riportate in un tweet: «Come ha finora fatto chiediamo al Governo un atto di responsabilità: evitare che la paura della gente si trasformi in rabbia. Per questo vanno chiuse tutte le attività che non sono necessarie!».

<sup>(25)</sup> Così *Il Sole 24 Ore*: [Il Governo verso la chiusura delle filiere produttive non essenziali nelle zone a rischio](#), in *Il Sole 24 Ore*, 21 marzo 2020.

Il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri che introduce ulteriori misure in materia di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica da Covid-19, applicabili sull'intero territorio nazionale viene firmato dal Presidente del Consiglio Conte il 22 marzo 2020. In attesa della pubblicazione in Gazzetta Ufficiale, il giorno stesso comincia a circolare su alcuni siti di informazione la lista provvisoria dai codici Ateco con i quali vengono identificate le produttive industriali e commerciali che fanno eccezione alla sospensione imposta dall'art. 1, comma 1, lett. *a*, del decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri anticipato sul sito del Governo. La reazione dei sindacati giunge in serata con una nota a firma dei segretari generali nella quale si legge che, «*a differenza di quanto indicato ieri dal Governo alle parti sociali e al Paese, in queste ore sembrerebbe avanzare l'ipotesi che, nel decreto in discussione, l'Esecutivo intenda aggiungere all'elenco dei settori e delle attività da considerare essenziali nelle prossime due settimane per contenere e combattere il virus Covid-19, attività produttive di ogni genere. Se tali notizie fossero confermate*» – prosegue la nota – «*a difesa della salute dei lavoratori e di tutti i cittadini, Cgil, Cisl e Uil, sono pronte a proclamare in tutte le categorie d'impresa che non svolgono attività essenziali lo stato di mobilitazione e la conseguente richiesta del ricorso alla cassa integrazione, fino ad arrivare allo sciopero generale*» (corsivo mio).

Il messaggio merita due osservazioni. Innanzitutto la nota diramata dalla triplice afferma esplicitamente che l'elenco delle attività che circola informalmente sia diverso da quello di cui hanno potuto prendere visione i rappresentanti dei lavoratori in fase di predisposizione del decreto. In secondo luogo i sindacati affermano di divergere dal governo in merito al significato di “attività essenziali” il cui perimetro sarebbe diverso rispetto a quello individuato dall'esecutivo. Di tutto ciò si ha conferma anche dalla lettera inviata il giorno successivo, 23 marzo 2020, e cioè a decreto pubblicato in *Gazzetta Ufficiale*, dagli stessi segretari generali di Cgil, Cisl e Uil al Ministro dell'economia e delle finanze e al Ministro dello sviluppo economico. Si legge che «*Cgil, Cisl e Uil chiedono con estrema urgenza un incontro alle SS. VV. in relazione al DPCM emanato il 22 marzo 2020 contenente all'allegato 1 [...] un elenco molto consistente di attività industriali e commerciali aggiuntive, per gran parte delle quali riteniamo non sussistere la caratteristica di indispensabilità o essenzialità*» (corsivo mio).

Si tratta in ultima istanza di una questione di leadership della rappresentanza dei lavoratori, all'interno della quale il discorso comunicativo mira a recuperare quanto non ottenuto attraverso il discorso coordinativo. Con risultati effettivi, se si considera che a seguito di un nuovo confronto tra il Ministro dello Sviluppo Economico Stefano Patuanelli, il Ministro dell'Economia e delle Finanze Roberto Gualtieri e le sigle sindacali confederali, il 25 marzo vengono stabilite attraverso un decreto ministeriale alcune modifiche all'allegato 1 del d.P.C.M. 22 marzo 2020 che impone ad ulteriori categorie di attività la sospensione, fatta salva la possibilità di ultimare le attività necessarie alla sospensione, inclusa la spedizione della merce in giacenza, fino alla data del 28 marzo 2020.

In fine la nota congiunta del 22 marzo testimonia come, dal punto di vista retorico, la contesa per la negoziazione del significato di “attività essenziali” faccia perno sul valore della salute e sicurezza dei lavoratori. Lo stesso valore che aveva condotto il 14 marzo alla firma del protocollo condiviso tra sindacati Governo e associazioni datoriali e che ora porta invece le rappresentanze dei lavoratori a prefigurare le

estreme conseguenze. Ad essere messo in discussione quindi non è solo il concetto di “attività essenziali”, sul quale a ben vedere non si apre un vero dibattito pubblico, bensì la possibilità stessa, affermata con il protocollo condiviso firmato solo dieci giorni prima, di individuare in specifici adeguamenti protocollari le modalità abilitanti per la continuità delle attività economiche. Se tale revisione dei presupposti del protocollo condiviso è motivata dall’andamento esponenziale del contagio, non di meno essa contribuisce a conclamare una divergenza irrimediabile, almeno a livello del discorso comunicativo, tra le ragioni dell’economia e le ragioni della salute pubblica.

#### 4. Fase 2: patto sociale, democrazia negoziale, concertazione

L’interpretazione discorsiva che meglio testimonia non solo il ruolo del discorso pubblico nella gestione della crisi, ma anche la natura comunicazionale delle relazioni industriali emerge con la c.d. fase 2. E attiene al metodo stesso delle relazioni industriali, in una sorta di esplicita operazione meta-relazionale (o “meta-relazionista”). Mi riferisco ai concetti di “patto sociale”, “concertazione” e “democrazia negoziale” introdotti dagli attori istituzionali in vista del ritorno al lavoro in sicurezza.

L’inesco nel discorso pubblico può essere ricondotto alla comunicazione del Presidente del Consiglio Giuseppe Conte, del 5 maggio 2020, nel corso di un vertice con i segretari generali di Cgil, Cisl e Uil con all’ordine del giorno la ripartizione degli stanziamenti previsti dal c.d. decreto rilancio, quando si afferma la necessità di un «patto sociale per fare ripartire il paese» e quindi di un «tavolo progettuale con le parti sociali». Più precisamente, riportano i quotidiani, Giuseppe Conte parla di «un tavolo volto a definire forme contrattuali innovative e adeguate a nuove forme di lavoro, a ragionare sui modelli di sviluppo e formazione per rilanciare la crescita, tanto nel privato quanto nella Pa, e a promuovere forme di sviluppo partecipativo. Questi i capisaldi su cui lavorare insieme» <sup>(26)</sup>.

Va posta in premessa una contestualizzazione del provvedimento in commento. Anche nel processo di costruzione normativa del c.d. decreto aprile si osserva una procedura comunicativa ormai consolidata nella gestione dell’emergenza secondo la quale il Governo procede con largo anticipo all’annuncio del provvedimento ampliando spazi e tempi per il confronto con i gruppi di interessi. Tanto che il decreto viene messo nell’agenda comunicativa di Palazzo Chigi già a marzo, viene poi ribattezzato “decreto maggio” a seguito dei ritardi procedurali e infine è rinominato “decreto rilancio”. Il risultato sarà un decreto dalla portata di 55 miliardi di stanziamenti, quasi 800 pagine e 258 articoli, che verrà pubblicato in *Gazzetta Ufficiale* il 19 maggio (d.l. n. 34/2020). L’auspicio di Giuseppe Conte per un “patto sociale” si colloca quindi in un clima di frenetica ricerca dei margini finanziari per rispondere alle esigenze di diversi capitoli, dagli ammortizzatori sociali al lavoro di cura colf e badanti,

---

<sup>(26)</sup> *DI Maggio, Conte ai sindacati: “Serve un nuovo Patto sociale, equo e moderno”*, in *La Repubblica*, 5 maggio 2020.

fino alla sanità, la scuola, la ricerca, il Sud, la banda larga, le infrastrutture, la digitalizzazione della pubblica amministrazione, e così via.

Benché si tratti di un auspicio che, data la fonte, viene ripreso il giorno seguente da tutti i principali quotidiani, esso introduce due *frame* interpretativi in evidente continuità con quanto espresso dai sindacati confederali già in una lettera congiunta pubblicata sui quotidiani il 12 aprile, giorno di Pasqua, e durante il Primo Maggio, in collegamento video simultaneo con la diretta di Uno Mattina (Rai 1, con successiva ripresa da parte dei tg nazionali) <sup>(27)</sup>. Nella lettera pasquale i sindacati introducono il *frame* del “nuovo modello di sviluppo” e descrivono l’avvio della Fase 2 come una «occasione per cambiare il nostro modello di sviluppo. [...] Un paese che ponga a fundamenta della sua azione la coesione sociale» <sup>(28)</sup>. Il primo maggio poi al *frame* del modello di sviluppo viene affiancato il *frame* metodologico del “patto sociale”. Annamaria Furlan parla di «un grande patto sociale che dia obiettivi e strumenti chiari al Paese». Il leader della Uil Carmelo Barbagallo auspica «un patto per il Paese, per il lavoro, per la società e per l’Europa che ci permetta di riprendere l’economia».

Si tratta in ogni caso di un *frame* non nuovo, essendo riconducibile addirittura al c.d. “Patto per la fabbrica” siglato dalla triplice e Confindustria (accordo interconfederale del 9 marzo 2018) che, si legge nella [sintesi di Confindustria](#), «fissa le condizioni per realizzare un sistema di relazioni industriali più efficace e *partecipativo* che consenta di sostenere i processi di trasformazione e di digitalizzazione nella manifattura e nei servizi innovativi, tecnologici e di supporto all’industria» (corsivo mio).

E tuttavia è possibile osservare che la cornice interpretativa del “patto sociale” non viene mai proposta esplicitamente dal segretario della Cgil Maurizio Landini il quale, pur non avversandola mai, preferisce insistere sul concetto di “nuovo modello”. Che nelle sue parole rivela un significato evidentemente intrecciato con la cultura sindacale della confederazione di corso Italia e che consiste nel porre al centro «la persona e la giustizia sociale, non il mercato e il profitto fine a se stesso» <sup>(29)</sup>. Per la Cgil quindi il patto non può essere tra le forze sociali e quelle produttive, ma deve realizzarsi tra lavoratori e politica. Questa d’altronde la sintesi della riflessione sviluppata dal segretario Landini in un incontro con Massimo D’Alema del 20 febbraio 2020. Durante la diretta Twitter che comunica l’evento, il profilo della Cgil riassume: «In Cgil nazionale adesso Massimo D’Alema e Maurizio Landini a confronto su sinistra e lavoro, su un nuovo patto che riannodi i fili tra politica e lavoratori». Alla data del 28 giugno 2020, risulta essere l’ultima volta che la parola “patto” viene usata dal profilo Twitter della Cgil. Dal 20 febbraio invece i profili di Cisl e Uil la impiegheranno invece rispettivamente 18 e 7 volte <sup>(30)</sup>. In particolare è Annamaria Furlan a ribadire

---

<sup>(27)</sup> Si veda ad esempio il servizio del Tg1 del 2 maggio reperibile sul profilo Facebook <https://www.facebook.com/watch/tg1raiofficial/>.

<sup>(28)</sup> Cgil, Cisl e Uil: “Supereremo la crisi costruendo un nuovo modello di sviluppo”, in *La Repubblica*, 12 aprile 2020.

<sup>(29)</sup> [L’appello dei sindacati: patto sociale per ripartire, nessuno resti solo](#), in [www.agi.it](#), 1° maggio 2020.

<sup>(30)</sup> Si veda a riguardo F. NESPOLI, [Sinistra e sindacato, prove di ritorno al futuro](#), in [Boll. ADAPT, 2020, n. 8](#). Quanto ai riferimenti a un “patto sociale” da parte dei vertici Uil si veda su tutti l’intervento del Segretario generale Carmelo Barbagallo agli Stati

il *frame* del patto sociale in occasione delle celebrazioni nazionali che seguiranno: il 19 maggio in occasione dei 50 anni dello Statuto dei lavoratori e il 2 giugno commentando il discorso del Presidente della Repubblica Sergio Mattarella <sup>(31)</sup>. Con ciò si può osservare come al discorso comunicativo proposto dai sindacati non corrisponde probabilmente un discorso coordinativo dell'azione della triplice se non appunto quello finalizzato ad un'unificazione di messaggio. Un'ipotesi che si può verificare analizzando il prosieguo del discorso pubblico in tema di Fase 2 e "ricette per la ripartenza" configurato dai diversi attori istituzionali.

L'auspicio di un "patto sociale" viene infatti poi espresso anche da altre figure istituzionali assumendo declinazioni ulteriori a seconda degli attori da esse considerati. Il 23 maggio è il ministro per l'Università e la Ricerca a scrivere una lettera al *Corriere della Sera* nella quale conclude parlando di «"Patto sociale per il futuro" che coinvolga lo Stato e i diversi attori sociali, a partire dalle imprese e dai sindacati, uniti intorno a una parola d'ordine decisiva. Questa parola è innovazione» <sup>(32)</sup>.

Il 29 maggio poi il governatore della Banca d'Italia Ignazio Visco nella sua relazione annuale indica la necessità di «un nuovo rapporto tra Governo, imprese dell'economia reale e della finanza, istituzioni, società civile» <sup>(33)</sup>. Si tratta di un singolo passaggio contenuto in 37 pagine di relazione, ma che dà il titolo agli articoli di giornale, a testimonianza della sensibilità che i media per i segnali di clima istituzionale <sup>(34)</sup>. Ma per quanto attiene alla nostra analisi si tratta di un passaggio significativo in quanto pone più precisamente rispetto ai precedenti una questione di metodo. Andando cioè oltre la semplice enunciazione del valore del "patto sociale" e prefigurando quindi il passaggio che si compirà di lì a poco nel discorso pubblico al concetto di concertazione. Visco accompagna infatti la sua raccomandazione con un'avvertenza lessicale spiegando che «possiamo non chiamarlo, come pure è stato suggerito, bisogno di un nuovo "contratto sociale", ma anche in questa prospettiva serve procedere a un confronto ordinato e dar vita a un dialogo costruttivo».

Dall'esito, appunto il "patto", il discorso comunicativo comincia a focalizzarsi sul processo, sulla "pattuizione" o meglio sulla "concertazione" alla quale si comincia

---

generali del 15 giugno 2020 per *Ridisegnare il Paese con un Patto che coinvolga tutti*, ma anche il videomessaggio dell'11 maggio per un *Patto sulla Ripartenza* e la nota stampa dell'8 maggio 2020 a seguito dell'Esecutivo nazionale della Uil *Un manifesto della UIL per un patto per il Paese*.

<sup>(31)</sup> A. FURLAN, *Ora un vero patto sociale basato sulla partecipazione*, in *Avvenire.it*, 19 maggio 2020; nota Cisl 2 giugno 2020, *2 Giugno Festa della Repubblica. Furlan: "Dal Presidente Mattarella un appello all'unità per far ripartire il paese"*.

<sup>(32)</sup> G. MANFREDI, *Un nuovo Patto sociale tra lo Stato e le imprese*, in *Corriere della Sera*, 23 maggio 2020.

<sup>(33)</sup> I. VISCO, *Considerazioni finali del Governatore sul 2019. Relazione annuale. Roma, 29 maggio 2020*, esercizio CXXVI.

<sup>(34)</sup> F. MASSARO, *Bankitalia, Visco: «Il Pil può crollare del 13%. Ora serve un nuovo contratto sociale»*, in *Corriere della Sera – L'Economia*, 29 maggio 2020; P. BARONI, *Visco: un nuovo patto sociale contro la crisi*, in *La Stampa*, 30 maggio 2020; *Visco: sì a un nuovo "contratto sociale", insieme ce la faremo*, in *Askanews*, 29 maggio 2020; A. DE MATTIA, *Il patto sociale di Visco*, in *Milano Finanza*, 29 maggio 2020.

ad alludere. Non a caso il giorno stesso Annamaria Furlan al GR1 fa sapere che la Cisl è “molto d’accordo” con l’analisi del governatore della Banca D’Italia e che il “patto sociale” prefigurato è «come fece l’allora presidente Ciampi, tra governo, imprese e sindacati per investire bene e spendere le risorse davvero ingenti che l’Europa ci affiderà». Il 1° giugno è poi il Ministro dell’Economia e delle Finanze Roberto Gualtieri a parlare di «dialogare con tutti» e del bisogno di «costruire un grande patto con tutte le forze sociali, economiche, produttive» <sup>(35)</sup>.

Se con il riferimento alla stagione del governo Ciampi il metodo della concertazione è solo evocato, nei giorni successivi esso sarà esplicitamente affermato nel dibattito attraverso il commento dell’iniziativa governativa degli Stati Generali: un confronto di più giornate durante le quali varie formazioni sociali vengono chiamate a fornire il loro contributo alla formulazione di un piano di rilancio del Paese. Le parti sociali risultano osservate speciali da parte dei media, un’attenzione motivata anche dalla scelta del governo di aprire il confronto proprio con i sindacati, il 15 giugno. Il giorno prima Annamaria Furlan rilascia un’intervista al Manifesto che viene titolata *Torni la concertazione ma in fretta*. A ben vedere la segretaria della Cisl non utilizza il termine “concertazione”, ma parla di un “metodo Ciampi” spiegando che «Quello che vogliamo però riproporre è un modello di condivisione degli impegni e delle responsabilità» <sup>(36)</sup>. Due giorni dopo Furlan ribadisce il concetto al *Corriere della Sera* <sup>(37)</sup>.

L’evocazione del concetto di “concertazione” guadagna definitivamente quota tra gli osservatori degli Stati Generali con l’intervento del neo-presidente di Carlo Bonomi. Il quale propone una “entrata lessicale” ulteriore per rappresentare il protagonismo dei corpi intermedi: “democrazia negoziale”. Nonostante non si tratti di un neologismo assoluto <sup>(38)</sup> nel dominio comune la novità linguistica è sufficiente a guadagnarsi i titoli delle agenzie. AskaneWS il giorno precedente l’intervento del Presidente di Confindustria agli Stati Generali anticipa i contenuti della prefazione firmata da Bonomi al libro “Italia 2030” con il quale Viale dell’Astronomia intende dare peso alle proposte avanzate <sup>(39)</sup>. Si tratterebbe di «una democrazia negoziale in contrapposizione con le leadership personali e carismatiche, costruita su una grande alleanza pubblico-privato su cui il decisore politico non ha delega insindacabile per mandato elettorale, ma con cui esso dialoga incessantemente attraverso le rappresentanze di impresa, lavoro, professioni, terzo settore, ricerca e cultura». Il concetto era già stato anticipato dal prof. Carlo Trigilia, uno degli autori di *Italia 2030*, sulla rivista *Il Mulino* di marzo-aprile.

Durante il suo intervento agli Stati Generali del 17 giugno 2020, Bonomi non parla poi né di “democrazia negoziale” né di concertazione. Tuttavia gli articoli di com-

---

<sup>(35)</sup> *In Mezz’ora*, Rai 1, 1° giugno 2020.

<sup>(36)</sup> M. FRANCHI, [«Ritorni la concertazione ma concreta e in fretta»](#) (intervista a A. Furlan), in *Il Manifesto*, 14 giugno 2020.

<sup>(37)</sup> C. VOLTATTORNI, [Furlan \(Cisl\): servirebbe un nuovo patto sociale, come con Ciampi nel ’93](#), in *Corriere della Sera – L’Economia*, 15 giugno 2020.

<sup>(38)</sup> Si veda ad esempio A. LO GIUDICE, *La democrazia infondata. Dal contratto sociale alla negoziazione degli interessi*, Carocci, 2012.

<sup>(39)</sup> [Bonomi: c’è bisogno di una “democrazia negoziale”](#), in *AskaneWS*, 16 giugno 2020; [Alcune delle dure critiche di Bonomi \(Confindustria\) al governo](#), *ivi*, 16 giugno 2020.

mento si susseguono e gli osservatori si interrogano sulla proposta di Bonomi chiedendosi si vada intesa come un recupero della concertazione o un suo superamento in senso neo-corporativo, come una marginalizzazione del parlamento o un recupero di democraticità a seguito della stagione del leaderismo <sup>(40)</sup>. La risposta si trova nelle parole dello stesso Trigilia, il quale scrive sì che la democrazia negoziale si contrappone alla democrazia maggioritaria, ma precisando che essa «è caratterizzata da un sistema elettorale proporzionale (con sbarramento), pluripartitismo, ruolo più limitato della leadership personale con partiti più strutturati, governi di coalizione, *concertazione* tra governo e grandi organizzazioni degli interessi sulle più importanti politiche economiche e sociali». Essa «sembra inoltre meglio attrezzata per avviarsi sulla strada di uno *sviluppo inclusivo*, specie dopo lo shock del Coronavirus» (corsivo mio) <sup>(41)</sup>.

La sintesi di Trigilia consente di avanzare due osservazioni: innanzitutto il discorso comunicativo degli attori sociali fin qui riassunto non tenta solo di autodeterminare la propria collocazione istituzionale, ma mira anche a fornirne una giustificazione sul piano dei valori. Quanto al primo obiettivo, benché la parola “concertazione” designi un sistema di intese triangolari tra poteri pubblici, sindacati e associazioni imprenditoriali niente affatto univoco, Trigilia colloca l’idea di una nuova democrazia negoziale nella cornice delle «economie coordinate nelle quali lo spazio del mercato è più limitato ed è integrato con forme di regolazione istituzionale (che coinvolgono i governi e le organizzazioni degli interessi)». Ciò comporta, per dirla con la critica del filosofo Alessandro Lo Giudice «rilanciare la domanda sull’origine e sulla giustificazione (sulla legittimità, dunque) dell’ordine e delle istituzioni politico-giuridiche» <sup>(42)</sup>.

Quanto al piano della giustificazione valoriale essa è individuata nel richiamo alla inclusività, altrimenti detta “patto sociale”, ossia all’esito cui il metodo concertativo-negoziale dovrebbe condurre. In direzione contraria quindi rispetto a una frammentazione di interessi denunciata dai detrattori della democrazia negoziale <sup>(43)</sup>. Non a

---

<sup>(40)</sup> Si vedano M. MAGNO, [Noterelle sulla “democrazia negoziale” di Carlo Bonomi](#), in *Start Magazine*, 27 giugno 2020, F. ASTENGO, [Il neo-corporativismo “democratico” di Confindustria](#), in *La Sinistra Quotidiana*, 21 giugno 2020; G. DEL VECCHIO, [Non solo la 2. Carlo Bonomi bocchia anche la fase 3 di Conte](#), in *HuffPost*, 16 giugno 2020; M. DOTTI, [Democrazia negoziale: un nuovo spazio per i corpi intermedi?](#), in [www.vita.it](#), 18 giugno 2020; M. LAVIA, [Quest’Italia indecisa ricorda il clima del ‘93. Ma allora c’era Ciampi, non Conte](#), in *Linkiesta*, 19 giugno 2020; R. MANIA, [La terza via degli imprenditori all’opposizione](#), in *Rep.*, 18 giugno 2020, G. CAZZOLA, [Verso una nuova concertazione?](#), in *Boll. ADAPT, 2020, n. 25*; M. MASCINI, [Torna la concertazione](#), in *Il Diario del Lavoro*, 20 giugno 2020.

<sup>(41)</sup> C. TRIGILIA, [Quale democrazia per la crisi italiana?](#), in *Il Mulino*, 2020, n. 2, p. 183.

<sup>(42)</sup> A. LO GIUDICE, *op. cit.*, p. 91.

<sup>(43)</sup> Per Lo Giudice per esempio, «con le forme attuali di democrazia negoziale, ci si trova di fronte, sia teoricamente, sia praticamente, al venire meno di qualsiasi riferimento delle decisioni politiche all’idea di interesse generale, rappresentante l’unione della totalità delle volontà razionali dei soggetti pensati in universale e precedente qualsiasi manifestazione della volontà pubblica, in favore di accordi contingenti tra cangianti interessi particolari (privati)».

caso in *Italia 2030* si legge che i corpi intermedi dovrebbero interpretare «una funzione che è insostituibile: operare da collettori degli interessi di determinati aggregati sociali e, senza tradire tali interessi, interagire per la loro trasformazione in iniziative spesso conflittuali ma – comunque – di respiro generale e compatibile con l’efficace funzionamento della società nel suo complesso» (44).

La giustificazione istituzionale si pone quindi su un piano di principio paradossalmente smentito al tempo stesso dalle contrapposizioni che proprio il discorso comunicativo del presidente di Confindustria Bonomi instaura con il Governo. Almeno per come esso viene recepito dalla stampa nazionale a partire dall’intervista rilasciata a Repubblica il 30 maggio 2020 e intitolata *Bonomi: «Questa politica rischia di fare più danni del Covid»* (45). Una critica su più fronti che attraverso il richiamo all’annoso tema della produttività stagnante incalza non solo il Governo, ma anche la Cgil. In questa prospettiva l’intervento di Bonomi agli Stati Generali verrà sintetizzato come «attacco al governo da parte delle imprese», in prima pagina sul Corriere della Sera del 18 giugno, mentre altri quotidiani descriveranno «lo scontro tra Conte e Bonomi», il “conto” presentato al Governo (46).

Quanto alle ricadute concrete che i vari confronti intessuti dal Governo con le rappresentanze hanno prodotto sui piani di rilancio, basti osservare che, chiusosi giugno 2020, l’Italia risulta l’unico Paese europeo a non aver presentato il Piano nazionale di riforme del 2020. La stessa possibilità di fare ricorso agli stanziamenti riservati dall’Unione Europea per la gestione del rilancio dell’economia permane sul piano delle scelte disponibili nonostante riguardi in parte le stesse materie per le quali si discute internamente un rifinanziamento, in particolare ammortizzatori sociali, sostegno al reddito e incentivi per la c.d. “Transizione verde”. Sul piano lavoristico il governo si appresta ad estendere le coperture per la cassa integrazione straordinaria e in deroga e il divieto di licenziamenti per motivi economici – istanze prioritarie avanzate dai sindacati – e la proroga delle deroghe al c.d. decreto dignità per il rinnovo senza opposizione della causale per i contratti di lavoro dipendente a tempo determinato.

## 5. Conclusioni

Attraverso una prospettiva istituzionalista che rappresenti le relazioni industriali dal punto di vista dei discorsi attraverso i quali esse si estrinsecano, si osserva come nella gestione dell’emergenza sanitaria da Covid-19 gli attori politico-sindacali abbiano percorso una sorta di ciclo di isteresi, attratti alternativamente dalle opposte polarità della convergenza di interessi e della difesa delle istanze di gruppo.

---

(44) M. MESSORI, *Conclusioni*, in AA.VV., *Italia 2030. Proposte per lo sviluppo*, La Nave di Teseo, 2020, p. 302.

(45) R. MANIA, *Bonomi: «Questa politica rischia di fare più danni del Covid»*, in *Rep.*, 30 maggio 2020.

(46) Si vedano L. BARATTA, *Lo scontro tra Conte e Bonomi è stato l’unico vero momento politico di Villa Pamphili*, in *Linkiesta*, 17 giugno 2020; *«Restituite alle aziende i soldi delle tasse non dovute»: Bonomi presenta il conto al governo*, in *La Stampa*, 18 giugno 2020.

La definizione di un nuovo modello di sviluppo, opportunità messa in campo dalla negazione da parte dei fatti di un rapido recupero della normalità pre-emergenziale, si scontra con l'indeterminatezza del significato collettivamente attribuibile al concetto di "essenzialità" e quindi alla sua valorizzazione in termini di preferibilità con ricadute concrete sul funzionamento dell'economia e quindi di una società complessa. Indeterminatezza che si rispecchia nei processi di costruzione normativa che prendono piede dalle prime fasi dell'emergenza quando il precario equilibrio raggiunto il 14 marzo a seguito della firma di un protocollo condiviso per la salute e la sicurezza nei luoghi di lavoro lascia spazio a una contesa sull'individuazione delle attività definite essenziali (e in quanto tali escluse dal blocco delle attività). Contraddicendo così la possibilità individuata pochi giorni prima di definire un orizzonte di convenienze reciproche attraverso la comune assunzione di procedure di tutela sanitaria dei lavoratori, abilitanti per la sostenibilità della vita economica del Paese.

Se questa possibilità viene recuperata e ristabilita a livello locale attraverso la definizione di numerosi protocolli aziendali e territoriali per l'adeguamento delle precauzioni sanitarie nei luoghi di lavoro, la frammentazione e la contrapposizione di interessi permane a livello centrale dove il discorso comunicativo degli attori politico-sindacali si risolve nel tentativo di rilegittimare a livello di principio la loro natura istituzionale. Nel tentativo di cogliere l'occasione della congiuntura emergenziale per ristabilire la giustificazione valoriale della loro natura istituzionale, gli attori delle relazioni industriali hanno visto aumentare la discrasia tra il loro discorso comunicativo, col quale perseguono una definizione endogena dei fondamenti democratici e dell'assetto istituzionale, e quello coordinativo, interno alla negoziazione politico-istituzionale. Si osserva quindi un'aspirazione metodologica per una democrazia negoziale e concertativa che non riesce a giustificare sé stessa attraverso i risultati che afferma di poter raggiungere a livello di principio: un nuovo "patto sociale" e, appunto, la definizione di un "nuovo modello di sviluppo".

D'altro canto la strategia governativa risulta sì inclusiva sul piano del metodo, ma della concertazione sembra aver riprodotto innanzitutto le procedure esteriori, la cui ridondanza è uno degli addebiti più frequenti portati dai detrattori di una negoziazione sociale istituzionalizzata. L'invocazione di un patto sociale è realizzata dal governo come prefigurazione di risultato che giustificerebbe l'istituzione di confronti frequenti e ripetuti con le parti sociali, ma questo risultato rimane fuori dall'orizzonte dell'attualità. Nella quale si osserva invece piuttosto la contrapposizione tra la volontà di estendere gli ammortizzatori sociali straordinari introdotti per fare fronte alle ricadute occupazionali della pandemia, di prorogare il blocco temporaneo dei licenziamenti per motivi economici e la necessità di intervenire invece a sostegno di settori strategici per il rilancio dell'economia nazionale, favorendo al contempo le transizioni occupazionali verso quelle posizioni lavorative.

Vengono in conclusione alla mente le parole del sociologo tedesco Ulrich Beck nel suo *La società del rischio*: «La comunanza di situazioni di rischio pone la compagine pluralistica di organizzazione degli interessi di fronte a problemi pressoché insolubili. [...] Senza dubbio si crea una comunanza, invisibile come i rischi, ma rimane più un desiderio che una realtà» (47).

---

(47) U. BECK, *op. cit.*, p. 63.

# Codici ATECO e chiusura delle attività produttive: impatti e tendenze del mercato del lavoro. Una prima analisi

*di Francesco Seghezzi*

**Abstract** – Tra i provvedimenti messi in atto dal Governo italiano ai fini di contenere l’espansione del contagio da Covid-19 quello che più ha avuto impatto sul tessuto economico-produttivo e sul mercato del lavoro è quanto previsto dall’art. 1 del d.P.C.M. 22 marzo 2020 in materia di sospensione di tutte le attività produttive industriali e commerciali, salvo alcune eccezioni. Il contributo analizza gli impatti di tale decisione sulla struttura occupazionale italiana tracciando le principali caratteristiche tipologiche dei lavoratori maggiormente toccati dal provvedimento. Questo approfondendo gli impatti sul genere, sull’età, sulle tipologie contrattuali e sulla distribuzione salariale.

**Abstract** – Among the measures implemented by the Italian government in order to contain the expansion of the Covid-19 pandemic, the one that has had the most economic and social impact, especially on the labor market, is the provision of art. 1 of the Presidency of Council of Ministers Decree March 22, 2020 regarding the suspension of all industrial and commercial production activities, with some exceptions. The paper analyzes the impacts of this decision on the Italian employment structure by tracing the main typological characteristics of the workers most affected by the provision. This is by studying the impacts on gender, age, types of contracts and wage distribution.

**Sommario:** 1. Introduzione. – 2. Le fonti disponibili e il perimetro dell’analisi. – 3. Il panorama del mercato del lavoro italiano dopo il d.P.C.M. 22 marzo 2020. – 3.1. L’impatto sul lavoro femminile e giovanile. – 3.2. L’impatto sul mercato del lavoro dal punto di vista della distribuzione salariale. – 3.3. Il caso della pubblica amministrazione. – 3.4. Verso un idealtipo del lavoratore maggiormente interessato dalla sospensione delle attività. – 4. Codici ATECO, livelli di rischio e mercato del lavoro. – 5. Spunti e prospettive per una nuova rappresentazione del mercato del lavoro

## 1. Introduzione

Tra i provvedimenti messi in atto dal Governo italiano ai fini di contenere l’espansione del contagio da SARS-CoV-2 quello che più ha avuto impatto sul tessuto economico-produttivo e sul mercato del lavoro è quanto previsto dall’art. 1 del d.P.C.M. 22 marzo 2020. Il riferimento è alla sospensione di tutte le attività produttive industriali e commerciali, eccezion fatta per alcune realtà produttive considerate essenziali e individuate attraverso specifici Codici ATECO. Non è questa la sede per

approfondire una valutazione né delle dinamiche politico-sindacali <sup>(1)</sup> che hanno portato a tale decisione né della lungimiranza dell'utilizzo dei Codici ATECO come strumento per indicare, nell'odierna geografia del lavoro, le imprese da chiudere e quelle da mantenere aperte <sup>(2)</sup>. Occorre ricordare però come la complessità del mercato del lavoro odierno, caratterizzato da frammentazione più che da unità, contribuisce a scomporre i singoli settori produttivi secondo logiche che spesso rappresentano aspetti specifici del settore sulla scorta di catene del valore interne a volte molto lunghe tali da contenere enormi differenze qualitative che anche le diverse parti di cui si compone il codice ATECO stesso potrebbe far fatica a rappresentare. Obiettivo di questo contributo è quello di analizzare, sulla base dei dati disponibili, l'impatto che tale decisione ha avuto sul mercato del lavoro con particolare attenzione alle tipologie di lavoratori coinvolti dalla chiusura forzata e alle loro caratteristiche soggettive e occupazionali. L'interrogativo da cui muove è infatti quello di comprendere meglio come l'utilizzo del criterio dei Codici ATECO nella definizione dei settori essenziali e non si sia tradotto dal punto di vista occupazionale e valutarne preliminarmente gli esiti. Interrogativo che si pone anche ai fini di una valutazione della *ratio* che ha spinto il legislatore italiano ad adottare un criterio amministrativo e quindi un approccio centralista e generalizzante e non scegliendo, ad esempio, di lasciare spazio e autonomia ai sistemi territoriali e di relazioni industriali. Criterio che rendeva *ex ante* difficile valutare complessivamente l'impatto occupazionale e che è stato fin da subito, con l'art. 1, comma 1, lett. *d*, del medesimo provvedimento, in parte vanificato dalla scelta di lasciare ai prefetti la valutazione delle richieste unilaterali delle imprese in merito alla riapertura di attività «che sono funzionali ad assicurare la continuità delle filiere» rappresentate dai codici ATECO ritenuti essenziali. Soggetti, le prefetture, in merito ai quali appaiono legittimi i dubbi in merito alla valutazione preventiva dell'effettiva funzionalità alle filiere e che infatti hanno rapidamente optato, come specificato in seguito, per il criterio del silenzio-assenso reso anche necessario dalla quantità ingente di domande pervenute in breve tempo. Non è possibile stimare il numero di imprese che hanno ripreso l'attività in virtù della comunicazione al prefetto <sup>(3)</sup> ma da quanto riportato da sporadici comunicati stampa del Ministero dell'Interno relativi ad alcune province, oltre che dalle dichiarazioni di sindacati territoriali e amministratori locali è possibile immaginare nell'ordine delle migliaia il numero di aziende riaperte e quindi in decine di migliaia il numero di lavoratori coinvolti. Si tratta di un dato fondamentale da riportare in apertura al presente contributo poiché, come vedremo, i dati finora disponibili si fondano principalmente su stime d'impatto che prendono in analisi la struttura occupazionale e la sua distribuzione settoriale negli anni precedenti al 2020 ponendola come base per ipotesi quantitative relative a marzo 2020. Non si prendono quindi in considerazione le conseguenze, che appaiono come detto non di poco conto, delle decisioni delle

---

<sup>(1)</sup> Si veda F. NESPOLI, *La comunicazione politica e istituzionale nella gestione della emergenza da Covid-19: una prospettiva di relazioni industriali*, in questo volume.

<sup>(2)</sup> Si veda M. TIRABOSCHI, *L'emergenza sanitaria da Covid-19 tra codici ATECO e sistemi di relazioni industriali: una questione di metodo*, in questo volume.

<sup>(3)</sup> Allo stesso tempo non è possibile conoscere con certezza il numero di lavoratori che, pur occupati in settori non essenziali, ha continuato a lavorare da remoto. Si tratta comunque di un elemento secondario in quanto non impatta sulle ragioni di riduzione del contatto sociale all'origine della scelta della massiccia chiusura delle attività produttive.

prefetture. Emerge così fin dal principio la debolezza delle analisi quantitative finora prodotte che richiederebbero da un lato di essere fondate sulla realtà del mercato del lavoro a marzo 2020 in Italia e, dall'altro, l'integrazione con quanto emerge dalle comunicazioni ai prefetti relativamente al numero di imprese attive non appartenenti ai codici ATECO ammessi e al numero e caratteristiche dei lavoratori in esse occupati.

In ultimo in sede di premessa è importante sottolineare come non si voglia qui valutare l'impatto dei provvedimenti in termini di obiettivo primario, ossia di efficacia nella riduzione e nell'attenuazione dei casi di contagi e più in generale dei rischi epidemiologici. Sul tema ci sono ancora opinioni discordanti anche se la maggior parte degli osservatori sembrano convergere in un giudizio positivo <sup>(4)</sup>, ma l'oggetto della nostra analisi è proprio quello degli impatti paralleli che questo obiettivo primario ha generato così da comprendere ulteriormente se e come i codici ATECO oggi siano uno strumento efficace di rappresentazione della complessità non solo del sistema economico italiano ma del suo variegato mercato del lavoro.

## **2. Le fonti disponibili e il perimetro dell'analisi**

Per svolgere l'analisi fin qui illustrata il presente contributo si servirà di alcune fonti che, sulla base di dati sia amministrativi che statistici, hanno tentato, con i limiti già accennati, di indagare quale fossero le caratteristiche delle imprese e dei lavoratori toccati dalle decisioni governative in merito alla chiusura e all'apertura del sistema produttivo italiano. Pur essendo disponibili analisi che pongono a confronto gli impatti dei diversi decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri che si sono susseguiti, appare sufficiente, ai fini della nostra osservazione, concentrarsi sullo scenario che si è determinato a partire dal d.P.C.M. 22 marzo 2020. Tale disposizione infatti, è quella che più ha avuto impatto, data la sua portata, sulla chiusura delle attività produttive. Ciò si evince da una breve ricostruzione delle diverse chiusure imposte a partire dal primo d.P.C.M. 23 febbraio 2020. Questo aveva come oggetto unicamente un elenco limitato di comuni di Lombardia (10) e Veneto (1) per i quali era disposta, tra l'altro, la sospensione delle attività lavorative per le imprese «ad esclusione di quelle che erogano servizi essenziali e di pubblica utilità», senza ulteriori specificazioni in merito all'identificazione delle stesse <sup>(5)</sup>. Nel d.P.C.M. 1° marzo 2020 in alcune province italiane sono state disposte limitazioni dei servizi e chiusure di alcuni settori <sup>(6)</sup> mentre con il d.P.C.M. 8 marzo 2020 sono state limitate le attività di ristorazione e sospese le attività scolastiche in diverse province di alcune regioni italiane

---

<sup>(4)</sup> Il riferimento è in particolare a M. CASELLI, A. FRACASSO, S. TRAVERSO, *Così il blocco delle attività ha ridotto il rischio contagio*, in *Lavoce.info*, 28 aprile 2020, e alla ricerca *Attività essenziali, lockdown e contenimento della pandemia da COVID-19* pubblicata dalla Direzione centrale Studi e Ricerche dell'Inps il 24 aprile 2020.

<sup>(5)</sup> D.P.C.M. 23 febbraio 2020, art. 1, comma 1, lett. *n*.

<sup>(6)</sup> In Lombardia «palestre, centri sportivi, piscine, centri natatori, centri benessere, centri termali, fatta eccezione per l'erogazione delle prestazioni rientranti nei livelli essenziali di assistenza, centri culturali, centri sociali, centri ricreativi», cfr. d.P.C.M. 1° marzo 2020, art. 2, comma 3.

(7) oltre che l'introduzione della possibilità di spostamento solo se in relazione a «comprovate esigenze lavorative» (8). Ulteriori misure di chiusura di attività produttive sono state disposte dal d.P.C.M. 11 marzo 2020, in particolare per quanto riguarda le attività commerciali al dettaglio esclusa la vendita di generi alimentari e altri generi di prima necessità individuati nell'allegato 1 al decreto attraverso l'utilizzo, qui per la prima volta, dei codici ATECO (9), le attività di ristorazione, i servizi alla persona (anche qui con eccezioni). In ultimo il d.P.C.M. 22 marzo 2020 ha disposto la chiusura delle attività produttive non ritenute strategiche o essenziali individuando quest'ultime all'interno di un allegato che indicava i loro codici ATECO (10). Si tratta quindi di un provvedimento che ha avuto un impatto molto più ampio rispetto a quelli emanati nelle settimane precedenti e il frutto di un complesso dibattito tra parti sociali, governo e, sullo sfondo, la comunità scientifica e che ha visto aggiornare l'elenco dei codici ATECO per mezzo del d.m. 25 marzo 2020 (11). Per questa ragione le analisi disponibili che verranno utilizzate in questo contributo individuano tutte il 22 (o il 25) marzo come data a partire dalla quali vengono considerate le mutazioni del mercato del lavoro. Ulteriori decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri hanno in seguito previsto alcune riaperture graduali, anche in relazione alla presenza di protocolli sottoscritti dalle parti sociali, ma l'oggetto della nostra indagine vuole essere proprio quell'arco temporale nel quale la chiusura o apertura delle attività produttive era unicamente determinata dall'appartenenza o meno ad un determinato codice ATECO o dalla richiesta di deroga al prefetto.

Nell'illustrare rapidamente le fonti utilizzate in questo contributo è importante specificare fin da subito come esse hanno una natura diversa in quanto fanno riferimento da un lato – Istat (12) e Banca d'Italia (13) – a elaborazioni statistiche, sulla base quindi di un campione e di una specifica metodologia, mentre altri – Inps (14) e Inapp (15) – elaborano le proprie analisi a partire dai dati amministrativi Uniemens,

---

(7) In particolare in tutta la regione Lombardia e nelle province di Modena, Parma, Piacenza, Reggio nell'Emilia, Rimini, Pesaro e Urbino, Alessandria, Asti, Novara, Verbanco-Cusio-Ossola, Vercelli, Padova, Treviso, Venezia.

(8) Inizialmente, come osservato in M. TIRABOSCHI, *op. cit.*, il riferimento era a «necessarie esigenze lavorative».

(9) Invero negli allegati 1 e 2 del decreto in questione compaiono in alcuni casi i codici veri e propri e in altri unicamente l'indicazione del nome del settore, indicazione però corrispondente a come indicata nell'elenco dei codici ATECO diffuso da Istat.

(10) A seconda dei casi l'allegato cita l'intera divisione, l'intero gruppo, classe o categoria, a seconda del livello di dettaglio.

(11) Si veda M. TIRABOSCHI, *op. cit.*

(12) Cfr. l'audizione Istat 26 marzo 2020 di fronte alla 5<sup>a</sup> Commissione Programmazione economica e bilancio del Senato della Repubblica e l'audizione di Istat 28 maggio 2020 presso la 11<sup>a</sup> Commissione Lavoro pubblico e privato, previdenza sociale del Senato della Repubblica avente come oggetto l'Affare assegnato riguardante le ricadute occupazionali dell'epidemia da Covid-19, azioni idonee a fronteggiare le situazioni di crisi e necessità di garantire la sicurezza sanitaria nei luoghi di lavoro (atto n. 453).

(13) Cfr. BANCA D'ITALIA, *Relazione annuale*, 29 maggio 2020.

(14) Cfr. INPS, *Settori essenziali vs settori bloccati per la crisi pandemica: un'analisi dei rapporti di lavoro Uniemens*, 2020; INPS, *Attività essenziali, lockdown e contenimento della pandemia da COVID-19*, cit.; INPS, INAPP, *I settori economici essenziali nella fase 2: impatto sui lavoratori e rischio contagio*, 2020.

(15) Cfr. *Ricadute occupazionali dell'epidemia da Covid-19, azioni idonee a fronteggiare le situazioni di crisi e necessità di garantire la sicurezza sanitaria nei luoghi di lavoro*, Audizione del Prof. Sebastiano Fadda, Presiden-

ossia alle denunce relative ai lavoratori dipendenti che le imprese inoltrano mensilmente all'Inps.

Non è questo il luogo per illustrare metodologie e strutture delle diverse banche dati ma è importante evidenziare come la principale differenza, oltre alle modalità di raccolta dei dati, riguarda il fatto che Uniemens comprende i dipendenti privati extra-agricoli escludendo così il lavoro pubblico e il lavoro autonomo, presente invece all'interno del campione di riferimento di Istat. Questo serve per spiegare come le due fonti non sono confrontabili ma verranno presentate entrambe in quanto, proprio in virtù delle basi dati differenti, consentono di specificare meglio alcuni aspetti dell'oggetto dell'analisi consentendo un livello di dettaglio maggiore.

L'insieme di queste fonti consente di ricostruire le stime il numero di lavoratori impattati, la loro distribuzione geografica, la dimensione delle imprese in cui lavorano oltre che aspetti qualitativi come l'età, la tipologia contrattuale, la nazionalità. Ulteriori analisi che prenderemo in considerazione riguardano la tipologia di lavoratori e la sua distribuzione rispetto alla possibilità di svolgere il proprio lavoro da remoto, possibilità che il d.P.C.M. 22 marzo 2020 ha concesso anche per coloro occupati nei settori non appartenenti ai codici ATECO ritenuti essenziali. Non ci concentreremo invece sui primi dati di impatto della crisi generata dalla pandemia sul mercato del lavoro italiano <sup>(16)</sup> in quanto non sono disponibili ad oggi analisi comparate che valutino gli effetti economici delle diverse tipologie di *lockdown* adottato in Europa e nel mondo.

### 3. Il panorama del mercato del lavoro italiano dopo il d.P.C.M. 22 marzo 2020

Nel presentare il decreto non sono stati illustrati i potenziali impatti sul mercato del lavoro in termini di lavoratori occupati in attività produttive forzatamente chiuse, né era presente una relazione tecnica. Le prime considerazioni sugli impatti sono state fornite nel corso di una audizione dell'Istat tenutasi il 26 marzo 2020 di fronte alla 5<sup>a</sup> Commissione programmazione economica e bilancio del Senato della Repubblica. Successivamente, in una audizione del 28 maggio 2020, Istat si è concentrata unicamente sulle conseguenze occupazionali dell'emergenza Covid-19 ed è a questo documento che si farà principalmente riferimento per l'analisi degli impatti elaborata sulla base della *Rilevazione sulle forze di lavoro*. Ma prima di analizzare gli impatti sugli occupati è utile tracciare il quadro degli impatti sul mondo delle imprese e sulle tipologie di impresa. In particolare il dato dimensionale che porta con sé caratteristiche specifiche delle imprese connesse, tra l'altro, all'accesso agli ammortizzatori sociali e alle capacità di adattamento organizzativo e dei processi a fronte della remotizzazione del lavoro. A tal riguardo Istat osserva come il 50,5% degli occupati nelle micro-imprese (circa 3,8 milioni di lavoratori) sono stati coinvolti nei provvedimenti di

---

te dell'Inapp, 26 maggio 2020, presso la 11<sup>a</sup> Commissione Lavoro pubblico e privato, previdenza sociale del Senato della Repubblica; M. CENTRA, M. FILIPPI, R. QUARANTA, *Covid-19: misure di contenimento dell'epidemia e impatto sull'occupazione*, Inapp Policy Brief, 2020, n. 17.

<sup>(16)</sup> Per una prima analisi si veda OECD, [OECD Employment Outlook 2020. Worker Security and the COVID-19 Crisis](#), 2020, e ISTAT, *Rapporto Annuale 2020. La situazione del Paese*, 2020, pp. 28-34.

chiusura forzata. Percentuale che scende leggermente al 48,4% (1,6 milioni) per le piccole imprese per poi abbassarsi in modo direttamente proporzionale alla dimensione con il 38,5% nelle medie imprese e il 25,9% nelle grandi. Nella sua analisi Inps conferma il rapporto inverso tra dimensione aziendale e incidenza dei lavoratori sospesi, infatti emerge come la piccola impresa (sotto i 5 dipendenti) abbia una incidenza dei lavoratori bloccati del 30%, molto superiore al 18% di quelli attivi, al contrario le imprese tra i 15 e i 250 dipendenti hanno una incidenza maggiore (38%) di lavoratori attivi rispetto a quelli bloccati (25%) <sup>(17)</sup>.

In questo quadro si inseriscono le stime sulle caratteristiche del mercato del lavoro alla luce degli effetti del d.P.C.M. 22 marzo 2020. Partendo dalla media degli occupati del 2019, utilizzata come riferimento, Istat osserva come su 23 milioni e 360 mila occupati è il 68,6% la quota di coloro che risultano occupati in settori ancora attivi, pari a 16 milioni e 280 mila occupati. Si tratta quindi di oltre due terzi del totale degli occupati, con un terzo, pari a 7 milioni e 332 mila, operanti nei settori sospesi, tra i quali si colloca però anche la quota di coloro che poteva svolgere il proprio lavoro da casa e che avremo modo di analizzare. In una analisi più recente la *Relazione Annuale di Banca d'Italia*, sempre elaborando i dati della *Rilevazione sulle forze di lavoro* Istat giunge a una stima simile individuando nel 66,1% degli occupati coloro impegnati in attività ritenute essenziali e nel restante 33,9% coloro impegnati in attività sospese <sup>(18)</sup>. Una cifra quindi leggermente inferiore rispetto alla prima stima Istat ma che conferma come la larga maggioranza degli occupati risultasse attiva dopo il d.P.C.M. 22 marzo 2020. La memoria Istat del 28 maggio illustra come le stime a cui giunge sono il risultato della somma dei settori considerati interamente attivi costituiti da 909 mila occupati in agricoltura, 1 milione 143 mila in trasporti e magazzinaggio, 618 mila in informazione e comunicazione, 636 mila in attività finanziarie e assicurative, 1 milione 243 mila in pubblica amministrazione, 1 milione 589 mila in istruzione, 1 milione 922 mila in sanità e 733 mila in servizi per le famiglie. Si stima poi un 20% di lavoratori sospesi nelle attività immobiliari, professionali, scientifiche e tecniche, noleggio, agenzie di viaggio, servizi di supporto alle imprese per un totale di circa 536 mila occupati, un 43% nel commercio pari a circa 1,4 milioni di occupati e del 56,4% delle industrie in senso stretto e del 60,7% nelle costruzioni per un totale tra i due settori di 3,5 milioni di occupati sospesi. Segue poi una stima del 78,5% di lavoratori sospesi nel settore alberghi e ristorazione (1,2 milioni) e del 71,9% nei servizi collettivi e personali (755 mila occupati).

I dati Istat, come detto, comprendono anche i lavoratori della pubblica amministrazione la cui incidenza nei settori considerati pienamente attivi è particolarmente elevata. Se si considerano infatti invece le stime Inps elaborate a partire dalla banca dati Uniemens che comprende solo i lavoratori del settore privato extra-agricolo il totale degli occupati nei settori essenziali scende al 51,5%, con un 48,5% occupati nei settori bloccati. Inoltre le stime complessive di Inps sulla sospensione in alcuni settori appaiono diversi, si pensi ad esempio al settore del commercio in cui Inps stima l'83% di lavoratori impegnati in attività bloccate, circa il doppio di Istat, o il 100%

---

<sup>(17)</sup> Il range 15-250 dipendenti non si rivela particolarmente utile per l'analisi degli impatti dal punto di vista dimensionale essendo ampio e quindi contenente realtà d'impresa molto diverse tra loro.

<sup>(18)</sup> Cfr. BANCA D'ITALIA, *op. cit.*, p. 106.

delle attività immobiliari e il 47% delle attività di noleggio, agenzie di viaggio e supporti alle imprese.

Entrambe le fonti consentono poi di dettagliare meglio le caratteristiche dei lavoratori impegnati in attività sospese e non. Da un punto di vista geografico Istat stima nel minimo del 22,4% il numero di occupati nei settori sospesi nelle Isole al massimo del 34,8% nel Nord-ovest, dato che rispecchia la «diversa struttura settoriale delle attività nelle aree del Paese» con i settori più sottoposti a chiusure, in particolare industrie e costruzioni, più presenti nelle regioni del nord e del centro come confermano i dati regionali. Infatti si stima una incidenza degli occupati sospesi del 40,1% nelle Marche, del 35,9% nel Veneto e del 35,5% in Lombardia e Piemonte mentre il 21,5% in Sicilia e il 22,9% in Calabria ma anche un 23,4% nel Lazio complice la forte concentrazione di lavoratori della Pubblica amministrazione nella Capitale. Dal punto di vista del genere Istat stima come la quota delle lavoratrici sospese sia del 26,1% (2 milioni e 575 mila), inferiore quindi alla media complessiva e alla percentuale degli uomini che sale al 35,3 con 4 milioni e 756 mila occupati. Dati in linea con le elaborazioni di Banca d'Italia che vedono solo leggermente più alta la percentuale di donne occupate in settori sospesi pari al 27,8%.

Dal punto di vista delle tipologie contrattuali il 28,1% degli occupati a tempo indeterminato (4,2 milioni) lo sono in settori sospesi, percentuale che cresce al 33,3% per i dipendenti a termine, al 37,1% per gli autonomi e al 46,4% per gli autonomi con dipendenti. Le stime di Banca d'Italia modificano leggermente questi dati aumentando al 36,1% gli occupati a termine nei settori sospesi e al 30,4% quelli a tempo indeterminato. Si specifica inoltre come tra i liberi professionisti vi sia l'incidenza di settori sospesi più bassa pari al 17,8% mentre tra i collaboratori e i coadiuvanti si sale al 42,2%. Mentre anagraficamente è marcata la differenza tra la quota di giovani occupati in settori sospesi (48,2% pari a 522 mila lavoratori) e il 24,5% degli over 55 (1 milione e 261 mila lavoratori). Sotto questo punto di vista i dati di Banca d'Italia confermano la tendenza stimando il 41,6% di under 35 occupati in settori sospesi, il 33,6% tra i 35 e i 54 anni e il 26,7% tra gli over 55. Ulteriore categoria demografica che Banca d'Italia indaga riguarda la cittadinanza dei lavoratori ed emerge come l'incidenza di occupati nei settori non essenziali sia maggiore per quanto riguarda i cittadini stranieri (41,4%) rispetto a quelli italiani (41,4%).

Gli aspetti demografici e contrattuali sono analizzati anche da Inps che, in virtù della diversa base dati, giunge a stime numeriche diverse che confermano però quanto già osservato da Istat. In particolare con riferimento agli under 30 la loro presenza è del 32% nei settori bloccati contro il 21% dei settori attivi, decisamente maggiore rispetto al 53% dei lavoratori definiti “adulti” occupati nei settori attivi e anche di coloro definiti “anziani” (26%). Anche rispetto ai lavoratori stranieri si conferma una incidenza maggiore nei settori non essenziali (18%) rispetto a quelli essenziali (14%). Dal punto di vista della tipologia contrattuale Inps quantifica nel 39% la percentuale presente nei settori bloccati contro un 27% in quelli essenziali e aggiunge anche il dato dei lavoratori part time che sono presenti in misura maggiore (37%) anch'essi nei settori chiusi rispetto a quelli aperti (31%).

Nella sua analisi però Inps <sup>(19)</sup> fornisce anche ulteriori elementi rispetto a Istat che è bene prendere in considerazione per dettagliare ulteriormente il quadro. In particolare il riferimento è alla tipologia di inquadramento dalla quale si deduce una sostanziale parità di incidenza degli apprendisti tra settori bloccati (7%) e attivi (5%) ma alcune differenze tra gli operai che incidono per il 64% nei settori bloccati e per il 53% in quelli attivi e negli impiegati per i quali si osserva una dinamica opposta con il 27% nei settori bloccati e il 38% nei settori attivi, dinamiche rispecchia le differenze settoriali toccate dall'esclusione o meno di determinati codici ATECO. Relativamente alla popolazione comunale nel quale vivono i lavoratori occupati in settori bloccati e non si notano differenze nelle città tra i 5 e i 10 mila abitanti nelle quali l'incidenza nei settori bloccati è del 23% rispetto al 18% di quelli attivi e soprattutto in quelle sopra i 250 mila abitanti in cui la dinamica è opposta con una presenza nei settori attivi maggiore (27%) rispetto a quella dei settori bloccati (19%).

### 3.1. L'impatto sul lavoro femminile e giovanile

Un aspetto degli impatti fin qui analizzati in modo generale che merita un approfondimento è quello relativo alla condizione dell'occupazione femminile <sup>(20)</sup>. Infatti la lettura complementare tra dati sull'impatto del decreto in analisi e alcune caratteristiche della popolazione femminile in Italia consente di svolgere alcune considerazioni in merito alle sue conseguenze sulla struttura sociale del Paese. Il primo elemento che si può considerare riguarda i livelli di rischio dei settori in cui sono occupati i lavoratori scomposti per genere, a partire dalla classificazione offerta da Inail <sup>(21)</sup>. Quanto emerge è che gli uomini sono occupati nel 62,9% dei casi in settori considerati a basso rischio, con solo il 37% restante occupato da donne. Più salgono i livelli di rischio più si fa maggioritaria la componente femminile degli occupati con il 50,9% nei settori a rischio medio-basso, il 59,7% in quelli a rischio medio-alto fino al 67,3% di quelli considerati ad alto rischio. Il dato si spiega soprattutto con la forte incidenza di occupazione femminile nel settore sanitario con il 64,4% dei lavoratori nell'assistenza sanitaria composto da femmine, cifra che sale all'83,8% per quanto riguarda l'assistenza sociale non residenziale. A questi settori, considerati da Inail tra quelli a rischio più elevato di contagio da SARS-CoV-2, si aggiungono ampissime presenze in settori a rischio medio alto come l'88,1% nelle attività lavorative presso le famiglie, l'80,2% nei servizi di assistenza sociale residenziale e il 70% nelle altre attività di servizi alla persona. Si può notare come la centralità della dimensione sanitaria e assistenziale nella crisi pandemica abbia contribuito ad una centralità del ruolo

---

<sup>(19)</sup> Cfr. INPS, *Settori essenziali vs settori bloccati per la crisi pandemica: un'analisi dei rapporti di lavoro Uniemens*, cit.

<sup>(20)</sup> In generale sul tema degli impatti sull'uguaglianza di genere dell'epidemia si veda anche, per il caso statunitense, A.T. ALON, M. DOEPKE, J. OLMSTEAD-RUMSEY, M. TERTILT, *The impact of COVID-19 on gender equality*, NBER Working Paper, 2020, n. 26947.

<sup>(21)</sup> Il riferimento è al documento del 20 aprile 2020, poi sviluppato anche con focus su specifici settori produttivi Inail, *Documento tecnico sulla possibile rimodulazione delle misure di contenimento del contagio da SARS-CoV-2 nei luoghi di lavoro e strategie di prevenzione*, 2020.

che le donne ricoprono nella distribuzione settoriale di genere nel mercato del lavoro italiano, e per questo il tema dell'utilizzo dei codici ATECO all'interno del d.P.C.M. 22 marzo 2020 sembrerebbe restare sullo sfondo. Ma vi sono alcuni ulteriori elementi che Istat riporta che, al contrario, consentono di analizzare una serie di impatti che possono essere direttamente collegati alla decisione in merito all'apertura o alla chiusura di determinati settori produttivi.

Il riferimento è in particolare alle conseguenze in termini di conciliazione vita-lavoro dei provvedimenti restrittivi che si sono susseguiti mediante i vari decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri, in particolare quelli relativi alla chiusura delle scuole di ogni ordine e grado. Le analisi Istat mostrano come siano oltre 3 milioni le occupate con almeno un figlio entro i 14 anni d'età e tra queste 1,3 milioni ha un figlio minore di 6 anni. All'interno di questo panorama il 27% delle occupate con un figlio minore di 14 anni sono occupate in settori considerati da Inail a medio o alto rischio (752 mila) e sono 319 mila quelle occupate in un settore ad alto rischio e che allo stesso tempo hanno un figlio minore di 6 anni. Se prendiamo invece in analisi il numero di occupate nel settore sanitario e di assistenza sociale emerge come su 1,34 milioni di occupate 417 mila abbiano un figlio di età inferiore ai 15 anni (il 31%) e 195 mila un figlio minore di 6 anni (14,5%). Queste cifre fanno intuire come la quota di donne con figli piccoli occupate in settori ancora attivi sia particolarmente elevata. Intuizione confermata da Istat che rileva come «circa un quarto delle donne occupate con almeno un figlio in età 0-14 lavora in settori sospesi (796 mila) mentre il 73,7% (2 milioni 237 mila) risulta occupata in settori rimasti attivi» (22). Rapporto simile se si osservano le donne con figli sotto i 6 anni le quali sono occupate in 951 mila casi in settori attivi e in 353 mila in settori sospesi.

Ma un ulteriore aspetto che vale la pena approfondire, muovendoci ai margini del mercato del lavoro italiano, riguarda l'impatto sul lavoro giovanile che, insieme a quello femminile, risulta storicamente essere tra le componenti più critiche. Ma più in generale risulta utile approfondire la distribuzione anagrafica dei lavoratori attivi dopo il decreto in analisi in quanto è stato più volte ricordata dall'Istituto Superiore di Sanità la diversa incidenza del virus a seconda dell'età. Nelle diffusioni periodiche sulle caratteristiche dei pazienti deceduti positivi a SARS-CoV-2 in Italia l'ISS si concentrava anche sui dati demografici mostrando una incidenza maggiore con l'aumento dell'età così come la distribuzione dei casi totali mostra una incidenza crescente anche nei soli contagi (23). Emerge così un duplice oggetto di analisi, economico ed epidemiologico, che riguarda in primo luogo l'impatto su una fascia già debole del mercato del lavoro e che ha reagito con difficoltà all'ultima crisi economica e in secondo luogo sul rischio che comporta mantenere al lavoro persone in una età che, a quanto emerge dai dati dell'ISS, li rende più vulnerabili non solo in termini di incidenza della letalità, ma anche dello stesso contagio e quindi di possibilità di diffusione dell'epidemia, ossia l'opposto dello scopo che il decreto si prefissava. Una

---

(22) Audizione Istat 28 maggio 2020, cit., p. 15.

(23) Il riferimento è all'aggiornamento periodico sui dati epidemiologici *Epidemia Covid-19*, qui è stata consultata l'edizione pubblicata il 26 giugno 2020 aggiornata al 23 giugno 2020, e all'infografica bisettimanale *Caratteristiche dei pazienti deceduti positivi all'infezione da SARS-CoV-2 in Italia*, consultata nella edizione aggiornata al 25 giugno 2020.

preliminare analisi sulla demografia del *lockdown* <sup>(24)</sup> ha mostrato come la distribuzione per classi d'età dei lavoratori nelle attività essenziali e non essenziali fosse a vantaggio della popolazione più matura. Infatti se si considerano le attività non essenziali, e quindi soggette a chiusura, la quota di lavoratori tra i 20 e i 29 anni è del 25,5% contro il 14,6% di coloro occupati in attività essenziali, minore lo scarto tra la popolazione lavoratrice tra i 30 e i 39 anni con un 27,4% degli occupati in attività non essenziali e un 25,4% in quelle essenziali. Al contrario invece gli occupati tra i 40 e 49 anni hanno una incidenza maggiore sul totale tra i settori essenziali (28,8%) e minore in quelli non essenziali (24,6%), lo stesso per coloro tra i 50 e i 59 presenti per il 22,8% nelle attività essenziali e per il 17,1% tra quelle non essenziali. In ultimo anche tra gli over 60 si conferma il trend con un 8,5% nelle attività essenziali contro un 5,4% in quelle non essenziali. Si tratta di dati che da un lato contribuiscono a delineare meglio il profilo del lavoratore attivo in presenza sul luogo di lavoro dopo il d.P.C.M. 22 marzo 2020 mostrando l'impatto negativo che questo ha avuto nella fascia giovanile dell'occupazione ma soprattutto la centralità delle misure di sicurezza sul lavoro per evitare la diffusione dell'epidemia alla luce della grande incidenza dei lavoratori più a rischio. Considerando infatti che secondo le stime dell'ISS la quota maggiore di casi si concentra tra i 40 e gli 89 anni la distribuzione anagrafica appena illustrata mostra come il 60,1% degli occupati nei settori essenziali appartenga a questa fascia d'età, percentuale che si ferma al 47,1% nei settori non essenziali, sotto la maggioranza.

### **3.2. L'impatto sul mercato del lavoro dal punto di vista della distribuzione salariale**

Un ulteriore approfondimento utile per cogliere gli impatti del d.P.C.M. 22 marzo 2020 sulla struttura del mercato del lavoro italiano è relativo alla distribuzione salariale dei lavoratori occupati nei settori con codici ATECO considerati non essenziali. Approfondimento possibile grazie ai dati elaborati da Inps attraverso la banca dati Uniemens che pongono la lente sulla differenza dei salari totali, settimanali e sulle settimane lavorate tra settori essenziali e non essenziali. Per quanto riguarda i salari totali medi nei settori bloccati ammontano a 13.716 euro mentre nei settori essenziali a 18.229 euro con una differenza di circa un terzo a vantaggio di quest'ultimi. Differenza che cresce se si considerano i salari mediani quantificati in 8.997 euro nei settori non essenziali contro i 14.239 euro dei settori essenziali con un differenziale del 58%. Differenza che diminuisce invece considerando i salari settimanali dove si registra una differenza del 15% tra settori bloccati (445 euro) e settori essenziali (512 euro). Inps osserva come questa diminuzione si spieghi prendendo «in considerazione le settimane lavorate, che mostrano una elevata instabilità lavorativa nei settori bloccati rispetto ai settori essenziali, con un numero di settimane lavorate decisamente inferiori, sia per i valori medi (26 vs 32) e ancora di più per i valori mediani (23 vs 33)» <sup>(25)</sup>. Nello stesso documento viene messa a disposizione anche la distri-

<sup>(24)</sup> Cfr. A. CASARICO, S. LATTANZIO, *La demografia del lockdown*, in *Lavoce.info*, 7 aprile 2020.

<sup>(25)</sup> Cfr. INPS, *Settori essenziali vs settori bloccati per la crisi pandemica: un'analisi dei rapporti di lavoro Uniemens*, cit., p. 4.

buzione per percentili dei salari e da una analisi di questi emerge come, sebbene si confermi la presenza di salari inferiori nei settori bloccati, sia nel decimo percentile che si concentri la differenza maggiore. Se infatti nel novantesimo percentile i settori non essenziali hanno un salario totale medio di 31.673 euro contro uno di 39.329 euro di quelli essenziali, il decimo percentile vede una differenza di oltre il doppio con 624 euro per i settori bloccati e 1.396 per quelli essenziali. Si può notare quindi che proprio nella componente più povera della forza lavoro si sia concentrato l'impatto maggiore delle decisioni contenute del decreto in analisi, occupati che lavorano principalmente in settori come l'alloggio e la ristorazione, nelle costruzioni e negli «altri servizi». Settori nei quali l'incidenza di un basso numero di ore lavorate mediante di contratti di lavoro part-time o forme di lavoro intermittente e atipico è particolarmente presente contribuendo ad abbassare il livello medio dei salari.

### 3.3. Il caso della pubblica amministrazione

All'interno dei codici ATECO riportati in allegato al d.P.C.M. 22 marzo 2020 di particolare interesse, anche per il dibattito che ha suscitato, troviamo il n. 84 corrispondente a *Amministrazione pubblica e difesa; assicurazione sociale obbligatoria* che viene considerato essenziale in toto. Al suo interno sono presenti più gruppi ciascuno con le proprie classi, categorie e sottocategorie che corrispondono a occupazioni molto diverse tra loro. Si pensi in particolare alla sottocategoria 84.11.10 *Attività degli organi legislativi ed esecutivi, centrali e locali; amministrazione finanziari; amministrazioni regionali, provinciali e comunali* o alle varie sottocategorie presenti nella categoria 84.13 *Regolamentazione delle attività che contribuiscono ad una più efficiente gestione delle attività economiche* che vanno dalla regolamentazione degli affari e servizi concernenti la costruzione di strade a quelli concernenti il commercio interno o il turismo. Emerge quindi una importante eterogeneità che sembra contraddire la *ratio* di essenzialità dei settori alla base del decreto in oggetto in quanto diverse attività coinvolte non sembrerebbero essere essenziali. Dubbio che potrebbe rafforzarsi in virtù della direttiva del Ministero per la pubblica amministrazione 12 marzo 2020, n. 2, in virtù della quale si prevede che le pubbliche amministrazioni assicurino «il ricorso al lavoro agile come modalità ordinaria di svolgimento della prestazione lavorativa»<sup>(26)</sup>. Si deduce quindi che l'intero settore dell'amministrazione pubblica, ritenuto essenziale dal d.P.C.M. 22 marzo 2020 abbia operato a partire dalla seconda settimana di marzo in regime di *smart working* senza alcuna distinzione interna tra diverse mansioni e realtà in cui sono occupati. Sarebbero compresi così lavori la cui componente intellettuale e smaterializzabile è particolarmente limitata così come coloro adibiti ad alcune attività temporaneamente sospese durante il periodo di *lockdown* facendo così sostenere ad alcuni critici come questo segnasse un profondo dualismo tra lavoro pubblico e lavoro privato<sup>(27)</sup>. Considerato il fatto che la Direttiva che stabilisce la modalità dello *smart*

<sup>(26)</sup> Il riferimento è alla direttiva n. 2/2020 recante come oggetto *Indicazioni in materia di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19 nelle pubbliche amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165*.

<sup>(27)</sup> Si veda a proposito l'intervento di P. ICHINO, *La pandemia e la parità di trattamento fra lavoratori*, in [www.pietroichino.it](http://www.pietroichino.it), 6 aprile 2020, e la discussione che è seguita successivamente sulle pagine del *Cor-*

*working* per l'intera amministrazione pubblica precede di 10 giorni il decreto in oggetto il legislatore potrebbe aver ritenuto che mantenere aperto l'intero settore non avrebbe generato rischi per la diffusione dell'epidemia <sup>(28)</sup>. Recentemente il Ministero della pubblica amministrazione ha avviato un monitoraggio sull'utilizzo del lavoro agile da parte dei suoi dipendenti che contribuirà probabilmente a fornire un quadro più chiaro e completo su quanto lo strumento sia stato effettivamente utilizzato e da chi.

### 3.4. Verso un idealtipo del lavoratore maggiormente interessato dalla sospensione delle attività

Quanto fin qui illustrato consente di tracciare alcune delle caratteristiche dei lavori per i quali gli impatti del d.P.C.M. 22 marzo 2020 sono stati maggiori e più marcati. Si tratta di lavoratori occupati soprattutto nel settore dei servizi, e a seguire della manifattura, in maggioranza sotto i 40 anni e più maschi che femmine con una quota maggiore nelle regioni del nord. In aggiunta si tratta in particolare di lavoratori il cui salario al percentile più basso è ampiamente inferiore a quelli occupati nei settori essenziali. Questa sintetica descrizione non corrisponde certo alla totalità dei lavoratori dei settori bloccati dal decreto e si potrebbe obiettare come vi sia una importante quota di questi occupati, il 25%, che può lavorare da remoto. Ma considerate le ultime ricerche <sup>(29)</sup> sulla possibilità di lavorare da remoto in Italia, presentate proprio nel periodo della pandemia che ha avuto il merito di accendere l'attenzione, anche a livello quantitativo, sul tema sembra possibile sostenere che la possibilità di lavoro da remoto non si concentri sulla quota più debole del mercato del lavoro. Si è osservato <sup>(30)</sup> infatti che su una stima del 30% di occupati che potrebbero lavorare da remoto in Italia la maggior parte svolge lavori di natura direttiva, di amministrazione, lavori intellettuali che non paiono corrispondere ai livelli salariali e alle giornate mensili lavorate osservate in precedenza. Inoltre i ricercatori stessi <sup>(31)</sup> si concentra-

---

*riere della Sera* con la risposta del Ministro della pubblica amministrazione in una intervista del 18 giugno 2020.

<sup>(28)</sup> Questa scelta sembra confermare che l'obiettivo principe del provvedimento non fosse di natura economica. La criticità di fondo che spiegherebbe la scelta di non indicare precisi codici ATECO come fatto per altri settori nel medesimo allegato al decreto può però risalire all'assenza di forme di ammortizzatori sociali applicabili all'amministrazione pubblica e alla decisione di correre il rischio di avere un certo numero di lavoratori retribuiti senza che sia a loro possibile svolgere le attività nelle quali sono normalmente impiegati. Un eventuale specifica più dettagliata dei codici ATECO non avrebbe cambiato la sostanza e avrebbe anzi posto sotto gli occhi dell'opinione pubblica la contraddizione derivante dall'assenza degli ammortizzatori sociali con lavoratori pubblici il cui lavoro era sospeso ma che avrebbero ricevuto ugualmente la loro normale retribuzione.

<sup>(29)</sup> Si considera qui in particolare A. CETRULO, D. GUARASCIO, M.E. VIRGILLITO, *The Privilege of Working from Home at the Time of Social Distancing*, in *Intereconomis*, 2020, vol. 55, pp. 142-147. Nel corso degli ultimi mesi sono state presentate numerose ricerche su questo tema, aventi in particolare come campo d'analisi il panorama americano, si vedano in particolare L. HENSVIK, T. LE BARBANCHON, R. RATHELOT, *Which jobs are done from home? Evidence from the american time use survey*, IZA Discussion Paper, 2020, n. 13138; J.I. DINGEL, B. NEIMAN, *How Many Jobs Can be Done at Home?*, NBER Working Paper, 2020, n. 26948.

<sup>(30)</sup> A. CETRULO, D. GUARASCIO, M.E. VIRGILLITO, *op. cit.*, p. 145.

<sup>(31)</sup> Ivi, p. 146.

no sulla dimensione salariale stimando all'interno del range 500-1.800 euro mensili i lavoratori che non hanno la possibilità di lavorare da remoto e all'interno di quello 1.000-2.000 euro mensili coloro che ne avrebbero la possibilità. Alla luce di tali considerazioni emerge come una delle principali conseguenze, non certo volontaria, dell'utilizzo dei soli codici ATECO per determinare la chiusura o l'apertura delle attività produttive abbia accentuato le disuguaglianze fondate sui settori e sulle modalità di lavoro con cui sono occupati principalmente i giovani e coloro che percepiscono un salario basso e spesso incostante.

#### 4. Codici ATECO, livelli di rischio e mercato del lavoro

Di particolare importanza nell'analisi che stiamo svolgendo è tentare di comprendere il rapporto tra i lavoratori interessati dalle chiusure forzate *ex d.P.C.M.* 22 marzo 2020, e quindi dei codici ATECO individuati, e gli indici di rischio di contagio sviluppati da studiosi e istituzioni. Oltre all'indice sviluppato da Inail e già illustrato alcuni ricercatori <sup>(32)</sup> hanno prodotto una equazione ai fini di individuare indici di prossimità fisica tra lavoratori durante lo svolgimento delle loro mansioni e di esposizione al contagio. L'incrocio tra le conseguenze occupazionali delle chiusure forzate e questi indici fornisce interessanti indicazioni in merito all'impatto delle decisioni governative. Prendendo in analisi la manifattura ad esempio i ricercatori notano come il decreto in esame abbia chiuso il 66% delle imprese per un totale di 2,8 milioni di lavoratori costretti a casa ma allo stesso tempo il decreto ha impattato unicamente sul 54% dei lavoratori che risultano avere «a high score of physical proximity» e il 38% di coloro «that are highly exposed to disease» <sup>(33)</sup>, percentuale che sale al 67% se si considera la categoria che viene identificata come più a rischio ossia i maschi sopra i 50 anni. Categoria invece poco coperta nel settore degli *Altri servizi* dove nel 60% di lavoratori occupati nelle imprese chiuse erano compresi solo il 40% di maschi over 50. Più in generale lo studio correla i settori chiusi dal d.P.C.M. 22 marzo 2020 con gli indici di prossimità fisica e di esposizione a malattie attraverso una regressione giungendo alla conclusione che tale correlazione non è particolarmente marcata per quanto riguarda entrambi gli indici <sup>(34)</sup>. In particolare è relativamente al rischio di esposizione alle infezioni che non emerge una correlazione con i settori

---

<sup>(32)</sup> Cfr. T. BARBIERI, G. BASSO, S. SCICCHITANO, *Italian workers at risk during the Covid-19 epidemic*, Inapp Working Paper, 2020, n. 46. Per una indagine simile che approfondisce lo scenario statunitense si veda S. MONGEY, L. PILOSSOPH, A. WEINBERG, *Which Workers Bear the Burden of Social Distancing Policies?*, NBER Working Paper, 2020, n. 27085.

<sup>(33)</sup> T. BARBIERI, G. BASSO, S. SCICCHITANO, *op. cit.*, p. 14.

<sup>(34)</sup> Gli AA. fanno due specifiche che è corretto riportare. La prima riguarda il fatto che, a loro parere, «the goal of the Government was not that of targeting most exposed sectors, but that of slowing down the epidemics for the entire population. Therefore, our analysis is not meant at evaluating the governmental policies, but to describe how these affected certain sectors and workers» (*ivi*, p. 16). La seconda è in riferimento ai risultati della regressione in merito alla correlazione tra settori chiusi e indice di rischio di malattia in merito al quale ricordano come «this is partly expected because the health industry (the most exposed to diseases and infections) has never been included among the shutdown sectors nor was the education industry, which is currently operating from remote» (*ibidem*).

individuati mediante l'utilizzo dei codici ATECO, anche escludendo dal calcolo sanità e istruzione.

C'è poi un ulteriore elemento da valutare e riguarda la possibilità di svolgere da remoto alcuni lavori connessi ai settori chiusi. A riguardo sono già diversi gli studi disponibili e consentono di tracciare un quadro di questo aspetto la cui importanza è chiara dal punto di vista della possibilità di conciliare misure di *lockdown* con la continuità delle attività economiche. Risulta evidente infatti che più il lavoro in determinati settori può essere svolto da remoto minori sono le conseguenze economiche negative della scelta di chiudere forzatamente tale settore considerato che il d.P.C.M. 22 marzo 2020 garantisce la possibilità, come già ricordato, di lavorare da remoto anche a fronte della non essenzialità del settore in cui l'impresa rientra. Questo conferma il principio secondo cui l'obiettivo è quello di una chiusura che minimizzi i danni economici, pur mettendo al primo posto nelle priorità il contenimento dell'epidemia. Le prime ricerche sembrano confermare questa *ratio* mostrando come «on average, the sectors that were shut down by the two decrees, had a low share of workers with a high possibility to work from remote» <sup>(35)</sup>, nel caso del decreto in analisi la percentuale di coloro che potrebbe lavorare da remoto nei settori chiusi è stimata del 25%.

## 5. Spunti e prospettive per una nuova rappresentazione del mercato del lavoro

Dopo aver illustrato i principali dati disponibili sugli impatti (stimati e reali) del d.P.C.M. 22 marzo 2020 sulla struttura del mercato del lavoro italiano è possibile osservare come questi siano stati eterogenei e non lineari. Il riferimento è principalmente al fatto che questi sono stati determinati in larga parte da una difficoltà del sistema dei codici ATECO di rappresentare la multiformità dei mercati del lavoro che spesso non coincidono con i confini dei settori produttivi. Allo stesso modo le caratteristiche anagrafiche, di genere e salariali che portano a determinare situazioni di svantaggio e di vantaggio all'interno del mercato del lavoro sono anch'esse diverse all'interno dei singoli settori produttivi e la decisione di ritenere non essenziale un settore può avere impatti diversi per coloro che sono occupati al suo interno. Abbiamo più volte ribadito come non fosse l'obiettivo dell'analisi non fosse quello di una valutazione sui suoi effetti primari, ossia quelli legati al contenimento dell'emergenza sanitaria attraverso la riduzione dei rischi di contagio, quanto piuttosto approfittare di questa inedita scelta che ha consentito di mettere alla prova un sistema di rappresentazione dell'economia e del mercato del lavoro. Ciò non toglie che via sia un'ombra che si staglia anche sull'obiettivo principale del decreto in oggetto, ossia la scelta di concedere ai prefetti, che hanno agito mediante il silenzio-assenso, il potere di decidere aperture straordinarie la cui portata non è ancora chiara. Questo elemento può impattare in modo importante sui dati che abbiamo presentato ed è auspicabile che da parte del Ministero dell'Interno vengano messi a disposizione i numeri delle imprese che hanno riaperto e del numero di dipendenti coinvolti. Trattandosi per lo più di imprese manifatturiere questo fa ipotizzare che la

---

<sup>(35)</sup> [Ivi](#), p. 19.

componente più debole del mercato del lavoro colpita dalla chiusura forzata sia ancor più grande di quella stimata in quando occupata principalmente nei servizi che difficilmente rientrano nei criteri in virtù dei quali era possibile richiedere l'apertura straordinaria.

Queste considerazioni, unite all'impatto eterogeneo e diseguale del provvedimento, suggeriscono un metodo diverso che individui <sup>(36)</sup> in livelli più prossimi rispetto alle generiche rappresentazioni amministrative il fulcro intorno al quale agire anche per contenere il rischio, contemperandolo con le conseguenze economiche. Da Beck <sup>(37)</sup> in poi abbiamo imparato come l'idea stessa di *rischio* nella contemporaneità sia per sua natura multiforme e diffusa così da rendere complessa la limitazione di un rischio da parte di un attore senza accentuarne altri. Questo è emerso chiaramente rispetto alle fasce più deboli del mercato del lavoro che incorporano rischi specifici connessi alle condizioni anagrafiche, di genere e contrattuali <sup>(38)</sup>. Rischi che non possono essere considerati da un approccio generalista basato sullo strumento dei codici ATECO ma che possono invece essere mitigati, sebbene non annullati, da una rappresentazione del sistema economico che si fondi sulle specificità delle singole professioni e quindi sui sistemi di relazioni industriali, soprattutto territoriali e aziendali, che hanno per loro natura un livello di prossimità maggiore. Si tratta di ciò che è accaduto nella fase delle riaperture di molte attività produttive grazie ai protocolli elaborati dalle parti sociali, metodo che se adottato fin da subito avrebbe probabilmente consentito una riduzione degli impatti quantomeno in alcuni settori, soprattutto quelli a minor contatto con l'esterno e nei quali la possibilità effettiva di rispetto dei contenuti degli accordi stessi.

Ma le problematiche emerse nel corso dell'analisi suggeriscono anche, di converso, alcune linee interpretative per una nuova rappresentazione dei mercati del lavoro contemporanei, linee che pre-esistevano all'emergenza pandemica ma che essa ha fatto con forza emergere. Il riferimento in particolare riguarda la rimodulazione, soprattutto dopo la crisi del 2008, della struttura produttiva italiana, e quindi del suo mercato del lavoro, lungo filiere che contribuiscono a una stretta interconnessione di diversi anelli delle catene del valore, dislocati sia a livello territoriale e che a livello globale. Interdipendenze che condizionano la struttura dei mercati del lavoro locali che si trovano quindi inseriti in contesti non solo di distretto, che pur non vengono rappresentati da una ricostruzione puramente amministrativa mediante codici ATECO ma hanno una dimensione tale da poter consentire un riconoscimento delle eccezioni locali, ma anche e soprattutto globali rendendo quindi difficile ricostruire le catene del valore. L'emergenza pandemica ha riaperto il dibattito <sup>(39)</sup> sull'attualità e

---

<sup>(36)</sup> Si veda anche M. TIRABOSCHI, *op. cit.*

<sup>(37)</sup> Cfr. U. BECK, *La società del rischio*, Carocci, 2000.

<sup>(38)</sup> Tra queste si pensi anche al mondo dell'occupazione non standard la cui esclusione da parte della copertura degli ammortizzatori sociali ha pesato particolarmente durante la pandemia come mostrato recentemente in M. FILIPPI, M. MAROCCO, R. QUARANTA, A. RICCI, *Emergenza Covid-19 e tutela dell'occupazione non standard*, Inapp Working Paper, 2020, n. 47.

<sup>(39)</sup> Si veda ad esempio D. SIMCHI-LEVI, E. SIMCHI-LEVI, [We Need a Stress Test for Critical Supply Chains](#), in [Harvard Business Review](#), 28 aprile 2020, e OECD, *COVID-19 and Global Value Chains: Policy Options to Build More Resilient Production Networks*, 2020.

sui vantaggi di *global value chains* <sup>(40)</sup>, ma anche a fronte dell'incertezza del momento pare evidente come un eventuale passo indietro verso una ri-nazionalizzazione delle dinamiche di filiera non possa comunque essere compatibile con i criteri di rappresentazione fin qui commentati. Occorrerà quindi un maggior sforzo da parte degli attori territoriali e da parte delle organizzazioni di rappresentanza delle imprese e dei lavoratori a livello settoriale nella ricostruzione di queste dinamiche così da avere sempre più quadri chiari del loro svilupparsi affinché siano efficace strumento di gestione di shock locali o globali.

In ultimo un ulteriore elemento che non si può ignorare e che è rimasto finora sullo sfondo riguarda una rappresentazione del lavoro non unicamente basata su quantità e collocazione settoriale dei lavoratori quanto piuttosto su dimensioni molto più difficili da cogliere che riguarda le ricadute sociali delle occupazioni. Il riferimento è relativo al valore ultimo del termine *essenziale* che è stato applicato ai diversi settori economici laddove l'essenzialità nella quasi totalità dei casi era legata proprio al legame tra il loro svolgimento e la soddisfazione di bisogni non accessori delle comunità. Lavori che non verrebbero collocati nei primi posti delle classifiche per reddito ma che si sono rivelati per l'appunto *essenziali* riponendo al centro un diverso ordine di priorità che ha seguito criteri solitamente lasciati sullo sfondo. Non è che una suggestione ma una nuova rappresentazione del mercato del lavoro e dell'interdipendenza tra lavori meriterebbe un approfondimento anche di questa riscoperta.

---

<sup>(40)</sup> Per una introduzione al tema si veda, tra i tanti, G. GEREFFI, J. HUMPHREY, T. STURGEON, *The governance of global value chains*, in *Review of International Political Economy*, 2005, vol. 12, n. 1, pp. 78-104.

## 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 <sup>(1)</sup>, 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 <sup>(2)</sup>. 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 <sup>(3)</sup>, 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-

---

<sup>(1)</sup> 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.

<sup>(2)</sup> 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.

<sup>(3)</sup> 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) <sup>(7)</sup> e promozione del lavoro agile <sup>(8)</sup> 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 <sup>(9)</sup>.

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» <sup>(10)</sup>.

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» <sup>(11)</sup>. 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 <sup>(12)</sup>, cui ha poi provveduto a dare copertura normativa <sup>(13)</sup> con il d.P.C.M. 22 marzo 2020 <sup>(14)</sup> reiterandone, poi, l'obbligo di

<sup>(7)</sup> Sul punto, si veda *supra* M. TIRABOSCHI, *op. cit.*

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

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

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

<sup>(11)</sup> Art. 1, comma 1, n. 9.

<sup>(12)</sup> 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*.

<sup>(13)</sup> 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 <sup>(15)</sup>, 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 <sup>(16)</sup> e che contiene uno specifico richiamo ai Protocolli <sup>(17)</sup>.

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) <sup>(18)</sup>, non si riscontrano nel testo normativo ulteriori richiami o rinvii, oltre alle già menzionate previsioni con riferimento all'orario di lavoro del personale sanitario <sup>(19)</sup> e in materia di ammortizzatori sociali, recepite dai precedenti decreti-legge <sup>(20)</sup>.

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.

<sup>(14)</sup> 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».

<sup>(15)</sup> 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.

<sup>(16)</sup> 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.

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

<sup>(18)</sup> Si vedano i contributi del volume I, sez. II, e del volume II, sez. II.

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

<sup>(20)</sup> 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»<sup>(21)</sup>, con riferimento alle garanzie rispetto alla concessione di liquidità alle imprese<sup>(22)</sup>.

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<sup>(23)</sup>.

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<sup>(24)</sup>. 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"<sup>(25)</sup> 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<sup>(26)</sup>.

### 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-

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

<sup>(22)</sup> 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.

<sup>(23)</sup> 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.

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

<sup>(25)</sup> 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.

<sup>(26)</sup> 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<sup>(27)</sup>. 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 giocare 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»<sup>(28)</sup>. 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

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

<sup>(28)</sup> 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 <sup>(29)</sup>, 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 <sup>(30)</sup> 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» <sup>(31)</sup>. 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-

---

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

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

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

voratori <sup>(32)</sup>. E, d'altronde, a dare conferma di una dimensione diversa da quella concertativa, per come conosciuta nell'esperienza italiana <sup>(33)</sup>, 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 <sup>(34)</sup>.

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 <sup>(35)</sup>, 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 <sup>(36)</sup>.

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.

---

<sup>(32)</sup> 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.

<sup>(33)</sup> 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.

<sup>(34)</sup> 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.

<sup>(35)</sup> 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.

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

## Autonomia collettiva e ammortizzatori sociali per il Covid-19\*

*di Giovanni Pigliararmi, Silvia Spattini, Francesco Lombardo,  
Giacomo Nascetti e Andrea Zoppo*

**Abstract** – Gli artt. 19 e 22 del d.l. n. 18/2020 hanno affidato alla contrattazione collettiva un ruolo cruciale ai fini dell’accesso agli ammortizzatori sociali. Tale ruolo è consistito nel disciplinare i presupposti, i soggetti beneficiari e le questioni procedurali da rispettare per accedere al trattamento salariale integrativo. Nell’articolo, si analizzano in particolare gli accordi collettivi che disciplinano la Cassa Integrazione Guadagni in deroga (CIGD) e i fondi di solidarietà bilaterali. Dall’analisi degli accordi regionali, settoriali e aziendali, tenendo presente le enormi criticità del contesto in cui si operava, è emerso che il diritto della contrattazione collettiva ha reagito con prontezza ai rinvii che la legge ha disposto in suo favore. Anzi, la contrattazione collettiva non si è semplicemente fermata ai confini delle competenze che il legislatore le ha riconosciuto ma ha mostrato anche di saper fronteggiare situazioni di crisi con strumenti del tutto autonomi rispetto a quelli predisposti dall’ordinamento, cogliendo le esigenze e le specificità dei territori e dei contesti aziendali. Aldilà delle prevedibili difficoltà dovute alla pandemia, quanto emerge dall’analisi effettuata potrà essere utile ai fini di una riflessione che porti alla definizione di strategie e strumenti normativi deputati alla gestione dei rischi futuri che il sistema produttivo si troverà a fronteggiare.

**Abstract** – Articles 19 and 22 of d.l. n. 18/2020 entrusted to collective bargaining a crucial role for the purposes of accessing safety net provisions. This role consisted in regulating conditions, beneficiaries and procedures to access the relevant social security payments. The article analyses collective bargaining agreements defining social security provisions provided by the wage guarantee fund and a number of bilateral bodies. From the analysis of regional, sectoral and company collective bargaining agreements, considering critical issues of the context in which they were born, it emerged that collective bargaining has fast “reacted” to the referrals that law legislation made to it. Indeed, collective bargaining did not strictly limit to competences recognized by the legislator but also shown that it can deal with crises with own tools and understand needs and specialities of territories and companies. Beyond the difficulties due to pandemic, the analysis of collective bargaining agreements might be useful for developing strategies and defining regulations in the view of managing future risks the production system will have to face.

**Sommario:** 1. Premessa. – 2. La procedura di accesso alla Cassa Integrazione Guadagni in deroga disciplinata dagli accordi sindacali. – 3. I soggetti beneficiari definiti dagli accordi regionali. – 3.1. Alcune casistiche di rilievo: il lavoro a tempo determinato. – 3.2. *Segue:* il lavoro intermittente. – 3.3. *Segue:* l’intervento dell’autonomia collettiva a sostegno delle imprese artigiane. Il caso della Regione Sardegna. – 4. La contrattazione aziendale per l’accesso agli ammortizzatori sociali. – 5. Il ruolo della contrattazione collettiva nell’erogazione delle prestazioni da parte dei

---

\* I §§ 2, 3, 3.1, 3.2, 3.3, 4, 6 e 8 sono da attribuire a Giovanni Pigliararmi. I §§ 5, 5.1, 5.2, 5.3, 5.4, 5.5, 5.6, 5.7, 5.8 e 7 sono da attribuire a Silvia Spattini. I §§ 1 e 10 sono stati scritti da Giovanni Pigliararmi e Silvia Spattini. Il § 8.1 è da attribuire a Francesco Lombardo. Il § 8.2 è da attribuire ad Andrea Zoppo. Il § 9 è da attribuire a Giacomo Nascetti.

Fondi di solidarietà bilaterali. – 5.1. Il Fondo di solidarietà per il settore del credito. – 5.2. Il Fondo di solidarietà per il settore del credito cooperativo. – 5.3. Il Fondo di solidarietà del settore delle assicurazioni. – 5.4. Il Fondo bilaterale di solidarietà per il Gruppo Poste Italiane. – 5.5. Il Fondo bilaterale di solidarietà del Gruppo Ferrovie dello Stato Italiane. – 5.6. Il Fondo di solidarietà bilaterale del settore marittimo Solimare. – 5.7. Il Fondo speciale per il trasporto aereo. – 5.8. Altri Fondi di solidarietà bilaterali. – 6. Il Fondo bilaterale dell’artigianato: profili procedurali. – 7. Il Fondo bilaterale per la somministrazione. – 8. Ulteriori prestazioni di sostegno al reddito erogate da altri enti o Fondi bilaterali. – 8.1. Il settore del commercio. – 8.2. Il settore degli studi professionali. – 9. Percorsi di relazioni industriali in materia di formazione e riqualificazione professionale. – 10. Osservazioni conclusive. – 11. Accordi e intese regionali per l’accesso alla cassa integrazione in deroga (CIGD). – 11.1. Accordi e protocolli per l’accesso ai fondi di solidarietà. – 11.2. Accordi per l’accesso alle prestazioni di FSBA. – 11.3. Altri accordi.

## 1. Premessa

Di fronte all’emergenza causata dal Covid-19, tra le tante misure rese necessarie per la gestione delle diverse dimensioni della crisi, il Governo ha adottato norme speciali per garantire la continuità occupazionale <sup>(1)</sup> e il reddito dei lavoratori sia subordinati sia autonomi <sup>(2)</sup>. Con particolare riferimento all’ambito dei lavoratori subordinati e della tutela del reddito in costanza di rapporto di lavoro, da un lato sono state semplificate le procedure di accesso agli ammortizzatori sociali “ordinari”, dall’altro lato sono state introdotte misure emergenziali di durata temporanea.

In questo quadro brevemente delineato, si innesta l’azione della contrattazione collettiva, che in questa sede interessa indagare rispetto al ruolo svolto ai fini dell’accesso agli ammortizzatori sociali e nell’implementazione delle norme speciali in materia.

L’indagine, pertanto, si propone di esplorare la normativa emergenziale in materia di ammortizzatori sociali da un punto di vista e di analisi peculiare: quello del diritto delle relazioni industriali <sup>(3)</sup>. Gli artt. 19 e 22 del d.l. n. 18/2020, infatti, rinviano alla fonte collettiva l’arduo compito, in un caso eventuale e nell’altro obbligatorio, di disciplinare i presupposti, i soggetti beneficiari e le questioni procedurali da rispettare per accedere al trattamento salariale integrativo. Lo scopo dell’analisi è proprio quello di illustrare in che termini le organizzazioni sindacali abbiano recepito il rinvio che la legge dispone nei confronti dell’autonomia collettiva e se gli accordi, conclusi tanto a livello regionale che aziendale, mostrino dei punti di contatto o di diversità in ragione delle diverse peculiarità ed esigenze di contesto.

---

<sup>(1)</sup> L’art. 46 del d.l. n. 18/2020, convertito dalla l. n. 27/2020, ha introdotto il divieto di licenziamento; cfr. F. STAMERRA, *I licenziamenti economici “impossibili” dal Secondo Dopoguerra al Covid-19*, nel volume II, sez. II, di quest’opera.

<sup>(2)</sup> Cfr. titolo II del d.l. n. 18/2020, convertito dalla l. n. 27/2020. Per una disamina delle disposizioni, cfr. il volume III di quest’opera.

<sup>(3)</sup> L. SPAGNUOLO VIGORITA, *La rivista “Diritto delle relazioni industriali”*, in *DRI*, 1991, n. 1, p. 3. Sul medesimo concetto, si veda anche M. TIRABOSCHI, *Teoria e pratica dei contratti di lavoro*, ADAPT University Press, 2016, p. 33, secondo cui il diritto delle relazioni industriali «è l’insieme delle norme, formali e informali, destinate a regolamentare in termini di sistema i modi di produzione di un determinato Paese e che sono il frutto della interrelazione tra Stato, associazioni dei datori di lavoro e organizzazioni sindacali dei lavoratori».

In aggiunta a questi accordi, la contrattazione collettiva, in alcuni settori, ha attuato una serie di strumenti per assicurare ai lavoratori delle tutele aggiuntive a quelle previste dalla legge. Questo diritto, di matrice negoziale, merita di essere analizzato in quanto «insieme di disposizioni [...] che traggono la loro fonte non dalla legge dello Stato quanto dal sistema spontaneo di autoregolazione di interessi organizzati contrapposti»<sup>(4)</sup> e per tale ragione marginalizzato nell'analisi rispetto alla normativa dello Stato. Ma è proprio da esso che si possono ricavare preziose direttive per gestire nel modo più adeguato le imprese nell'ambito della fase di emergenza che il Paese sta attraversando.

## **2. La procedura di accesso alla Cassa Integrazione Guadagni in deroga disciplinata dagli accordi sindacali**

L'art. 22, comma 1, del d.l. n. 18/2020 prevede che le regioni e le province autonome che vogliono riconoscere alle imprese trattamenti di sostegno al reddito in deroga debbano sottoscrivere un «accordo che può essere concluso anche in via telematica con le organizzazioni sindacali comparativamente più rappresentative a livello nazionale per i datori di lavoro». Una simile disposizione la si riscontra anche all'art. 17 del d.l. n. 9/2020, oggi abrogato dalla legge di conversione del d.l. n. 47/2020. Quest'ultima, tuttavia, non faceva specifico riferimento all'associazionismo sindacale delle imprese.

La norma, non particolarmente chiara, sembrerebbe che subordini il potere di riconoscimento della cassa in deroga, di competenza dell'ente regionale, alla sottoscrizione di un accordo sindacale con le organizzazioni qualificate in base al criterio della rappresentatività comparata; non di tutte, ma solo di quelle rappresentanti le imprese. Questo inciso potrebbe indurre l'interprete a ritenere che il legislatore abbia voluto rimarcare che lo strumento della Cassa in deroga è posto nell'«esclusivo interesse dei datori di lavoro a ridurre le conseguenze economiche negative a causa dell'emergenza epidemiologica, o invece, forse più correttamente, si è inteso consolidare il principio della misurazione della rappresentanza anche di parte datoriale» secondo le direttive dell'Accordo Interconfederale del 9 marzo 2018<sup>(5)</sup>.

Tuttavia, gli accordi, nella maggior parte dei casi, risultano essere sottoscritti da un ampio numero di organizzazioni sindacali in rappresentanza anche dei lavoratori (cfr. tabella 1), anche da quelle che hanno dato vita a sistemi contrattuali alternativi e meno rappresentativi rispetto a quelli facenti capo alle confederazioni storiche (Cgil, Cisl e Uil). In questa prospettiva, l'organo politico e amministrativo, nel convocare al tavolo delle trattative i diversi sindacati, avrebbe voluto garantire la più ampia condivisione dell'accordo, nel rispetto delle pratiche consolidate del sistema di relazioni industriali. Infatti, il criterio selettivo della rappresentatività comparata non va applicato ad ogni singola organizzazione ma alla coalizione sindacale nel suo insie-

---

<sup>(4)</sup> M. TIRABOSCHI, *op. cit.*, p. 23.

<sup>(5)</sup> C. DE MARCO, *La Cassa integrazione guadagni in deroga alla prova del Covid-19*, in A. PILEGGI (a cura di), *Il diritto del lavoro dell'emergenza epidemiologica*, LPO, 2020, p. 144.

me, così come costituita al momento dell'avvio delle trattative <sup>(6)</sup>: più questa è ampia, più è rappresentativo l'interlocutore sindacale.

Del resto, non poteva giungersi ad esito diverso in quanto, sebbene siano state convocate anche le associazioni datoriali, nel negoziato trilaterale il soggetto che riveste la maggiore importanza, anche in termini di potere contrattuale, è unico ed è la regione, parte necessaria in quanto incaricata dal legislatore di autorizzare il riconoscimento della misura di sostegno. Pertanto, non sarebbe stato possibile andare incontro ad uno sfaldamento della procedura negoziale e quindi contrattuale, problema che invece si registra nella contrattazione degli accordi normativi.

**Tabella 1** – Quadro sinottico delle parti firmatarie degli accordi regionali stipulati ai sensi dell'art. 22 del d.l. n. 18/2020

<b>Regioni</b>	<b>Organizzazioni sindacali firmatarie</b>	<b>Associazioni datoriali firmatarie</b>	<b>Altri soggetti firmatari</b>
Abruzzo	Cgil, Cisl, Uil, Confsal, Cisl	Cna, Confcommercio, Confagricoltura, Confindustria, Confapi, Casartigiani, Ance, Confesercenti, Cia, Confcooperative, Confprofessioni, Clai, Coldiretti, Confartigianato, Legacoop, Copagri, Federpesca, Impresapesca, Cogevo, Unci, Conapi, Conflavoro, Anpit, Api	Ordine dei commercialisti, Ordine dei consulenti del lavoro, Anpal, Direzione Regionale Inps, Ispettorato interregionale del lavoro
Basilicata	Cgil, Cisl, Uil, Ugl, Confsal, Cisl	Cna, Confcommercio, Confagricoltura, Confimi, Confindustria, Confapi, Ance, Confesercenti, Cia, Confcooperative, Confprofessioni, Clai, Coldiretti, Confartigianato, Agci, Legacoop, Unsic	Anpal, Direttore della sede regionale dell'Inps, Direttore della direzione regionale del lavoro
Calabria	Cgil, Cisl, Uil, Ugl	Unindustria, Cna, Confcommercio, Confagricoltura, Confimi, Confindustria, Confapi, Confesercenti, Cia, Confcooperative, Confprofessioni, Coldiretti, Confartigianato, Casartigiani, Agci, Legacoop, Aiop, Federalberghi	Direzione Regionale Inps, Consulta dei Consigli provinciali dell'ordine dei consulenti del lavoro
Campania	Cgil, Cisl, Uil, Ugl, Snav-Confsal, Sina-Confsal, Cisl	Confindustria, Confcommercio, Coldiretti, Confagricoltura, Confartigianato, Cna, Federalberghi, Cia, Aicast, Uci,	Assessore al lavoro e alle risorse umane, Assessore alle attività

<sup>(6)</sup> M. D'ANTONA, *Il quarto comma dell'art. 39 della Costituzione, oggi*, in DLRI, 1998, n. 80, pp. 665 ss., ora in G. GHEZZI (a cura di), *Massimo D'Antona. Contrattazione, rappresentatività, conflitto. Scritti sul diritto sindacale*, Ediesse, 2000, p. 115.

		Cnal, Clai, Ance, Casartigiani, Asils, Cdo, Confapi, Legacoop, Confesercenti, Agci, Copagri, Fmpi, Cifa, Assimprese, Confprofessioni, Confcooperative, Agc, Ciu, Fedapi, Sinap, Fiavet, Sinalp, Aniac	produttive, Inps regionale, Inps metropolitano, Unioncamere
Emilia Romagna	Cgil, Cisl, Uil, Ugl	Abi, Agci, Cia, Cna, Coldiretti, Confartigianato, Confagricoltura, Confapi, Confartigianato, Confcommercio, Confcooperative, Confesercenti, Confimi, Confprofessioni, Confindustria, Confservizi, Copagri, Legacoop, Forum Terzo Settore	-----
Friuli Venezia Giulia	Cgil, Cisl, Uil, Ugl, Confsal, Cisl, Usb, Federmanager-Cida	Confapi, Confindustria, Confartigianato, Cna, Abi, Unione regionale economica slovena (Sdgz-Ures), Confcommercio, Confesercenti, Legacoop, Confcooperative, Agci, Coldiretti, Cia, Confagricoltura, Kmecka Zveza Associazione agricoltori, Confprofessioni, Colap, Confedertecnica	Assessore regionale al lavoro, formazione, istruzione, ricerca, università e famiglia, Consigliere regionale di parità, Consulta regionale dei disabili, Inps regionale, Ebiart, Ebiter, Ebitur, Ebipan
Lazio	Cgil, Cisl, Uil, Ugl, Confsal, Cisl	Abi, Unindustria, Federlazio, Legacoop, Confcooperative, Agci, Unicoop, Confcommercio, Confesercenti, Confartigianato, Casartigiani, Coldiretti, Confprofessioni, Cna, Confetra, Federalberghi, Confapi, Confimprese, Federdistribuzione, Aiss, Confavoro, Federterziario, Sistema Impresa, Forum Terzo Settore, Anpit, Asnali, Aniac, Confederazione Aepi	Camera di Commercio di Roma, Camera di Commercio di Frosinone, Camera di Commercio di Latina, Camera di Commercio di Rieti, Camera di Commercio di Viterbo
Liguria	Cgil, Cisl, Uil, Ugl	Confindustria, Confartigianato, Cna, Confprofessioni, Confservizi, Confcommercio, Confesercenti, Agci, Legacoop, Confcooperative, Cia, Coldiretti, Confagricoltura, Confetra, Ance	Unione delle camere di commercio liguri, Consulta degli ordini provinciali dei consulenti del lavoro
Lombardia (*)	-----	-----	-----

Marche	Cgil, Cisl, Uil	Confindustria, Confartigianato, Cna, Clai, Confcommercio, Confesercenti, Confcooperative, Agci, Abi, Confapi, Legacoop	Inps regionale, Anpal, Camera di Commercio, Presidente della Regione, Assessore alle politiche del lavoro, Dirigente per la promozione e il sostegno delle politiche attive
Molise	Cgil, Cisl, Uil, Ugl, Cisl, Confsal, Cse	Confindustria, Coldiretti, Confagricoltura, Cia, Cna, Confartigianato, Casartigiani, Unione regionale artigiani, Confesercenti, Confprofessioni, Legacoop, Confcooperative, Agci, Confcommercio	Assessore alle politiche del lavoro, Ordine dei consulenti del lavoro, Ordine dei commercialisti
Piemonte	Cgil, Cisl, Uil, Ugl	Confindustria, Confapi, Confagricoltura, Confcommercio, Confartigianato, Cna, Casartigiani, Legacoop, Confcooperative, Confesercenti, Confprofessioni, Coldiretti, Cia	Assessore all'istruzione, formazione professionale e lavoro
Puglia	Cgil, Cisl, Uil, Ugl	Confartigianato, Confcooperative, Confprofessioni, Confindustria, Casartigiani, Cna, Confesercenti, Clai, Confcommercio, Confapi, Legacoop, Cia, Coldiretti, Confagricoltura, Copagri	Assessore al lavoro
Sardegna	Cgil, Cisl, Uil, Confsal, Cisl, Ugl, Usb	Confindustria, Confapi, Legacoop, Confcooperative, Agci, Uci, Cna, Confartigianato, Casartigiani, Clai, Confcommercio, Confesercenti, Coldiretti, Cia, Copagri, Confagricoltura, Confprofessioni, Confservizi-Cispel, Unicoop, Uecoop	Assessore al lavoro, Direttore regionale dell'Inps
Sicilia	Cgil, Cisl, Uil, Ugl	Sicindustria, Confindustria, Confcommercio, Confesercenti, Cna, Confartigianato, Casartigiani, Clai, Api Sicilia, Legacoop, Unicoop, Confcooperative, Ance, Agci, Uci, Coldiretti, Cia, Confagricoltura, Confsal, Confprofessioni	Assessore della famiglia, delle politiche sociali e del lavoro, Dirigente Generale del Dipartimento regionale del lavoro, dell'impiego, dell'orientamento,

			dei servizi e delle attività formative, Inps regionale, Anpal
Toscana (*)	Cgil, Cisl, Uil	Coldiretti, Cia, Cna, Confartigianato, Confesercenti, Confcommercio, Legacoop, Confcooperative, Confindustria	Assessore al lavoro
Umbria (*)	-----	-----	-----
Valle d'Aosta	Cgil, Cisl, Uil, Ugl, Cisa, Confsal, Savt	Adava, Cna, Coldiretti, Confartigianato, Confcommercio, Confindustria, Fédération des coopératives Valdotaïnes, Federdistribuzione	Assessore agli Affari europei, Politiche del lavoro, Inclusione sociale e Trasporti
Veneto	Cgil, Cisl, Uil, Cisa, Ugl, Confsal	Confindustria, Confimi, Confapi, Assolavoro, Confartigianato, Casartigiani, Cna, Coldiretti, Cia, Confagricoltura, Confcommercio, Confturismo, Confesercenti, FederClai, Confcooperative, Legacoop, Confprofessioni	Assessore alle Politiche del lavoro, dell'istruzione e della formazione, Direttore di Veneto Lavoro
Trento	Cgil, Cisl, Uil	Confindustria, Confcommercio, Confesercenti, Confprofessioni, Associazione artigiani e piccole imprese, Associazione albergatori ed imprese turistiche, Federazione trentina della cooperazione, Coldiretti	Assessore allo sviluppo economico, ricerca e lavoro
Bolzano	Cgil, Cisl, Uil, Autonomer Südtiroler Gewerkschaftsbund (Asgb)	Assoimprenditori Alto Adige/Unternehmerverband Südtirol, Unione albergatori e pubblici esercenti/ Hoteliers und Gastwirteverband (HGV), Südtiroler Bauernbund/Unione agricoltori sudtirolesi (SBB), Confartigianato imprese/Wirtschaftsverband Handwerk und Dienstleister (LVH/APA), Unione Provinciale degli Artigiani e delle Piccole Imprese/Südtiroler Vereinigung der Handwerker und Kleinunternehmen (CNA/SHV), Unione commercio turismo servizi Alto Adige/Handel und Dienstleistungsverband Südtirol (HDS), Agci, Cooperdolomiti, Coop-	Assessore provinciale al lavoro

		bund Alto Adige Südtirol, Federazione cooperative Raiffeisen/Raiffeisenverband, Confesercenti, Confprofessioni	
--	--	--	--

(\*) Nell'accordo sottoscritto nelle Regioni Lombardia e Umbria non sono indicate in modo esplicito e diretto le parti sottoscriventi il testo: nel primo si fa riferimento alle OO.SS. «componenti del Patto per lo Sviluppo», che ad oggi risultano essere Cgil, Cisl e Uil; nel secondo, invece, ci si limita ad affermare che l'accordo è stato sottoscritto dalle «parti sociali comparativamente più rappresentative». Nell'accordo sottoscritto dalla Regione Toscana, si specifica che le parti firmatarie dell'accordo sono le medesime di quelle «presenti nella Conferenza Regionale Permanente Tripartita in merito all'utilizzo della Cassa Integrazione in Deroga». Il richiamo ad organi di consultazione già costituiti (in Lombardia e Toscana) lascia presumere che in determinati territori vi sia un consolidato sistema di consultazione delle OO.SS.

**Fonte:** [www.bollettinoadapt.it](http://www.bollettinoadapt.it)

Non è questa la sede per poter dissertare sulla configurazione di questo onere, se configuri un obbligo a trattare o meno <sup>(7)</sup>. Tuttavia, per come è formulata la norma, ci limitiamo ad osservare che se le regioni non avessero stipulato gli accordi sindacali, non avrebbero potuto riconoscere alle imprese e ai lavoratori il trattamento di sostegno al reddito in fase di sospensione dell'attività produttiva <sup>(8)</sup>; un atto ritenuto

<sup>(7)</sup> Per questi profili si rinvia a M. MARAZZA, [Procedure sindacali e Cigd causale "Covid-19": la commedia degli equivoci](#), in [Giustizia Civile.com](#), 31 marzo 2020, ove osserva che l'accordo sindacale sottoscritto ai sensi dell'art. 22, comma 1, è «una condizione che il DL pone alle Regioni e Province per concedere il trattamento di integrazione salariale». Sul punto si veda I. ALVINO, *I rinvii legislativi al contratto collettivo*, Jovene, 2018, p. 44.

<sup>(8)</sup> Il livello di contrattazione richiesto dall'art. 22 è controverso. L'ultimo periodo della norma prevede che per i datori che occupano fino a cinque dipendenti, l'accordo sindacale non sia necessario, lasciando presupporre che, laddove invece richiesto, si tratti di un accordo da stipulare a livello aziendale. Tuttavia, M. MARAZZA, [op. cit.](#), osserva che quello di cui all'art. 22, comma 1, può essere inteso come «un accordo quadro sottoscritto direttamente dalle Regioni e Province con le OOSS maggiormente rappresentative. Se così fosse, come si può sostenere, vuol dire che il decreto-legge non richiede necessariamente un accordo sindacale sottoscritto dal singolo datore di lavoro che deve attivare la CIGD bensì un accordo quadro di livello territoriale che definisca, in buona sostanza, per tutti i possibili fruitori nel territorio di riferimento, le regole di impegno dello strumento». A conferma di questa proposta interpretativa, l'A. sottolinea che in altri testi normativi dove è stata disciplinata la Cassa in deroga è stato sempre richiesto specificamente l'accordo aziendale. Infatti, ai sensi dell'art. 26-ter, comma 2, del d.l. n. 4/2019, «Le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano possono autorizzare, per un periodo massimo di dodici mesi, la proroga delle prestazioni di cassa integrazione guadagni in deroga concesse ai sensi dell'articolo 1, comma 145, della legge 27 dicembre 2017 n. 205, previa acquisizione dell'accordo tra l'azienda e le parti sociali». Sugli aspetti peculiari della Cassa in deroga di cui all'art. 22 del d.l. n. 18/2020, si veda anche G.I. VIGLIOTTI, [Note sulla Cassa Integrazione in deroga al tempo del diritto emergenziale](#), in [Giustizia Civile.com](#), 28 aprile 2020. La circ. Inps 28 marzo 2020, n. 47, ha sostenuto, invece, che l'accordo sindacale stipulato dalle regioni o dai datori di lavoro per accedere alla Cassa in deroga ex art. 22 non è necessario se il datore di lavoro si limita a rispettare gli obblighi informativi di cui all'art. 19, comma 1, del d.l. n. 18/2020. Come osserva M. MARAZZA, [op. cit.](#), il richiamo all'art. 19, comma 1, è del tutto inappropriato perché quella norma non tratta degli obblighi informativi, essendo questo un aspetto disciplinato dall'art. 19, comma 2. Tuttavia, al di là degli aspetti formali, l'A. rileva che in ogni caso «le procedure

necessario in tutti quei casi in cui la disposizione di legge richiede la preventiva sottoscrizione di un accordo collettivo, «in quanto accessivo e strumentale rispetto all'atto amministrativo di concessione»<sup>(9)</sup>. Il rinvio operato dall'art. 22 all'autonomia collettiva, infatti, potrebbe essere definito, ricorrendo ad una recente proposta interpretativa avanzata dalla dottrina, come necessario in quanto alla sua attuazione è subordinato il funzionamento dell'istituto<sup>(10)</sup>.

Tuttavia, sembra importante mettere in evidenza che la scelta legislativa di subordinare l'erogazione della misura alla sottoscrizione di un accordo sindacale potrebbe essere spiegata facendo ricorso alla dimensione dell'intervento sindacale tanto come strumento di controllo circa l'esercizio dei poteri datoriali sulla legittimità della sospensione dell'attività produttiva e su un'equa ed efficiente ripartizione delle risorse da parte della pubblica amministrazione<sup>(11)</sup>; ma anche come strumento per realizzare una più ampia solidarietà attraverso una tecnica di regolazione (e di gestione) non unilaterale – che sia amministrativa o legislativa – ma bilaterale<sup>(12)</sup>. Prospettiva questa che però sembra essere smentita da alcune casistiche. Infatti, in alcuni accordi<sup>(13)</sup>, le parti prendono atto del fatto che la verifica preventiva dei requisiti e delle condizioni di accesso a tali ammortizzatori sociali è posta esclusivamente a carico del datore di lavoro.

Come detto, queste disposizioni sembrano vanificare e minimizzare il ruolo del sindacato, che invece dovrebbe svolgere una funzione di controllo circa l'esercizio dei poteri datoriali in materia di sospensione dell'attività produttiva. A parere di chi scrive, queste disposizioni comportano l'effetto di addossare al datore di lavoro ogni tipo di responsabilità circa la gestione degli ammortizzatori sociali e accentuano i tanto criticati profili burocratici della consultazione sindacale, facendo smarrire la sua reale funzione (il controllo e la condivisione della responsabilità).

Per quanto concerne, invece, il profilo dell'efficacia, quella dell'accordo sindacale sottoscritto dalla regione è da ritenersi (indirettamente) generalizzata in quanto nel momento in cui la legge vi fa rinvio, l'autonomia collettiva eserciterebbe un potere normativo con efficacia generalizzata e nei limiti da essa individuati<sup>(14)</sup>.

di informazione e consultazione sindacale di cui all'art. 19, comma 2, del d.l. non si applicano alla CIGD» e che «l'art. 22, comma 1, d.l., demanda all'accordo sottoscritto tra Regioni e OOSS la definizione delle modalità di accesso alla CIGD».

<sup>(9)</sup> M. D'ANTONA, *Pubblici poteri nel mercato del lavoro. Amministrazione e contrattazione collettiva nella legislazione recente*, in RIDL, 1987, n. 2, I, pp. 226 ss., spec. p. 254.

<sup>(10)</sup> Sul punto si veda I. ALVINO, *op. cit.*, p. 44.

<sup>(11)</sup> Sul punto si veda sempre M. D'ANTONA, *Pubblici poteri nel mercato del lavoro. Amministrazione e contrattazione collettiva nella legislazione recente*, cit., pp. 226 ss.

<sup>(12)</sup> M. NAPOLI, *Contrattazione collettiva e solidarietà*, in AA.VV., *Il lavoratore tra diritti della persona e doveri di solidarietà. Atti dei convegni in onore di Sergio Magrini, Giancarlo Perone e Pasquale Sandulli*, Cedam, 2011, pp. 189 ss., ora in M. NAPOLI (a cura di), *Diritto del lavoro in trasformazione (2010-2014)*, Giappichelli, 2014, pp. 67 ss., spec. p. 74.

<sup>(13)</sup> Cfr. accordi sindacali sottoscritti dalle Regioni Abruzzo e Friuli Venezia Giulia.

<sup>(14)</sup> Cfr. la copiosa letteratura in materia, rappresentata dai testi classici come quello di O. KAHN-FREUND, *Il lavoro e la legge*, Giuffrè, 1974, e di G. GIUGNI, *Giuridificazione e deregolazione nel diritto del lavoro italiano*, in DLRI, 1986, n. 30, pp. 317 ss. In argomento, si veda anche M.V. BALLESTRERO, *Riflessioni in tema di inderogabilità dei contratti collettivi*, in RIDL, 1989, n. 4, I, pp. 357 ss.; A. PIZZORUSSO, *Le fonti del diritto del lavoro*, ivi, 1990, n. 1, I, pp. 15 ss.; M. PERSIANI, *Il contratto collettivo di diritto comune nel sistema delle fonti del diritto del lavoro*, in ADL, 2004, n. 1, I, pp. 1 ss., spec. p. 18; P. PASSA-

I ventuno accordi che sono stati stipulati dalle regioni con le organizzazioni sindacali presentano delle procedure snelle e non eccessivamente burocratizzate, alcune delle quali tuttavia di dubbia legittimità, come meglio si dirà (cfr. tabella 2).

**Tabella 2** – Quadro sinottico degli accordi regionali stipulati ai sensi dell'art. 22 del d.l. n. 18/2020

Regione	Durata	Inizio	Fine	Procedure sindacali (durata)
Abruzzo	9 settimane	23/2/2020	31/8/2020	3 giorni
Basilicata	9 settimane	23/2/2020	23/8/2020	5 giorni
Calabria	9 settimane	23/2/2020	-----	5 giorni
Campania	9 settimane	23/2/2020	-----	-----
Emilia Romagna	13 settimane	23/2/2020	31/8/2020 (**)	-----
Friuli Venezia Giulia (*)	9 settimane	23/2/2020	-----	-----
Lazio	9 settimane	23/2/2020	-----	3 giorni
Liguria	9 settimane	23/2/2020	-----	-----
Lombardia	13 settimane	23/2/2020	31/8/2020 (**)	5 giorni (***)
Marche	9 settimane	23/2/2020	-----	2 giorni
Molise	9 settimane	23/2/2020	-----	5 giorni
Piemonte	9 settimane	23/2/2020	-----	7 giorni
Puglia	9 settimane	23/2/2020	23/8/2020	5 giorni
Sardegna	9 settimane	23/2/2020	23/8/2020	3 giorni
Sicilia	9 settimane	23/2/2020	-----	3 giorni
Toscana	9 settimane	23/2/2020	30/6/2020	3 giorni
Umbria	9 settimane	23/2/2020	30/6/2020	3 giorni
Valle d'Aosta	9 settimane	23/2/2020	-----	3 giorni
Veneto	13 settimane	23/2/2020	31/8/2020 (**)	-----
Trento	9 settimane	23/2/2020	31/8/2020	3 giorni

LACQUA, *Autonomia collettiva e mercato del lavoro. La contrattazione gestionale e di rinvio*, Giappichelli, 2005, p. 115; G. SANTORO-PASSARELLI, *I corsi, i ricorsi e i discorsi sul contratto collettivo di diritto comune*, in *ADL*, 2009, n. 4-5, I, pp. 970 ss.

Bolzano	9 settimane	23/2/2020	23/8/2020	-----
---------	-------------	-----------	-----------	-------

(\*) La Regione Friuli Venezia Giulia, il 25 maggio 2020, ha sottoscritto con le OO.SS. un nuovo accordo, per adeguarlo alle modifiche introdotte dalla l. n. 27/2020 di conversione e al d.l. n. 34/2020.

(\*\*) Le Regioni in questione sono state interessate da due provvedimenti legislativi, il d.l. n. 9/2020 e il d.l. n. 18/2020. Entrambi hanno istituito la Cassa in deroga ma con una durata e una misura differenti, tant'è che le prestazioni sono cumulabili. Infatti, la misura istituita dal d.l. n. 9/2020 aveva durata massima di un mese.

(\*\*\*) L'accordo stipulato in Lombardia prevede che le imprese che hanno già chiesto la Cassa in deroga ai sensi del d.l. n. 9/2020, rispettando il termine dei 5 giorni per la consultazione sindacale, non sono obbligate ad avviare nuovamente la procedura sindacale per accedere alla Cassa istituita dal d.l. n. 18/2020.

**Fonte:** [www.bollettinoadapt.it](http://www.bollettinoadapt.it)

Per quanto concerne le imprese che occupano più di cinque dipendenti, gli accordi prevedono che, per poter accedere alla cassa in deroga, il datore di lavoro debba sottoscrivere un accordo con le articolazioni territoriali o aziendali (RSA/RSU) delle organizzazioni sindacali comparativamente più rappresentative a livello nazionale<sup>(15)</sup>. Molti degli accordi regionali stipulati contengono un modello di accordo aziendale allegato<sup>(16)</sup> che il datore di lavoro, all'esito del confronto con le organizzazioni sindacali, deve compilare per trasmettere la richiesta di accesso alla cassa agli uffici regionali. In alcuni casi, è possibile reperire la modulistica sul sito dell'ente<sup>(17)</sup>. Si registra quindi la presenza di un sistema di contrattazione multilivello, dove l'accordo regionale funge da "normativa quadro" individuando i presupposti di legittimità della richiesta e i soggetti inclusi, mentre l'accordo aziendale rappresenterebbe la ratifica da parte delle organizzazioni sindacali circa la legittimità della richiesta avanzata dal datore di lavoro al sistema sociale pubblico. È in questa prospettiva che forse si spiega il coinvolgimento nel negoziato regionale anche delle confederazioni sindacali dei lavoratori in quanto gli accordi quadro rinviano, per poter completare l'*iter* di accesso alla Cassa, all'accordo aziendale, da stipulare con le organizzazioni di settore dei lavoratori comparativamente più rappresentative sul piano nazionale.

In quindici<sup>(18)</sup> dei ventuno accordi analizzati, è previsto che una volta che il datore di lavoro abbia informato le organizzazioni sindacali, anche conferendo mandato al-

<sup>(15)</sup> Cfr. accordi sindacali sottoscritti dalle regioni Abruzzo (art. 12), Calabria (art. 2), Basilicata (art. 6), Campania (art. 5), Emilia Romagna (art. 5), Friuli Venezia Giulia (art. 7), Lazio (art. 6), Liguria (art. 4), Lombardia (art. 5), Marche (articolo unico), Molise (art. 6), Puglia (art. 6), Sardegna (art. 5), Sicilia (articolo unico), Toscana (art. 5), Umbria (art. 6), Valle d'Aosta (art. 5), Veneto (art. 5), Bolzano (art. 5), Trento (art. 5).

<sup>(16)</sup> Si vedano, a titolo di esempio, gli accordi sindacali sottoscritti dalle regioni Abruzzo e Lombardia.

<sup>(17)</sup> Cfr. accordo sindacale sottoscritto dalla Regione Piemonte (art. 3).

<sup>(18)</sup> Cfr. accordi sindacali sottoscritti dalle regioni Abruzzo (art. 12), Calabria (art. 2), Basilicata (art. 6), Lazio (art. 5), Lombardia (art. 5), Marche (articolo unico), Molise (art. 6), Puglia (art. 6), Sardegna (art. 5), Sicilia (articolo unico), Toscana (art. 5), Umbria (art. 6), Valle d'Aosta (art. 5), Trento (art. 5).

la eventuale associazione datoriale alla quale aderisce <sup>(19)</sup>, dell'intenzione di procedere alla sospensione della produzione e di accedere alla cassa integrazione in deroga, la procedura sindacale deve concludersi entro il termine prescritto dall'accordo (cfr. tabella 2); in caso contrario, il datore di lavoro potrà presentare la domanda di accesso all'ammortizzatore sociale, dando prova di aver comunque informato le organizzazioni sindacali. Le parti stipulanti l'accordo nella Regione Piemonte hanno concordato di costituire una Commissione sindacale «che avrà il compito di completare le procedure avviate dai datori di lavoro e non concluse entro 7 giorni dalle organizzazioni sindacali di categoria, con lo scopo di verificare la sussistenza delle condizioni per ricorrere alla CIG in deroga» (art. 3).

Nei restanti cinque accordi <sup>(20)</sup>, invece, la consultazione sindacale non è sottoposta ad un termine decadenziale, per cui è necessario che l'azienda raggiunga un accordo con le organizzazioni sindacali per poter accedere alla cassa in deroga.

Non va trascurato il fatto che la procedura negoziale a livello aziendale istituita dagli accordi sindacali regionali comporti la riproposizione del problema della selezione degli interlocutori sindacali. Infatti, in alcuni accordi <sup>(21)</sup>, viene stabilito che a livello aziendale il datore di lavoro con più di cinque dipendenti debba stipulare l'accordo con le organizzazioni sindacali comparativamente più rappresentative sul piano nazionale; in altri casi con le sigle sindacali firmatarie dell'accordo quadro regionale <sup>(22)</sup>; in altri, ancora, con le organizzazioni sindacali di categoria <sup>(23)</sup>. Laddove si faccia riferimento alle organizzazioni sottoscrittrici l'accordo quadro o alle organizzazioni sindacali di categoria, non si pongono particolari problemi. Evidenti complicazioni si potrebbero avere nei casi in cui l'accordo quadro faccia genericamente riferimento alle organizzazioni sindacali comparativamente più rappresentative sul piano nazionale. Infatti, in questi casi, il datore di lavoro non potrà convocare, a scelta, una qualsiasi organizzazione firmataria dell'accordo ma tra quelle sottoscrittrici, quelle che sono comparativamente più rappresentative. Per poterle individuare, il datore di lavoro potrà avvalersi degli indici che, sovente, il diritto vivente e la prassi amministrativa utilizzano: numero di iscritti, numero di contratti sottoscritti, presenza nei diversi settori produttivi, ecc. In alternativa, al datore di lavoro non resta che convocare tutte le organizzazioni sindacali di settore aderenti alle confederazioni sindacali firmatarie dell'accordo quadro regionale.

Da non trascurare, inoltre, è la presenza, in alcuni accordi, della sottoscrizione da parte degli ordini professionali dei consulenti del lavoro e dei commercialisti <sup>(24)</sup>. L'adesione all'accordo è significativa se si tiene debitamente conto che i suddetti professionisti sono gli intermediari privilegiati tra le imprese e la pubblica ammini-

---

<sup>(19)</sup> Cfr. accordo sindacale sottoscritto dalla regione Friuli Venezia Giulia (art. 4).

<sup>(20)</sup> Cfr. accordi sindacali sottoscritti dalle regioni Campania (art. 5), Emilia Romagna (art. 5), Veneto (art. 5), Bolzano (art. 5) e Liguria (art. 5).

<sup>(21)</sup> Cfr. accordi sindacali sottoscritti dalle regioni Abruzzo (art. 12), Emilia Romagna (art. 5), Basilicata (art. 6), Friuli Venezia Giulia (art. 7), Piemonte (art. 3), Lazio (art. 6), Liguria (art. 4), Molise (art. 6), Puglia (art. 6), Sardegna (art. 5), Toscana (art. 5), Umbria (art. 6), Veneto (art. 5) e Trento (art. 5).

<sup>(22)</sup> Cfr. accordo sindacale sottoscritto dalla Regione Calabria (art. 2).

<sup>(23)</sup> Cfr. accordi sindacali sottoscritti dalle Regioni Marche (articolo unico), Campania (art. 5) e Valle d'Aosta (art. 5).

<sup>(24)</sup> Cfr. accordi sindacali sottoscritti dalle Regioni Abruzzo, Calabria, Liguria e Molise.

strazione. L'accordo del Friuli Venezia Giulia, invece, vede la sottoscrizione da parte degli enti bilaterali che, su delega delle associazioni sindacali costituenti, si occuperanno di gestire la procedura per la sottoscrizione degli accordi aziendali previsti come obbligatori dall'accordo regionale per l'accesso alla Cassa in deroga.

Abbiamo precedentemente accennato al fatto che alcune delle disposizioni contenute in alcuni accordi potrebbero essere ritenute di dubbia legittimità. Per sciogliere questo dubbio, è necessario partire dal dato letterale della norma di riferimento. L'art. 22, comma 1, ultimo periodo, prevede che l'accordo sindacale «non è richiesto per i datori di lavoro che occupano fino a cinque dipendenti né per i datori di lavoro che hanno chiuso l'attività in ottemperanza ai provvedimenti di urgenza emanati per far fronte all'emergenza epidemiologica da COVID-19». Tuttavia, diversi accordi sindacali sottoscritti dalle regioni <sup>(25)</sup> prevedono espressamente che anche le imprese con un numero di dipendenti inferiore a cinque devono comunque farsi carico di inviare un'informativa al sindacato prima di presentare la richiesta di accesso all'ammortizzatore in deroga. C'è da chiedersi cosa possa accadere all'impresa che anziché rispettare la disposizione dell'accordo, si conformi a quanto prescrive l'art. 22, comma 1, ultimo periodo e cioè presentare la richiesta di accesso alla cassa in deroga senza mettere a conoscenza il sindacato.

Per tentare di dare una risposta a questa casistica, a parere di chi scrive, potrebbe essere utile inquadrare la problematica nelle coordinate teoriche del recente orientamento giurisprudenziale che si è occupato nuovamente del rapporto tra legge e contratto collettivo. Come è noto, infatti, secondo la Corte di Cassazione laddove la legge non richiami l'accordo collettivo ad integrare/sostituire/derogare la legge, quest'ultima spiega i suoi effetti a prescindere dagli effetti interdittivi della disposizione contrattuale <sup>(26)</sup>. Adottando questa prospettiva analitica (e applicativa) della normativa, possiamo notare che nelle disposizioni di legge dedicate alla cassa in deroga non è riconosciuto all'autonomia collettiva il potere di disciplinare l'accesso alla misura per le imprese con meno di cinque dipendenti, essendo il suo intervento limitato ad altre casistiche.

La norma, quindi, non riconosce sul punto competenze normative alla fonte collettiva; pertanto, la clausola contrattuale che impone alle imprese che occupano fino a cinque dipendenti di inviare l'informativa al sindacato è da ritenersi priva di effetti. Questo approccio interpretativo, quindi, che si identifica nella tesi dottrinale della *inderogabilità bilaterale* della norma lavoristica, nega alla autonomia collettiva il diritto di escludere la produzione degli effetti legali previsti dalla norma quando, come nel caso di specie, il legislatore non abbia concesso espressamente questo potere <sup>(27)</sup>.

---

<sup>(25)</sup> Cfr. accordi sindacali sottoscritti dalle Regioni Abruzzo (art. 12), Basilicata (art. 6), Calabria (art. 2), Piemonte (art. 3), Marche (articolo unico), Puglia (art. 6), Sicilia (articolo unico), Veneto (art. 5) e Trento (art. 5).

<sup>(26)</sup> Basti ricordare le recenti sentenze in materia di lavoro intermittente o in materia di licenziamento per giustificato motivo soggettivo nell'ambito del contratto di lavoro in somministrazione; cfr. Cass. 13 novembre 2019, n. 29423, nonché Cass. 18 ottobre 2019, n. 26607.

<sup>(27)</sup> Cfr. A. MARESCA, *Modernizzazione del diritto del lavoro, tecniche normative e apporti dell'autonomia collettiva*, in AA.VV., *Diritto del lavoro. I nuovi problemi. L'omaggio dell'Accademia a Mattia Persiani*, Cedam, 2005, pp. 473 ss.; M. DELFINO, *Il lavoro part-time nella prospettiva comunitaria. Studio del principio volontaristico*, Jovene, 2008; R. ROMEI, *L'autonomia collettiva nella dottrina giuslavoristica: rileggendo Gaetano Vardaro*, in *DLRI*, 2011, n. 130, pp. 181 ss., spec. p. 198. In argomento, si veda anche A. ZOPPOLI, *Il declino*

Nell'ottica della teoria appena richiamata, la disposizione presente negli accordi che impone l'obbligo dell'invio dell'informativa anche alle imprese con meno di cinque dipendenti è destinata rimanere priva di efficacia. Pertanto, all'impresa non potrà essere eccepito il mancato rispetto di quanto pattuito nell'accordo, con la conseguenza che questa avrà diritto di accedere alla cassa integrazione anche senza aver inviato l'informativa.

### 3. I soggetti beneficiari definiti dagli accordi regionali

L'art. 22 del d.l. n. 18/2020 non definisce in modo dettagliato i destinatari del trattamento della cassa integrazione in deroga. La norma, infatti, si limita ad indicare, in modo generale ed astratto, come beneficiari della misura i «datori di lavoro del settore privato», inclusi quelli «agricoli, della pesca e del terzo settore» e gli «enti religiosi civilmente riconosciuti». Inoltre, la disposizione prevede che sono da ritenersi inclusi tutti i datori di lavoro «per i quali non trovino applicazione le tutele previste dalle vigenti disposizioni in materia di sospensione o riduzione di orario». Del tutto assenti i riferimenti alle tipologie contrattuali da includere e da escludere, diversamente da quanto il legislatore prescrive, ad esempio, agli artt. 1 e 2 del d.lgs. n. 148/2015. A dettagliare il campo di applicazione della norma che istituisce la misura integrativa in deroga soccorrono gli accordi sindacali stipulati dalle organizzazioni con le diverse regioni italiane. Dall'analisi delle disposizioni contrattuali dedicate alla definizione dei destinatari della misura, emerge un quadro frastagliato, che registra differenze di non scarso rilievo, sia sul piano teorico che pratico.

Tendenzialmente, tutti gli accordi <sup>(28)</sup> contemplano una clausola generale di apertura, che prevede l'applicazione della misura di sostegno al reddito in deroga a tutti i datori di lavoro che non sono coperti dagli ordinari strumenti di sostegno al reddito in caso di sospensione dell'attività produttiva, disciplinati dal d.lgs. n. 148/2015 e dagli artt. 19, 20 e 21 del d.l. n. 18/2020. In alcuni casi, è stato specificato che a poter accedere alla cassa in deroga possano essere anche quelle imprese che, benché già destinatarie di un determinato trattamento integrativo, ne siano rimaste private a causa dell'esaurimento dei fondi stanziati per gli ammortizzatori sociali c.d. ordinari <sup>(29)</sup> o beneficiarie di ammortizzatori non attivabili per le motivazioni connesse

---

*dell'inderogabilità?*, in *DLM*, 2013, n. 1, pp. 53 ss., spec. p. 92. Per alcuni rilievi critici sulla teoria dell'inderogabilità bilaterale, si veda G. CENTAMORE, *Legge e autonomia collettiva: una critica della dottrina dell'inderogabilità bilaterale*, in *LD*, 2015, n. 3, pp. 494 ss.

<sup>(28)</sup> Cfr. accordi sindacali stipulati dalle seguenti Regioni: Friuli Venezia Giulia (art. 1), Basilicata (art. 2), Emilia Romagna (art. 1), Abruzzo (art. 1), Calabria (art. 1), Campania (art. 1), Lazio (art. 2), Sicilia (articolo unico), Umbria (art. 3), Toscana (art. 1), Lombardia (art. 2), Molise (art. 2), Sardegna (art. 2), Liguria (art. 1), Marche (articolo unico), Puglia (art. 2), Piemonte (art. 2), Valle d'Aosta (artt. 2 e 4), Veneto (art. 1), Provincia autonomia di Trento (art. 1) e Provincia autonoma di Bolzano (art. 1).

<sup>(29)</sup> Cfr. accordi sindacali stipulati dalle Regioni Liguria (art. 1), Marche (articolo unico), Molise (art. 2), Emilia Romagna (art. 1), Calabria (art. 1). Gli accordi sottoscritti dalle Regioni Lombardia (art. 2) e Sardegna (art. 2) specificano che, per poter accedere alla cassa in deroga, devono esaurirsi anche i fondi di cui all'art. 27 del d.lgs. n. 148/2015, qualora l'impresa istante ne abbia diritto.

all'attuale situazione emergenziale <sup>(30)</sup>. In alcuni accordi, le organizzazioni sindacali hanno incluso gli studi professionali, anche in forma associata o di società tra professionisti (STP) e le associazioni anche non riconosciute <sup>(31)</sup>, nonché le associazioni di categoria <sup>(32)</sup> e le fondazioni <sup>(33)</sup>. L'esclusione dei datori di lavoro domestici, sebbene espressamente prevista dall'art. 22, comma 2, è richiamata solo in alcuni accordi <sup>(34)</sup>.

Altri accordi contengono disposizioni più dettagliate. Ad esempio, l'accordo sottoscritto in Friuli Venezia Giulia specifica che i beneficiari non devono essere titolari di pensione di vecchiaia; nell'accordo sottoscritto dalla Regione Umbria viene specificato che la cassa in deroga è riconosciuta anche alle imprese con sede legale fuori da territorio regionale ma che hanno unità produttive o sedi operative <sup>(35)</sup> nella regione. Anche gli accordi sindacali sottoscritti dalla Regione Lombardia, dalla Regione Molise e dalla Regione Valle d'Aosta prevedono che la misura possa essere riconosciuta, qualora sussistano gravi pregiudizi derivanti dalla sospensione dell'attività, anche alle imprese che abbiano sede nel territorio regionale ma titolari di unità produttive o sedi operative in altra parte del territorio nazionale <sup>(36)</sup>. La specificazione aiuta a chiarire le tante situazioni di incertezza, verificatesi per quelle imprese impe-

---

<sup>(30)</sup> Cfr. accordi sindacali delle Regioni Marche (articolo unico) e Lazio (art. 2). Il riferimento è ai datori di lavoro che hanno diritto solo alla CIGS che, come noto, non contempla tra le causali quella dell'evento oggettivamente non evitabile e quindi non imputabile alle parti del rapporto di lavoro (cfr. artt. 11 e 20, d.lgs. n. 148/2015). Anche gli accordi sottoscritti dalle Regioni Lombardia (art. 2) e Sardegna (art. 2) prevedono una clausola simile. Sul punto, si veda G. PIGLIARARMI, S. SPATTINI, *Emergenza COVID-19: incertezze sull'applicazione della Cassa in deroga alle imprese commerciali con più di 50 dipendenti*, in *Boll. ADAPT*, 2020, n. 13.

<sup>(31)</sup> Cfr. accordi regionali sottoscritti dalle Regioni Calabria (art. 1), Basilicata (art. 2) e Sardegna (art. 2).

<sup>(32)</sup> Cfr. accordo sottoscritto dalla Regione Basilicata (art. 2).

<sup>(33)</sup> Cfr. accordo sottoscritto dalla Regione Sardegna (art. 2).

<sup>(34)</sup> Cfr. accordi sindacali sottoscritti dalle Regioni Campania (art. 1), Emilia Romagna (art. 1), Friuli Venezia Giulia (art. 1), Lombardia (art. 2), Marche (articolo unico), Bolzano (art. 1), Trento (art. 1) e Puglia (art. 4).

<sup>(35)</sup> Sebbene la circ. Inps n. 47/2020, cit., preveda che il trattamento di cassa in deroga venga riconosciuto all'unità produttiva, la circ. Min. lav. 8 aprile 2020, n. 8, ha chiarito che i trattamenti di integrazione salariale sono da riconoscere tanto alle unità produttive che alle unità operative delle imprese. Ed è forse questa la ragione per la quale, sovente, gli accordi sindacali richiamano entrambe, con l'obiettivo di assicurare la massima estensione della misura, onde evitare che gruppi di lavoratori non aventi le caratteristiche dell'unità produttiva, ne restino esclusi. Tra i due concetti è stata tracciata una distinzione dall'Inps, che ha un'importante ricaduta pratica. Mentre l'unità produttiva è rappresentata dallo stabilimento o dalla struttura finalizzata alla produzione di beni o all'erogazione di servizi (caratterizzata, peraltro, da ulteriori requisiti), per unità operativa, si intende il luogo dove si svolge stabilmente l'attività lavorativa di uno o più dipendenti (cfr. circ. Inps 31 dicembre 2010, n. 172) ovvero la sezione produttiva aziendale (anche un gruppo di lavoratori) avente caratteristiche di omogeneità (mess. Inps 31 marzo 2017, n. 1444).

<sup>(36)</sup> L'accordo sindacale sottoscritto dalla Regione Valle d'Aosta specifica che per avere diritto alla cassa in deroga, l'impresa con unità produttive e sedi operative in altre regioni non deve già godere del trattamento integrativo in deroga concesso eventualmente dalla regione in cui opera l'unità produttiva o la sede operativa (art. 2). Nell'accordo sottoscritto dalla Regione Emilia Romagna (art. 1) è previsto che la cassa in deroga venga riconosciuta anche ai lavoratori subordinati che hanno subito restrizioni di carattere sanitario residenti in regione ma assunti presso aziende fuori dal territorio regionale.

gnate a gestire presidi di lavoro in diversi territori. Non lascia spazio, invece, a dubbi il tenore letterale dell'accordo sottoscritto dalla Regione Sardegna: accedono alla cassa in deroga solo le imprese titolari di unità produttive e di sedi operative situate sull'isola <sup>(37)</sup>.

Sotto il profilo dei requisiti soggettivi dei lavoratori interessati dalla misura, alcuni accordi prevedono espressamente che destinatari della misura sono i lavoratori assunti con contratto di lavoro subordinato a tempo indeterminato <sup>(38)</sup>; altri specificano ulteriormente che per accedere alla cassa in deroga non sono richiesti i requisiti di cui all'art. 1, comma 2, del d.lgs. n. 148/2015 <sup>(39)</sup>, ovvero i novanta giorni di anzianità lavorativa già maturati al giorno di presentazione della domanda da parte dell'impresa. Questa specificazione non è aggiuntiva ma richiama quanto disposto dall'art. 1, comma 2, nel secondo periodo, laddove si precisa che l'anzianità di novanta giorni «non è necessaria per le domande relative a trattamenti ordinari di integrazione salariale per eventi oggettivamente non evitabili». Infatti, la diffusione del Covid-19 è pacificamente ricondotta a questa tipologia di evento.

Nella maggioranza dei casi, gli accordi specificano che hanno diritto all'accesso alla cassa in deroga i lavoratori con qualifica di operai, impiegati, quadri, soci di cooperativa con lavoro subordinato e apprendisti <sup>(40)</sup>. L'accordo della Regione Piemonte, nel definire il campo di applicazione, esclude i dirigenti <sup>(41)</sup> mentre include tutte le imprese che operano in settori non dotati di specifici sistemi di ammortizzatori sociali quali i Fondi di Solidarietà Bilaterali.

Per quanto concerne i lavoratori somministrati, dall'analisi degli accordi emerge che in alcuni territori <sup>(42)</sup> questi accedono alla cassa in deroga solo nel caso in cui il Fondo bilaterale alternativo di cui all'art. 27 del d.lgs. n. 148/2015 (FIS) abbia terminato le risorse; in altri territori, invece, l'accesso alla cassa in deroga o al FIS è subordinato alla presentazione della domanda da parte dell'agenzia (e non dell'utilizzatore) e al fatto che anche tutti i lavoratori dell'unità produttiva o sede operativa dove presta la propria attività il lavoratore somministrato si trovino soggetti alla sospensione dal lavoro e quindi beneficiari della misura di sostegno al reddito <sup>(43)</sup>.

<sup>(37)</sup> Anche l'accordo sottoscritto dalla Regione Abruzzo si esprime in tal senso (art. 1).

<sup>(38)</sup> Cfr. accordi sindacali sottoscritti dalle Regioni Friuli Venezia Giulia (art. 2), Basilicata (art. 3), Emilia Romagna (art. 4), Marche (articolo unico) e Puglia (art. 3).

<sup>(39)</sup> Cfr. accordi sindacali sottoscritti dalle Regioni Friuli Venezia Giulia (art. 2) e Liguria (art. 2).

<sup>(40)</sup> Cfr. accordi sindacali sottoscritti dalle Regioni Valle d'Aosta (art. 3), Friuli Venezia Giulia (art. 2), Basilicata (art. 3), Molise (art. 3), Lombardia (art. 3), Umbria (art. 4), Veneto (art. 3), Emilia Romagna (art. 4), Piemonte (art. 2), Liguria (art. 2), Sardegna (art. 2), Lazio (art. 3), Puglia (art. 3), Calabria (art. 6), Marche (articolo unico) e Provincia autonoma di Bolzano (art. 4). L'accordo sindacale della Regione Puglia specifica che «nell'ipotesi in cui in organico vi siano lavoratori non apprendisti la sospensione non può essere riferita ai soli apprendisti» (art. 3), mentre nell'accordo della Regione Piemonte (art. 2) viene specificato che la tutela di sostegno al reddito copre tutte e tre le tipologie di apprendistato previste dalla normativa vigente.

<sup>(41)</sup> Anche l'accordo sottoscritto dalla Regione Puglia esclude i dirigenti dal trattamento (cfr. art. 4).

<sup>(42)</sup> Cfr. accordi sindacali sottoscritti dalle Regioni Valle d'Aosta (art. 3), Friuli Venezia Giulia (artt. 2 e 11), Basilicata (art. 3), Molise (art. 3), Lombardia (art. 3), Umbria (art. 4), Veneto (art. 3) e Lazio (art. 3).

<sup>(43)</sup> Cfr. accordi sindacali sottoscritti dalle Regioni Emilia Romagna (art. 4), Piemonte (art. 2), Provincia autonoma di Bolzano (art. 4), Liguria (art. 2), Sardegna (art. 2), Calabria (art. 6) e Lazio (art. 3).

Rari sono i casi in cui l'accordo sindacale fornisca precise indicazioni in relazione ai rapporti di lavoro part-time, che sono da ritenersi inclusi proporzionalmente alle ore lavorate. L'accordo sottoscritto dalla Regione Sardegna, in particolare, include i lavoratori a orario ridotto, anche in regime di part-time verticale rispetto alla sosta contrattualmente prevista, qualora questo venga sospeso o ulteriormente limitato, in misura proporzionata alla prestazione.

Non in tutti gli accordi, infine, hanno previsto espressamente il diritto del datore di lavoro subentrante, a seguito di un cambio appalto o trasferimento del ramo d'azienda *ex art. 2112 c.c.*, ad accedere alla cassa in deroga <sup>(44)</sup>.

### 3.1. Alcune casistiche di rilievo: il lavoro a tempo determinato

Di rilievo, invece, è la disciplina dettata dagli accordi in materia di lavoro a tempo determinato. La maggior parte di essi specifica che il lavoratore a termine può rientrare tra i soggetti beneficiari della cassa in deroga ma il rapporto deve essere in corso alla data del 23 febbraio 2020 e la durata del trattamento non può eccedere la durata del rapporto di lavoro <sup>(45)</sup>. In un solo caso, invece, le parti sociali hanno incluso i lavoratori a tempo determinato senza specificare che la durata del trattamento sia connessa alla durata del contratto <sup>(46)</sup>. Altri accordi, invece, oltre a stabilire che l'erogazione del trattamento è temporalmente legata alla durata del rapporto, specificano anche che non si terrà conto delle eventuali proroghe dello stesso <sup>(47)</sup>. Pertanto, qualora le imprese dovessero prorogare il contratto a termine (in qualche caso, con l'evidente scopo di garantire al lavoratore un ulteriore periodo di sostegno al reddito oltre la durata del primo contratto stipulato) il dipendente non rientrerà – per il periodo connesso alla durata della proroga – tra i soggetti beneficiari; con l'evidente conseguenza che dovrà essere il datore di lavoro a garantire il trattamento retributivo. Questa specifica è il riflesso di quanto già dispone il legislatore all'art. 20 del d.lgs. n. 81/2015, laddove esclude «l'apposizione di un termine alla durata di un contratto di lavoro subordinato [...] presso unità produttive nelle quali sono operanti una sospensione del lavoro o una riduzione dell'orario in regime di cassa integrazione guadagni, che interessano lavoratori adibiti alle mansioni cui si riferisce il contratto a tempo determinato». Tuttavia, in alcuni casi, le organizzazioni sindacali hanno negoziato un'eccezione a questa regola generale. Infatti, per le imprese che operano in Puglia e in Sardegna sarà possibile prorogare i contratti a termine di quei lavoratori assunti per sostituire altri lavoratori con diritto alla conservazione del posto (trattasi delle c.d. esigenze sostitutive di cui all'art. 19, comma 1, lett. *a*, del d.lgs. n. 81/2015). L'accordo sindacale stipulato dalla Valle d'Aosta, invece, prevede che il lavoratore assunto con un contratto a termine potrà continuare a godere del soste-

---

<sup>(44)</sup> Questa specificazione, infatti, è presente solo negli accordi sottoscritti dalle Regioni Emilia Romagna (art. 1), Sicilia (art. 3) e Valle d'Aosta (art. 4).

<sup>(45)</sup> Cfr. accordi sindacali sottoscritti dalle Regioni Friuli Venezia Giulia (art. 2), Piemonte (art. 2), Umbria (art. 4), Basilicata (art. 3), Bolzano (art. 4), Lombardia (art. 3), Emilia Romagna (art. 4), Lazio (art. 3), Liguria (art. 2) e Valle d'Aosta (art. 3).

<sup>(46)</sup> Cfr. accordo sindacale sottoscritto dalla Regione Marche (articolo unico).

<sup>(47)</sup> Cfr. accordi sindacali sottoscritti dalle Regioni Puglia (art. 3), Campania (art. 4) e Calabria (art. 6).

gno al reddito solo nel caso in cui il contratto sia trasformato a tempo indeterminato, anche successivamente alla data del 23 febbraio 2020 <sup>(48)</sup>.

### 3.2. *Segue: il lavoro intermittente*

Diversi accordi si sono occupati anche di fornire indicazioni circa la copertura della cassa in deroga anche per quelle tipologie contrattuali che, sebbene facciano parte dell'ampio genere del lavoro subordinato a tempo indeterminato quale forma comune del rapporto di lavoro, si caratterizzano per alcune peculiarità. Gli accordi sindacali sottoscritti in Abruzzo e in Friuli Venezia Giulia prevedono espressamente che ad essere inclusi nella misura sono anche i lavoratori a domicilio in monocommitenza <sup>(49)</sup>. Per quanto concerne il lavoro intermittente, invece, alcuni accordi, sulla base di quanto già previsto dalla circolare dell'Inps n. 41 del 13 marzo 2006, richiamata anche dalla recente circolare del 28 marzo 2020, n. 47, hanno incluso tra i soggetti beneficiari i lavoratori a chiamata nei limiti delle giornate di lavoro concretamente effettuate secondo la media dei dodici mesi precedenti <sup>(50)</sup>; in altri casi, invece, sono state conteggiate le giornate di lavoro concretamente effettuate secondo la media dei tre mesi precedenti <sup>(51)</sup>; unico è il caso dell'accordo sindacale, sottoscritto dalla regione Umbria, che considera la media delle nove settimane precedenti. L'accordo della Regione Sardegna, invece, si limita a prevedere che saranno garantiti dalla misura di sostegno al reddito *ex art. 22*, d.l. n. 18/2020, solo i lavoratori a chiamata le cui giornate di lavoro sono state previste ma non effettuate.

**Tabella 3** – Quadro sinottico degli accordi regionali stipulati ai sensi dell'art. 22 del d.l. n. 18/2020 in materia di lavoro intermittente

Regione	Durata
Abruzzo	-----
Basilicata	-----
Calabria	-----
Campania	-----
Emilia Romagna	3 mesi
Friuli Venezia Giulia	12 settimane
Lazio	-----

<sup>(48)</sup> Cfr. art. 3 dell'accordo sindacale.

<sup>(49)</sup> Cfr. accordi sindacali delle Regioni Abruzzo (art. 4) e Friuli Venezia Giulia (art. 2).

<sup>(50)</sup> Cfr. accordi sindacali sottoscritti dalle Regioni Friuli Venezia Giulia (art. 2), Abruzzo (art. 4), Lombardia (art. 3), Piemonte (art. 2), Provincia autonoma di Bolzano (art. 4) e Provincia autonoma di Trento (art. 4).

<sup>(51)</sup> Cfr. accordi sindacali sottoscritti dalle Regioni Basilicata (art. 3), Emilia Romagna (art. 4), Liguria (art. 2), Marche (articolo unico), Lazio (art. 3) e Valle d'Aosta (art. 3).

Liguria	3 mesi
Lombardia	-----
Marche	3 mesi
Molise	-----
Piemonte	Da 3 a 12 mesi
Puglia	12 mesi
Sardegna	Nei limiti previsti dal contratto
Sicilia	-----
Toscana	-----
Umbria	9 settimane
Valle d'Aosta	3 mesi
Veneto	-----
Trento	12 mesi
Bolzano	12 mesi

Fonte: [www.bollettinoadapt.it](http://www.bollettinoadapt.it)

### 3.3. **Segue: l'intervento dell'autonomia collettiva a sostegno delle imprese artigiane. Il caso della Regione Sardegna**

L'art. 19, comma 6, del d.l. n. 18/2020 ha disposto che i fondi «di cui all'articolo 27 del decreto legislativo 14 settembre 2015, n. 148 garantiscono l'erogazione dell'assegno ordinario di cui al comma 1 con le medesime modalità» prescritte per le imprese che hanno diritto di accesso alla Cassa integrazione guadagni ordinaria (CIGO) con causale "Covid-19". Il legislatore, quindi, ha finanziato con risorse pubbliche anche il Fondo di solidarietà bilaterale per l'artigianato (FSBA)<sup>(52)</sup>, quale espressione del consolidato sistema di bilateralità del settore, per sostenere economicamente i lavoratori delle imprese artigiane nella fase di sospensione della produzione.

In base alla legislazione ordinaria (art. 27, d.lgs. n. 148/2015), le imprese artigiane possono accedere esclusivamente a questo fondo previa iscrizione e versamento della contribuzione, poiché trattasi di un fondo negoziale, istituito da soggetti privati. Il sistema di ammortizzatori sociali posto a presidio delle imprese artigiane trascina

---

<sup>(52)</sup> Il fondo è stato istituito, in attuazione dell'art. 3, comma 14, della l. n. 92/2012 (c.d. riforma Fornero) e dell'art. 27 del d.lgs. n. 148/2015, dalle confederazioni datoriali Confartigianato, Cna, Clai, Casartigiani e dalle organizzazioni sindacali Cgil, Cisl e Uil.

con sé un «dibattito mai sopito» consistente nella «accettazione o meno della possibilità che interessi pubblici, quali quelli ad una tutela del reddito in costanza di rapporto di lavoro, vengano soddisfatti attraverso strumenti essenzialmente privatistici, quali i fondi negoziali»<sup>(53)</sup>; strumenti, questi ultimi, che richiedono un vincolo di natura contrattuale per poter spiegare determinati effetti. In ragione di questa caratteristica, nella fase emergenziale, tante imprese del settore si sono viste rigettare la richiesta di accesso al fondo. La mancata erogazione della tutela è dipesa dal fatto che diverse imprese artigiane, vuoi per l'applicazione di un diverso contratto collettivo (talvolta pirata), vuoi per l'adesione ad un sistema contrattual-collettivo diverso da quello rappresentato da Confartigianato, non risultavano in possesso della regolare iscrizione e della relativa contribuzione<sup>(54)</sup>. Peraltro, ad aggravare la posizione di questa si aggiunge la circostanza che gli accordi quadro regionali hanno, nella maggior parte dei casi, previsto che solo nel caso in cui fosse esaurita la capienza di FSBA, sarebbe stato possibile per le imprese artigiane, in via del tutto residuale, accedere alla Cassa in deroga di cui all'art. 22 del decreto cura Italia. La conseguenza di queste due varianti è intuibile: sono state molte le imprese che hanno dovuto regolarizzare la propria posizione contributiva con il fondo FSBA o cercare soluzioni alternative.

In Sardegna, l'accordo quadro regionale si è fatto carico di gestire l'anomalia di sistema, derivante da una mancata conformità delle imprese all'indicazione legislativa, volta a promuovere, in modo condizionato, l'adesione a determinati sistemi contrattuali. L'art. 10 dell'accordo quadro regionale, infatti, prevede che «nel caso di imprese artigiane non aderenti o morose al Fondo di Solidarietà Bilaterale dell'Artigianato, e quindi impossibilitate per mancanza di requisito soggettivo ad accedere all'assegno ordinario per i propri dipendenti in caso di sospensione o riduzione dell'attività lavorativa, la Regione Autonoma della Sardegna si impegna [...] a istituire uno specifico finanziamento [...] finalizzato a consentire a tali imprese di regolarizzare la propria iscrizione al suddetto Fondo e avere così accesso ai trattamenti di sostegno al reddito per i dipendenti». Le organizzazioni sindacali, quindi, sono riuscite a negoziare un ulteriore stanziamento di fondi per sostenere i costi d'iscrizione di tutte quelle imprese artigiane che non avevano aderito al fondo alternativo (FSBA) di cui all'art. 27 del d.lgs. n. 148/2015. Infatti, il Consiglio dell'FSBA ha deliberato che «ancorché obbligate per legge, [le imprese non iscritte] possono accedere immediatamente alla prestazione regolarizzando la contribuzione (per un massimo di 36 mesi)» riservandosi la possibilità di valutare anche eventuali «richieste di rateizzazione»<sup>(55)</sup>. Le risorse economiche stanziare dalla Regione Sardegna sono state destinate a sostenere proprio le imprese che, sprovviste di iscrizione e quindi anzianità contributiva, non hanno potuto accedere agli ammortizzatori sociali di settore in modo diretto.

---

<sup>(53)</sup> S. RENGA, *La "riforma" degli ammortizzatori sociali*, in *LD*, 2012, n. 3-4, p. 632. Sul punto si veda anche M. CINELLI, *Previdenza pubblica e previdenza complementare nel sistema costituzionale*, in G. FERRARO (a cura di), *La previdenza complementare nella riforma del Welfare*, Giuffrè, 2000, tomo I; R. PESSI, *La previdenza complementare*, Cedam, 1999.

<sup>(54)</sup> Le domande rigettate sono state poi impugnate in sede giudiziaria, facendo maturare un contenzioso sostenuto anche da alcune sigle sindacali e associazioni minori (questo aspetto sarà ampiamente ripreso al § 6).

<sup>(55)</sup> Circ. Confartigianato 23 marzo 2020, prot. n. 365.

Questa misura economica straordinaria non è stata prevista unicamente per condurre in regolarità una parte delle imprese artigiane non facenti parte del sistema bilaterale di FSBA richiamato dal legislatore all'art. 27 del d.lgs. n. 148/2015. Al contrario, nella seconda parte dell'art. 10 dell'accordo, le parti hanno specificato che «allo scopo di assicurare omogeneità di trattamento a tutti i lavoratori destinatari di misure di sostegno al reddito a causa di quest'emergenza sanitaria» hanno assegnato «identica forma di finanziamento di cui ai commi precedenti alle imprese aderenti ad altri Fondi regionali Bilaterali di Solidarietà di settore che lo richiedessero per lo stesso motivo».

Le risorse stanziare hanno avuto come obiettivo non quello di offrire una tutela diretta ai lavoratori durante il periodo di sospensione delle attività ma quello di porre le imprese del settore in uno stato di regolarità contributiva quale presupposto per accedere alla tutela prescritta dalla legge.

#### **4. La contrattazione aziendale per l'accesso agli ammortizzatori sociali**

Come già rilevato, sul rinvio disposto dall'art. 22 del d.l. n. 18/2020 all'autonomia collettiva si è strutturato un sistema di contrattazione multilivello. Infatti, l'accordo regionale funge da “normativa quadro”, individuando i presupposti di legittimità per la richiesta della Cassa in deroga, i soggetti beneficiari e la procedura da ottemperare (cfr. § 2). Tuttavia, anche la negoziazione aziendale ha assunto un ruolo rilevante. Infatti, questa, oltre a rappresentare la ratifica da parte delle organizzazioni sindacali circa la legittimità della richiesta avanzata dal datore di lavoro, si è posta anche come strumento per gestire, laddove possibile <sup>(56)</sup>, la tardività delle risposte del sistema pubblico sociale.

In merito alla Cassa in deroga, l'accordo aziendale è figlio di una disposizione contenuta negli accordi sindacali stipulati dalle regioni. Infatti, sono questi ultimi a prevedere «l'eventuale necessità dell'accordo in sede aziendale o, per altro verso, la possibilità di fare l'istanza di accesso alle prestazioni CIGD dopo aver solo esperito la procedura sindacale» <sup>(57)</sup>. D'altro canto, «l'accordo quadro potrebbe tranquillamente prevedere che non è necessario né accordo né preventiva procedura di informazione» <sup>(58)</sup>. Per quanto concerne, invece, l'assegno ordinario, l'art. 19, comma 2, del d.l. n. 18/2020 prevede il negoziato aziendale come momento di confronto eventuale e non obbligatorio giacché se le organizzazioni sindacali non manifestano interesse a negoziare un accordo dopo aver ricevuto l'informativa dal datore di lavoro, trascorso un determinato lasso di tempo, l'impresa potrà presentare istanza per accedere al trattamento.

---

<sup>(56)</sup> Il settore della ristorazione collettiva, tutelato dal FIS (Fondo di integrazione salariale), è stato esposto a rilevanti criticità in quanto da un lato il fondo di competenza tarda con l'erogazione dei trattamenti; dall'altra, le imprese si sono trovate travolte da una crisi di liquidità che non ha permesso loro di poter ricorrere alla negoziazione per l'erogazione di un anticipo del trattamento integrativo salariale. Questa circostanza ha condotto i sindacati di settore a rivendicare, in vista del rinnovo del CCNL, la sottoscrizione di una clausola che imponga alle imprese, in casi di emergenza, di anticipare il trattamento di integrazione salariale.

<sup>(57)</sup> M. MARAZZA, *op. cit.*

<sup>(58)</sup> *Ibidem.*

Per quanto concerne i contenuti, invece, le casistiche analizzate mostrano come l'accordo aziendale non si presenta solo come adempimento burocratico ma riviste una funzione talvolta di controllo dell'equilibrio del sistema finanziario, talaltra di tutela per i lavoratori (cfr. tabella 4).

**Tabella 4** – Quadro sinottico degli accordi aziendali stipulati per la gestione degli ammortizzatori sociali previsti dal d.l. n. 18/2020

Azienda	Decorrenza	Ammortizzatore	Utilizzo preventivo di ferie e ROL	Tutele aggiuntive
A2A	2/4/2020	Assegno ordinario		Verrà garantito l'anticipo e l'integrazione al 92% del salario lordo su tutte le voci continuative della busta paga, i riconoscimenti dei ratei di 13 <sup>a</sup> e 14 <sup>a</sup> mensilità, per i turnisti il riconoscimento delle indennità continuative e di una percentuale del turno non fatto
Bricoman	23/3/2020	Cassa in deroga	-----	
Cosmopol	23/2/2020	Cassa in deroga	Obbligo smaltire ferie maturate entro il 31/12/2019	Anticipo ratei 13 <sup>a</sup> e 14 <sup>a</sup> e/o TFR
Gucci Garden	12/3/2020	Assegno ordinario	Obbligo smaltire ferie maturate entro il 31/12/2019	La società integra il valore dell'assegno ordinario fino al 100% della retribuzione
H&M	23/2/2020	Cassa in deroga	Facoltà di smaltire ferie maturate fino alla data di decorrenza	La società integra il trattamento economico fino all'80% della retribuzione. È prevista l'anticipazione dei ratei di 13 <sup>a</sup> e 14 <sup>a</sup> e/o TFR
Herno S.p.A.	8/4/2020	Assegno ordinario	-----	Anticipazione del trattamento a carico dell'azienda
Hexagon	-----	Cassa in deroga	-----	La società integra il trattamento economico fino all'80%

				della retribuzione
Ikea	12/3/2020	Cassa in deroga	Obbligo di smaltire una settimana di ferie maturate entro il 31/12/2019 e facoltà di richiedere 4 giornate lavorative di ROL	La società integra il trattamento economico fino al 100% della retribuzione limitatamente al 12 aprile 2020. È prevista l'anticipazione dei ratei di 13 <sup>a</sup> e 14 <sup>a</sup> e/o TFR
Mondadori	12/3/2020	Cassa in deroga	-----	Riapertura graduale prevista dal 14 aprile 2020
Percassi Management	-----	Assegno ordinario	-----	La società integra il trattamento economico fino all'80% della retribuzione
Prénatal	23/2/2020	Cassa in deroga	Obbligo di smaltire ferie maturate entro il 31/12/2019	Prestito concesso di 700 euro ai lavoratori full-time; prestito di 400 euro ai lavoratori part-time. Riapertura graduale prevista dal 14 aprile 2020
Ri.Gom.ma S.r.l.	14/4/2020	Cassa in deroga	-----	Durante il periodo di sospensione, assicurata la maturazione dei ratei delle mensilità aggiuntive, delle ferie e dei permessi
Salmoiraghi & Viganò	16/3/2020	Cassa in deroga	Obbligo di smaltire ferie maturate entro il 29/2/2020	È prevista la rotazione dei lavoratori da allocare in Cassa
Saspi	1/4/2020	Assegno ordinario	-----	Il datore di lavoro anticiperà le prestazioni alle naturali scadenze del periodo di paga
Scarpe&Scarpe (*)	12/3/2020	Cassa in deroga	-----	-----
Sodexo	2/3/2020	Assegno ordinario	-----	È prevista la rotazione dei lavoratori da allocare in Cassa
Stradivarius	11/3/2020	Cassa in deroga	Facoltà di smaltire le ferie maturate entro il	La società integra il trattamento economico fino al 100%

			31/12/2019	della retribuzione limitata al 12 aprile 2020. È prevista l'anticipazione dei ratei di 13 <sup>a</sup> e 14 <sup>a</sup> e/o TFR
Stella McCartney S.r.l.	7/4/2020	Assegno ordinario	-----	Anticipazione del trattamento a carico dell'azienda
Steris S.p.A.	1/4/2020	Assegno ordinario	-----	Anticipazione del trattamento a carico dell'azienda; durante il periodo di sospensione, assicurata la maturazione dei ratei delle mensilità aggiuntive, delle ferie e dei permessi; integrazione al 100% della differenza tra l'indennità riconosciuta dall'Inps e la retribuzione mensile del CCNL
WWF	1/4/2020	Assegno ordinario	Riconoscimento di 2 giorni di ferie in aggiunta a quelli spettanti per l'anno 2020	La società riconoscerà il TKT giornaliero per tutti i giorni lavorati nel mese di aprile indipendentemente dalle ore di lavoro effettuate
Whirlpool	21/3/2020	Assegno ordinario	-----	Anticipazione del trattamento di CIGO, garanzia della rotazione dei lavoratori, pagamento dei ratei maturati durante tutto il periodo di sospensione

(\*) In questo caso è stato richiesto il concordato preventivo.

**Fonte:** [www.bollettinoadapt.it](http://www.bollettinoadapt.it)

Sotto il primo profilo, gli accordi aziendali analizzati prevedono l'obbligo, prima di accedere al trattamento di integrazione salariale, di smaltire le ferie e le ore di permesso pregresse. Questa prassi, sebbene non univoca <sup>(59)</sup>, risponderebbe

<sup>(59)</sup> La questione è controversa. Infatti, mentre in alcuni casi è stato osservato che per accedere agli ammortizzatori sociali non è obbligatorio smaltire prima le ferie pregresse (cfr. circ. Inps 15 set-

all'obiettivo di garantire un graduale accesso al sistema degli ammortizzatori sociali. Come ha avuto modo di osservare la giurisprudenza in merito, sebbene non sussista una norma che imponga questo obbligo, vi è una prassi che imporrebbe il «previo smaltimento delle ferie riferibili all'anno precedente alla domanda, e considera condizione preferenziale l'esaurimento di quelle proprie dell'anno in corso» quale espressione del dovere di solidarietà, che si concretizza nella scelta di «posporre sempre e comunque le esigenze di salvaguardia delle risorse pubbliche (che, come l'attualità insegna, non sono affatto illimitate) all'interesse dell'individuo a scegliere a proprio piacimento quando fruire di ogni singolo giorno di ferie, o magari a monetizzare le ferie eccedenti il periodo minimo garantito – e questo, anche nei casi in cui esistano circostanze che costringano alla sospensione o alla riduzione dell'attività lavorativa nell'azienda»<sup>(60)</sup>.

Per quanto concerne il profilo di tutela dei lavoratori, invece, il negoziato aziendale si pone come strumento di tutela per tamponare le gravi mancanze del sistema pubblico, rappresentate ad esempio dai ritardi dei pagamenti del trattamento. Infatti, alcuni accordi riconoscono o l'anticipo del trattamento oppure l'anticipazione dei ratei delle mensilità aggiuntive, nell'attesa che gli enti preposti riconoscano il trattamento integrativo ai lavoratori.

## **5. Il ruolo della contrattazione collettiva nell'erogazione delle prestazioni da parte dei Fondi di solidarietà bilaterali**

L'art. 19 del d.l. n. 18/2020 disciplina in modo speciale e emergenziale il ricorso a misure ordinarie di sostegno al reddito a causa della sospensione o riduzione dell'attività lavorativa per eventi riconducibili all'emergenza epidemiologica da Covid-19, individuandone una causale specifica ed eccezionale<sup>(61)</sup>, denominata “emergenza Covid-19”<sup>(62)</sup>. Rientrano tra tali misure ordinarie di sostegno al reddito, non soltanto il trattamento ordinario di integrazione salariale di cui al Capo II del d.lgs. n. 148/2015, ma anche l'assegno ordinario erogato dalle diverse tipologie di fondi di solidarietà di cui agli artt. 26, 27, 29 e 40 del medesimo decreto.

Privilegiando l'approccio analitico prescelto per questo studio (cfr. *supra*, § 1), ovvero quello di ricostruire il quadro normativo attraverso l'esplorazione del diritto delle relazioni industriali – quale insieme di norme e disposizioni che non trovano origine nella legislazione statale ma in quella delle organizzazioni sindacali – si intende qui analizzare l'intervento dell'autonomia collettiva nell'accesso alle prestazioni erogate

---

tembre 2017, n. 130; d.m. 15 aprile 2016, n. 95442; circ. Inps 1° agosto 2016, n. 139; circ. Inps n. 47/2020, cit.), in altre circostanze, è stata eccepita la necessità del rispetto di tale obbligo (cfr. circ. Inps 27 maggio 2015, n. 107; d.m. 1° agosto 2014, n. 83473; C. Stato 9 agosto 2017, n. 3987; circ. Inps 13 settembre 2016, n. 177). Sul punto si veda anche l'int. 17 giugno 2011, n. 19.

<sup>(60)</sup> Si veda Trib. Bergamo 30 maggio 2013, n. 489.

<sup>(61)</sup> La stessa Inps, nella circ. n. 47/2020, cit., definisce come eccezionale la causale “Covid-19 nazionale”, tale per cui non deve essere allegata la “scheda causale”, né è prevista alcuna verifica sulla sussistenza dei requisiti di transitorietà e della non imputabilità dell'evento.

<sup>(62)</sup> Cfr. D. GAROFALO, *Ammortizzatori sociali e prestazioni assistenziali tra sostenibilità e solidarietà*, nel volume III, sez. I, di quest'opera.

in particolare dai fondi di solidarietà bilaterale di cui agli artt. 26 e 27 del d.l. n. 18/2020.

A differenza dell'ambito della cassa integrazione in deroga, per la quale è necessaria la fonte collettiva nei termini sopra analizzati, con riferimento all'accesso all'assegno ordinario (così come per il trattamento ordinario di integrazione salariale) non è necessario l'accordo tra l'azienda e le organizzazioni sindacali, né nella procedura "ordinaria" ai sensi dell'art. 14 del d.lgs. n. 148/2015, né nell'ambito della procedura "semplificata" prevista dall'art. 19, comma 2, del d.l. n. 18/2020.

Infatti, nella versione originale del decreto-legge in commento la disposizione in parola dispensava i datori di lavoro dall'osservanza della procedura di informazione e consultazione prevista dall'art. 14 del d.lgs. n. 148/2015 per l'accesso ai trattamenti, prevedendo tuttavia una procedura semplificata di informazione, consultazione e esame congiunto, da svolgersi entro i tre giorni successivi dalla comunicazione preventiva, anche in via telematica <sup>(63)</sup>. Nonostante la semplificazione della procedura di richiesta degli ammortizzatori sociali, i sindacati erano riusciti a garantirsi la possibilità di essere coinvolti nella stessa, anche soltanto attraverso il ricevimento della comunicazione, considerando, come detto, che la richiesta dell'esame congiunto è una loro facoltà e l'accordo non è elemento indispensabile per l'accesso agli strumenti ordinari di sostegno al reddito (a differenze dei trattamenti salariali in deroga). Con la conversione in legge, tuttavia, è stata eliminata la previsione di tale procedura, ancorché semplificata, nell'intento di snellire ulteriormente e velocizzare la richiesta e l'accesso agli ammortizzatori sociali. Pertanto, a seguito della dell'entrata in vigore della legge di conversione 24 aprile 2020, n. 27, è venuto meno il passaggio sindacale e il relativo controllo <sup>(64)</sup> attraverso l'esame congiunto, spesso volto a evitare, attraverso la richiesta della c.d. rotazione, che la sospensione o riduzione lavorativa colpisca soltanto alcuni lavoratori, a parità di mansioni, nonché l'anticipazione dei trattamenti da parte del datore di lavoro. Tuttavia, le vicende che riguardano la procedura di informazione e consultazione delle organizzazioni sindacali non sono concluse con la conversione in legge, poiché il d.l. n. 34/2020, all'art. 68, riformula il comma 1 dell'art. 19, d.l. n. 18/2020, reintroducendo l'obbligo per i datori di lavoro di svolgere la procedura di informazione, consultazione e esame congiunto con le organizzazioni sindacali <sup>(65)</sup>.

A prescindere dalla versione ultima della disposizione, tra l'emanazione del d.l. n. 18/2020 e la sua conversione in legge in data 24 aprile 2020, periodo di vigenza della procedura di informazione, consultazione ed esame congiunto (ai sensi dell'art. 19, comma 2, del citato decreto-legge), molte aziende hanno attivato l'iter per la richiesta degli ammortizzatori sociali a causa della sospensione delle attività commerciali e produttive disposte per il contenimento della diffusione dell'epidemia, pertanto ricca è stata la produzione di accordi collettivi aziendali volti all'accesso agli strumenti di

---

<sup>(63)</sup> Critico rispetto alla procedura è M. MARRUCCI, *Covid-19 e ammortizzatori sociali per il territorio nazionale. Prime annotazioni*, in *Giustizia Civile.com*, che sottolinea: «Se la prima parte della disposizione, tra l'altro, sembra dispensare i datori di lavoro dagli obblighi negoziali di cui all'art.14 d.lgs. n. 148 del 2015, la seconda ne riepiloga l'onere».

<sup>(64)</sup> Cfr., sul punto, § 2.

<sup>(65)</sup> Al momento della chiusura del presente articolo, il d.l. n. 34/2020 non è ancora convertito in legge.

sostegno al reddito. A ben vedere, con particolare riferimento ai fondi di solidarietà bilaterali, è stata alquanto attiva anche la contrattazione collettiva nazionale di settore. In alcuni casi, le parti costituenti i diversi fondi di settore sono intervenute con accordi collettivi nazionali a regolamentare le modalità di accesso alle prestazioni di sostegno al reddito nella particolare situazione dell'emergenza epidemiologica, disciplinando nel dettaglio il ricorso all'assegno ordinario con la causale "emergenza Covid-19", fino a disciplinare anche misure eccezionali e temporanee (per esempio, l'istituzione del trattamento di integrazione salariale in deroga – TIS in deroga – del fondo di solidarietà bilaterale per i lavoratori in somministrazione). In altri casi, la contrattazione collettiva nazionale ha avuto l'obiettivo di disciplinare in modo omogeneo per il settore la gestione della sospensione o riduzione dell'attività lavorativa, non tanto con riferimento all'accesso alla prestazione del fondo, quanto rispetto alle questioni "accessorie" come l'anticipazione delle misure di sostegno del reddito da parte dei datori di lavoro, fino all'eventuale integrazione del trattamento a concorrenza della piena retribuzione. Questo emerge chiaramente dall'analisi condotta con riferimento ai diversi fondi di solidarietà bilaterali che di seguito si analizzano nel dettaglio.

### **5.1. Il Fondo di solidarietà per il settore del credito**

Nel settore del credito, le parti sociali (Abi e Fabi, First-Cisl, Fisac-Cgil, Uilca, Unisin Falcri-Silcea-Sinfub) hanno siglato in data 16 marzo 2020 il Protocollo condiviso sulle *Misure di prevenzione, contrasto e contenimento della diffusione del virus Covid-19*, che, oltre a tali misure, contiene l'impegno delle Parti a un successivo confronto riguardante la tutela del reddito a seguito delle assenze dal servizio a causa delle misure di contenimento della diffusione del Covid-19, anticipando la volontà di ricorrere prioritariamente a tutti gli strumenti a disposizione, dai congedi agli ammortizzatori, fino a «soluzioni solidaristiche al fine di sostenere il reddito dei lavoratori».

Solo in data 16 aprile 2020, le summenzionate parti sociali a livello nazionale hanno siglato l'accordo concernente le prestazioni erogate dal fondo di solidarietà del settore bancario (*Fondo di solidarietà per la riconversione e riqualificazione professionale, per il sostegno dell'occupazione e del reddito del personale del credito*) <sup>(66)</sup> a fronte della riduzione dell'attività lavorativa connessa all'emergenza epidemiologica alla luce del quadro legislativo emergenziale. In questo caso, come in precedenza accennato, le parti sociali non sono intervenute sulle prestazioni erogate dal fondo bilaterale, hanno invece designato a livello nazionale le condizioni di richiesta delle prestazioni del fondo.

Anzitutto, l'accordo prevede di favorire la fruizione preventiva, rispetto all'accesso all'ammortizzatore, delle ferie e dei permessi maturati negli anni precedenti, oltre alla fruizione delle ferie di competenza dell'anno in corso.

---

<sup>(66)</sup> Il Fondo di solidarietà per la riconversione e riqualificazione professionale, per il sostegno dell'occupazione e del reddito del personale del credito è stato adeguato all'art. 3 della l. n. 92/2012 con l'accordo sindacale nazionale stipulato in data 20 dicembre 2013 tra Abi e Dircredito FD, Fabi, Fiba-Cisl, Fisac-Cgil, Sinfub, Ugl Credito, Uilca e Unità Sindacale Falcri-Silcea, recepito dal d.m. 28 luglio 2014, n. 83486; adeguato successivamente al decreto legislativo n. 148 del 2015 e da ultimo con accordo stipulato in data 20 marzo 2017 tra Abi e Fabi, First-Cisl, Fisac-Cgil, Sinfub, Ugl Credito, Uilca, e Unisin, e recepito dal d.m. 26 luglio 2017, n. 99789.

Inoltre, con riferimento alla tutela complessiva del reddito, le parti hanno concordato che il ricorso alla prestazione erogata dal fondo non deve comunque pregiudicare la piena retribuzione dei lavoratori, implicando, pertanto, la necessità da parte degli istituti di credito di integrare la retribuzione dei lavoratori in sospensione o riduzione oraria a concorrenza della retribuzione normalmente percepita quando in servizio.

Inoltre, i periodi di godimento dell'ammortizzatore sociale a seguito della sospensione o riduzione dell'attività lavorativa sono da considerare neutri rispetto a eventuali effetti sul rapporto di lavoro, per cui i lavoratori comunque matureranno ferie e permessi, inoltre non saranno pregiudicati i diritti rispetto a previdenza complementare e assistenza sanitaria integrativa.

Con più stretto riferimento all'accesso alle prestazioni di cui al fondo di solidarietà di settore, l'accordo del 16 aprile 2020 è completato da un allegato contenente un fac-simile di verbale utilizzabile dalle aziende al fine di espletare la procedura di consultazione (originariamente) prevista dall'art. 19, comma 2, del d.l. n. 18/2020.

Dal punto di vista delle relazioni industriali, le parti sociali ritengono utile e proficuo per affrontare le questioni connesse e indotte dall'emergenza epidemiologica il modello del doppio livello di interlocuzione: nazionale e aziendale o di gruppo. Questo dovrebbe garantire loro di conciliare una visione complessiva con le situazioni ed esigenze specifiche delle singole realtà.

Dall'analisi di alcuni accordi aziendali del settore <sup>(67)</sup>, si rileva che le banche si sono per lo più limitate ad adottare e utilizzare il modello di verbale proposto dall'accordo di settore del 16 aprile 2020 oppure a discostarsi di poco, indicando il numero di dipendenti per i quali richiedono il ricorso alla prestazione ordinaria del fondo, il numero di giornate di riduzione dell'attività lavorativa e il relativo periodo. Come previsto dall'accordo di settore, viene specificato dagli accordi aziendali che l'accesso all'assegno ordinario del fondo non pregiudica la retribuzione complessiva dei lavoratori, per cui alle aziende spetta l'integrazione a concorrenza della piena retribuzione lorda. Nel richiamare la neutralità del ricorso alla prestazione sui diversi istituti, nel senso che continueranno normalmente le maturazioni, può essere indicato espressamente che ciò è valido anche per gli istituti di secondo livello <sup>(68)</sup>. In alcuni casi, si specifica l'utilizzazione delle ferie e della dotazione della banca ore individuali, prima dell'accesso alla prestazione del fondo <sup>(69)</sup>.

---

<sup>(67)</sup> Cfr. accordo SIA 21 aprile 2020; accordo Unicredit 24 aprile 2020; accordo Banco BPM 24 aprile 2020; accordo UBI Banca 28 aprile 2020; accordo Banca Popolare di Sondrio 29 aprile 2020; accordo doValue, doSolutions, Italfondario 30 aprile 2020; accordo BPER Banca 11 maggio 2020; accordo Banca Monte dei Paschi di Siena 12 maggio 2020; accordo Credito Valtellinese 20 maggio 2020.

<sup>(68)</sup> Cfr. accordo Unicredit 24 aprile 2020.

<sup>(69)</sup> Cfr. accordo Banco BPM 24 aprile 2020, specifico su godimento delle ferie, banca ore, permessi; accordo UBI Banca 28 aprile 2020; accordo Banca Monte dei Paschi di Siena 12 maggio 2020.

## 5.2. Il Fondo di solidarietà per il settore del credito cooperativo

Nel *Protocollo della categoria del Credito Cooperativo* siglato in data 24 marzo 2020 (con aggiornamento in data 7 maggio 2020), le parti sociali del settore ammettevano al Capo VII *Organizzazione dei modi e dei tempi di lavoro ai fini del contenimento del COVID-19* la possibilità, nel caso di necessità, del «ricorso alle forme di ammortizzazione sociale ordinaria previste dal Fondo di Solidarietà o dalla legislazione d'emergenza secondo le procedure normativamente previste».

Le parti sono state impegnate lungamente in trattative <sup>(70)</sup> sulla c.d. “cassetta degli attrezzi”, cioè strumenti di intervento, economici e normativi, a sostegno dei lavoratori, incluso l'assegno ordinario e sono arrivate a concludere l'accordo in data 9 giugno 2020. L'accordo, infatti, oltre a trattare delle modalità di ricorso all'assegno ordinario, regola la formazione a distanza e l'utilizzo delle ore della “banca del tempo solidale” a sostegno della genitorialità e delle situazioni di fragilità sanitaria.

Con riferimento al ricorso all'assegno ordinario erogato dal fondo di settore <sup>(71)</sup>, l'accordo quadro definisce la procedura, stabilendo in modo dettagliato i contenuti <sup>(72)</sup> del documento di sintesi da inviarsi agli organismi sindacali aziendali e locali. Per l'accesso alle prestazioni è necessaria la conclusione di un accordo (ai sensi dell'art. 5 del d.m. 20 giugno 2014, n. 82761), a tal fine è definito e allegato un modello di verbale di accordo, con la prescrizione che i singoli accordi aziendali siano completi degli elementi presenti nel modello.

La tutela del reddito dei lavoratori non è garantita soltanto attraverso il godimento della prestazione erogata dal fondo di solidarietà di settore, ma anche attraverso una integrazione retributiva a carico del datore di lavoro. I criteri per tale integrazione individuati dall'accordo in commento risultano essere originali nel panorama degli accordi collettivi che definiscono integrazioni volte a tutelare il più possibile l'integrità della retribuzione del lavoratore. Nel caso specifico, l'integrazione alla concorrenza della piena retribuzione è prevista fino a una retribuzione annuale lorda di 45.000 euro. Oltre tale cifra, è stabilita una integrazione all'80% per la quota incrementale tra 45.000 e 60.000 euro e una integrazione pari al 60% della quota eccedente i 60.000 euro fino a 75.000 euro. Oltre tale importo di retribuzione, non sono previste altre integrazioni. Tuttavia, per le assenze dovute a sospensioni o riduzioni dell'attività lavorativa verificatesi dal 23 febbraio 2020 al 31 maggio 2020, è stata

---

<sup>(70)</sup> Il comunicato unitario 27 maggio 2020 e il comunicato FabiBCC 5 giugno 2020 davano conto delle trattative in corso; tuttavia dagli stessi non era possibile riscontrare la sussistenza di particolari progressi verso la conclusione di un accordo.

<sup>(71)</sup> Il *Fondo di solidarietà per la riconversione e riqualificazione professionale, per il sostegno dell'occupazione e del reddito del personale del credito e al Fondo di solidarietà per il sostegno dell'occupabilità, dell'occupazione e del reddito del personale del credito cooperativo* è stato adeguato all'art. 3 della l. n. 92/2012 con l'accordo sindacale nazionale stipulato in data 30 ottobre 2013 tra Federcasse, Dircredito, Fabi, Fiba-Cisl, Fisac-Cgil, Sinca-Ugl Credito, Uilca-Uil Credito e Assicurazioni, recepito dal d.m. 20 giugno 2014, n. 82761, adeguato da ultimo con d.m. 3 aprile 2017, n. 98998.

<sup>(72)</sup> È stabilito dall'accordo quadro che il documento da inviarsi alle organizzazioni sindacali contenga: a) la durata e la tipologia di intervento (riduzione/sospensione dell'orario); b) il numero di risorse interessate; c) le ore complessive di riduzione/sospensione dell'orario di lavoro; d) il costo medio del personale interessato dall'intervento; e) le strutture e le filiali coinvolte dall'intervento stesso; f) la data di convocazione.

concordata una integrazione a concorrenza della intera retribuzione imponibile fiscale “normalmente” percepita dal lavoratore.

Infine, è garantita l'anticipazione dell'assegno ordinario da parte delle aziende secondo le tempistiche previste per la liquidazione della retribuzione mensile.

### 5.3. Il Fondo di solidarietà del settore delle assicurazioni

Il settore delle assicurazioni ha siglato in data 29 aprile 2020 l'accordo riguardante l'erogazione da parte del fondo di settore (*Fondo intersettoriale di solidarietà per il sostegno del reddito, dell'occupazione e della riconversione e riqualificazione professionale del personale dipendente dalle imprese assicuratrici e delle società di assistenza*) <sup>(73)</sup> dell'assegno ordinario per l'emergenza Covid-19, come appendice del *Protocollo condiviso sulle misure per la prevenzione, il contrasto e il contenimento della diffusione del virus Covid-19 negli ambienti di lavoro del 24 marzo 2020*.

L'accordo riprende quanto previsto dall'art. 19 del d.l. n. 18/2020 con riferimento alla durata, all'orizzonte temporale e al termine per la presentazione della domanda, oltre che alla procedura da seguire, consistente nell'informazione, consultazione ed esame congiunto con le organizzazioni sindacali aziendali. Peraltro, in allegato all'accordo di settore è proposto un modello di verbale di accordo per l'accesso all'assegno ordinario da utilizzare in sede aziendale.

Rispetto al profilo della procedura di informazione, consultazione ed esame congiunto con le rappresentanze sindacali, come già richiamato, la l. n. 27/2020 di conversione ha eliminato il riferimento a tale procedura, contenuta nel comma 2 dell'art. 19, d.l. n. 18/2020. Pertanto, per le richieste di accesso all'assegno ordinario per sospensioni o riduzioni di attività successive all'entrata in vigore della legge (il 30 aprile 2020) non è necessaria la citata procedura, salvo la reintroduzione da parte del d.l. n. 34/2020.

Con riferimento al ricorso all'assegno ordinario con causale “emergenza Covid-19”, si dice, che «avverrà fermo restando quanto stabilito dal punto 8 del Protocollo del 24 marzo 2020». Tale richiamo riguarda gli strumenti adottabili per la salvaguardia della salute dei lavoratori, tra i quali sono citati, oltre al lavoro agile, istituti che consentono di retribuire l'assenza dei lavoratori: la banca ore, i permessi retribuiti, i congedi e le ferie, con la specifica della salvaguardia, per quanto possibile, della dotazione di ferie dell'anno in corso. Nonostante tale richiamo, né il punto 8 del Protocollo del 24 marzo 2020, né l'accordo del 29 aprile 2020 prevedono che l'utilizzo di tali istituti debba essere prioritario rispetto alla richiesta dell'assegno ordinario.

L'accordo precisa che sono destinatari dell'assegno ordinario erogato dal Fondo tutte le tipologie di lavoratori (compresi venditori e/o produttori dipendenti). Come per il settore del credito, anche per il settore delle assicurazioni, si stabilisce che il ricorso alla prestazione del fondo non debba comportare «pregiudizio e nocumento

---

<sup>(73)</sup> Il Fondo intersettoriale di solidarietà per il sostegno del reddito, dell'occupazione e della riconversione e riqualificazione professionale del personale dipendente dalle imprese assicuratrici e delle società di assistenza è stato adeguato all'art. 3 della l. n. 92/2012 con accordo sindacale nazionale stipulato in data 20 maggio 2013 tra Ania, Aisa e Fiba-Cisl, Fisac-Cgil, FNA, Uilca e SNFIA, recepito dal d.m. 17 gennaio 2014, n. 78459.

per la retribuzione imponibile» che sarebbe spettata al lavoratore in assenza della sospensione o riduzione dell'attività lavorativa. Questo passaggio è probabilmente il punto più rilevante dell'accordo con riferimento ai suoi effetti sia per i lavoratori sia per i datori di lavoro, poiché questo comporta l'integrazione da parte del datore di lavoro della prestazione erogata dal fondo, garantendo il raggiungimento della piena retribuzione lorda del lavoratore. Accanto all'aspetto retributivo, si conferma la piena copertura contributiva attraverso il versamento della contribuzione correlata, come peraltro previsto dalle disposizioni in materia.

Rispetto agli effetti della sospensione o riduzione dell'attività lavorativa sugli istituti (per esempio maturazione delle ferie, ecc.) e altri trattamenti (previdenza complementare e assistenza sanitaria integrativa), viene concordata la neutralità, per cui tali diritti maturano pienamente.

Rilevante dal punto di vista dei lavoratori, è la previsione dell'anticipazione dell'assegno ordinario da parte del datore di lavoro, che conguaglierà gli importi con i debiti verso il fondo.

Non è competenza del fondo bilaterale, tuttavia, per affinità di argomento, sembra utile rilevare che il Protocollo del 24 marzo 2020 siglato dalla parti sociali si occupa della tutela del sostegno al reddito non solo dei lavoratori dipendenti con rinvio alle prestazioni del fondo, ma anche dei lavoratori autonomi operanti nel settore attraverso l'impegno a «fornire informazioni utili agli interessati in merito alla possibilità di richiedere» l'indennità di € 600 di cui all'art. 27 o 28 del d.l. n. 18/2020 e «che si trovano nelle condizioni di esserne destinatari e che stanno affrontando una contrazione dell'attività derivante dalla contingente situazione di emergenza sanitaria»<sup>(74)</sup>.

Come anticipato, all'accordo che regola l'accesso all'assegno ordinario del fondo di solidarietà del settore assicurativo, è allegato un modello di verbale di accordo aziendale che può essere adottato per la richiesta di accesso alla prestazione a seguito di sospensione o riduzione dell'attività lavorativa.

Dall'analisi di alcuni degli accordi aziendali del settore, emerge in alcuni casi<sup>(75)</sup> l'adesione al modello proposto dall'accordo nazionale senza particolari integrazioni, per cui vengono indicati il periodo interessato dalla riduzione dell'attività lavorativa, il numero di lavoratori coinvolti, le giornate di sospensione dall'attività, l'integrazione da parte dell'azienda dell'ammortizzatore a concorrenza dell'intera retribuzione lorda, nonché la neutralità del periodo di riduzione dell'attività ai fini della maturazione dei diversi istituti.

Parallelamente, si riscontrano esempi di accordi che si discostano dal modello proposto<sup>(76)</sup>, includendo la previsione di utilizzo delle ferie per ridurre il numero di lavoratori coinvolti nella riduzione dell'attività lavorativa<sup>(77)</sup>, garantendo in ogni caso, come da previsione nazionale, l'anticipazione del trattamento, l'integrazione al 100%

---

<sup>(74)</sup> Cfr. *Protocollo condiviso sulle misure per la prevenzione, il contrasto e il contenimento della diffusione del virus Covid-19 negli ambienti di lavoro* del 24 marzo 2020, punto 8.

<sup>(75)</sup> Cfr. accordo Gruppo Allianz 30 aprile 2020; accordo Gruppo Reale Mutua 5 maggio 2020.

<sup>(76)</sup> Cfr. accordo Gruppo Amissima 13 maggio 2020; accordo Elba assicurazioni 9 aprile 2020.

<sup>(77)</sup> Cfr. accordo Elba assicurazioni 9 aprile 2020.

della retribuzione lorda mensile e la neutralità della sospensione sulla maturazione degli istituti contrattuali.

#### 5.4. Il Fondo bilaterale di solidarietà per il Gruppo Poste Italiane

A seguito dell'emergenza epidemiologica, le parti costituenti il *Fondo di solidarietà per il sostegno del reddito, dell'occupazione e della riconversione e riqualificazione professionale del personale del Gruppo Poste Italiane* <sup>(78)</sup> hanno sentito l'esigenza, in prima battuta, di apportare una modifica alla disciplina del fondo, relativamente all'assegno ordinario erogato nei casi di riduzione dell'orario di lavoro o di sospensione temporanea dell'attività lavorativa. Nello specifico, infatti, il regolamento del fondo prevedeva una sorta di "franchigia", per cui l'erogazione dell'assegno ordinario in caso di riduzione dell'attività lavorativa era riconosciuta soltanto per le ore eccedenti le 36 ore annue pro capite. Con l'accordo siglato il 30 aprile 2020, è stata rimossa tale limitazione, prevedendo quindi il riconoscimento dell'assegno per tutte le ore di riduzione dell'attività lavorativa. Per essere operativa, tuttavia, la modifica al regolamento del fondo necessita di essere recepita da un decreto interministeriale <sup>(79)</sup> del Ministero del lavoro e delle politiche sociali e del Ministero dell'economia e delle finanze <sup>(80)</sup>. Parallelamente all'accordo sopramenzionato, è stato siglato in pari data un secondo accordo per l'accesso alle prestazioni del fondo. Nonostante Poste Italiane abbiano dovuto garantire la continuità dell'operatività dei servizi erogati e sia stata attivata la modalità di lavoro agile per le attività di staff e per tutte le attività "remotizzabili", alcune attività sono state parzialmente rimodulate e limitate per ridurre il personale adibito al fine della prevenzione della diffusione del contagio. Benché l'accordo abbia come obiettivo la richiesta dell'accesso alle prestazioni del fondo di solidarietà del settore, tratta anche della gestione delle diverse tipologie di assenze, non soltanto dovute alla riduzione dell'attività lavorativa, ma anche riconducibili, a titolo esemplificativo, a quarantena o alla necessità di cura dei figli a causa della chiusura delle scuole. In questa ottica, l'accordo dà atto della necessità di ricorrere a tutti gli istituti resi disponibili dalla normativa vigente o da successivi e ulteriori provvedimenti legislativi (per es. l'estensione dei permessi mensili *ex art. 33, comma 3, l. n. 104/1992*, oppure il congedo parentale straordinario indennizzato o quello non retribuito). Con specifico riferimento al personale per cui è disposta la riduzione o la sospensione dell'attività lavorativa, anche al fine della sanificazione o in caso di mancanza dei dispositivi di protezione individuale per lo svolgimento in sicurezza della prestazione lavorativa, si concorda di procedere alla richiesta dell'assegno ordinario eroga-

---

<sup>(78)</sup> Tale fondo è stato adeguato con dall'accordo sindacale nazionale siglato il 27 giugno 2013 tra Poste Italiane e Slc-Cgil, Slp-Cisl, Uil-Poste, Failpcisal, Confasal Com.ni, Ugl Com.ni, recepito dal d.m. 24 gennaio 2014, n. 78642.

<sup>(79)</sup> Al momento in cui si scrive, il decreto interministeriale di adozione della modifica non è ancora stato adottato.

<sup>(80)</sup> È l'art. 26, comma 3, del d.lgs. n. 148/2015 che specifica le modifiche agli atti istitutivi del fondo avvengono secondo le stesse modalità di costituzione del fondo, con accordo delle parti costituenti e successivo decreto interministeriale.

to dal fondo. In questa circostanza, l'accordo non prevede soltanto che la prestazione sia anticipata dall'azienda, ma anche l'integrazione al 100 per cento della «retribuzione ordinariamente spettante» al lavoratore per le giornate di effettiva sospensione o riduzione dell'attività lavorativa. A ulteriore tutela della retribuzione complessiva del lavoratore, le parti concordano inoltre che per i periodi di sospensione dell'attività lavorativa comunque al lavoratore sia garantita interamente la copertura previdenziale, oltre alla maturazione dei ratei delle mensilità aggiuntive e del TFR, nonché delle quote del premio di risultato.

Infine, le parti hanno già previsto nell'accordo come fronteggiare l'eventuale esaurimento di tutti gli strumenti di integrazione salariale in caso di una situazione di prolungamento della riduzione dell'attività lavorativa, disciplinando il ricorso a permessi retribuiti nel limite massimo di 144 ore pro capite da recuperare entro il 30 settembre 2021, ferma restando la possibilità dei lavoratori di optare per ferie e altri permessi.

### **5.5. Il Fondo bilaterale di solidarietà del Gruppo Ferrovie dello Stato Italiane**

Nel caso del *Fondo per il perseguimento di politiche attive a sostegno del reddito e dell'occupazione per il personale delle Società del Gruppo Ferrovie dello Stato Italiane* <sup>(81)</sup>, le parti costituenti tale fondo non sono intervenute per disciplinare nello specifico la causale “emergenza Covid-19” di ricorso all'assegno ordinario erogato dal fondo stesso. D'altra parte, non è un intervento necessario, poiché è direttamente l'art. 19 del d.l. n. 18/2020 che disciplina tale causale, che si potrebbe definire “aggiuntiva”, sia per il trattamento ordinario di integrazione salariale sia per l'assegno ordinario erogato dai diversi fondi di solidarietà bilaterali.

Un accordo quadro è stato, invece, siglato in data 19 marzo 2020 per le società del Gruppo Ferrovie dello Stato Italiane dalla holding Ferrovie dello Stato S.p.A. e dalle controparti sindacali al fine della richiesta delle prestazioni ordinarie del fondo a favore dei lavoratori dipendenti delle società del gruppo rientranti nel campo di applicazione dello stesso.

Ciò nonostante, in via prioritaria rispetto al ricorso alle prestazioni ordinarie del fondo, presumibilmente per garantire ai lavoratori la piena retribuzione, è stato previsto l'utilizzo dei residui di ferie degli anni precedenti all'anno in corso. Inoltre, in caso di esaurimento delle ferie, è stabilita anche la richiesta da parte dei lavoratori aventi diritto dei congedi parentali di cui all'art. 23, commi 1 e 5, del d.l. n. 18/2020 <sup>(82)</sup>. Peraltro, le parti hanno anche concordato che l'indennità prevista dalla disposizione menzionata sia integrata dall'azienda a concorrenza della piena retribuzione.

Esauriti tali istituti le società del gruppo potranno ricorrere alla prestazione del fondo. Anche in questo caso, è disciplinata dall'accordo l'integrazione dell'assegno or-

---

<sup>(81)</sup> Il fondo è stato adeguato e trasferito all'Inps con accordo 20 luglio 2013, siglato da Gruppo FS, Agens e Filt-Cgil, Fit-Cisl, Ultrasporti, Ugl Trasporti, Fast Ferrovie e Orsa Ferrovie, recepito dal d.m. 9 gennaio 2015, n. 86984.

<sup>(82)</sup> Cfr. punto 4 dell'*Accordo Quadro Emergenza Covid-19* del 19 marzo 2020.

dinario al 100% della retribuzione lorda, con anticipazione della prestazione da parte dell'azienda.

L'accordo quadro per le società del gruppo rimanda poi ad accordi aziendali <sup>(83)</sup> volti a definire, come da prassi consolidata, i criteri per l'individuazione dei lavoratori interessati dalla sospensione o riduzione dell'attività lavorativa al fine di garantire una rotazione tra i lavoratori, ove possibile e compatibilmente con le esigenze del servizio da svolgere.

### **5.6. Il Fondo di solidarietà bilaterale del settore marittimo Solimare**

Tra i fondi di solidarietà bilaterali costituiti ai sensi dell'art. 26 del d.lgs. n. 148/2015, si annovera anche il fondo di riferimento per i lavoratori del settore marittimo Solimare <sup>(84)</sup>. Anche in questo ambito, non è stato sottoscritto un accordo specifico tra le parti costituenti il fondo a fine di disciplinare la causale "emergenza Covid-19", né è stato siglato un accordo nazionale che definisca condizioni comuni accessorie alla richiesta della prestazione del fondo.

È stato, tuttavia, possibile analizzare diversi accordi aziendali stipulati al fine del ricorso alla prestazione di sostegno al reddito. La mancanza di un accordo nazionale nel settore marittimo ha determinato un discreto grado di eterogeneità tra gli accordi aziendali, senza l'affermazione di prassi omogenee e condivise circa per esempio l'anticipazione della prestazione da parte dell'azienda oppure l'integrazione della stessa. È possibile trovare accordi che richiedono l'erogazione della prestazione direttamente da parte del fondo <sup>(85)</sup>, mentre nella maggior parte dei casi le aziende anticipano il trattamento a carico del fondo <sup>(86)</sup>, eventualmente con la specifica dell'anticipazione solo a seguito della formale accettazione della domanda della pre-

---

<sup>(83)</sup> Trenitalia ha siglato con le organizzazioni sindacali di settore l'accordo in data 24 marzo 2020, Mercitalia Rail lo ha siglato il 31 marzo 2020. Entrambi gli accordi prevedono, nel rispetto all'accordo di gruppo, l'utilizzo in via prioritaria delle ferie pregresse e dei congedi parentali previsti dall'art. 23 del d.l. n. 18/2020 (che ne hanno dritto), con integrazione al 100% della retribuzione lorda e successivamente il ricorso alla prestazione del fondo, con, anche in questo caso, integrazione al 100% della retribuzione lorda mensile.

<sup>(84)</sup> Il fondo è stato costituito con accordo sindacale stipulato in data 24 marzo 2014 tra Confitarma, Fedarlinea, Federimorchiatori, Assorimorchiatori e Filt-Cgil, Fit-Cisl, Uiltrasporti e istituito presso l'Inps con d.m. 8 giugno 2015, n. 90401.

<sup>(85)</sup> Cfr. accordo Moby 26 marzo 2020; accordo Toremar 26 marzo 2020; accordo Grimaldi Euromed 14 aprile 2020, che tuttavia contiene l'impegno della società «a svolgere una valutazione interna sulle condizioni tecniche e finanziarie necessarie ad un eventuale anticipo ai lavoratori del trattamento economico richiesto» successivamente alla formale accettazione della domanda di intervento da parte del Fondo Solimare.

<sup>(86)</sup> Cfr. accordo MSC 30 marzo 2020; accordo Snav 1° aprile 2020; accordo Cruise Ships Catering and Services International 27 aprile 2020; accordo Costa Crociere 27 aprile 2020.

stazione da parte del fondo <sup>(87)</sup>. L'anticipazione rappresenta una delle principali richieste dei sindacati per garantire ai lavoratori la continuità del reddito, dal momento in cui i pagamenti diretti da parte dell'Inps significano in generale il percepimento del beneficio ritardato rispetto alle normali scadenze retributive. Alcuni accordi prevedono anche l'integrazione dell'assegno ordinario fino al raggiungimento del 100% della retribuzione lorda mensile <sup>(88)</sup> o percentuali inferiori <sup>(89)</sup>. Solo in un caso, si menziona l'utilizzo di ferie e permessi in via prioritaria rispetto all'assegno ordinario <sup>(90)</sup>, ai fini di ridurre i giorni di ricorso alla sospensione o riduzione dell'attività lavorativa.

### 5.7. Il Fondo speciale per il trasporto aereo

Per fornire una panoramica sulla erogazione dei fondi di solidarietà bilaterale, si accenna qui anche al *Fondo speciale per il sostegno del reddito e dell'occupazione e della riconversione e riqualificazione professionale del personale del settore del trasporto aereo* <sup>(91)</sup>, benché esso non rientri tra i fondi costituiti o adeguati ai sensi dell'art. 26 del d.lgs. n. 148/2015, ma disciplinati ai sensi dell'art. 40, comma 9, del medesimo decreto legislativo <sup>(92)</sup>.

Il settore del trasporto aereo ricade, infatti, nel campo di applicazione della cassa integrazione straordinaria, ai sensi dell'art. 20, comma 2, lett. *a*, del d.lgs. n. 148/2015. Per tale ragione, quindi, la funzione del fondo non è quella di erogare un assegno ordinario di sostegno al reddito, bensì di erogare delle prestazioni integrative ai trattamenti di sostegno al reddito in costanza di rapporto di lavoro (integrazione salariale straordinaria) o in caso di disoccupazione (NASpI), tali da garantire un trattamento complessivo effettivo percepito dal lavoratore pari all'80 per cento della retribuzione lorda dei 12 mesi precedenti l'evento integrato.

Nell'ambito delle disposizioni emergenziali, le imprese rientranti solo nel campo di applicazione della cassa integrazione straordinaria (e non anche in quello della cassa integrazione ordinaria) hanno potuto ricorrere alla cassa integrazione in deroga in caso di sospensione o riduzione dell'attività lavorativa per ragioni legate

---

<sup>(87)</sup> Cfr. accordo Compagnia Italiana di Navigazione 26 marzo 2020.

<sup>(88)</sup> Cfr. accordo MSC 30 marzo 2020; accordo Snav 1° aprile 2020.

<sup>(89)</sup> Cfr. accordo Cruise Ships Catering and Services International 27 aprile 2020; accordo Costa Crociere 27 aprile 2020.

<sup>(90)</sup> Cfr. accordo Snav 1° aprile 2020.

<sup>(91)</sup> Il fondo è stato adeguato ai sensi dell'art. 3, comma 44, della l. n. 92/2012 con l'accordo sindacale nazionale stipulato in data 27 giugno 2013 tra Assaereo, Assaeroporti e Filt-Cgil, Fit-Cisl, Uiltrasporti, Ugl Trasporti, Anpac, Anpav, Avia, e successivi verbali integrativi 8 agosto 2014, 11 novembre 2014, 14 luglio 2015, 27 luglio 2015 e infine 14 ottobre 2015 a conferma dell'adeguamento alle disposizioni di cui all'art. 40, comma 9, del d.lgs. n. 148/2015. L'adeguamento è stato recepito con il d.m. 7 aprile 2016, n. 95269.

<sup>(92)</sup> Si veda M. CALABRIA, *Fondo di solidarietà volo e CIGS per crisi settore aereo*, nel volume III, sez. I, di quest'opera.

all'emergenza epidemiologica <sup>(93)</sup>. In questa prospettiva, tuttavia, con riferimento al settore del trasporto aereo, è nato il dubbio rispetto all'ammissibilità dell'integrazione erogata dal fondo di solidarietà bilaterale del settore a un trattamento salariale in deroga, considerando che il decreto interministeriale che ne definisce il regolamento del fondo fa espresso riferimento, oltre alla NASpI, soltanto al trattamento di cassa integrazione guadagni straordinaria e non ad altre tipologie di sostegno al reddito <sup>(94)</sup>.

Sulla questione è intervenuta la circolare del Ministero del lavoro e delle Politiche Sociali n. 8 dell'8 aprile 2020. Nel richiamare «la possibilità per i datori di lavoro, esclusi dal campo di applicazione del trattamento di cassa integrazione ordinaria, di continuare a ricorrere alle causali previste a legislazione vigente per l'intervento straordinario di integrazione salariale, di cui al d.lgs. n. 148/2015», vengono portate ad esempio proprio le imprese del trasporto aereo e di gestione aeroportuale, quasi a suggerire tale soluzione, poiché l'eventuale ricorso alla cassa integrazione in deroga di cui all'art. 22 del d.l. n. 18/2020 «non consentirebbe di accedere alle prestazioni del relativo Fondo di solidarietà di settore».

In questa prospettiva, le compagnie aeree e le società dei servizi di gestione aeroportuale hanno proceduto alla richiesta dalla cassa integrazione straordinaria, con ricorso alle integrazioni del fondo di solidarietà. In particolare, per Alitalia, per la quale già era in atto il ricorso alla cassa integrazione straordinaria, si è raggiunto l'accordo per la proroga dell'ammortizzatore fino al 31 ottobre 2020 <sup>(95)</sup>.

### 5.8. Altri Fondi di solidarietà bilaterali

Nel settore del trasporto pubblico, le parti sociali non ha siglato un accordo specifico che disciplini il ricorso alla prestazione di sostegno al reddito con la causale «emergenza Covid-19». D'altra parte, come già ricordato, perché le aziende del settore possano accedere alle prestazioni del fondo non è necessario che le parti costituenti il fondo intervengano per regolare la specifica causale, già disciplinata dall'art. 19 del d.l. n. 18/2020. Le Segreterie Nazionali di Filt Cgil, Fit Cisl, Uiltrasporti, Faisa Cisl e Ugl Fna hanno, tuttavia, provveduto ad elaborare un documento di aggiornamento delle informazioni essenziali per accedere al Fondo bilaterale di solidarietà per il sostegno al reddito del personale delle aziende di trasporto pubblico. Da diverse comunicazioni delle segreterie nazionali delle organizzazioni sindacali si apprende della richiesta da parte di aziende del settore dell'intervento delle prestazioni del fondo <sup>(96)</sup>, anche se non è stato possibile reperire accordi aziendali da analizzare come per gli altri settori.

---

<sup>(93)</sup> Interpretazioni in questo senso sono state date dalla circ. Inps n. 47/2020, cit., e dalla circ. Min. lav. n. 8/2020, cit. Cfr., *supra*, D. GAROFALO, *op. cit.*

<sup>(94)</sup> Sul punto, cfr. M. CUTTONI, [Emergenza COVID-19 e cassa integrazione in deroga per il trasporto aereo: rebus sull'applicazione del "Fondo Speciale"](#), in *Boll. ADAPT*, 2020, n. 14.

<sup>(95)</sup> Accordo 6 maggio 2020 tra Alitalia e Filt-Cgil, Fit-Cisl, Uiltrasporti, Ugl Trasporti.

<sup>(96)</sup> Dalla lettera datata 15 maggio 2020, inviata dalle segreterie nazionali di Filt Cgil, Fit Cisl, Uiltrasporti, Faisa Cisl e Ugl FNA al Presidente dell'Inps e, per conoscenza, alla Ministra del lavoro e

Con riferimento al Fondo di solidarietà bilaterale per il personale del settore dei servizi ambientali <sup>(97)</sup> e al Fondo di solidarietà bilaterale per le attività professionali <sup>(98)</sup>, in assenza del Comitato amministratore, i datori di lavoro che occupano più di 5 dipendenti e che rientrano nel campo di applicazione dei menzionati fondi continuano ad accedere all'assegno ordinario erogato dal fondo di integrazione salariale (FIS), con la causale "Covid-19 nazionale"; mentre i datori di lavoro che occupano meno di 5 dipendenti potranno accedere alla cassa integrazione in deroga <sup>(99)</sup>. Tuttavia, le parti sociali del settore delle attività professionali si sono dimostrate ugualmente attive nell'intervenire nella situazione di emergenza, concordando attraverso l'Ente bilaterale del settore prestazioni integrative rispetto agli ammortizzatori sociali ordinari e in deroga (cfr. *infra*, § 7).

## 6. Il Fondo bilaterale dell'artigianato: profili procedurali

Nel proseguire con la metodologia d'indagine indicata in apertura di questo contributo (cfr. *supra*, § 1), in questo paragrafo ci occuperemo di illustrare la disciplina disposta dal Fondo di solidarietà bilaterale dell'artigianato (FSBA) <sup>(100)</sup> per gestire le risorse straordinarie che il legislatore ha stanziato per le imprese artigiane (cfr. art. 19, comma 6, del d.l. n. 18/2020, art. 1, comma 7, del d.l. n. 104/2020, nonché art. 20, comma 1, del d.l. n. 149/2020) <sup>(101)</sup>. Questo fondo svolge una funzione sostitutiva voluta dal legislatore <sup>(102)</sup>, in quanto le imprese artigiane sono sprovviste di una tutela *ex lege* in materia di ammortizzatori sociali <sup>(103)</sup>. Attraverso la tecnica del rinvio

---

delle politiche sociali, con la quale si chiede conto dei ritardi dei pagamenti delle prestazioni del fondo, si apprende che molte aziende avrebbero presentato domanda per l'assegno ordinario.

<sup>(97)</sup> Il Fondo di solidarietà bilaterale per il personale del settore dei servizi ambientali è stato costituito con accordo 18 luglio 2018 tra Utilitalia, Cisambiente, Legacoop, Fise Assoambiente e FP Cgil, Fit-Cisl, Uiltrasporti, Fiadel e istituito presso l'Inps con il d.m. 9 agosto 2019, n. 103594.

<sup>(98)</sup> Il Fondo di solidarietà bilaterale per le attività professionali è stato costituito con accordo sindacale stipulato in data 3 ottobre 2017 tra Confprofessioni e le OO.SS. Filcams-Cgil, Fisascat-Cisl e Uiltucs-Uil e istituito presso l'Inps con d.m. 27 dicembre 2019, n. 104125.

<sup>(99)</sup> Cfr. circ. Inps n. 47/2020, cit., punto D.

<sup>(100)</sup> Per un focus specifico sulla struttura e la funzione del FSBA, si veda S. SPATTINI, *Il nuovo sistema di ammortizzatori sociali nell'ottica del settore artigiano*, in *Quaderni di Ricerca sull'Artigianato*, 2013, n. 1, p. 37.

<sup>(101)</sup> Con il d.l. 15 ottobre 2020, sono stati assegnati, ai sensi dell'art. 1, comma 7, del d.l. n. 104/2020, complessivi 1,6 milioni di euro a Forma.Temp e FSBA, suddivisi, rispettivamente, nelle percentuali del 25% e del 75%, sulla base del numero degli iscritti, per garantire le prestazioni a sostegno del reddito per una durata massima di nove settimane, incrementate di ulteriori nove settimane, secondo le modalità previste dalla norma.

<sup>(102)</sup> D. GAROFALO, *La riforma degli ammortizzatori sociali: l'ipotesi "neocostituzionalista"*, Working Paper ADAPT, 2008, n. 63.

<sup>(103)</sup> Circa la tecnica del rinvio della legge ad una fonte collettiva negoziale in materia di ammortizzatori sociali, esprime perplessità A. DI STASIO, *Processo di universalizzazione degli ammortizzatori sociali e principi costituzionali*, in *RDSS*, 2013, n. 3, pp. 578-579, secondo cui i fondi di solidarietà costituiti dalle organizzazioni sindacali comparativamente più rappresentative sul piano nazionale sarebbero rinchiusi in una sorta di limbo in quanto enti di fatto, di natura privatistica, che svolgono funzioni legali nei confronti anche dei non iscritti, adombrando così l'ipotesi di incostituzionalità della normativa (artt. 26 e 26, d.lgs. n. 148/2015) per contrasto con gli artt. 39, secondo, terzo e quarto comma, e 38 Cost. Su profili di costituzionalità della tecnica normativa in materia, si veda anche M. CINEL-

della legge alla fonte collettiva, infatti, il legislatore consegue il risultato pratico dell'efficacia generalizzata dell'atto negoziale<sup>(104)</sup> senza incorrere in una possibile violazione dell'art. 39 Cost., come sovente ribadito dalla giurisprudenza della Corte Costituzionale<sup>(105)</sup>. Peraltro, la radicata tradizione e l'affidabilità del sistema bilaterale dell'artigianato ha dimostrato di saper offrire un contributo particolarmente importante al sistema della tutela sociale nel mercato<sup>(106)</sup>.

Con l'adozione del decreto cura Italia, il Governo ha individuato il fondo FSBA quale soggetto chiamato a sostenere le sospensioni e le riduzioni dell'attività lavorativa dei lavoratori delle imprese artigiane, mediante un'apposita prestazione di un assegno ordinario con causale "Covid-19". Con messaggio 20 marzo 2020, n. 1287, l'Inps ha precisato fin da subito che «per i fondi di solidarietà alternativi (artigianato e somministrazione)» sarebbe stato necessario presentare la domanda «direttamente al fondo di appartenenza» e non all'Istituto. In realtà, tanto l'indicazione legislativa che quella dell'Inps giungono in un arco temporale nell'ambito del quale il fondo di cui all'art. 27 del d.lgs. n. 148/2015 già aveva predisposto una procedura a tutela delle imprese artigiane con la sottoscrizione dell'Accordo Interconfederale del 26 febbraio 2020, volto a velocizzare e semplificare le procedure di accesso alla tutela di sostegno al reddito, oltretutto a quelle offerte da Fondartigianato e da San.Arti. Inoltre, l'accordo specifica che a partire dal 26 febbraio le parti introducono «uno specifico intervento di venti settimane nell'arco del biennio mobile, connesse alle sospensioni dell'attività aziendale determinate dal Coronavirus, sull'interno territorio nazionale», fino ad esaurimento delle risorse. La misura, sebbene di carattere transitorio, rappresenta una prima risposta efficace alla gestione dell'emergenza, che anticipa quella legislativa.

L'accordo specificava che le misure adottate sarebbero spettate a tutte le «imprese che rientrano nella sfera di applicazione di FSBA». Con questa formula, le parti sembrerebbero aver mostrato un'attenzione particolare alla funzione che il legislatore ha affidato al fondo attraverso il rinvio di legge. Non si fa, infatti, riferimento alle imprese che hanno aderito al fondo, e quindi un profilo soggettivo ma ad un profilo oggettivo, cioè alle imprese che, a prescindere dell'iscrizione al fondo e all'adesione a Confartigianato, possono qualificarsi come artigiane. In una circolare del Cna del 28 marzo 2020, infatti, il Cna ha osservato che «il Fondo [avrebbe dovuto] avere un

---

LI, *Gli ammortizzatori sociali nel disegno di riforma del mercato del lavoro. A proposito degli artt. 2-4, della legge n. 92/2012*, in *RDSS*, 2012, n. 2, pp. 227 ss.

<sup>(104)</sup> Si veda ancora M.V. BALLESTRERO, *op. cit.*, p. 364.

<sup>(105)</sup> L'ambito di applicazione del modello delineato dal legislatore all'art. 39 Cost è circoscritto ai soli contratti collettivi normativi, cioè quei contratti la cui funzione è quella di regolare il contenuto dei singoli rapporti di lavoro all'interno della categoria professionale (cfr. C. cost. 30 giugno 1994, n. 268). Il rapporto di delega tra legge e atto negoziale, invece, non colliderebbe con l'art. 39 Cost. perché ha ad oggetto solo alcune materie – e non tutto il contenuto del rapporto di lavoro – e precisamente quelle che «esigono uniformità di disciplina in funzione di interessi generali [da tutelare] connessi al mercato del lavoro» (cfr. C. cost. 18 ottobre 1996, n. 344).

<sup>(106)</sup> G.G. BALANDI, *La tutela sociale nel mercato*, in AA.VV., *Studi in onore di Edoardo Ghera*, Cacucci, 2008, sebbene si esprima in senso critico nei confronti dei fondi bilaterali, riconosce che il sistema bilaterale dell'artigianato si è dimostrato essere un'importante risorsa che il legislatore ha voluto promuovere attraverso la legislazione di sostegno. Sul punto, si veda anche M. NAPOLI, *Diritto del lavoro e riformismo sociale*, in *LD*, 2008, n. 2, pp. 337 ss., che evidenzia come la pratica sociale del bilateralismo è una delle più alte espressioni genuine dell'autonomia collettiva.

approccio ulteriormente inclusivo verso le aziende e i lavoratori oggi fuori dal sistema. Nei loro confronti, pertanto, sarà necessario consentire la regolarizzazione delle posizioni contributive irregolari, anche mediante delle modalità agevolate da un punto di vista temporale». In altri termini, l'associazione Cna, conscia della "natura" negoziale del fondo, disciplinata da regole di natura privatistica, da un lato prende atto del fatto che per poter accedere alle prestazioni, sarà necessario "promuovere" un piano per consentire alle imprese artigiane non iscritte (per le diverse ragioni di cui abbiamo già fatto cenno al § 3.3) di regolarizzarsi; dall'altra, però, sottolinea che nonostante questo profilo, attraverso il rinvio che la legge dispone nei confronti dell'autonomia collettiva, questa è chiamata non a tutelare gli iscritti ma l'intero comparto.

Nella medesima direzione sembra si sia posto l'Inps laddove – al § 1.1 della circolare 28 marzo 2020, n. 47 – si limita a specificare che per poter presentare la domanda di accesso alle tutele del fondo FSBA «non rileva se l'azienda sia in regola con il versamento della contribuzione». Questa precisazione non dovrebbe autorizzare l'interprete a ritenere che il fondo FSBA non possa richiedere, al momento della presentazione dell'istanza, l'iscrizione o la regolarizzazione della posizione contributiva. Pertanto, se da un lato il fondo si è impegnato ad erogare le prestazioni a tutte le imprese artigiane, dall'altra ha preteso la regolarizzazione e ciò per una ragione molto semplice: la contribuzione al fondo, quale gestore delle forme di integrazione salariale in costanza di rapporto di lavoro del comparto artigiano, trae origine dalla legge (art. 27, d.lgs. n. 148/2015) in quanto espressione della c.d. bilateralità tipizzata<sup>(107)</sup> e che pertanto anche i datori di lavoro irregolari fino ad oggi, possono accedere alle prestazioni previste dal fondo, solo dopo aver regolarizzato la propria posizione contributiva. In questo senso, contrariamente a quanto sostenuto dai primi commenti apparsi sulla stampa, si è pronunciato – sia pure in via cautelare – anche la giustizia amministrativa, che ha riconosciuto alle imprese non iscritte alle associazioni parti del fondo il diritto di presentare la domanda per il riconoscimento della tutela; ma nei decreti, l'organo giudicante non sembra aver sentenziato sulla questione del vincolo associativo, lasciando così la possibilità (e il diritto) al fondo di richiedere, contestualmente alla presentazione della domanda per l'accesso alle prestazioni, la regolarizzazione dell'iscrizione e della contribuzione<sup>(108)</sup>.

---

<sup>(107)</sup> In questo senso si esprime la delibera del Consiglio Direttivo FSBA 8 aprile 2020, n. 3. Sul punto si veda anche M. FAIOLI, *Gli enti bilaterali tra obbligo e libertà nel sistema normativo italiano*, Working Paper Fondazione Giacomo Brodolini, 2018, n. 13, p. 15, che distingue gli enti bilaterali non tipizzati da quelli tipizzati. I primi sono quelli nati per inseguire scopi non previsti dalla legge; i secondi perseguono interessi e scopi prefissati dalla legge.

<sup>(108)</sup> Cfr. TAR Lazio 26 maggio 2020, n. 4047; TAR Lazio 20 aprile 2020, n. 2897. Per un'analisi delle pronunce, si rinvia al contributo di L.G. LUISETTO, [La bilateralità artigiana alla prova dei free Riders](#), in [www.rivistalabor.it](#), 19 maggio 2020. Aderisce a questa prospettiva E.C. SCHIAVONE, *Il sistema della bilateralità alla prova dell'emergenza Covid-19: il FSBA*, in *LG*, 2020, n. 10, pp. 901-912, spec. p. 911, il quale aggiunge, per giustificare anche la legittimità della richiesta di iscrizione avanzata dal Fondo, che «sebbene il contributo erogato mediante assegno sia a carico dello Stato, il Fondo [sostiene] dei costi di gestione e funzionamento senza godere di finanziamenti pubblici a tale scopo e senza peraltro essere dotato di poteri autoritativi, al pari di una P.A., che agevolino il recupero della contribuzione previdenziale non corrisposta dalle imprese iscritte».

La procedura di regolarizzazione è stata resa nota con l'adozione della delibera del fondo dell'8 aprile 2020, n. 3 ove è stato precisato che le imprese non iscritte al fondo «possono adempiere tale obbligazione, con riferimento al triennio precedente, a decorrere dal 1° gennaio 2021 sino al 31 dicembre 2023 (in 36 rate)». In sostanza, come anticipato dalla circolare interna di Confartigianato del 23 marzo 2020, n. 345, per le suddette imprese è stato possibile «accedere immediatamente alla prestazione regolarizzando la contribuzione (per un massimo di 36 mesi)» riservandosi il fondo di valutare anche «richieste di rateizzazioni».

Anche in questo caso, per poter accedere alle prestazioni, è necessario stipulare un accordo sindacale <sup>(109)</sup>, come indicato dalla delibera emessa d'urgenza dal Consiglio Direttivo del fondo 2 marzo 2020, n. 1, che peraltro ha sospeso il «requisito del limite di 90 giorni di anzianità aziendale per i lavoratori, purché risultino assunti in data precedente al 26 febbraio 2020» e ha disposto la sospensione della regolarità contributiva nel limite di sei mesi delle «aziende neo-costituite, purché già attive alla data del relativo provvedimento».

In ragione del fatto che il Fondo si è trovato a dover fronteggiare le esigenze di tante imprese che al momento dell'emergenza non risultavano in regola con i contributi per poter accedere alle prestazioni, diversi accordi regionali stipulati per l'accesso alla Cassa in deroga hanno previsto che in caso di esaurimento dei fondi di FSBA, le imprese artigiane avrebbero potuto presentare domanda per l'accesso alla CIGD, fermo restando la facoltà dell'ente regionale di verificare la regolarità contributiva dell'impresa nei confronti di FSBA. Sennonché, diverse imprese artigiane, sulla scorta di queste clausole contenute negli accordi regionali, hanno presentato domanda per accedere alle prestazioni della CIGD. Tuttavia, nonostante la regione avesse concesso loro l'autorizzazione ad accedervi, in diversi casi, l'Inps ha negato il riconoscimento delle prestazioni. Alcune di queste casistiche sono finite al vaglio della magistratura del lavoro.

Un'impresa artigiana ha presentato ricorso al giudice del lavoro lamentando il mancato accesso alla Cassa integrazione in deroga *ex art. 22* del decreto cura Italia in quanto, a detta dell'Inps, sebbene munita di provvedimento autorizzatorio da parte della Regione Lazio l'impresa avrebbe dovuto richiedere le prestazioni ad altri fondi, quali il FIS o FSBA in ragione della sua natura. L'impresa ha contestato questo assunto ritenendo che: a) l'azienda non possa usufruire del FIS, né dell'assegno ordinario erogato dalla Cassa integrazione ordinaria in quanto la tipologia di impresa non ricade nel campo di applicazione che il d.lgs. n. 148/2015 prescrive; b) inoltre, l'azienda non può rivolgersi a FSBA in quanto non iscritta al fondo.

Il Tribunale di Viterbo <sup>(110)</sup> ha accolto il ricorso dell'impresa criticando il provvedimento adottato dall'Inps in quanto in contrasto con il quadro normativo di riferimento. Come rileva il giudice, ai sensi dell'art. 22 del d.l. n. 18/2020, sono «le Regioni a concedere i trattamenti (a carico delle stesse) e l'Inps a erogarli, previa verifica del rispetto dei limiti di spesa, mentre non è dato rinvenire [...] alcuna fonte normativa da cui scaturisca il sindacato dell'Inps in merito alla decisione di autoriz-

---

<sup>(109)</sup> Sui propri canali telematici, il fondo ha messo a disposizione un formulario contenente la bozza di accordo sindacale che le parti avrebbero adottato per presentare la domanda di accesso alle prestazioni.

<sup>(110)</sup> Trib. Viterbo 1° luglio 2020, n. 3268, in *Bollettino ADAPT*, 6 luglio 2020, n. 27.

zazione o meno da parte della Regione circa la domanda». Pertanto, una volta che la Regione ha verificato i presupposti e ha concesso il provvedimento autorizzatorio di accesso alla Cassa integrazione in deroga, l'Inps, salvo limiti di spesa, non può negare l'erogazione del trattamento sovrapponendosi alla decisione assunta dall'ente concessorio.

La casistica è senz'altro degna di nota perché nel caso di specie, la Regione Lazio ha concesso l'autorizzazione ad un'impresa che non risultava iscritta e quindi in regola con i contributi FSBA. Infatti, nell'accordo sindacale sottoscritto ai sensi dell'art. 22 del decreto Cura Italia, la Regione e le parti sociali hanno previsto che «I datori di lavoro, tenuti al versamento ai Fondi di solidarietà bilaterali di cui all'art 27 del d.lgs. 148/15, ivi comprese le aziende artigiane, potranno accedere alla Cigd esclusivamente qualora tali fondi abbiano esaurito la disponibilità finanziaria e, in ogni caso, previa dimostrazione di corretta contribuzione ai fondi stessi» (art. 5). Pur mancando, quindi, i presupposti, di fatto, per poter accedere alla Cassa in deroga, secondo il giudice di Viterbo, spetterebbe alla Regione eccepire tale mancanza e non all'Inps, pur essendo noto quanto negoziato all'interno dell'accordo sindacale.

## **7. Il Fondo bilaterale per la somministrazione**

Le parti sociali del settore della somministrazione di lavoro sono state tra le più reattive rispetto all'emergenza epidemiologica. Già in data 26 febbraio 2020, infatti, sottoscrivevano un accordo per garantire l'erogazione in sicurezza dei corsi di formazione da parte di Forma.Temp, ammettendo la modalità a distanza. Con particolare riferimento all'ambito del sostegno al reddito, in data 6 marzo 2020 siglavano l'Accordo in materia di tutela della continuità occupazionale e retributiva dei lavoratori somministrati coinvolti dall'emergenza Covid-19 <sup>(11)</sup>, seguito da un accordo, datato 10 marzo 2020, di interpretazione del precedente e di applicazione su tutto il territorio nazionale delle disposizioni contrattuali (precedentemente riservate alle c.d. “zone gialle” e “rosse”), in considerazione dell'emissione del d.P.C.M. 9 marzo 2020, con il quale la Presidenza del Consiglio aveva esteso a tutto il territorio italiano le restrizioni alla circolazione e la sospensione delle attività produttive e commerciali al fine del contenimento della diffusione del Covid-19. Si è successivamente aggiunto l'accordo del 9 maggio 2020 di adeguamento di quanto disciplinato dai precedenti accordi alla luce delle disposizioni legislative del d.l. n. 18/2020, convertito dalla l. n. 27/2020.

Gli accordi hanno disciplinato una procedura semplificata per l'accesso al trattamento di integrazione salariale (TIS), erogato dal fondo bilaterale di settore a lavoratori in somministrazione che vedano sospesa o ridotta la loro attività lavorativa, purché l'utilizzatore abbia attivato l'ammortizzatore sociale in conseguenza dell'emergenza epidemiologica da Covid-19. Diversamente la richiesta di TIS non dovute all'emergenza epidemiologica devono seguire la procedura ordinaria. In considerazione dell'eccezionalità della situazione e per garantire la continuità occupazionale e reddituale di tutti i lavoratori in somministrazione, le parti sociali hanno previsto e disciplinato in via sperimentale un “nuovo” strumento di tutela del reddito denomi-

---

(11) Accordo 6 marzo 2020 tra Assolavoro, Felsa-Cisl, Nidil-Cgil e Uiltemp-Uil.

nato trattamento di integrazione salariale (TIS) “in deroga”, destinato ai lavoratori sospesi dalla loro attività lavorativa o in riduzione oraria per ragioni direttamente o indirettamente collegate all'emergenza Covid-19, nei casi in cui l'utilizzatore, diversamente dall'ipotesi precedente, non abbia fatto ricorso agli ammortizzatori sociali per i propri dipendenti.

Più nel dettaglio, l'accordo del 6 marzo 2020 prevedeva l'erogazione dei trattamenti con procedura semplificata e in deroga ai lavoratori somministrati presso unità produttive degli utilizzatori ubicate nelle c.d. “zone gialle” e “rosse”, istituite con il d.P.C.M. 1° marzo 2020 oppure destinati a lavoratori residenti o domiciliati nelle medesime zone, ai quali, pertanto, era preclusa la possibilità di recarsi presso l'utilizzatore. Come ricordato, con l'accordo del 10 marzo, il ricorso ai trattamenti è stato esteso a tutto il territorio nazionale. Con l'accordo del 9 maggio 2020, è stata quindi adeguata l'erogazione del TIS semplificato alle disposizioni del d.l. n. 18/2020, convertito dalla l. n. 27/2020, che prevedono l'erogazione di un assegno ordinario con causale “emergenza Covid-19” e semplificata la procedura della richiesta del TIS “in deroga”.

Alla luce del quadro complessivo disegnato dai tre accordi siglati dalle parti sociali del settore della somministrazione, per garantire una rapida attivazione del TIS, la procedura semplificata si sostanzia nella necessità della sola comunicazione preventiva alle organizzazioni sindacali territoriali (oppure nazionali nel caso in cui la misura coinvolga lavoratori in più regioni) <sup>(112)</sup>, senza la fase di consultazione sindacale generalmente prevista.

Diversamente, per il TIS “in deroga”, essendo stato previsto «in via del tutto eccezionale» <sup>(113)</sup>, è disposta la procedura di consultazione sindacale. La comunicazione preventiva prende la forma di una richiesta di incontro inviata dalla agenzia non alle organizzazioni sindacali territoriali, bensì a quelle nazionali. Secondo l'intesa del 6 marzo 2020, l'accordo tra l'agenzia e le organizzazioni era condizione indispensabile per l'attivazione della misura di sostegno al reddito. Tuttavia, l'elevata quantità di istanze pervenute ha convinto le parti sociali della necessità di una semplificazione anche della procedura prevista per il TIS “in deroga”, comunque «coniugandola con il mantenimento di un adeguato livello informativo» <sup>(114)</sup>. Pertanto, nell'accordo del 9 maggio 2020, sono state individuate delle soglie dimensionali al di sotto delle quali si considera espletata la procedura di consultazione sindacale. In particolare, quindi, non si svolge tale procedura per le istanze relative ad un numero di dipendenti fino a 10 e per le istanze connesse ad aziende senza dipendenti fino a un massimo di 8 lavoratori somministrati per ciascuna agenzie per il lavoro interessata. Nelle altre ipotesi, l'esame congiunto, esperibile anche in via telematica, deve esaurirsi nei 7 giorni lavorativi successivi alla richiesta stessa, decorsi i quali si considera espletato.

Le parti hanno convenuto che la prestazione del TIS (semplificato e in deroga) sia anticipata al lavoratore dall'agenzia, alla quale viene rimborsata integralmente dal

---

<sup>(112)</sup> L'accordo 9 maggio 2020 ha definito il modello di comunicazione preventiva che l'agenzia deve effettuare alle organizzazioni sindacali territoriali competenti, indicando il numero dei lavoratori interessati, la relativa impresa utilizzatrice (che ha in corso la riduzione o sospensione dell'attività lavorativa) e la durata della sospensione prevista.

<sup>(113)</sup> Cfr. accordo 6 marzo 2020.

<sup>(114)</sup> Cfr. art. 2, accordo 9 maggio 2020.

Fondo su base bimestrale. L'accordo del 9 maggio 2020 specifica inoltre che il Fondo di solidarietà riconosce alle agenzie per il lavoro anche il rimborso completo degli oneri relativi ai ratei della tredicesima e quattordicesima mensilità, delle ferie, delle ROL e dei permessi, spettanti durante i periodi di sospensione. Rimangono invece esclusi dal rimborso gli oneri relativi ai ratei del TFR e la contribuzione a Forma-temp ed Ebitemp, che restano tutti a carico dell'agenzia per il lavoro.

Infine, occorre sottolineare che, con l'obiettivo di una ampia copertura dei lavoratori, prima ancora che lo stabilissero le disposizioni legislative, le intese tra le parti sociali nell'ambito del settore della somministrazione hanno previsto che le prestazioni di TIS fossero destinate a tutti i lavoratori somministrati interessati da sospensioni o riduzioni dell'attività, escludendo il requisito dell'anzianità di servizio di 90 giorni di lavoro somministrato, generalmente previsto.

Con l'accordo del 9 maggio 2020, le parti hanno esteso altre tutele a carico del fondo, adattandole alla situazione emergenziale. Una di queste è la c.d. procedura MOL (mancanza di occasioni di lavoro), di cui all'art. 25 del CCNL del settore, che prevede l'attivazione di un percorso di formazione professionale e ricollocazione, gestito da Forma.Temp, con l'erogazione di una indennità di 1.000 euro, nel caso in cui una agenzia di somministrazione non sia più in grado di mantenere alle proprie dipendenze uno o più lavoratori assunti a tempo indeterminato per mancanza di occasioni di lavoro. Durante la crisi epidemiologica, le procedure di MOL attivate al 23 febbraio 2020 o successivamente aperte entro il 31 agosto 2020 sono state prorogate per un periodo pari a 60 giorni (rispetto alla generale durata prevista in 6 mesi per lavoratori di età inferiore a 50 anni; 7 mesi tra i 50 e 55 anni; 8 mesi oltre i 55 anni).

Infine, per i lavoratori a tempo indeterminato messi in disponibilità ai sensi dell'art. 32 del CCNL la cui missione sia cessata tra il 23 febbraio 2020 e il 9 maggio 2020, è riconosciuta una prestazione specifica a valere sul Fondo di solidarietà, in sostituzione della indennità di disponibilità. Tale prestazione è prevista per una durata di 76 giorni per un importo pari all'80% della retribuzione mensile dell'ultima missione entro i limiti dei massimali Inps previsti per gli ammortizzatori sociali <sup>(115)</sup>, comunque per un importo non inferiore a 400 euro mensili.

## **8. Ulteriori prestazioni di sostegno al reddito erogate da altri enti o Fondi bilaterali**

Il ruolo che ha avuto l'autonomia collettiva nella regolazione e nella gestione degli ammortizzatori sociali non si è limitato ai soli spazi concessi dal legislatore nella legislazione emergenziale. I sistemi di relazioni industriali, infatti, autonomamente, attraverso la gestione delle proprie risorse, hanno dato vita a sistemi di tutela aggiuntivi a quelli introdotti dalla normativa statale. In questo scenario, gli enti bilaterali hanno giocato un ruolo determinante, grazie ai quali comincia a penetrare nello spazio della disciplina contrattual-collettiva non solo la dimensione economico-

---

<sup>(115)</sup> I massimali previsti per le integrazioni salariali per il 2020, come definiti dalla circ. Inps 10 febbraio 2020, n. 20, sono stabiliti nelle misure di 998,18 euro lordi (939,89 euro netti) per retribuzioni fino a 2.159,48 euro lordi e 1.199,72 euro lordi (1.129,66 euro netti) per retribuzioni superiore a 2.159,48 euro lordi.

normativa del contratto di lavoro ma una dimensione di tutela, più ampia, a vocazione universale <sup>(116)</sup>. Allo stato attuale, un esempio nel settore terziario, del commercio e dei pubblici esercizi ne è il sistema contrattuale rappresentato da Confesercenti, che mostra segni di maturità e di vitalità (almeno in alcuni contesti regionali) per la gestione di fenomeni come quello del Covid-19 (cfr. § 7) che hanno un innegabile impatto negativo sull'occupazione.

La contrattazione collettiva, peraltro, è riuscita a generare sistemi di tutela per una determinata categoria di lavoratori (gli autonomi) di cui il legislatore non si è fatto carico in modo adeguato. Davanti all'emergenza sanitaria, infatti, le differenze qualificatorie tra autonomia e subordinazione sembrano perdere rilievo quando si scontrano con le esigenze concrete dei lavoratori. In questa prospettiva, è di esempio il sistema di tutele sviluppatosi nell'ambito del CCNL Confprofessioni (cfr. § 7), non limitandosi quest'ultimo alla sola dimensione del sostegno al reddito ma anche all'assistenza sanitaria, all'organizzazione della prestazione da remoto e alla conciliazione vita-lavoro.

### **8.1. Il settore del commercio**

Nell'ottica di indagare sull'intervento dei sistemi di relazioni industriali rispetto a misure ulteriori a quelle pubbliche per sostenere imprese e lavoratori nella fase di emergenza, è emerso, nel settore terziario, del commercio e dei pubblici esercizi, l'attivismo del sistema di relazioni industriali rappresentato e governato da Confesercenti, che ha adottato tutele integrative per i lavoratori. Diversamente, al momento in cui si scrive, per le realtà aziendali rappresentate dalle federazioni aderenti a Confcommercio è in corso una trattativa con le organizzazioni sindacali per valutare la destinazione delle risorse degli enti bilaterali al finanziamento di misure di sostegno al reddito compatibili con l'attuale fase emergenziale. Per quanto riguarda, invece, le imprese del settore turistico associate a Fipe (Federazione Italiana Pubblici Esercizi), il 9 giugno 2020, le parti sociali hanno sottoscritto un accordo per sostenere, attraverso l'Ente Bilaterale Nazionale del Turismo (EBNT) e le sue articolazioni territoriali, interventi straordinari a favore delle imprese e dei lavoratori del comparto, a seguito dell'emergenza.

L'Ente Bilaterale Territoriale dell'Emilia Romagna (EBTER) <sup>(117)</sup> è intervenuto sin da subito per aiutare le aziende del terziario e del settore turistico durante l'attuale crisi determinata dalla diffusione del Covid-19.

---

<sup>(116)</sup> P. TOMASSETTI, *Il lavoro autonomo tra legge e contrattazione collettiva*, in *VTDL*, 2018, n. 3, pp. 717 ss., spec. p. 760.

<sup>(117)</sup> Ebter è uno degli enti previsti dall'art. 19 del CCNL Turismo e dall'art. 20 del CCNL Terziario Distribuzione e Servizi, ed è costituito dalle strutture regionali di Confesercenti, Filcams-Cgil, Fisascat-Cisl e Uiltucs-Uil. Esso svolge, a livello locale, le medesime funzioni dell'Ente Bilaterale Nazionale del Terziario, intervenendo sugli aspetti peculiari delle diverse realtà presenti nel territorio. In particolare, esso promuove e gestisce, a livello regionale, attività di formazione e qualificazione dei lavoratori, eroga prestazioni salariali di sostegno temporaneo al reddito dei lavoratori e si occupa anche di sicurezza nei luoghi di lavoro. Beneficiano dei servizi erogati dall'Ebter le imprese, con sede di lavoro nel territorio dell'Emilia Romagna, che applicano integralmente i contratti collettivi dei settori del turismo, terziario e dei servizi sottoscritti da Confesercenti, Filcams-Cgil, Fisascat-Cisl e

In data 2 marzo 2020, l'associazione datoriale Confesercenti e le organizzazioni sindacali Filcams-Cgil, Fisascat-Cisl e Uiltucs-Uil hanno sottoscritto un accordo regionale straordinario per il sostegno al reddito e *welfare* nel settore terziario e turistico, la cui gestione ed erogazione è affidata a EBTER. Occorre sottolineare che le imprese del settore turistico e commerciale, inclusi i pubblici esercizi, sono state tra le più colpite dall'emergenza e sono state, sin da subito, oggetto dei provvedimenti governativi di chiusura <sup>(118)</sup>. Pertanto, le parti sociali, hanno pensato di ricorrere immediatamente alla bilateralità di settore per affrontare la difficile situazione rapidamente diffusasi.

L'accordo regionale straordinario per il sostegno al reddito e *welfare* del 2 marzo non si presenta come iniziativa estemporanea ma nasce da un sistema di relazioni industriali e contrattuali consolidate, che le parti avevano già negoziato in precedenza, prevedendo interventi di tipo conservativo sull'occupazione. Ultimo tra questi è l'accordo per la bilateralità del settore terziario e di quello turistico in Emilia Romagna, sottoscritto il 4 novembre 2019, che presenta due specifici allegati <sup>(119)</sup>.

Il primo riguarda gli interventi in materia di sostegno al reddito, integrativi di prestazioni pubbliche, rivolti a soggetti privi dei requisiti per accedere agli ammortizzatori sociali o per i quali la vigente legislazione non prevede alcun tipo di trattamento. Il secondo, invece, contiene misure di *welfare*, disciplinando contributi economici volti a migliorare le condizioni, ovvero per alleviare particolari situazioni, relative alla vita dei lavoratori e delle lavoratrici, per i quali non siano già previste prestazioni derivanti dalla contrattazione collettiva. Sulla base di questo sistema già delineato, nasce l'accordo del 2 marzo, che ha stabilito l'introduzione di due tipologie di misure straordinarie: un fondo di sostegno al reddito e uno destinato alle prestazioni di *welfare*.

Quanto al fondo straordinario di sostegno al reddito, le parti hanno sancito che potranno accedervi le imprese che non hanno accesso alle integrazioni salariali ordinarie <sup>(120)</sup>. Tali aziende dovranno anche aver subito una riduzione dell'attività aziendale con riflessi sull'occupazione, a causa delle misure di contrasto al contagio da SARS-CoV-2, o delle conseguenze economiche da esse determinate. Le imprese in possesso di tali requisiti potranno sottoscrivere degli accordi sindacali aziendali specifici <sup>(121)</sup> al fine di ricevere due appositi contributi economici.

Il primo contributo, erogato da EBTER al lavoratore, previo parere favorevole del Centro di servizio territoriale, è pari al 50% della normale retribuzione lorda percepita <sup>(122)</sup>. Beneficiari di questo sostegno sono i lavoratori che hanno subito una temporanea riduzione dell'orario di lavoro settimanale, in misura non superiore al 50%,

---

Uiltucs-Uil, inclusi eventuali contratti integrativi, e che siano in regola con le condizioni associative ed i versamenti previsti dallo statuto. Ebter si articola, a sua volta, nei Centri di servizio territoriali (CST), la cui istituzione è demandata ad accordi tra le parti territoriali appartenenti alle organizzazioni costituenti l'ente.

<sup>(118)</sup> Cfr. d.P.C.M. 11 marzo 2020.

<sup>(119)</sup> Cfr. allegati A e B all'accordo.

<sup>(120)</sup> Occorre notare che tali misure e tali requisiti sono stati previsti ben prima dell'intervento statale, arrivato, parzialmente, prima con d.l. n. 14/2020 e poi con l'entrata in vigore del d.l. n. 18/2020.

<sup>(121)</sup> Per accedere al fondo straordinario, le imprese dovranno prima disporre la fruizione delle ferie ed i permessi residui al 31 dicembre 2019 e non fruiti dal dipendente alla data del 23 febbraio 2020.

<sup>(122)</sup> Cfr. art. 193 del CCNL Terziario, Distribuzione e Servizi e art. 148 del CCNL Turismo.

e per un massimo di 30 giorni lavorativi. Ciò riguarda soltanto i dipendenti delle imprese che si impegnano a non realizzare riduzioni di organico e non usufruiscono dei lavoratori in somministrazione.

Il secondo contributo economico erogato da EBTER, invece, è pari al 60% della normale retribuzione lorda percepita, per un periodo massimo di 15 giorni, nel caso in cui si verifichi una sospensione piena dell'attività lavorativa <sup>(123)</sup>. È possibile usufruire di una proroga di ulteriori 15 giorni se la situazione che ha determinato la sospensione perduri. Inoltre, il contributo è riconosciuto, se previsto esplicitamente dall'accordo sindacale aziendale, anche per i dipendenti con contratto a tempo determinato o stagionali in forza al momento dell'evento, in deroga ai requisiti soggettivi previsti dal regolamento del fondo di sostegno al reddito. L'importo di tali contributi sarà anticipato mensilmente dall'azienda ai lavoratori.

Quello di EBTER non è l'unico esempio di ente bilaterale territoriale del terziario che è intervenuto per far fronte all'emergenza attraverso misure economiche in grado di integrare le prestazioni di integrazione salariale previste dalla legge per l'emergenza da Covid-19. L'Ente Bilaterale del Veneto e del Friuli Venezia Giulia (EBVF), di riferimento per tutto il territorio veneto e friulano, è intervenuto con misure di sostegno a beneficio dei lavoratori con figli a seguito dei provvedimenti di sospensione dei servizi educativi per l'infanzia e delle attività didattiche nelle scuole di ogni ordine e grado, di cui al d.P.C.M. 4 marzo 2020. Il d.l. n. 18/2020, all'art. 23, comma 6, ha previsto la possibilità per i genitori con figli di età compresa tra i 12 e i 16 anni, di usufruire di uno specifico congedo parentale, per un periodo continuativo o frazionato, comunque non superiore a quindici giorni, senza alcuna corresponsione di indennità né riconoscimento di contribuzione figurativa <sup>(124)</sup>. Ebbene, l'Ente Bilaterale del Veneto e del Friuli Venezia Giulia ha previsto, innanzitutto, un contributo forfettario, pari a 50 euro al giorno fino ad un massimo di 350 euro, per le ore di permesso non retribuite, che i genitori devono richiedere per assistere i figli <sup>(125)</sup>. Inoltre, data la emergenza sanitaria e sociale, l'EBVF ha deciso di estendere questa misura a tutti quei genitori che usufruiscono dei congedi parentali previsti dal decreto "cura Italia", compresi quelli retribuiti di cui all'art. 23, comma 1.

Infine, anche l'Ente bilaterale del commercio e del turismo della Toscana (EBCT), è intervenuto per sostenere lavoratori ed imprese iscritte, stanziando 350 mila euro per ulteriori misure di sostegno. Il 17 marzo 2020, i rappresentanti della Confesercenti Toscana e delle segreterie regionali di Filcams-Cgil, Fisascat-Cisl e Uiltucs-Uil si sono incontrati ed hanno deciso di stanziare un *plafond* da affiancarsi agli stanziamenti del Governo e della Regione Toscana e destinati a strumenti straordinari da mettere in campo durante l'emergenza <sup>(126)</sup>.

---

<sup>(123)</sup> *Ibidem*.

<sup>(124)</sup> Per i genitori di figli di età minore di 12 anni, il comma 1 prevede un'indennità pari al 50% della retribuzione.

<sup>(125)</sup> Questa prestazione era già prevista in precedenza per i permessi non retribuiti per malattia di un figlio.

<sup>(126)</sup> Occorre precisare che ad oggi non è ancora stato deciso a quali strumenti saranno destinati tali fondi. Sono previsti ulteriori incontri tra le parti sociali per decidere tale aspetto.

Dagli accordi descritti, si evince che il sistema delle relazioni industriali sul territorio ha cercato di prevedere delle misure economiche in grado di anticipare e di integrare le prestazioni di sostegno al reddito disposte dalla legislazione emergenziale.

Per quanto concerne, invece, l'accordo sottoscritto da Fipe, Filcams-Cgil, Fisascat-Cisl e Uiltucs si osserva che le Parti firmatarie hanno condiviso il principio di contribuire attraverso le risorse della bilateralità sia al sostegno ai lavoratori, sia al sostegno alle imprese in relazione ai costi da sostenere per gli adempimenti legati all'adozione dei protocolli di sicurezza. In particolare, l'intesa prevede inoltre che la rete degli enti bilaterali territoriali finanzi interventi destinati a rafforzare la prevenzione e la sicurezza nei luoghi di lavoro per un ammontare non inferiore al 16% delle risorse versate dalle imprese non multilocalizzate nel periodo 1° gennaio 2019-31 dicembre 2019.

Inoltre, l'accordo istituisce anche il diritto a percepire un contributo di solidarietà per i lavoratori e le lavoratrici che siano collocati in Cassa Integrazione Guadagni in deroga o in Fondo di Integrazione Salariale nell'arco temporale compreso tra il 23 febbraio 2020 al 31 agosto 2020. Infine, ogni ente bilaterale territoriale del settore potrà deliberare interventi per assumere misure in favore dei lavoratori stagionali.

## **8.2. Il settore degli studi professionali**

Il consolidato sistema di relazioni industriali e bilateralità costituito pariteticamente da Confprofessioni e Filcams-Cgil, Fisascat-Cisl e Uiltucs-Uil ha permesso alle parti sociali di programmare una serie di interventi speciali per sostenere le attività professionali e i loro dipendenti nell'ambito dell'emergenza da Covid-19. Le misure integrative messe in campo dagli enti bilaterali delle attività professionali per sostenere gli studi e le aziende iscritte nell'ambito del contesto emergenziale sono molteplici.

Con apposito regolamento adottato il 1° aprile 2020 ed in vigore dal 6 aprile 2020, l'Ente ha introdotto prestazioni integrative rispetto agli ammortizzatori sociali ordinari e in deroga disciplinati dal d.l. n. 18/2020.

Nei limiti delle risorse economiche stanziare, l'Ente bilaterale riconosce un contributo per ogni lavoratore per il quale, a seguito della sospensione o riduzione dell'orario di lavoro, il datore di lavoro abbia richiesto l'intervento degli ammortizzatori sociali previsti dalla normativa emergenziale. In particolare, il lavoratore avrà diritto a percepire un contributo integrativo, di 250 euro *una tantum*, che si trovi sospeso dell'attività di lavoro oppure che sia impiegato con un orario di lavoro ridotto rispetto a quello ordinariamente rispettato. Presupposto essenziale per vedersi riconoscere questo contributo è che la richiesta di accesso agli ammortizzatori sociali sia stata accettata dagli organi competenti.

In aggiunta al contributo integrativo, sebbene non sia cumulabile con esso, vi è poi il contributo straordinario giornaliero, corrisposto per un massimo di 9 settimane, il cui valore è proporzionato alle ore di lavoro sospese. L'importo è di 19 euro per le retribuzioni lorde mensili fino a 2159.48 euro e di 23 euro per le retribuzioni mensili oltre i 2159.48 euro, per ogni lavoratore al quale sia stato sospeso o ridotto l'orario di lavoro, e per il quale la richiesta di accesso agli ammortizzatori previsti non sia stata accolta esclusivamente per incapienza delle risorse stanziare.

I due contributi sono alternativi e possono essere richiesti una sola volta nel corso dell'iscrizione alla bilateralità. Gli importi del contributo straordinario, come specificato nel regolamento dell'Ente, sono pari al 50% dei massimali del trattamento della Cassa integrazione, definiti dall'Inps per il 2020 e calcolati su base giornaliera.

Il riconoscimento di entrambi i contributi è subordinato alla regolare iscrizione del datore di lavoro e al mantenimento della regolare contribuzione in favore della bilateralità di settore (tanto per il fondo Cadiprof che per il fondo Ebipro). Inoltre, tanto per il datore di lavoro e che per i dipendenti è richiesto un'anzianità contributiva al fondo di almeno sei mesi continuativi, che devono sussistere al momento della presentazione della richiesta.

Il regolamento prevede che, una volta approvata la richiesta, il contributo deve essere anticipato dal datore di lavoro, previa autorizzazione dell'ente Ebipro e deve essere inserito con voce *Anticipo contributivo Ebipro Covid-19* nel Libro unico del lavoro, con l'obiettivo di non confonderlo con l'importo della retribuzione mensile ordinaria.

Il supporto della bilateralità di settore non si limita ad erogare prestazioni salariali integrative a quelle previste dagli ammortizzatori sociali. Infatti, attraverso l'adozione di un altro regolamento, entrato in vigore il 14 marzo 2020, l'Ente bilaterale Ebipro ha istituito una procedura per il riconoscimento di uno specifico contributo per l'attivazione dello *smart working*. È previsto, infatti, un rimborso massimo di 500 euro in favore dei datori di lavoro che acquistino strumenti tecnici per attivare il lavoro da remoto. Presupposto essenziale, anche in questo caso, è la regolarità dei versamenti alla bilateralità di settore l'anzianità contributiva di almeno sei mesi continuativi al momento dell'acquisto della strumentazione. L'importo massimo è da intendersi per dipendente e ciascun datore di lavoro può richiedere un massimo di cinque contributi. Questa prestazione ha lo scopo di favorire il più possibile la corretta applicazione della disciplina emergenziale in tema di lavoro agile. Con la diffusione dell'epidemia, infatti, l'originaria disciplina di riferimento per la suddetta modalità lavorativa è stata semplificata <sup>(127)</sup> essendo stata prevista la possibilità unilaterale da parte dei datori di lavoro di attivare la modalità di lavoro agile anche in assenza di accordi individuali per tutta la durata dell'emergenza.

Le parti sociali hanno previsto ulteriori misure di sostegno al reddito anche per i lavoratori del settore diversi dai lavoratori subordinati. Con il rinnovo del CCNL degli studi professionali, sottoscritto il 17 aprile 2015, è stata costituita *Gestione Professionisti*, una articolazione interna ed autonoma dalla bilateralità di settore, che ha lo scopo di erogare prestazioni integrative ai liberi professionisti, ai professionisti associati e ai praticanti. Il regolamento di questa gestione, adottato il 20 marzo 2020, prevede l'erogazione di una diaria giornaliera, pari a 50 euro per un massimo di dieci giorni all'anno, per inabilità temporanea dell'esercizio professionale a causa del contagio da SARS-CoV-2. La diaria è riconosciuta solo a quei soggetti che si trovino in ricovero medico o isolamento domiciliare.

Inoltre, questa gestione, considerata la chiusura temporanea di molti poliambulatori, eroga un servizio di video-consulto specialistico che garantisce un confronto diretto con lo specialista in tutti i casi in cui non sia necessario un contatto fisico (ad esem-

---

<sup>(127)</sup> Per una disamina più approfondita del tema si veda E. DAGNINO, [La prosecuzione dell'attività lavorativa: tra lavoro agile e controlli](#), in [Boll. Spec. ADAPT](#), 2020, n. 3.

pio per condividere i risultati di esami o referti, avere risposte a domande vertenti sulle terapie, ecc.). Nell'ottica di ampliare le tutele e sostenere il settore delle attività professionali durante l'emergenza epidemiologica, gli enti bilaterali Ebipro e Cadiprof hanno introdotto una serie di disposizioni transitorie relative alla contribuzione alla bilateralità valide dal 1° aprile 2020 al 23 agosto 2020 che permettono:

- a) ai datori di lavoro e ai dipendenti che, alla data del 1° aprile 2020, non risultavano iscritti alla bilateralità di settore (Cadiprof ed Ebipro), di iscriversi versando 132 euro per ciascun dipendente (pari a 6 mesi di contribuzione arretrata) e di poter beneficiare di una delle prestazioni erogate da Ebipro e delle misure introdotte da Cadiprof per l'emergenza da Covid-19;
- b) ai datori di lavoro che si trovano in posizioni debitorie nei confronti di Cadiprof ed Ebipro tali da impedire l'erogazione delle prestazioni, di sanare e regolarizzare la situazione contributiva mediante versamento del 30% delle somme dovute a saldo e stralcio del debito maturato nei confronti della bilateralità alla data del 31 gennaio 2020 <sup>(128)</sup>;
- c) la sospensione della contribuzione ordinaria, con continuità dell'accesso alle prestazioni per studi o aziende già iscritte ed in regola, per i quali si verifichi la sospensione dell'attività lavorativa per accesso ad ammortizzatori sociali previsti dalla normativa vigente.

Di rilievo, anche se non inerenti a forme di sostegno al reddito ma collegate con l'aspetto sanitario, risultano essere le prestazioni erogate dalla Cassa di Assistenza Sanitaria per i lavoratori degli studi professionali (Cadiprof), consistenti in una diaria con decorrenza retroattiva al 1° gennaio 2020. L'assicurato, infatti, avrà diritto a una indennità di 40 euro per ogni notte di ricovero ospedaliero per un periodo non superiore a 50 giorni l'anno. La diaria è estesa per un massimo di 14 giorni a coloro i quali, in seguito alla positività al virus, si trovino in isolamento domiciliare. Per l'attivazione di entrambe le prestazioni è necessario il referto del tampone che attesti la positività al virus SARS-CoV-2, rilasciato dalle autorità competenti su conferma del Ministero della Salute e/o dell'Istituto Superiore di Sanità e la copia della Scheda di Dimissione Ospedaliera (SDO) in caso di ricovero.

## **9. Percorsi di relazioni industriali in materia di formazione e riqualificazione professionale**

In costanza dell'adozione delle misure emergenziali da Covid-19, si registra la presenza di diversi accordi che trovano proprio in tale emergenza la loro ragione giustificativa: trattasi degli accordi in materia di formazione e riqualificazione del lavoratore. È utile in tal senso precisare che il richiamo pattizio alla riqualificazione professionale, coniugato al ricorso agli ammortizzatori, non è reso necessario da alcuna fonte normativa, essendo piuttosto espressione di pratiche virtuose di relazioni industriali affidate alla volontà delle parti.

In questa direzione si sono mosse, ad esempio, alcune imprese che erano interessate da procedimenti di ristrutturazione aziendale e riorganizzazione delle attività già

---

<sup>(128)</sup> La riattivazione delle prestazioni in tal caso avrà effetto dal primo giorno del mese successivo al pagamento.

prima dell'emergenza Covid-19 e che avevano contestualmente fatto ricorso agli ammortizzatori sociali. Tra queste Vodafone che, con accordo sottoscritto l'8 aprile 2020, ha assicurato la prosecuzione in sicurezza dell'attività, attualizzando le misure di riqualificazione del personale cui si era impegnata nel precedente accordo quadro, sottoscritto il 4 aprile, con cui ha disposto il ricorso al licenziamento collettivo e al contratto di solidarietà.

L'elemento più interessante è qui costituito dal doppio richiamo al modello, incluso in un precedente accordo del 12 giugno 2018, della c.d. *contrattazione collettiva d'anticipo*. L'accordo dell'8 aprile la descrive come «sistema di relazioni industriali basato su di un modello di confronto finalizzato a ricercare soluzioni che, in via preventiva e condivisa, accompagnino la profonda trasformazione digitale del mercato TLC». Tale impostazione richiama un paradigma di qualità della contrattazione, con cui si intende anticipare gli effetti delle trasformazioni radicali che interessano vari settori produttivi attraverso una valorizzazione preventiva del coinvolgimento attivo dei lavoratori in tali processi, rivolta anche al problema della formazione. L'accordo intende così proseguire questo tipo di buona pratica con il fine di implementare soluzioni «non traumatiche che permetteranno di salvaguardare la sostenibilità occupazionale e delle sedi di lavoro» e lo fa prevedendo un «piano di reskilling».

Se è vero che l'attività lavorativa in regime di *smart working*, soggetta in questa fase ad una deflagrazione necessitata, presenta numerosi spunti problematici dal punto di vista giuslavoristico, è anche vero che la particolare organizzazione del lavoro nel tempo che presuppone può fornire alcuni spunti riguardo al tema della riqualificazione. Così, sulla scorta della riorganizzazione delle attività delle aziende per far fronte all'emergenza Covid-19, cui in alcuni casi si è risposto tramite il ricorso ad ammortizzatori e in altri attraverso la predisposizione di strumenti meno invasivi come la riorganizzazione dei piani ferie e i pensionamenti anticipati, alcune aziende hanno predisposto anche misure per la formazione nelle forme dell'*e-learning*. In primo luogo, Enel che, con accordo del 27 marzo si è impegnata ad erogare almeno 3 giorni di formazione, al fine di «intensificare uno spirito di collaborazione» ed Hera che, con accordo del 7 aprile, «promuoverà una giornata di formazione da remoto, nel rispetto del piano formativo di Gruppo».

Interessante anche l'accordo sottoscritto da Sogin il 20 aprile che agli artt. 2 e 3 prevede, proprio per il personale che svolge «mansioni incompatibili con lo smart working», la fruizione delle ferie residue intervallata, mediamente, da 3 giorni alla settimana di «formazione agile». Lamborghini, con accordo del 3 aprile, dispone invece «la messa a disposizione di 12 ore mensili di formazione in modalità e-learning», con riconoscimento della normale retribuzione, per i lavoratori che, non potendo disporre di residui di ferie di anni precedenti, avranno giornate di chiusura coperte dalla Cassa integrazione ordinaria. Si riporta da ultimo il caso di EP Produzione che, con un recente accordo datato 16 aprile, ha predisposto, per il personale non tenuto a recarsi fisicamente nelle sedi produttive con lo scopo del mantenimento in sicurezza degli impianti aziendali, l'aggiornamento professionale sia in modalità *e-learning*, sia tramite con l'ausilio di manuali e altri supporti cartacei.

Alla luce di tali accordi occorre ricordare che, in caso di modifica degli assetti organizzativi aziendali che incidono sulla posizione del lavoratore, lo stesso può essere anche assegnato a mansioni appartenenti al livello di inquadramento inferiore pur-

ché rientranti nella medesima categoria legale (art. 2103, secondo comma, c.c.). Il mutamento di mansioni deve essere accompagnato, ove necessario, dall'assolvimento dell'obbligo (o onere) formativo (art. 2013, terzo comma, c.c.).

Ebbene, la scelta lungimirante di talune aziende, di anticipare il processo formativo durante l'emergenza, per poi avere più libertà nell'esercizio dello *jus variandi*, è un chiaro esempio di come delle buone relazioni industriali permettano un efficiente contemperamento tra le esigenze di tutela della professionalità e dell'occupazione del lavoratore e quelle di maggiore flessibilità organizzativa dell'impresa.

Inoltre, la formazione erogata potrebbe essere prodromica all'adozione di un altro istituto che potrebbe permettere di scongiurare il ricorso ai licenziamenti per giustificato motivo oggettivo (quando il divieto imposto dal legislatore sarà terminato ma l'emergenza occupazionale e produttiva proseguirà), e cioè il patto di demansionamento (art. 2103, sesto comma, c.c.). Attraverso quest'ultimo, il lavoratore e il datore possono stipulare degli accordi di modificazione delle mansioni, del livello di inquadramento e della relativa retribuzione, purché tale accordo avvenga innanzi alle sedi protette di cui all'art. 2113, ultimo comma, c.c. o davanti alle Commissioni di certificazione. Tale scelta deve essere soltanto un'estrema *ratio* per tutelare un interesse del lavoratore, come può essere la conservazione dell'occupazione in seguito all'attuale crisi. In tal caso potrà essere necessaria l'acquisizione di una diversa professionalità e quindi di una riqualificazione, e dunque la formazione erogata in virtù degli accordi dianzi esposti, potrebbe tornare utile.

Invero, dirimente, a proposito del rapporto tra formazione e riqualificazione professionale durante il periodo di sospensione dell'attività produttiva, è anche l'orientamento giurisprudenziale <sup>(129)</sup> a parere del quale nel caso vi siano delle scelte imprenditoriali, che introducono radicali innovazioni dei sistemi e metodi, tali da incidere, modificandoli, sugli originari contenuti dell'oggetto della prestazione lavorativa (come possono essere l'introduzione di nuovi *software* o programmi, che permettano il lavoro da remoto), i precetti desumibili dalle clausole generali di correttezza e buona fede nell'esecuzione del contratto di lavoro (artt. 1175 e 1375 c.c.) generano l'onere dell'impresa di predisporre strumenti di formazione idonei a consentire il necessario aggiornamento professionale del dipendente.

Ebbene, allorché la crisi attuale, legata alla diffusione del Covid-19, ha comportato una velocizzazione di quei processi di modernizzazione dell'esecuzione della prestazione lavorativa (su tutti il ricorso allo *smart working*), diventa importante utilizzare in chiave strategica questo periodo di sospensione forzata, non solo per ricorrere a strumenti passivi di sostegno al reddito dei lavoratori, ma per prevedere strumenti attivi (formazione), che permetta loro di essere in condizione di eseguire la prestazione lavorativa, non solo ora, ma quando dovranno tornare in un contesto aziendale, magari mutato a causa della digitalizzazione delle procedure, dovuta anche dalla necessità di limitare i contatti fisici ed evitare il contagio.

In definitiva, in un mercato del lavoro già altamente dinamico e legato a continui sviluppi tecnologici, come quello attuale, costretto al cambiamento ancor più velocemente dall'emergenza sanitaria legata al Covid-19, che esige l'adozione di nuovi sistemi di organizzazione del lavoro per evitare il contagio, è cruciale la previsione di

---

<sup>(129)</sup> Cfr. Cass. 7 maggio 2008, n. 11142.

misure formative e di riqualificazione all'interno di accordi aziendali straordinari che reagiscono alla crisi.

In questo momento storico prevedere della formazione finalizzata alla riqualificazione professionale, permette al lavoratore non solo di ridurre le possibilità di licenziamento, ma di avere maggiori *chances* di ricollocarsi sul mercato, anche in caso di perdita del lavoro, grazie alla maggiore professionalità acquisita.

## 10. Osservazioni conclusive

All'esito di questa analisi, il cui obiettivo era quello di illustrare come il diritto della contrattazione collettiva avesse "reagito" ai rinvii che la legge ha disposto in suo favore, possiamo confermare che l'autonomia collettiva ha avuto un ruolo determinante per la gestione degli strumenti per fronteggiare l'emergenza e per garantire un'equa ripartizione delle risorse. Il suo ruolo non si è fermato ai confini delle competenze che il legislatore le ha riconosciuto ma ha mostrato anche di saper fronteggiare situazioni di crisi con strumenti del tutto autonomi rispetto a quelli predisposti dall'ordinamento.

L'analisi della normativa dalla prospettiva del diritto delle relazioni industriali potrebbe quindi confermare da una parte la necessità di implementare questo quadro di regole "a rete" <sup>(130)</sup>, che ha dimostrato, sotto alcuni profili, di saper cogliere le esigenze e le specificità dei territori e dei contesti aziendali; tuttavia, sotto il profilo attuativo, sono non poche le perplessità circa la complessità dell'organizzazione procedurale e burocratica, a partire dall'eccessivo allungamento dei tempi di lavorazione delle istanze per l'accesso alla tutela. Basti pensare al fatto, per esempio, che gli accordi regionali, anziché definire i presupposti per poter accedere alla Cassa in deroga, hanno previsto un doppio livello di contrattazione e hanno imposto oneri procedurali anche nei casi in cui il legislatore li aveva esclusi <sup>(131)</sup>. Questo profilo ha portato a ritenere che, piuttosto che rispondere in modo specifico, celere e mirato alle esigenze del territorio, questo sistema abbia contribuito ad accrescere profili di irregolarità <sup>(132)</sup>. Tuttavia, i punti di forza e di debolezza della legislazione emergenziale, qui analizzati nella prospettiva tanto dell'ordinamento statuale che di quello intersindacale, potranno mostrare la loro utilità nella riflessione relativa alla definizione di strategie e strumenti normativi deputati alla gestione dei rischi prossimi o futuri che il sistema produttivo si troverà a fronteggiare.

---

<sup>(130)</sup> M. NAPOLI, *Le fonti del diritto del lavoro e il principio di sussidiarietà*, in *DLRI*, 2002, n. 93, pp. 85 ss., spec. p. 91.

<sup>(131)</sup> Si fa qui riferimento alla problematica dell'informativa che le imprese occupanti meno di 5 dipendenti dovrebbero inviare alle organizzazioni sindacali, nonostante il legislatore non l'abbia previsto (cfr. § 2).

<sup>(132)</sup> C. DE MARCO, *op. cit.*, p. 146, osserva che la complessità procedurale ha generato dei ritardi capaci di aumentare il «il disagio sociale, con il pericolo di incrementare il ricorso all'usura e, in alcune aree del mezzogiorno, il welfare mafioso». L'A. ritiene che «la responsabilità di questi ritardi non è ascrivibile soltanto alle complicazioni attuative di cui si è detto, ma anche alla scelta dello strumento da parte del legislatore, il quale, forse per una sorta di pigrizia mentale, ha trovato utile utilizzare un vecchio attrezzo, la cassa integrazione in deroga cogestita con le Regioni e le parti sociali, palesemente inadatto ad un'inedita situazione emergenziale quale quella attuale».

## **11. Accordi e intese regionali per l'accesso alla Cassa Integrazione in Deroga (CIGD)**

- Accordo quadro per la concessione della cassa integrazione guadagni in deroga a seguito dell'emergenza dovuta al Covid-19, sottoscritto dalla Regione Abruzzo il 30 marzo 2020
- Accordo quadro per l'utilizzo della cassa integrazione in deroga ai sensi del decreto "Cura Italia" del 17 marzo 2020 n. 18, sottoscritto dalla Regione Basilicata il 31 marzo 2020
- Accordo quadro per l'accesso alla cassa integrazione guadagni in deroga tra la regione Calabria e le parti sociali (art. 22 decreto legge 17 marzo 2020 n. 18), sottoscritto dalla Regione Calabria il 23 marzo 2020
- Accordo quadro per il riconoscimento dei trattamenti di cassa integrazione salariale in deroga ex art. 22 del Decreto Legge 17 marzo 2020, n. 18 – Protocollo n. 550 del 19 marzo 2020, sottoscritto dalla Regione Campania il 19 marzo 2020
- Accordo quadro per l'utilizzo della cassa integrazione in deroga ai sensi dell'art. 17 del D.L. 9/2020, sottoscritto dalla Regione Emilia Romagna il 6 marzo 2020
- Accordo per l'utilizzo della cassa integrazione in deroga ai sensi dell'art. 17 del D.L. 9/2020, sottoscritto dalla Regione Emilia Romagna il 20 marzo 2020
- Intesa relativa alla concessione della cassa integrazione guadagni in deroga ai sensi dell'articolo 22 del decreto legge 17 marzo 2020, n. 18, sottoscritta dalla Regione Autonoma Friuli Venezia Giulia il 25 marzo 2020
- Accordo quadro tra la Regione Lazio e le Parti Sociali regionali a norma dell'art. 22 del D.L. 17 marzo 2020 n. 18, sottoscritto dalla Regione Lazio il 24 marzo 2020
- Accordo quadro per l'utilizzo della cassa integrazione in deroga ai sensi dell'art. 22 del decreto legge n. 18 del 17 marzo 2020, sottoscritto dalla Regione Liguria il 24 marzo 2020
- Accordo quadro sui criteri per l'accesso agli ammortizzatori sociali in deroga e indennità per lavoratori autonomi in Lombardia sottoscritto il 20 marzo 2020 tra la Regione Lombardia e le parti sociali lombarde per l'attuazione del d.l. 9/2020 e del d.l. 18/2020
- Intesa Istituzionale Territoriale per la regolamentazione della Cassa integrazione in deroga ai sensi dell'art. 22 del Decreto Legge 17 marzo 2020, n. 18 sottoscritta dalla Regione Marche il 20 marzo 2020
- Accordo Quadro per l'utilizzo della cassa integrazione in deroga ai sensi dell'art. 22 del D.L. n. 18 del 17 marzo 2020, n. 18, sottoscritto dalla Regione Molise il 25 marzo 2020
- Accordo quadro fra la regione Piemonte e le parti sociali piemontesi per la gestione dell'emergenza epidemiologica da Covid-19. Cassa integrazione in deroga, sottoscritto dalla Regione Piemonte il 26 marzo 2020
- Accordo quadro locale sui criteri di accesso al fondo territoriale di solidarietà bilaterale per l'utilizzo delle risorse finanziarie derivanti dagli ammortizzatori sociali in deroga per l'attuazione del d.l. n. 18 del 17 marzo 2020, sottoscritto dalla Provincia Autonoma di Bolzano il 31 marzo 2020

- Accordo quadro fra la provincia di Trento e le parti sociali trentine sui criteri di accesso agli ammortizzatori sociali in deroga per l'attuazione dell'art. 22 del d.l. n. 18 del 17 marzo 2020, sottoscritto il 2 aprile 2020
- Accordo Quadro per la fruizione della cassa integrazione in deroga ai sensi dell'art. 22 del D.L. n. 18 del 17 marzo 2020, sottoscritto dalla Regione Puglia il 20 marzo 2020
- Accordo quadro per l'erogazione della Cassa Integrazione in Deroga in Sardegna ai sensi dell'articolo 21 del Decreto-Legge n. 18 del 17 marzo 2020 e su altre misure di contrasto alla crisi economico sociale determinata dall'emergenza epidemiologica da Covid-19, sottoscritto il 26 marzo 2020
- Accordo quadro – Criteri per l'accesso alla cassa integrazione guadagni in deroga in Sicilia emergenza Covid-19, sottoscritto dalla Regione Sicilia il 25 marzo 2020
- Accordo quadro per l'erogazione della Cassa Integrazione in Deroga in Toscana per l'anno 2020 ai sensi dell'articolo 22 del Decreto-Legge n. 18 del 17 marzo 2020, sottoscritto dalla Regione Toscana il 18 marzo 2020
- Accordo quadro per l'accesso alla cassa integrazione in deroga ai sensi dell'articolo 22 del decreto-legge n. 18 del 17 marzo 2020, sottoscritto dalla Regione Umbria il 23 marzo 2020
- Accordo quadro per la concessione della cassa integrazione in deroga, sottoscritto dalla Regione Autonoma Valle D'Aosta il 27 marzo 2020
- Accordo Quadro per la Cassa integrazione in deroga (artt. 15 e 17 del Decreto legge 2 marzo 2020, n. 9) e per la concessione dell'Indennità di lavoro autonomo (art. 16 del Decreto legge 2 marzo 2020, n. 9), sottoscritto dalla Regione Veneto il 10 marzo 2020
- Accordo Quadro per la Cassa integrazione in deroga (artt. 15 e 17 del Decreto legge 2 marzo 2020, n. 9) e per la concessione dell'Indennità di lavoro autonomo (art. 16 del Decreto legge 2 marzo 2020, n. 9), sottoscritto dalla Regione Veneto il 17 marzo 2020

### **11.1. Accordi e protocolli per l'accesso ai fondi di solidarietà**

- Protocollo condiviso sulle misure di prevenzione, contrasto e contenimento della diffusione del virus Covid-19 sottoscritto il 16 marzo 2020 da Abi e Fabi, First-Cisl, Fisac-Cgil, Uilca, Unisin Falcri-Silcea-Sinfub
- Accordo sottoscritto il 16 aprile 2020 da Abi e Fabi, First-Cisl, Fisac-Cgil, Uilca, Unisin Falcri-Silcea-Sinfub
- Accordo sottoscritto il 21 aprile 2020 da SIA
- Accordo sottoscritto il 24 aprile 2020 da Univredit
- Accordo sottoscritto il 24 aprile 2020 da Banco BPM
- Accordo sottoscritto il 28 aprile 2020 da UBI Banca
- Accordo sottoscritto il 29 aprile 2020 da Banca Popolare di Sondrio
- Accordo sottoscritto il 30 aprile 2020 da doValue, doSolutions, Ital-fondionario
- Accordo sottoscritto l'11 maggio 2020 da BPER Banca
- Accordo sottoscritto il 12 maggio 2020 da Banca Monte dei Paschi di Siena
- Accordo sottoscritto il 20 maggio 2020 da Credito Valtellinese

- Protocollo della categoria del Credito Cooperativo siglato il 24 marzo 2020 (con aggiornamento in data 7 maggio 2020)
- Accordo Gruppo Allianz sottoscritto il 30 aprile 2020
- Accordo Gruppo Reale Mutua sottoscritto il 5 maggio 2020
- Accordo Gruppo Amissima sottoscritto il 13 maggio 2020
- Accordo Elba assicurazioni sottoscritto il 9 aprile 2020
- Accordo Poste Italiane sottoscritto il 30 aprile 2020 Slc-Cgil, Slp-Cisl, Uil-Poste, Failpcisal, Confsal Com.ni, Ugl Com.ni
- Accordo quadro emergenza Covid-19 sottoscritto il 19 marzo 2020 da Ferrovie dello Stato S.p.a.
- Accordo sottoscritto il 31 marzo 2020 da Mercitalia Rail
- Accordo sottoscritto da Moby il 26 marzo 2020
- Accordo sottoscritto da Toremar il 26 marzo 2020
- Accordo sottoscritto da Grimaldi Euromed il 14 aprile 2020
- Accordo sottoscritto da MSC il 30 marzo 2020
- Accordo sottoscritto da Snav il 1° aprile 2020
- Accordo sottoscritto da Cruise Ships Catering and Services International il 27 aprile 2020
- Accordo sottoscritto da Costa Crociere il 27 aprile 2020
- Accordo sottoscritto da Compagnia Italiana di Navigazione il 26 marzo 2020
- Accordo sottoscritto il 6 maggio 2020 tra Alitalia e Filt-Cgil, Fit-Cisl, Uiltrasporti, Ugl Trasporti
- Accordo siglato il 6 marzo 2020 tra Assolavoro, Felsa-Cisl, Nidil-Cgil e Uiltemp-Uil
- Accordo siglato il 9 maggio 2020 tra Assolavoro, Felsa-Cisl, Nidil-Cgil e Uiltemp-Uil

### **11.2. Accordi per l'accesso alle prestazioni di FSBA**

- Accordo Interconfederale sottoscritto il 26 febbraio 2020 da CNA Imprese, Confartigianato, Casaartigiani, CLAAI, Cgil, Cisl e Uil

### **11.3. Altri accordi**

- Accordo siglato il 9 giugno 2020 da Fipe, Filcams-Cgil, Fisascat-Cisl e Uiltucs-Uil
- Accordo siglato il 2 marzo 2020 da Confesercenti, Filcams-Cgil, Fisascat-Cisl e Uiltucs-Uil

## Ruolo della contrattazione collettiva nel ricorso al welfare aziendale per fronteggiare le conseguenze dell'emergenza Covid-19\*

di Michele Dalla Sega e Silvia Spattini

**Abstract** – Di fronte al propagarsi della diffusione del Covid-19, le parti sociali si sono mosse in maniera incisiva nei diversi settori per adottare misure di welfare in grado di accompagnare imprese e lavoratori di fronte alle inevitabili difficoltà legate all'inedita situazione emergenziale. Ne emerge un quadro di soluzioni variegate, che vanno dal campo dell'assistenza sanitaria integrativa, con un rinnovato ruolo dei fondi contrattuali di categoria sino a soluzioni di flessibilità organizzativa, fondamentali per far fronte alla sospensione e alla riduzione degli orari lavorativi. Nei 79 accordi aziendali analizzati, che trattano il tema del welfare, trovano spazio anche le polizze assicurative, la formazione e, seppur in misura minore, misure di welfare c.d. "fiscali" e soluzioni a supporto della vita quotidiana dei lavoratori, quali quelle riguardanti i pasti e il trasporto collettivo. Ciò che emerge, in ogni caso, è una buona e rapida risposta delle relazioni industriali e della bilateralità, di fronte a una prova complessa per diversi settori e aziende.

**Abstract** – Faced with the spread of Covid-19, the social partners have adopted welfare measures to support businesses and workers in the face of the difficulties caused by/originated from/stemming from the emergency. The solutions adopted are different from each other. On the one hand, supplementary health care is implemented with the development of contractual funds for the category, on the other hand, organisational flexibility solutions are provided to deal with the suspension and reduction of working hours. The 79 company agreements analysed, which deal with the issue of welfare, include insurance policies, training, so-called "fiscal" welfare measures and solutions to support workers' daily lives (food vouchers and collective transport). The study shows a good and rapid response from industrial relations and bilaterality, in the face of a complex test for different sectors and companies.

**Sommario:** 1. Posizione del problema. – 2. Assistenza sanitaria: prestazioni integrative nei piani sanitari. – 3. *Segue:* assistenza sanitaria: polizze di tutela dal rischio di contagio da SARS-CoV-2. – 4. Il ruolo dei *flexible benefits*. – 5. Altre misure di welfare: pasti e trasporto collettivo. – 6. Le soluzioni organizzative di welfare aziendale: banca ore e istituti solidaristici. – 7. Il ruolo della formazione. – 8. Premio di risultato e welfarizzazione alla luce dell'emergenza Covid-19. – 9. Considerazioni conclusive. – 10. Elenco degli accordi aziendali citati.

---

\* Il presente lavoro è frutto di una riflessione comune tra gli Autori. Tuttavia, a Michele Dalla Sega sono attribuibili i §§ 1, 2, 6 e 8 e a Silvia Spattini i §§ 3, 4, 5, 7 e 9.

## 1. Posizione del problema

Di fronte alla situazione emergenziale determinata dalla diffusione del Covid-19, cercando di applicare il metodo del diritto delle relazioni industriali <sup>(1)</sup>, si è inteso verificare se e come l'autonomia collettiva abbia adottato misure e soluzioni di welfare per affrontare e gestire rischi, disagi, incertezze determinati dalle circostanze inedite. Per fare questo, è stata compiuta una ricognizione tra il materiale presente nella banca dati ADAPT <sup>(2)</sup> per l'individuazione degli avvisi comuni, protocolli, accordi aziendali che trattassero e regolassero misure e interventi classificabili nell'ambito del welfare aziendale <sup>(3)</sup>, con l'obiettivo di elaborare risposte che contemperassero le esigenze aziendali con i bisogni dei lavoratori. In particolare, sono stati individuati 79 accordi stipulati a livello aziendale che trattano, in misura più o meno ampia, i temi in questione, i quali costituiscono il riferimento centrale del presente contributo. Una fonte di prestazioni di welfare che si è voluta prendere in considerazione nel dettaglio, in quanto particolarmente rilevante nella crisi sanitaria, è inoltre rappresentata dalle specifiche deliberazioni dei fondi e delle casse di assistenza sanitaria integrativa. Il presente contributo ha, pertanto, l'obiettivo di dare conto dell'analisi compiuta sugli accordi aziendali selezionati e sulle disposizioni dei fondi e delle casse di assistenza sanitaria integrativa volte a definire prestazioni integrative specifiche per rispondere all'emergenza Covid-19.

## 2. Assistenza sanitaria: prestazioni integrative nei piani sanitari

La risposta più importante delle relazioni industriali, di fronte alla situazione emergenziale, ha riguardato il piano sanitario. Per comprendere la portata di tale affermazione, insieme agli accordi stipulati a livello nazionale e aziendale raccolti, vanno analizzate, prima di tutto, le importanti iniziative dei fondi di assistenza sanitaria integrativa. Ci si riferirà ai fondi e alle casse sanitari istituiti dalla contrattazione collettiva nei diversi settori <sup>(4)</sup>, i quali costituiscono, proprio grazie al ruolo di quest'ultima, insieme ai fondi di previdenza complementare, «la componente storicamente più consolidata e quantitativamente più rilevante della spesa sociale privata

---

<sup>(1)</sup> Cfr., *supra*, M. TIRABOSCHI, *L'emergenza sanitaria da Covid-19 tra codici ATECO e sistemi di relazioni industriali: una questione di metodo*, § 5.

<sup>(2)</sup> Si tratta di una banca dati di oltre 300 tra protocolli nazionali o territoriali e accordi aziendali sottoscritti tra marzo e giugno 2020 (*ibidem*).

<sup>(3)</sup> Cfr., per la classificazione che si prende a riferimento in questo contributo, M. TIRABOSCHI (a cura di), *Welfare for people. Terzo rapporto su Il welfare occupazionale e aziendale in Italia*, ADAPT University Press, 2020, in corso di pubblicazione, parte I, cap. 2.

<sup>(4)</sup> Per un approfondimento sul welfare sanitario nella contrattazione collettiva, si veda M. TIRABOSCHI (a cura di), *Welfare for people. Secondo rapporto su Il welfare occupazionale e aziendale in Italia*, ADAPT University Press, 2019, pp. 65 ss.

volontaria»<sup>(5)</sup>. In questo campo, infatti, il forte impulso della contrattazione collettiva si è dimostrato fondamentale per accompagnare la crescita delle adesioni, negli ultimi anni, del numero degli assicurati totali alla sanità integrativa, con un aumento di oltre 2 milioni degli aderenti ai fondi integrativi contrattuali tra il 2015 e il 2017, sino a superare la soglia dei 6 milioni di iscritti agli stessi nel 2017<sup>(6)</sup>. Si tratta, peraltro, di fondi al centro dei rinnovi di molti CCNL di categoria<sup>(7)</sup>, nonché delle piattaforme sindacali presentate per l'attuale tornata di rinnovi contrattuali<sup>(8)</sup>.

Entrando nel merito della questione, la risposta di numerosi fondi e casse di assistenza sanitaria integrativa è stata alquanto rapida, integrando nei piani sanitari, accanto alle classiche prestazioni base offerte<sup>(9)</sup>, specifiche tutele legate all'emergenza sanitaria. Una copertura per Covid-19 è stata, per esempio, attivata per eventi (certificati) relativi al periodo dal 1° gennaio al 30 giugno 2020, da parte di tutti gli enti e fondi di assistenza sanitaria integrativa dei settori terziario, turismo e servizi (Aster, Cadiprof, Fondo Est, Cassa Portieri, Cas.sa.colf, Coopersalute, Fasiv, Fast, Fontur,

---

(5) Così F. RAZETTI, F. MAINO, *Attori e risorse, tra primo e secondo welfare*, in F. MAINO, M. FERRERA (a cura di), *Nuove alleanze per un welfare che cambia. Quarto Rapporto sul secondo welfare in Italia*, Giappichelli, 2019, p. 70.

(6) Cfr. RBM, CENSIS, [\*La salute è un diritto. Di tutti. VIII Rapporto RBM-Censis sulla Sanità Pubblica, Privata e Intermediata\*](#), luglio 2018, pp. 61-62, in cui vengono elaborati i dati Ania e Previmedical e viene presentata la crescita di oltre 3 milioni di assicurati alla Sanità Integrativa tra il 2015 e il 2017, suddividendo tra nuove adesioni ai fondi sanitari contrattuali, alle polizze collettive e alle polizze individuali. Il totale degli assicurati dalla sanità integrativa, secondo quanto riportato dallo stesso rapporto, corrispondeva a 13.292.098 persone.

(7) Si veda ad esempio il rinnovo del CCNL Metalmeccanici del 2016 che ha previsto il rafforzamento dell'assistenza sanitaria integrativa, attraverso l'iscrizione generalizzata di tutti i lavoratori in forza, salvo rinuncia scritta, al Fondo Mètasalute, con contribuzione a carico dell'azienda di 156 euro annui per lavoratore.

(8) Si vedano ad esempio alcune piattaforme sindacali, come quella per il rinnovo del CCNL metalmeccanici presentata il 31 luglio 2019 e quella per il CCNL dell'occhialeria presentata il 22 febbraio 2019, che richiedono di ampliare la platea dei destinatari dei fondi di assistenza sanitaria di settore, rispettivamente ai lavoratori in pensione e ai lavoratori somministrati. Di particolare interesse riguardo a questo tema è anche la piattaforma per il rinnovo del CCNL del settore del vetro, presentata il 29 novembre 2019, in cui le organizzazioni sindacali hanno proposto, per far fronte allo scarso numero di adesioni al Fondo Fasie Vetro, l'iscrizione, a carico delle imprese, di tutti gli addetti dell'industria vetraria per un periodo di tempo non inferiore a 12 mesi, per far conoscere ai lavoratori i vantaggi dell'iscrizione al fondo. Tuttavia, il rinnovo di quest'ultimo CCNL, sottoscritto il 19 giugno 2020, ha portato a un semplice impegno delle parti a condurre azioni condivise di informazione per promuovere le iscrizioni e a utilizzare, a tale scopo, un'ora di assemblea nell'ambito delle ore disponibili.

(9) Per una panoramica e un'analisi delle prestazioni offerte ad alcuni dei principali fondi sanitari si veda M. TIRABOSCHI (a cura di), *Welfare for people. Secondo rapporto su Il welfare occupazionale e aziendale in Italia*, cit., pp. 98 ss.

Sanimpresa, Quas), con decisione unanime delle Parti sociali del settore. Si tratta di un intervento che riguarda i circa due milioni di iscritti totali ai fondi, consistente nel riconoscimento di un'indennità per ogni notte di ricovero <sup>(10)</sup> per un numero massimo di giornate all'anno <sup>(11)</sup>; una diaria dello stesso importo per ogni giorno di isolamento domiciliare, a seguito di positività al virus, per un periodo non superiore a 14 giorni all'anno. Sono inoltre riconosciute specifiche misure rimborsuali riguardanti prestazioni sanitarie relative alla riabilitazione respiratoria per gli assicurati che sono stati affetti da polmonite interstiziale conseguente ad infezione da SARS-CoV-2.

Nel settore chimico, il fondo Faschim, per i suoi circa 130.000 iscritti, prevede anch'esso la medesima indennità in caso di ricovero e isolamento domiciliare, anche se la diaria sale a 60 euro a notte in caso di ricovero in terapia intensiva. È prevista inoltre dal pacchetto un'indennità forfettaria *una tantum* post ricovero ospedaliero di 500 euro, che sale a 2.000 euro successivamente a ricovero in terapia intensiva.

Lo stesso schema è seguito dal Fondo Méta-salute, il fondo di riferimento del settore metalmeccanico, che conta complessivamente circa 1 milione e 700 mila aderenti, comprendendo sia i dipendenti in servizio, sia i 570.000 familiari inclusi gratuitamente nella copertura dei lavoratori dipendenti. In questo caso, il fondo ha adottato uno specifico piano sanitario integrativo che garantisce a tutti i lavoratori iscritti (ma non ai familiari) sia la diaria di ricovero (30 euro al giorno per massimo 30 giorni, a decorrere dal primo giorno di ricovero) sia l'indennità *una tantum* post ricovero in terapia intensiva (1.000 euro) o sub-intensiva (500 euro). In caso di esito infausto della malattia, è prevista una indennità di 1.000 euro *una tantum* per gli eredi in caso di decesso intervenuto prima delle dimissioni da un reparto di terapia intensiva o sub-intensiva a titolo di contributo per le spese funerarie.

Risposte importanti sono anche arrivate da fondi recentemente istituiti, quale il Fondo Sanimoda <sup>(12)</sup>, o valorizzati dalla contrattazione collettiva, quale il Fondo Altea <sup>(13)</sup>. Nel primo caso, il fondo Sanimoda prevede una diaria di 30 euro per ogni notte di ricovero, fino a un massimo di 30 notti e lo stesso importo per ogni giorno di isolamento domiciliare, in caso di positività al tampone, per un massimo di 14 giorni, oltre a una diaria pari a 1.500 euro in caso di ricorso alla terapia intensiva con intubazione. Nel settore legno industria e nei settori industriali dei materiali da costruzione, invece, il fondo Altea prevede l'erogazione di una diaria giornaliera di 40

---

<sup>(10)</sup> Nella maggior parte dei casi l'indennità ha un importo di 40 euro; per il Quas, per esempio, tale importo è 78 euro.

<sup>(11)</sup> In generale sono coperte un numero massimo di 50 notti all'anno; per il Quas, sono previste 57 giornate, ma con un periodo di carenza di 7 giorni.

<sup>(12)</sup> Sanimoda è infatti uno dei fondi più "giovani", in quanto istituito nel 2017 con lo specifico accordo sottoscritto dalle organizzazioni di categoria delle imprese e dei lavoratori dell'industria della moda.

<sup>(13)</sup> Per il fondo Altea, il rinnovo del CCNL Lapidei Industria ha stabilito che, a far data dal 1° gennaio 2020, la contribuzione che le aziende versano ad Altea per ciascun dipendente in forza fosse portata a 15 euro mensili (rispetto ai 13 euro previsti in precedenza), con la possibilità per i lavoratori iscritti, di usufruire, se interessati, di coperture assicurative accessorie a decorrere dal 1° gennaio 2020.

euro sia per i ricoveri che per l'isolamento domiciliare dovuti al contagio da Coronavirus. Nel Protocollo nazionale per garantire una ripresa in sicurezza dell'attività produttiva nel settore lapideo (*Protocollo Lapidei*, 16 aprile 2020), inoltre, le parti sociali hanno assunto il compito di valutare l'utilizzo delle risorse, già previste dal CCNL, destinate al fondo Altea su salute e sicurezza, per attuare un programma specifico di prevenzione che, attraverso la sorveglianza sanitaria, contrasti la diffusione del Covid-19. Di particolare interesse, infine, appare quanto previsto dalla Cassa Mutua Nazionale per il personale delle Banche di Credito Cooperativo. Secondo quanto stabilito dal comitato amministratore della Cassa, nell'ambito delle prestazioni Covid-19, è stata prevista, oltre alla diaria da convalescenza di 50 euro al giorno per un massimo di 20 giorni e a un'indennità di convalescenza di 1.500 euro al momento della dimissione ospedaliera dopo il ricovero in terapia intensiva (1.000 euro nel caso di ricovero in terapia sub-intensiva), anche una specifica prestazione a copertura di esigenze familiari di natura psicologica, con la possibilità di ottenere un rimborso per spese relative al supporto psicoterapico fino alla concorrenza del massimale annuo per nucleo familiare di 600 euro.

In sintesi, quindi, le casse e i fondi sanitari integrativi, valorizzati e cresciuti in questi anni grazie all'apporto decisivo della contrattazione collettiva, si sono dimostrati alquanto flessibili, sapendo reagire rapidamente e fornire risposte attuali e specifiche al nuovo rischio rappresentato dal virus. Se erano già state evidenziate le potenzialità dell'assistenza sanitaria integrativa nell'accompagnare i processi di trasformazione delle imprese e del mercato del lavoro <sup>(14)</sup>, in questo caso, i fondi bilaterali hanno dimostrato di poter fornire un valido supporto in una situazione emergenziale come quella legata alla diffusione del virus.

### **3. *Segue: assistenza sanitaria: polizze di tutela dal rischio di contagio da SARS-CoV-2***

Sul piano dell'assistenza sanitaria, oltre ai fondi bilaterali, anche le singole aziende hanno reagito prontamente, stipulando polizze assicurative a tutela dei lavoratori contro i rischi da Covid-19, che nel frattempo le compagnie assicuratrici avevano altrettanto celermente messo a punto. Infatti l'IVASS, l'Istituto di Vigilanza sulle Assicurazioni, al quale sono direttamente assoggettate le polizze assicurative, tra cui anche quelle sanitarie, segnalava già, nel suo report di marzo 2020 sui trend dell'offerta dei prodotti assicurativi <sup>(15)</sup>, l'attivazione di nuovi prodotti da parte delle compagnie assicurative con variegate soluzioni *ad hoc* per coprire dal rischio di danni derivanti dal contagio. Diverse aziende hanno saputo cogliere le opportunità legate a queste specifiche innovazioni e hanno stipulato specifiche polizze come risultato di accordi collettivi, spesso in settori e contesti aziendali in cui le attività non si sono mai fermate, nemmeno nel periodo di *lockdown*. Nel settore gas e acqua, per esem-

---

<sup>(14)</sup> Cfr. M. TIRABOSCHI (a cura di), *Welfare for people. Secondo rapporto su Il welfare occupazionale e aziendale in Italia*, cit., pp. 75 ss.

<sup>(15)</sup> IVASS, *Report analisi trend offerta prodotti assicurativi (luglio-dicembre 2019)*, 2020, pp. 5 ss.

pio, l'accordo Italgas del 1° aprile 2020 presenta la scelta condivisa delle parti di attivare una polizza assicurativa con decorrenza dal 1° marzo 2020 fino al 1° marzo 2021, a copertura di tutte le infezioni da SARS-CoV-2 diagnosticate dalla stessa data di decorrenza. È prevista nel pacchetto in primo luogo l'erogazione di un'indennità giornaliera in caso di ricovero presso una struttura ospedaliera del S.S.N. per accertamenti e/o cura di patologie derivanti da sindromi influenzali di natura pandemica (*indennità da ricovero*). A questa si affianca anche la possibilità di ricevere un'indennità *una tantum*, in caso di dimissioni da una struttura ospedaliera del S.S.N. a seguito di ricovero in terapia intensiva derivante da accertamento e/o cura delle medesime patologie (*indennità da convalescenza*) e un'indennità forfettaria, anche questa *una tantum*, nel caso di quarantena obbligatoria imposta dall'Autorità Sanitaria competente (*indennità da quarantena obbligatoria*).

In altri casi, la stipulazione di una specifica polizza di copertura assicurativa legata al virus SARS-CoV-2 non è frutto di un accordo collettivo, ma dell'iniziativa unilaterale dell'azienda. Tuttavia gli accordi siglati per la gestione e organizzazione dell'attività lavorativa in azienda durante l'emergenza richiamano tali assicurazioni. È questo il caso dell'accordo del gruppo Hera, che prevede un pacchetto di garanzie e servizi specifici dedicati a coloro che lavorano nel gruppo, completamente a carico delle aziende dello stesso (*Hera*, 7 aprile 2020), e del gruppo Siram (*Siram*, 22 aprile 2020), che ha attivato una copertura assicurativa per Covid-19 per tutti i dipendenti del gruppo dal 17 marzo al 31 dicembre 2020. Di particolare rilievo è poi la previsione del Protocollo Sapio (*Sapio*, 27 aprile 2020) che segnala la copertura assicurativa in caso di ricovero da Covid-19 non solo per i dipendenti del gruppo ma anche per tutti i terzisti.

Parallelamente a tale processo di diffusione nelle singole aziende delle polizze assicurative stipulate a copertura del rischio di contrarre il Covid-19, l'Agenzia delle entrate è intervenuta, con una corposa circolare 11/E del 6 maggio 2020 <sup>(16)</sup>, confermando che i premi versati dal datore di lavoro per la stipula di tali polizze a favore della generalità dei dipendenti sono da ricondurre nell'ambito delle polizze aventi per oggetto il rischio di gravi patologie, di cui alla lett. *f-quater* dell'art. 1, comma 2, del d.P.R. n. 917/1986 (TUIR). Ciò significa che tali premi non concorreranno alla formazione del reddito imponibile dei lavoratori beneficiari.

Non strettamente sul piano assicurativo, si segnalano ulteriori risposte di ambito sanitario adottate a livello aziendale. L'accordo Terna del 2 aprile 2020 istituisce per tutto il periodo dell'emergenza un servizio di consulenza telefonica, sia di natura medica che psicologica, mentre l'accordo Electrolux Professional del 22 aprile 2020, nell'ambito della specifica parte riferita alla gestione del personale a rischio, segnala l'impegno aziendale a promuovere attività di sensibilizzazione e informazione, anche

---

<sup>(16)</sup> La circolare dell'Agenzia delle entrate fornisce chiarimenti e risponde a molteplici quesiti relativi alle disposizioni di cui al d.l. n. 18/2020, recante *Misure di potenziamento del Servizio sanitario nazionale e di sostegno economico per famiglie, lavoratori e imprese connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19*, e al d.l. n. 23/2020, recante *Misure urgenti in materia di accesso al credito e di adempimenti fiscali per le imprese, di poteri speciali nei settori strategici, nonché interventi in materia di salute e lavoro, di proroga di termini amministrativi e processuali*.

favorendo possibili sinergie tra i medici competenti aziendali e i medici di medicina generale. Il coinvolgimento del medico competente è inoltre centrale nell'accordo Sapio del 27 aprile 2020, al fine di garantire a tutto il personale la possibilità di un confronto sugli aspetti pratici e gli eventuali rischi legati al rientro al lavoro, con particolare attenzione verso i lavoratori che presentino varie problematiche di salute.

#### 4. Il ruolo dei *flexible benefits*

Nel corso dell'emergenza, in particolar modo nei settori nei quali le attività produttive, seppur in maniera ridotta, sono continuate, molte aziende hanno riconosciuto un "bonus presenza" ai propri dipendenti che abbiano continuato la loro prestazione lavorativa in presenza nei diversi siti produttivi al di là del "premio" previsto dall'art. 63 del d.l. n. 18/2020 <sup>(17)</sup>. Nel settore elettrico, energia e petrolio e gas e acqua, molti accordi aziendali, nel disciplinare una nuova organizzazione del lavoro per garantire la continuità delle le attività in sicurezza, hanno previsto anche l'erogazione di indennità *una tantum* giornaliere (*A2A*, 24 marzo 2020; *Enel*, 30 marzo 2020; *Hera*, 7 aprile 2020) o per cicli di giornate (*Terna*, 17 marzo 2020; *Tirreno Power*, 15 aprile 2020; *Ep Produzione*, 16 aprile 2020). Si tratta di importi aggiuntivi lordi riconosciuti per valorizzare economicamente l'impegno dei lavoratori nel periodo in cui le attività lavorative si sono svolte in condizioni più complesse e disagiate, a volte implicando la sistemazione in alloggi all'interno o nei pressi del sito produttivo.

Oltre al riconoscimento di premi monetari, si segnalano iniziative a livello aziendale, attuate attraverso accordi sindacali, che hanno inteso compensare il "disagio" della presenza sul luogo di lavoro in condizioni più difficoltose attraverso il riconoscimento di beni o crediti welfare (da utilizzare attraverso *flexible benefit*) aggiuntivi rispetto a quanto già previsto dai piani di welfare presenti in azienda. Nell'accordo Bofrost del 30 marzo 2020, l'obiettivo "premiante" è stato perseguito attraverso il riconoscimento a tutti i collaboratori del gruppo di prodotti aziendali omaggio per un valore di 50 euro sia per il mese di marzo che per il mese di aprile. Inoltre, in riferimento ad alcune categorie di lavoratori, è stata stabilita, in funzione della presenza sul luogo di lavoro, l'attribuzione di un buono pasto dall'importo pari a 7 euro. Per trovare invece un vero ed esplicitato ruolo dei *flexible benefits*, è necessario rivolgersi all'accordo Luxottica del 1° aprile 2020 e all'accordo Salmoiraghi e Viganò del 3 aprile 2020. In entrambi i casi, gli accordi hanno regolato la gestione della cassa integrazione, disciplinando in primo luogo l'integrazione, da parte dell'azienda, del trattamento per i lavoratori coinvolti. Ciò che rileva ai fini di questo contributo è però la specifica previsione rivolta ai dipendenti con qualifica diversa da quella dirigenziale che prestassero effettiva attività lavorativa all'interno degli stabilimenti, dei negozi e degli uffici della catena Salmoiraghi e Viganò e di Luxottica, nelle giornate in cui gli altri dipendenti fossero in riduzione dell'orario di lavoro con trattamento di integrazione salariale. Per tali lavoratori, è stato infatti previsto un «Contributo Welfare a sostegno delle esigenze sociali e assistenziali dei lavoratori beneficiari» (*Luxottica*, 1°

---

(17) Su questo tema, si veda il contributo di F. NARDELLI, *Lavorare durante l'emergenza: misure, premi e dispositivi di protezione*, nel volume I, sez. I, di quest'opera.

aprile 2020) pari a un valore mensile massimo di 500 euro da riproporzionare in base alle giornate effettivamente lavorate, erogabile in servizi e beni welfare. L'apposita piattaforma aziendale online ha reso disponibile il credito welfare ai lavoratori destinatari.

Con riferimento agli accordi aziendali che abbiamo potuto analizzare, la presenza di buoni acquisto e credito welfare (aggiuntivo), a supporto delle esigenze dei lavoratori, non appare quindi particolarmente diffusa, sebbene gli ultimi esempi riportati dimostrino la possibilità di intervenire, anche in maniera importante, attraverso tali strumenti.

## 5. Altre misure di welfare: pasti e trasporto collettivo

Negli accordi collettivi aziendali analizzati, altre misure di welfare sono ridefinite a fronte della situazione emergenziale e delle modifiche dell'organizzazione dell'attività lavorativa.

Questione di rilievo per i lavoratori è senz'altro la possibilità dell'utilizzo dei buoni pasto e dell'accesso al servizio di mensa. Pertanto, centrale in alcuni accordi è diventata la disciplina di modalità alternative per far fronte all'impossibilità di utilizzare i buoni pasto o di accedere alla ristorazione convenzionata, a causa della chiusura degli esercizi di ristorazione. In questi casi, è stata prevista la possibilità per i lavoratori di pagare in contanti, con un rimborso successivo della spesa per cassa (*Italgas*, 26 marzo 2020) o un rimborso forfettario del pasto pari a 10 euro lordi, rivolto esclusivamente a coloro che non svolgessero lavoro in modalità da remoto (*Hera*, 7 aprile 2020).

Una ulteriore questione relativa ai buoni pasto ha riguardato il loro riconoscimento ai lavoratori in lavoro agile. Se tecnicamente è possibile erogarli anche ai lavoratori che svolgano la prestazione da remoto o da casa (come nel periodo dell'emergenza sanitaria), spesso gli accordi aziendali (nel caso in cui la loro erogazione sia così regolata) subordinano i buoni pasto ai giorni di lavoro in azienda, escludendoli in caso di lavoro in *smart working*. Tuttavia, esistono esempi di accordi aziendali che hanno previsto il riconoscimento del buono pasto o l'indennità equivalente a tutti i dipendenti anche in *smart working* (*EP Produzione*, 15 aprile 2020; *Enel*, 9 giugno 2020).

La questione delle mense va invece affrontata dal punto di vista della continuità o della sospensione del servizio nella fase emergenziale. Tale valutazione da parte delle aziende era connessa alla possibilità di erogare il servizio in piena sicurezza, evitando che la mensa e il momento del pasto potessero essere luogo e veicolo del contagio. Sono stati, infatti, i diversi accordi che hanno regolato le specifiche misure di sicurezza per la continuità o la piena ripresa delle attività nei diversi stabilimenti aziendali a regolare anche l'apertura o la chiusura delle mense e di altri luoghi di ristoro e nel caso a definirne le modalità di accesso e le misure da adottare per garantire la sicurezza dei dipendenti.

Tra gli accordi raccolti, solo l'accordo del gruppo Ferretti del 16 aprile 2020, nel disciplinare le misure interne di sicurezza per il personale sui luoghi di lavoro, aveva indicato in maniera chiara la chiusura delle mense, dei luoghi di ristoro e dei locali di distributori di bevande e cibo. Al contrario, sono numerosi i casi di accordi sulla c.d. "fase 2" che prevedono la continuità del servizio mensa, con le dovute precauzioni.

Uno dei settori in cui tali disposizioni sono più presenti è quello metalmeccanico, nel quale le soluzioni su mensa e buoni pasto, rivestivano già di per sé uno spazio di un certo peso all'interno della contrattazione integrativa <sup>(18)</sup>. In questo caso, numerosi accordi aziendali hanno fatto rientrare anche le mense nei luoghi oggetto delle operazioni di pulizia e sanificazione, oltre che di specifiche procedure per evitare assembramenti e mantenere le distanze di sicurezza tra i lavoratori, ad esempio modificando i turni di accesso, ampliando gli orari o affiggendo l'apposita segnaletica (*Cnbi*, 16 aprile 2020; *FCA*, 9 aprile 2020; *Electrolux*, 17 aprile 2020; *Electrolux Professional*, 22 aprile 2020; *Nuovo Pignone*, 15 aprile 2020; *Piaggio*, 17 aprile 2020). In alcuni di questi casi, cambiano le modalità del servizio, con la distribuzione di pasti “a sacchetto” con cibi confezionati all'origine (*Cnbi*, 16 aprile 2020; *FCA*, 9 aprile 2020), o di pasti *take away* (*Electrolux*, 17 aprile 2020). Apposite misure di sicurezza per i locali di refezione sono previste anche in diverse aziende del settore della moda (*Gucci*, 15 marzo 2020; *Louis Vitton*, 18 marzo 2020; *Leo Shoes*, 14 aprile 2020) e nella maggior parte delle aziende dei settori Legno-arredo, cemento, laterizi, lapidei. Su questi ultimi settori, infatti, un'indagine della Fillea-Cgil <sup>(19)</sup> su un campione di 160 aziende ha segnalato che il 55% di queste ha mantenuto il servizio mensa con ingressi scaglionati e il 4% lo ha sostituito con pasti al sacco, a fronte di un 35% che ha chiuso o sospeso il servizio (nel 6% dei casi, invece, non era di per sé prevista la mensa aziendale o locali convenzionati). Queste evidenze segnalano la consapevolezza delle parti della rilevanza della continuità di un servizio che resta importante per l'intera comunità aziendale.

Meno trattata è invece la questione dei trasporti, in riferimento alla quale si segnalano 2 accordi, sul totale di quelli analizzati, in cui sono presenti impegni da parte dell'azienda sul tema. Nel caso dell'accordo Luxottica del 14 marzo 2020 è stata prevista la riorganizzazione dei trasporti a garanzia di una maggiore sicurezza dei lavoratori (oltre alla previsione della distribuzione di mascherine alla salita nel bus nell'accordo del 12 marzo 2020). Logiche simili risultano alla base dell'accordo FCA del 9 aprile 2020, benché non riguardino il trasporto collettivo aziendale, ma il trasporto pubblico. In considerazione dei meccanismi di flessibilità oraria concordati per ragioni di sicurezza e volti ad evitare code e assembramenti all'ingresso e all'uscita degli stabilimenti, l'azienda si è assunta l'impegno a confrontarsi con gli enti gestori del trasporto pubblico locale, per verificare la disponibilità a rivedere gli orari dei mezzi pubblici di trasporto da e per i principali stabilimenti, in relazione alle eventuali modifiche d'orario apportate ai turni di lavoro, anche con eventuale aumento delle corse per garantire il distanziamento delle persone. A ben vedere, questa

---

<sup>(18)</sup> Cfr. M. TIRABOSCHI (a cura di), *Welfare for people. Terzo rapporto su Il welfare occupazionale e aziendale in Italia*, cit., cap. 3, nel quale viene effettuata una mappatura delle misure di welfare negli accordi del 2019 nel settore della metalmeccanica industriale presenti nel database ADAPT. Le previsioni su mensa e buoni pasto riguardano il 38% degli accordi, e figurano, insieme a quelle sulla formazione continua, al terzo posto, dopo le disposizioni su conciliazione e flessibilità organizzativa (52%) e quelle su *flexible benefits* e buoni acquisto (44%).

<sup>(19)</sup> Cfr. FILLEA-CGIL, *Covid. Dalla Fillea-Cgil primi dati sui protocolli sindacali nelle aziende dei materiali da costruzione*, in [www.filleacgil.net](http://www.filleacgil.net), 25 maggio 2020.

azione si potrebbe configurare come una attività di contrattazione sociale territoriale<sup>(20)</sup>, poiché il trasporto pubblico locale è un tipico tema di questa tipologia di contrattazione. In questo frangente, tuttavia, il sindacato “delega” la parte datoriale ad agire a livello territoriale (quando normalmente è il sindaco ad agire in questa prospettiva) per la richiesta di soluzioni pratiche di mobilità urbana funzionali agli accorgimenti di flessibilità oraria già concordati dalla contrattazione collettiva. Si potrebbe dire che la contrattazione collettiva individua nella contrattazione sociale territoriale (con riferimento al trasporto pubblico locale) uno strumento con cui le relazioni industriali riescono a rispondere ad esigenze (organizzative) dell’impresa nel quadro della più ampia esigenza di tutela della sicurezza.

## **6. Le soluzioni organizzative di welfare aziendale: banca ore e istituti solidaristici**

Con l’obiettivo di gestire la diversa organizzazione del lavoro determinata dall’emergenza epidemiologica, la contrattazione collettiva a livello aziendale ha fatto ampiamente ricorso alle soluzioni di flessibilità organizzativa<sup>(21)</sup>. Oltre al lavoro agile, gli accordi disciplinano l’utilizzo in particolare di banche ore, diversamente declinate, e istituti solidaristici come quello delle banche ore/ferie solidali<sup>(22)</sup>.

Dall’analisi degli accordi collettivi aziendali emerge chiaramente che, nella necessità di gestire diversamente l’organizzazione del lavoro (per esempio far fronte alle riorganizzazioni di turni ed orari per limitare la presenza dei lavoratori nei siti produttivi) e l’impatto della sospensione o riduzione delle attività lavorative, le parti hanno fatto ricorso a tutti gli strumenti a disposizione – dall’utilizzo e smaltimento di ferie e permessi, alla banca ore/conto ore individuale, alla formazione a copertura delle ore di lavoro che non potevano essere prestate a causa delle sospensioni o riduzioni

---

<sup>(20)</sup> Cfr., sull’argomento della contrattazione sociale territoriale, M. TIRABOSCHI (a cura di), *Welfare for people. Terzo rapporto su Il welfare occupazionale e aziendale in Italia*, cit., cap. 5.

<sup>(21)</sup> Sulla definizione, ivi, cap. 2.

<sup>(22)</sup> L’art. 24 del d.lgs. n. 151/2015 ha introdotto l’istituto delle “ferie solidali” (cfr. T. VETTOR, *Conciliare vita e lavoro. La prospettiva del diritto del lavoro dopo il Jobs Act*, Giappichelli, 2018, pp. 76 ss.), consentendo la possibilità ai lavoratori di cedere a titolo gratuito riposi e ferie da loro maturati ai lavoratori dipendenti dallo stesso datore di lavoro con particolari necessità di assistenza dei figli minori che necessino di cure costanti per le loro condizioni di salute. La disposizione rimanda ai «contratti collettivi stipulati dalle associazioni sindacali comparativamente più rappresentative sul piano nazionale applicabili al rapporto di lavoro» la declinazione della misura, delle condizioni e modalità. Tuttavia, le banche ore solidali istituite durante l’emergenza epidemiologica sono istituti del tutto contrattuali con obiettivi ben più ampi di quelli della disposizione legislativa.

delle attività – per evitare o limitare il ricorso agli ammortizzatori sociali <sup>(23)</sup> al fine di garantire il più possibile una retribuzione piena ai lavoratori.

Nella fase emergenziale, la contrattazione collettiva non ha soltanto esercitato in maniera importante il ricorso a ferie e permessi pregressi o dell'anno in corso e alle banche ore generalmente già esistenti in azienda (spesso disciplinate dalla contrattazione nazionale di categoria <sup>(24)</sup>), ma anche introdotto soluzioni innovative come le banche ferie solidali a supporto di lavoratori (in particolare con mansioni non “remotizzabili”, quindi che non potevano continuare la loro prestazione in modalità di lavoro agile) che avessero esaurito le proprie ore di assenza retribuita.

L'accordo Enel del 27 marzo 2020 è uno dei primi ad occuparsi del tema, prevedendo la possibilità per ciascun lavoratore di rideterminare in riduzione di uno o più giorni la propria spettanza annuale di ferie e ex-festività in ottica solidaristica, per contribuire volontariamente ad alimentare una banca delle giornate solidali, a disposizione dei lavoratori con mansioni non “remotizzabili” o la cui attività sia soggetta a una temporanea sospensione. Questi lavoratori possono utilizzare le giornate “donate” dai colleghi per la compensazione dei “permessi retribuiti a recupero” (considerando che le assenze abbiano determinato un saldo negativo di assenze retribuite). L'azienda, per dare un proprio apporto all'iniziativa e per riconoscere l'impegno dei dipendenti, ha alimentato la banca solidale con un numero di giornate di permessi pari al numero dei dipendenti in Italia al 31 marzo 2020.

La stessa logica viene perseguita dalla banca ferie solidali introdotta dall'accordo Sogin del 10 aprile 2020, e perfezionata su alcuni punti dal successivo accordo del 20 aprile 2020, che prevede la possibilità per ciascun lavoratore di contribuire, attraverso il conferimento di proprie giornate di ferie e festività abolite, alla compensazione dell'eventuale saldo negativo dei permessi da recuperare da parte dei lavoratori coinvolti dalle turnazioni o impossibilitati a lavorare in *smart working*. Questi ultimi, per poterne usufruire, devono peraltro aver contribuito ad alimentarla mediante la devoluzione di almeno una giornata di ferie o di festività abolite. Anche in questo caso permane la logica “premiale” da parte dell'azienda verso la generosità dei dipendenti, ai quali viene concessa innanzitutto la fruizione delle eventuali ferie residue del 2019 nei mesi successivi al 30 aprile 2020, in deroga a quanto previsto dal CCNL di categoria, con nuove scadenze stabilite a seconda del numero di giorni di ferie donati. Il termine ultimo è stato individuato al 31 agosto 2020 per coloro che abbiano devoluto più di tre giorni delle proprie spettanze. Inoltre, l'apporto diretto delle aziende del gruppo all'alimentazione della banca ferie solidale si sostanzia nella devoluzione di un numero di giornate pari al doppio dei giorni donati dai lavoratori, che diventa il triplo nel caso di donazione di ferie dell'anno corrente e nel caso di donazione da

---

<sup>(23)</sup> Così i seguenti accordi: *Ikea*, 17 marzo 2020; *Fendi*, 18 marzo 2020; *Gruppo F.S.*, 19 marzo 2020; *Fincantieri*, 25 marzo 2020; *Kone*, 25 marzo 2020; *Kering*, 27 marzo 2020; *Althea*, 30 marzo 2020; *Capgemini*, 1° aprile 2020; *Luxottica*, 1° aprile 2020; *Engie*, 7 aprile 2020; *Sogin*, 10 aprile 2020; *Fedrigoni*, 23 aprile 2020.

<sup>(24)</sup> L'istituto della banca delle ore è ad esempio previsto in alcuni importanti contratti nazionali quali il CCNL Terziario Confcommercio 30 luglio 2019, il CCNL Turismo Federalberghi del 18 gennaio e il CCNL Metalmeccanici Federmeccanica del 26 novembre 2016.

parte dei dirigenti. Disposizioni di particolare rilievo sono infine previste per regolare il caso in cui le ferie donate non bastino a compensare il saldo dei permessi a recupero presenti nel momento di una prima verifica sul funzionamento dell'istituto (prevista per metà giugno) o, al contrario, vi sia un *surplus* di giorni residui nella banca ferie al termine dell'emergenza sanitaria. Nel primo caso, è stato previsto che le aziende del gruppo aggiungano un numero di giorni pari alla metà di ferie donate, a quella data, da tutti i lavoratori. Nel secondo caso, invece, la banca ferie solidali, terminata la fase emergenziale, può essere utilizzata per far fronte a comprovate esigenze familiari del personale donante.

Esempi concreti di banche ore e banche ferie solidali sono stati previsti anche nel settore gas e acqua (*Iren*, 3 aprile 2020), in alcune aziende che applicano il CCNL metalmeccanici (*Capgemini*, 16 aprile 2020; *Thales Alenia*, 24 aprile 2020) e nello specifico accordo Rai del 4 aprile 2020.

Nell'accordo Capgemini è interessante notare i criteri di assegnazione prioritaria delle ore della banca ore solidale per il personale che non abbia più disponibilità di ferie e permessi annui retribuiti (PAR) maturati negli anni precedenti, i quali rispondono a precise logiche solidaristiche. Secondo il meccanismo a punti previsto, saranno infatti favoriti nell'ordine i nuclei monoparentali o monoreddito con retribuzione annua lorda minore di 40.000 euro, i dipendenti con anzianità aziendale inferiore ai 6 mesi e il personale che abbia esaurito i permessi *ex l. n. 104/1992* per l'assistenza dei familiari. Secondariamente, saranno tenute in considerazione le istanze dei genitori con figli minori di 16 anni e con altro genitore che usufruisca di forme di sostegno al reddito e di coloro che abbiano esaurito i congedi parentali straordinari. L'accordo di Thales Alenia del 24 aprile 2020 propone invece un meccanismo di utilizzo delle ferie cedute che prevede in via prioritaria l'utilizzo delle giornate destinate dai dirigenti dell'azienda, con a seguire, in caso di esaurimento di queste, le giornate destinate dall'azienda, quelle donate dai quadri e, in ultima istanza, le ferie cedute da impiegati e operai.

Gli interventi presentati delineano quindi una risposta importante da parte di molte aziende che, in collaborazione con le rappresentanze sindacali dei lavoratori, hanno saputo regolare in maniera flessibile e adatta ai singoli contesti lavorativi l'istituto, con importanti elementi caratterizzanti le diverse soluzioni quali l'impegno diretto delle aziende per incentivare l'utilizzo dell'istituto e la previsione di criteri stabilire l'accesso prioritario da parte dei lavoratori che ne avessero maggiormente bisogno. Come anticipato, l'istituzione delle banche ore e delle banche ferie solidali è stata prevista in settori nei quali il CCNL aveva già preso in considerazione in maniera importante le potenzialità dell'istituto. Il CCNL Elettrici del 2019 <sup>(25)</sup>, il CCNL Gas e Acqua del 2017 <sup>(26)</sup> e il CCNL Metalmeccanici del 2016, con la successiva intesa

---

<sup>(25)</sup> CCNL Elettrici 10 ottobre 2019, art. 48: «Le parti promuovono l'adozione di nuove soluzioni orientate ai bisogni dei lavoratori, che possano contribuire al miglioramento della qualità della vita [...]. A tal proposito a livello aziendale saranno adottate discipline migliorative rispetto a quanto attualmente previsto dalla legge riguardo [...] cessione solidale delle ferie tra colleghi».

<sup>(26)</sup> CCNL Gas e acqua 18 maggio 2017, art. 48, punto 9: «Nell'ottica di favorire e sostenere l'impegno alla promozione di imprese socialmente responsabili, viene

del 26 marzo 2018 <sup>(27)</sup>, avevano infatti previsto un preciso impegno delle parti sociali per promuovere soluzioni migliorative e adatte ai diversi contesti lavorativi rispetto all'ordinaria possibilità di cedere a titolo gratuito le ferie e i giorni di riposo maturati dai lavoratori in ottica solidaristica. In questo senso, la situazione emergenziale ha rappresentato un'occasione importante per mettere in atto a livello aziendale tali istituti. Tale fenomeno non si è limitato alle prime fasi dell'emergenza ma potrà caratterizzare in maniera importante anche la piena ripresa delle attività, per supportare i dipendenti che si siano trovati o continuino a trovarsi temporaneamente senza la possibilità di prestare la propria attività lavorativa.

Ultimi esempi importanti sono rappresentati dall'accordo Barilla del 26 maggio 2020 e dall'accordo Intesa Sanpaolo dell'11 giugno 2020, che completano il quadro delle misure solidaristiche a supporto delle comunità aziendali di fronte all'emergenza e in vista di una piena ripresa delle attività. Il primo accordo si aggiunge alla precedente intesa del 4 maggio 2020 con la quale l'azienda aveva già integrato il 50% delle ferie e dei permessi per i dipendenti ai quali non fosse applicabile (interamente o parzialmente) il lavoro in modalità agile. Con l'accordo del 26 maggio 2020, le parti hanno istituito il Fondo Ore Solidarietà, al quale i dipendenti possono donare una parte dei permessi retribuiti maturati e non goduti a favore dei colleghi con saldi ore negativi, che si siano trovati temporaneamente senza la possibilità di prestare la propria prestazione lavorativa e abbiano a disposizione, al 31 maggio, un numero di ferie e permessi retribuiti inferiore a zero.

Per quanto riguarda invece l'accordo di Intesa Sanpaolo, viene valorizzata la banca del tempo istituita con l'accordo del 7 ottobre 2015, attraverso alcune specifiche misure. In primo luogo, è stata avviata una campagna straordinaria di donazione legata

---

consentita la cessione, a titolo gratuito, dei ROL, dei permessi ex festività soppresse e delle ferie ulteriori rispetto alle previsioni di cui al D. Lgs. n. 66/2003, da parte di ogni lavoratore ad altri dipendenti della medesima impresa, al fine di consentire a questi ultimi l'assistenza propria e dei figli minori che, per particolari condizioni di salute, necessitano di cure costanti, previo consenso dei lavoratori interessati, e dando priorità a ferie e permessi maturati negli anni precedenti a quello della richiesta. Viene rimandata alla contrattazione aziendale la determinazione dei criteri, delle misure e delle modalità di cessione dei permessi e delle ferie. Quanto sopra si definisce ai sensi dell'art. 24 del D. LGS. n. 151/2015; nell'eventualità che leggi e/o accordi interconfederali ne modificano la disciplina, le parti si incontreranno per verificare la compatibilità e coerenza del presente articolo con le stesse e per valutare le eventuali necessarie armonizzazioni».

(27) L'intesa 26 marzo 2018 tra Federmeccanica, Assistal e Fim-Cisl, Fiom-Cgil e Uilm-Uil facendo seguito a quanto condiviso nella dichiarazione posta in calce all'art. 5, sez. IV, titolo III del CCNL Metalmeccanici 26 novembre 2016, stabilisce le linee guida per le regolamentazioni da adottare a livello aziendale per promuovere l'istituto della Banca Ore Solidale, ampliandone la possibilità di utilizzo oltre che per l'assistenza dei figli minori che necessitano di cure costanti (come previsto dalla legge) anche a tutti i casi di grave necessità nei quali azienda e colleghi abbiano convenuto di aiutare i lavoratori attraverso la cessione volontaria, a titolo gratuito, di quote di Par accantonati in conto ore e di ferie aggiuntive monetizzabili.

all'emergenza, nell'ambito della quale Intesa Sanpaolo si è obbligata a incrementare in misura di una volta e mezza le donazioni da parte del personale che eccedano le 25.000 ore donate, e le raddoppierà per le ore eventualmente eccedenti le 50.000. A ciò è stata affiancata l'estensione, in via eccezionale e fino al 30 settembre 2020, della platea di coloro che possano ricorrere alla banca del tempo, ricomprendendo, oltre alle categorie di lavoratori già previste nel contratto di secondo livello del gruppo sottoscritto nel 2018, i dipendenti che abbiano necessità di assistere familiari e affini entro il primo grado ultrasessantacinquenni o non autosufficienti. Specifiche disposizioni sono infine aggiunte in riferimento ai genitori che abbiano precedentemente fruito dei congedi straordinari previsti dalla legislazione emergenziale, con la possibilità per questi di usufruire dei permessi nella misura massima di 8 giornate al mese.

## 7. Il ruolo della formazione

Il tema della formazione è menzionato in 16 accordi sul totale di quelli analizzati, anche se varia la natura e l'ampiezza delle diverse previsioni.

Alcuni accordi presentano semplicemente la possibilità di proseguire le attività formative in modalità *e-learning* (*Gucci*, 15 marzo 2020; *Louis Vitton*, 18 marzo 2020; *Nuovo Pignone*, 15 aprile 2020; *Italgas*, 26 marzo 2020). In altri casi emerge un preciso impegno aziendale a rendere disponibili e potenziare le attività formative *online* (*Gruppo Banco Desio*, 25 marzo 2020; *Edison*, 2 aprile 2020). In determinati contesti, poi, l'impegno aziendale si declina in uno specifico numero di giorni nei quali viene garantita l'attività di formazione (almeno 3 giornate per Enel, accordo del 27 marzo 2020; e una giornata per Iren, accordo del 3 aprile 2020 e Hera, accordo del 7 aprile 2020).

Oltre a questi primi interventi, vi sono casi in cui le parti non si sono limitate a prevedere un generico impegno a erogare un numero determinato di giornate di formazione, ma vi ricollegano specifiche funzioni. Un primo caso di particolare rilievo, in questi termini, è quello dell'accordo Crédit Agricole del 7 marzo 2020, nel quale, nell'ottica di rispondere alle esigenze dei lavoratori interessati dalla sospensione delle attività didattiche dei propri figli, veniva prevista per loro la priorità di accesso all'utilizzo della formazione in modalità *online*, per la durata massima di 5 giornate lavorative.

Un discorso particolare va poi compiuto in riferimento a un gruppo di accordi che, per diversi motivi, hanno utilizzato la formazione come strumento di supporto a una diversa organizzazione delle attività aziendali. Tale fenomeno è evidenziato, in primo luogo, da alcuni accordi del settore elettrico e energetico (*Sogin*, 10 aprile 2020; *Terna*, 2 aprile 2020; *EP Produzione*, 16 aprile 2020). È importante specificare questo elemento perché si tratta di attività che, anche nel periodo di *lockdown*, sono continuate, con la necessità, tuttavia, di tutelare la sicurezza dei lavoratori (*in primis* attraverso una minor densità nei singoli spazi di lavoro). Questo ha comportato profonde riorganizzazioni del lavoro, con precise turnistiche per assicurare un'alternanza delle prestazioni da parte dei lavoratori in modo funzionale alla conciliazione tra la continuità dell'attività aziendale e del contenimento del potenziale

contagio <sup>(28)</sup>. Negli accordi in questione sono presentati veri e propri nuovi modelli di funzionamento degli impianti, con la divisione del personale in diversi gruppi, che alternano settimane di lavoro e settimane nella quali non è prevista la presenza sul luogo di lavoro. In questo ultimo caso, tra le misure adottate per il personale che non fosse occupato sul luogo di lavoro (e per il quale la mansione non fosse di per sé “remotizzabile”), era previsto lo svolgimento di specifiche attività di formazione e di aggiornamento professionale in *e-learning*. L’impegno ad erogare attività formative poteva essere previsto in maniera generica (*EP Produzione*, 16 aprile 2020), oppure organizzato in maniera dettagliata attraverso precisi impegni aziendali nel garantire un determinato numero di giornate di formazione al personale che non svolga la propria prestazione lavorativa. Nell’accordo Sogin, a fronte della turnazione su base settimanale prevista, venivano garantite mediamente 3 giornate di formazione alla settimana per le giornate in cui non fosse programmata la presenza in sito, mentre nell’accordo Terna le giornate di formazione digitale erano 2, nel corso delle settimane in cui fosse garantita semplicemente la reperibilità. Anche in altri settori, in ogni caso, l’erogazione di attività formative rientra tra le misure per la gestione del personale non allocato o parzialmente allocato che non possa svolgere la prestazione da remoto (*Rai*, 4 aprile 2020; *Capgemini*, 16 aprile 2020; *Terminali Italia*, 23 aprile 2020).

Dall’analisi degli accordi collettivi aziendali con riferimento alla formazione, emerge come essa sia funzionalizzata alla diversa organizzazione del lavoro imposta dall’emergenza sanitaria e alla copertura di ore retribuite.

## 8. Premio di risultato e welfarizzazione alla luce dell’emergenza Covid-19

Le relazioni industriali sono intervenute per gestire anche l’impatto dell’emergenza epidemiologica sulla maturazione dei premi di risultato. Infatti, alcuni accordi hanno stabilito la neutralizzazione delle assenze strettamente legate al virus ai fini della riparametrizzazione individuale del premio di risultato (posto che la situazione determinatasi non abbia pregiudicato il raggiungimento dei parametri di maturazione dei premi). L’accordo Luxottica del 1° aprile 2020 riferisce questa previsione alle patologie debitamente certificate riguardanti le alte e basse vie respiratorie con sintomatologia sovrapponibile al quadro clinico dell’infezione da SARS-CoV-2, mentre l’accordo Hera del 7 aprile 2020 menziona in tal senso le assenze per quarantena o malattia conclamata per SARS-CoV-2, rilevate nel periodo dell’emergenza.

Come noto, i premi di risultato, attraverso la loro welfarizzazione, sono una importante e crescente fonte di prestazioni di welfare, con una notevole percentuale dei

---

<sup>(28)</sup> Obiettivo evidenziato, ad esempio, a livello nazionale, nell’avviso comune di Confindustria Energia, Filctem-Cgil, Femca-Cisl e Uiltec Uil del 13 marzo, in cui si segnala questo aspetto come punto prioritario per riuscire a garantire, allo stesso tempo, la salute e la sicurezza dei lavoratori e dei loro familiari e l’approvvigionamento energetico del Paese attraverso la continuità della produzione e della distribuzione.

contratti di secondo livello che prevedono tale possibilità <sup>(29)</sup>. Tra questi, per esempio l'accordo del gruppo TIM del 13 giugno 2017, che prevedeva la possibilità di convertire il 50%, il 75% o il 100% in valori per servizi di welfare. Nella situazione emergenziale, però, sia TIM (*TIM*, 6 aprile 2020), che alcune società del gruppo (*Olivetti*, 22 aprile 2020; *Ti Sparkle*, 21 aprile 2020; *Ti Trust*, 22 aprile 2020) hanno previsto l'erogazione anticipata del Premio di Risultato del 2019, con la parallela sospensione della possibilità di convertire l'importo in servizi di welfare, in espressa deroga all'accordo del 2017. Tale decisione appare come una (temporanea) marcia indietro rispetto all'adozione e valorizzazione del welfare aziendale attraverso la possibilità della conversione del premio di risultato. Benché sia interpretabile come volontà di mettere a disposizione risorse aggiuntive immediatamente disponibili a sostegno diretto e concreto dei lavoratori, attraverso l'anticipazione dell'erogazione, senza le complessità procedurali della conversione in welfare <sup>(30)</sup>, va sottolineato che anche senza tale intervento il lavoratore avrebbe comunque potuto optare per la fruizione del premio in denaro, dato che la conversione è una semplice facoltà e non un obbligo per quest'ultimo.

## 9. Considerazioni conclusive

Dal quadro fin qui tratteggiato attraverso l'analisi compiuta, risulta evidente che è affermativa la risposta alla domanda “se” l'autonomia collettiva abbia adottato misure e soluzioni di welfare per affrontare e gestire la situazione straordinaria determinata dalla emergenza sanitaria da Covid-19.

Rispetto alle modalità del ricorso e alla tipologia di misure e soluzioni di welfare adottate in risposta alla anomala realtà creatasi, prevalgono, e non potrebbe essere altrimenti data la natura dell'emergenza, le prestazioni erogate dai fondi e dalle casse di assistenza sanitaria integrativa in caso di contagio da SARS-CoV-2, insieme alle

---

<sup>(29)</sup> L'ultimo report periodico del Ministero del lavoro e delle politiche sociali sull'andamento dei premi di produttività, ricavato dalla procedura per il deposito telematico dei contratti aziendali e territoriali, segnala che, alla data di chiusura del report (15 aprile 2020) degli 11.142 contratti attivi sono 6.314 quelli che prevedono misure di welfare aziendale, pari al 57% del totale. Una notevole crescita nel corso degli anni, se si considera la percentuale dei primi report (2016), inferiore al 30% dei contratti attivi. I report sono disponibili in [www.lavoro.gov.it](http://www.lavoro.gov.it). Per approfondire il tema, si veda anche M. TIRABOSCHI (a cura di), *Welfare for people. Secondo rapporto su Il welfare occupazionale e aziendale in Italia*, cit., pp. XXIX ss.

<sup>(30)</sup> Cfr. M. ARLOTTI, *Lo sviluppo del welfare fiscale-occupazionale in Italia: quali tipi di assetti, intrecci ed impatti?*, in *Politiche Sociali*, 2019, p. 104, sulla base dei dati raccolti nell'ambito della ricerca nazionale SPI-CGIL, *Il welfare invisibile. Assetti ed impatto del welfare fiscale nel caso italiano*, nell'indagare i motivi per i quali una parte delle aziende non abbia erogato i premi di produttività tramite prestazioni di welfare aziendale, cita come ragione principale (nel 32,3% dei casi) proprio l'eccessiva complessità per l'azienda nella gestione delle procedure per l'attivazione di sistemi di prestazioni di welfare.

polizze volte a coprire i rischi da danni emergenti a seguito di eventuale contagio. Sono poi le soluzioni di flessibilità oraria e organizzativa, anche in funzione di conciliazione vita-lavoro (come le banche ore già esistenti nelle aziende o eventualmente create appositamente soprattutto nella forma della banca ore solidale, oltre ovviamente al ricorso al lavoro agile) e la formazione che trovano particolare spazio negli accordi aziendali. Secondario appare il ricorso a altre prestazioni e misure di welfare, in particolare il riconoscimento ai lavoratori di crediti welfare aggiuntivi, utilizzati in funzione “premiante” nel caso di presenza sul luogo di lavoro per garantire la continuità di attività produttive nel periodo di generale sospensione delle attività.

Il prevalere del ricorso a soluzioni di flessibilità organizzativa e formazione, piuttosto che misure di welfare c.d. “fiscali” (consistente in quelle prestazioni che, se erogate a determinate condizioni, non costituiscono reddito per il lavoratore e sono deducibili dal reddito d’impresa) a ben vedere non deve sorprendere. Queste soluzioni e interventi, riconducibili a misure di welfare aziendale in senso stretto, per la loro funzione produttiva e organizzativa <sup>(31)</sup>, risultano, proprio per questo motivo, maggiormente funzionali a rispondere alle sfide, difficoltà ed esigenze emerse nel periodo delle restrizioni imposte alle attività produttive e lavorative. Infatti, durante tale periodo, le aziende avevano la necessità di gestire l’allontanamento dal luogo di lavoro dei lavoratori, realizzato, come è emerso dall’analisi, attraverso non solo lavoro agile, ferie e permessi, ma anche con conto ore individuale, banca ore solidali, attività di formazione, tutte soluzioni volte a prevenire o limitare la sospensione o riduzione oraria e il relativo ricorso agli ammortizzatori sociali, al fine di garantire il più possibile una retribuzione piena ai lavoratori.

Nel ricorrere alle misure e soluzioni di welfare aziendale in tale circostanza, sono state sicuramente avvantaggiate, perché meglio attrezzate, le realtà che già avessero sperimentato tali interventi <sup>(32)</sup>, avendo nel caso le parti contrattuali acquisito consapevolezza della funzione produttiva e organizzativa del welfare aziendale. Tuttavia, alla luce dell’analisi complessiva, le relazioni industriali e la bilateralità hanno dimostrato di avere saputo reagire rapidamente e costruire attraverso il welfare aziendale risposte specifiche alle esigenze emerse dalla crisi epidemiologica, riuscendo a combinare le urgenze delle aziende con i bisogni personali dei lavoratori.

---

<sup>(31)</sup> Sulla definizione di welfare aziendale in senso stretto, si rimanda a M. TIRABOSCHI (a cura di), *Welfare for people. Terzo rapporto su Il welfare occupazionale e aziendale in Italia*, cit., parte I, cap. 2, dove si specifica che si riconducono «nel sottoinsieme del *welfare aziendale* le misure che hanno una funzione economica, non solo perché integrano lo scambio contrattuale, ma anche perché incidono (o possono incidere, se usate e gestite consapevolmente) attivamente sullo scambio tra lavoratore e datore di lavoro, sul fare impresa, sulla organizzazione, sulla produttività, sulla sua qualità della prestazione lavorativa, sulla fidelizzazione del lavoratore».

<sup>(32)</sup> Cfr. M. TIRABOSCHI, *Dalla emergenza sanitaria da Covid-19 una conferma delle buone ragioni di un rapporto sul welfare occupazionale in Italia*, in M. TIRABOSCHI (a cura di), *Welfare for people. Terzo rapporto su Il welfare occupazionale e aziendale in Italia*, cit.

## 10. Elenco degli accordi aziendali citati

- Accordo 7 marzo 2020 tra Crédit Agricole Italia e le delegazioni sindacali di gruppo di Fabi, First-Cisl, Fisac-Cgil, Uilca-Uil, Unisin Falcri-Silcea-Sinfub
- Accordo 14 marzo 2020 tra Luxottica e Filctem-Cgil, Femca-Cisl, Uiltec-Uil
- Accordo 15 marzo 2020 tra Guccio Gucci S.p.A., Gucci Logistica S.p.A. e le RSU, assistite da Filctem-Cgil, Femca-Cisl, Confintesa, e le RLS
- Accordo 17 marzo 2020 tra Terna S.p.A. e Filctem-Cgil, Flaei-Cisl, Uiltec-Uil
- Accordo 17 marzo 2020 tra Ikea Italia Retail S.r.l. e le OO.SS. nazionali Filcams-Cgil, Fisascat-Cisl, Uiltucs-Uil con la presenza dei rappresentanti delle organizzazioni competenti al livello territoriale e delle RSU/RSA componenti il coordinamento aziendale nazionale
- Accordo 18 marzo 2020 tra Fendi S.r.l. e le segreterie territoriali di Filcams-Cgil, Femca-Cisl
- Accordo 18 marzo 2020 tra Manufacture des Accessoires Louis Vitton S.r.l. e le RLS
- Accordo 19 marzo 2020 tra Ferrovie dello Stato S.p.A. e Filt-Cgil, Fit-Cisl, Ultrasporti-Uil, Ugl Ferrovieri, Slm Fast Confsal, Orsa Ferrovie
- Accordo 24 marzo 2020 tra A2A S.p.A., Unareti S.p.A., A2A Calore e Servizi S.r.l., A2A Gencogas S.p.A., A2A Energiefuture S.p.A. e le OO.SS. nazionali e territoriali Filctem-Cgil, Flaei-Cisl, Femca-Cisl, Uiltec-Uil
- Accordo 25 marzo 2020 tra Fincantieri S.p.A. e le OO.SS. nazionali Fim-Cisl, Fiom-Cgil, Uilm-Uil
- Accordo 25 marzo 2020 tra Kone S.p.A. e le OO.SS. nazionali, territoriali e le RSU
- Accordo 25 marzo 2020 tra Gruppo Banco Desio S.p.A. e la delegazione sindacale composta dagli organismi sindacali aziendali Fabi, First-Cisl, Fisac-Cgil, Uilca-Uil, Unisin
- Accordo 27 marzo 2020 tra Enel Italia e Filctem-Cgil, Flaei-Cisl, Uiltec-Uil
- Accordo 27 marzo 2020 tra Kering Fashion Operations S.r.l., assistita da Confindustria Novara Vercelli Valsesia e le OO.SS. territoriali Femca-Cisl, Filctem-Cgil, Uiltec-Uil
- Accordo 30 marzo 2020 tra Enel Italia S.r.l., Enel Produzione S.p.a., Enel Green Power Italia e le segreterie nazionali di Filctem-Cgil, Flaei-Cisl, Uiltec-Uil
- Accordo 30 marzo 2020 tra Bofrost Italia S.p.A., Overtel S.r.l. e le segreterie nazionali di Filcams-Cgil, Fisascat-Cisl, Uiltucs-Uil
- Accordo 30 marzo 2020 tra Althea Italia S.p.A. e Fiom-Cgil Roma Centro Ovest Litoranea, Fim-Cisl Umbria, Uilm-Uil
- Accordo 1° aprile 2020 tra Capgemini Italia S.p.A., Interactive Thinking S.r.l. e le segreterie nazionali e territoriali di Fim-Cisl, Fiom-Cgil, Uilm-Uil e il coordinamento nazionale RSU
- Accordo 1° aprile 2020 tra Gruppo Luxottica e le OO.SS. nazionali Filctem-Cgil, Femca-Cisl, Uiltec-Uil
- Accordo 1° aprile 2020 tra Italgas S.p.A. e le segreterie nazionali di Filctem-Cgil, Femca-Cisl, Uiltec-Uil
- Accordo 2 aprile 2020 tra Terna S.p.A. e Filctem-Cgil, Flaei-Cisl, Uiltec-Uil

- Accordo 2 aprile 2020 tra Edison S.p.A. e le segreterie nazionali di Filctem-Cgil, Flaei-Cisl, Femca-Cisl, Uiltec-Uil
- Accordo 3 aprile 2020 tra Salmoiraghi e Viganò S.p.A. e le OO.SS. nazionali Filcams-Cgil, Fisascat-Cisl, Uiltucs-Uil
- Accordo 3 aprile 2020 tra Iren S.p.A. e le segreterie nazionali di categoria di Filctem-Cgil, Femca-Cisl, Uiltec-Uil, Flaei-Cisl, FP Cgil, Ultrasporti-Uil, Fit-Cisl Reti, Fiadel e una delegazione qualificata del coordinamento nazionale RSU
- Accordo 4 aprile 2020 tra Rai-Radiotelevisione Italiana S.p.A. e le segreterie nazionali di Slc-Cgil, Fistel-Cisl, Uilcom-Uil, FNC-Ugl, Snater, Libersind-Confasal
- Accordo 6 aprile 2020 tra Tim S.p.A. e Slc-Cgil, Fistel-Cisl, Uilcom-Uil, Ugl Telecomunicazioni, unitamente al coordinamento nazionale RSU
- Accordo 7 aprile 2020 tra Gruppo Hera (assistito da Utilitalia) e le OO.SS. nazionali e territoriali Filctem-Cgil, FP Cgil, Femca-Cisl, Fit-Cisl, Flaei-Cisl, Uiltec-Uil, Ultrasporti-Uil, Fiadel
- Accordo 7 aprile 2020 tra Engie Italia S.p.A. e le OO.SS. Nazionali Filctem-Cgil, Flaei-Cisl, Uiltec-Uil e le RSU
- Accordo 9 aprile 2020 tra FCA N.V. e le OO.SS. nazionali Fim-Cisl, Uilm-Uil, Fismic-Confasal, Ugl Metalmeccanici, AQCFR, Fiom-Cgil
- Accordo 10 aprile 2020 tra Sogin S.p.A., Nucleco S.p.A. e Filctem-Cgil, Flaei-Cisl, Uiltec-Uil e le corrispondenti delegazioni territoriali e aziendali per i siti e la sede Sogin
- Accordo 14 aprile 2020 tra Leo Shoes S.r.l., assistita da Confindustria, e Filctem-Cgil Lecce, RLS, RSPP, Medico competente
- Accordo 15 aprile 2020 tra Tirreno Power e Filctem-Cgil, Flaei-Cisl, Uiltec-Uil
- Accordo 15 aprile 2020 tra Nuovo Pignone International S.r.l., Nuovo Pignone S.r.l., Nuovo Pignone Tecnologie S.r.l., Aero Service Technologies Italy S.r.l. e Fim-Cisl, Fiom-Cgil, Uilm-Uil
- Accordo 16 aprile 2020 tra EP Produzione S.p.A., Fiume Santo S.p.A., EP Produzione Centrale Livorno Ferraris S.p.A., Ergosud S.p.A. e Filctem-Cgil, Flaei-Cisl, Uiltec-Uil
- Accordo 16 aprile 2020 tra Ferretti S.p.A. e Fillea-Cgil, Filca-Cisl e Feneal-Uil
- Accordo 16 aprile 2020 tra CNH Industrial N.V. e le OO.SS. nazionali Fim-Cisl, Uilm-Uil, Fismic-Confasal, Ugl Metalmeccanici, AQCFR, Fiom-Cgil
- Accordo 16 aprile 2020 tra Capgemini Italia S.p.A., assistita da Unindustria Roma, e le segreterie nazionali di Fim-Cisl, Fiom-Cgil, Uilm-Uil, Fismic e il Coordinamento delle RSU
- Accordo 17 aprile 2020 tra Gruppo Electrolux Italia e le segreterie nazionali di Fim-Cisl, Fiom-Cgil, Uilm-Uil
- Accordo 17 aprile 2020 tra Piaggio & C. S.p.A. e le OO.SS.
- Accordo 20 aprile 2020 tra Sogin S.p.A., Nucleco S.p.A. e Filctem-Cgil, Flaei-Cisl, Uiltec-Uil e le corrispondenti delegazioni territoriali e aziendali per i siti e la sede Sogin
- Accordo 21 aprile 2020 tra TI Sparkle S.p.A. e Slc-Cgil, Fistel-Cisl, Uilcom-Uil, Ugl Telecomunicazioni e le RSU Sparkle
- Accordo 22 aprile 2020 tra Olivetti S.p.A. e Slc-Cgil, Fistel-Cisl, Uilcom-Uil, Ugl Telecomunicazioni e le RSU Olivetti

- Accordo 22 aprile 2020 tra TI Trust Technologies S.r.l. e Slc-Cgil, Fistel-Cisl, Uilcom-Uil, Ugl Telecomunicazioni e le RSU Trust Technologies
- Accordo 22 aprile 2020 tra Siram S.p.A., assistita da Assital, e le segreterie nazionali di Fim-Cisl, Fiom-Cgil, Uilm-Uil e il coordinamento nazionale delle RSU Siram S.p.A.
- Accordo 22 aprile 2020 tra Electrolux Professional S.p.A., SPM Drink Systems S.p.A. e le segreterie nazionali di Fim-Cisl, Fiom-Cgil, Uilm-Uil
- Accordo 23 aprile 2020 tra Gruppo Fedrigoni e le segreterie nazionali di Slc-Cgil, Fistel-Cisl, Uilcom-Uil, Ugl Chimici Carta e Stampa
- Accordo 23 aprile 2020 tra Terminali Italia S.r.l. e Filt-Cgil, Fit-Cisl, Uil-Uilt, Ugl Ferrovieri, Slm-Fast Confsal, Orsa Ferrovie
- Accordo 24 aprile 2020 tra Thales Alenia Space Italia S.p.A., Altec e le segreterie nazionali di Fim-Cisl, Fiom-Cgil, Uilm-Uil e il Comitato aziendale congiunto di Tasi e Altec
- Accordo 27 aprile 2020 tra Gruppo Sapio S.r.l. e Filctem-Cgil, Femca-Cisl, Uiltec-Uil e le RSU del Gruppo Sapio S.r.l., RLS del Gruppo Sapio S.r.l., Medico competente coordinatore
- Accordo 26 maggio 2020 tra Barilla G. e R. Fratelli S.p.A. e RSA VV.PP., RSU Uffici e Ricerca
- Accordo 9 giugno 2020 tra Enel Italia e le segreterie nazionali di Filctem-Cgil, Flaei-Cisl, Uiltec-Uil
- Accordo 11 giugno 2020 tra Intesa Sanpaolo S.p.A. e le delegazioni di gruppo delle OO.SS. Fabi, First-Cisl, Fisac-Cgil, Uilca-Uil, Unisin

## Covid-19: le problematiche di salute e sicurezza negli ambienti di lavoro tra protocolli condivisi e accordi aziendali

di Giada Benincasa e Michele Tiraboschi

**Abstract** – Oggetto del presente contributo è lo studio dei protocolli condivisi e degli accordi collettivi con particolare riferimento ai profili di salute e sicurezza negli ambienti di lavoro tramite il metodo del diritto delle relazioni industriali. Lo studio si propone di analizzare *in primis* la natura e la valenza giuridica dei protocolli condivisi di regolamentazione delle misure per il contrasto e il contenimento della diffusione del virus SARS-CoV-2 negli ambienti di lavoro, con particolare riferimento al *Protocollo condiviso di regolamentazione delle misure per il contrasto e il contenimento della diffusione del virus Covid-19 negli ambienti di lavoro* del 14 marzo 2020 poi integrato con l'intesa del 24 aprile 2020. Successivamente, prendendo le mosse dall'approfondimento condotto su numerosi protocolli condivisi e accordi sindacali sottoscritti al livello nazionale, settoriale, territoriale e aziendale - tramite l'analisi di oltre 200 protocolli che hanno accompagnato la gestione della emergenza da Covid-19 negli ambienti di lavoro sia nella fase buia del *lockdown*, sia nella c.d. fase 2 di un ritorno generalizzato al lavoro in sicurezza – verranno affrontate complesse questioni giuridiche che, sin dalle origini della pandemia, hanno diviso la dottrina e gli addetti ai lavori nella valutazione delle misure di precauzione e di prevenzione da adottare. In particolare, oltre ad un focus sul ruolo dei Comitati di garanzia, è stata posta l'attenzione di come al livello settoriale, territoriale e aziendale sono stati gestiti l'aggiornamento del Documento di Valutazione dei Rischi (DVR) a fronte del rischio da Covid-19, la somministrazione dei test sierologici e il ruolo (rinnovato) del Medico Competente, figura che, almeno sulla carta, si è rivelata strategica per la realizzazione di una efficace – ed inevitabile - connessione tra la salute sul lavoro e la salute pubblica.

**Abstract** – This paper analyses a number of joint protocols and collective agreements laying down occupational health and safety (OHS) measures, which are investigated through an industrial relations perspective. An evaluation is first provided of the legal effectiveness of the joint protocols implemented to tackle Covid-19 at work, especially the one enforced on 14 March 2020 and subsequently amended by the agreement of 24 April 2020. An analysis will then follow of over 200 protocols and a number of collective agreements concluded at national, industry and company level, which put in place prevention measures to manage the pandemic in the workplace. Besides focusing on the role of so-called 'Guarantee Committees', emphasis is placed on the way some aspects were managed at local and company level during the lockdown. They include the review of the Risk Assessment Form taking into consideration the spread of Covid-19, the provision of serological tests and the new role of company doctors, who served as a crucial link between occupational and public health.

**Sommario:** 1. Posizione del problema. – 2. Natura e valenza giuridica dei protocolli condivisi di regolamentazione delle misure per il contrasto e il contenimento della diffusione del virus SARS-CoV-2 negli ambienti di lavoro. – 3. *Segue:* dai protocolli condivisi agli accordi/protocolli aziendali: il ruolo dei Comitati di garanzia. – 4. La problematica dell'aggiornamento o integrazione del documento di valutazione dei rischi. – 5. I test sierologici. – 6. La sorveglianza sanitaria e il ruolo del medico competente. – 7. Considerazioni conclusive. – 8. Elenco dei protocolli

condivisi (intersettoriali, settoriali, territoriali) e degli accordi/protocolli aziendali raccolti e analizzati. – 8.1. Accordi e protocolli di livello nazionale intersettoriale. – 8.2. Accordi e protocolli di livello territoriale. – 8.3. Accordi e protocolli di livello aziendale.

## 1. Posizione del problema

Non ci sembra il caso di attribuire alcun merito al Coronavirus e alla devastazione che ha portato in Italia e nel mondo. E tuttavia è solo grazie alla conclamata emergenza di sanità pubblica – e alle correlate misure di contrasto e contenimento del virus che hanno interessato l'intera popolazione – che è stato possibile collocare al centro del dibattito pubblico e del confronto specialistico tra giuslavoristi, come mai era accaduto in passato, la questione della salute e sicurezza negli ambienti di lavoro. Una tematica pienamente dominata da una ristrettissima cerchia di esperti ed addetti ai lavori che, per quanto da tempo si cerchi di promuovere la centralità della «cultura della sicurezza» <sup>(1)</sup>, è da sempre confinata alla ingannevole retorica delle cerimonie ufficiali e alle forti emotività che accompagnano, per lo spazio di qualche ora e con il seguito di un immancabile stillicidio di inutili comunicati stampa, ogni morte sul lavoro.

Non può pertanto sorprendere la circostanza, in una stagione di straordinarie incertezze e paure, che le complesse questioni giuridiche sollevate dal Coronavirus in punto di tutela della salute e sicurezza nei luoghi di lavoro siano state sin qui prevalentemente affrontate e discusse dalla prospettiva dei rischi e delle responsabilità del datore di lavoro. Quella che nel confronto politico e sindacale è stata subito rappresentata nei termini di una contrapposizione frontale tra le ragioni della economia e quelle della salute si è così presto tramutata, nel dibattito scientifico e nel confronto dottrinale, in una sorta di chiamata alle armi. Una scelta di campo anche solo inconsapevole – e comunque effettuata senza mai esplicitare, come è invece sempre più frequente nel confronto scientifico internazionale <sup>(2)</sup>, potenziali conflitti di interesse rispetto alle posizioni assunte – tra le istanze delle imprese e quelle di tutela della salute della persona che lavora con annesse valutazioni interpretative non di rado orientate, anche nelle posizioni meno estremistiche, al risultato finale stante l'impossibilità di svolgere puntuali valutazioni di sistema su un materiale normativo disorganico, non dir rado contraddittorio e comunque in continua evoluzione <sup>(3)</sup>.

Più che legittimo è, tuttavia, un dubbio di fondo. E cioè che quello delle responsabilità contrattuali e del processo (civile e penale) sia davvero l'angolo visuale più appropriato per affrontare un nodo giuridico della emergenza sanitaria che, prima di ogni altra dimensione di ragionamento, attiene strettamente alle condizioni e agli at-

---

<sup>(1)</sup> Sulla «cultura della sicurezza» si veda, per tutti, M. RUSCIANO, “Retorica”, “cultura” ed “effettività” della sicurezza del lavoro, in P. PASCUCI (a cura di), *Il testo unico sulla sicurezza del lavoro*, Studio Centrone, 2007, pp. 149-153.

<sup>(2)</sup> Nella ricca letteratura in materia di pubblicazioni scientifiche e conflitto di interesse vedi, per l'impostazione del problema, S. KRIMSKY, L.S. ROTHENBERG, *Financial Interest and Its Disclosure in Scientific Publications*, in *JAMA*, 1998, pp. 225-226.

<sup>(3)</sup> Per una ricostruzione del dibattito dottrinale sulle responsabilità datoriali in materia di Covid-19 si vedano i contributi raccolti nel volume I di quest'opera e segnatamente il saggio di L. MANNAPELLI, *L'infezione da SARS-CoV-2 in occasione di lavoro*.

*tuali* limiti <sup>(4)</sup> di esercizio della libertà di impresa (art. 41 Cost.) e dello stesso diritto – dovere al lavoro (art. 4 Cost.). Non solo perché, contrariamente a una vulgata comune, il rischio pandemia era ampiamente previsto – e come tale meglio gestibile di quanto non sia poi avvenuto – tanto nelle sue prospettazioni medico-scientifiche <sup>(5)</sup> che in relazione alla valutazione, complicata dall’essere le relazioni di lavoro uno dei principali fattori della propagazione del contagio <sup>(6)</sup>, delle possibili ricadute pratiche negli ambienti produttivi come risulta da dettagliate raccomandazioni ministeriali elaborate in Italia più di un decennio fa <sup>(7)</sup>. Il punto, piuttosto, è che la funzione di un moderno sistema prevenzionistico è esattamente opposta a quella del contenzioso proprio perché consiste nell’evitare – attraverso comportamenti organizzativi di prevenzione e protezione, procedure, misure tecniche e opportune cautele – che le attività economiche e le dinamiche produttive abbiano ricadute negative per la salute e la sicurezza dei lavoratori innescando altrimenti, ma solo in seconda battuta e in chiave meramente risarcitoria, i conseguenti accertamenti di inadempimento e responsabilità in sede processuale.

Con questo non si vuole negare – e tanto meno sottovalutare – la delicata questione delle responsabilità del datore di lavoro e l’importanza, anche in chiave dissuasiva e dunque strumentale al buon funzionamento di un sistema prevenzionistico, dei regimi risarcitori, degli aspetti sanzionatori e persino, come *extrema ratio*, dei regimi civilistici di autotutela del debitore della prestazione di lavoro nella sua veste di creditore rispetto all’obbligo datoriale di sicurezza <sup>(8)</sup>. E tuttavia la sfida portata dal Covid-19 è primariamente, per la totalità dei lavoratori e delle imprese rispetto alle poche che andranno eventualmente a processo, una classica questione di relazioni industriali e semmai di agibilità delle relative strumentazioni di confronto <sup>(9)</sup> e di auto-

---

<sup>(4)</sup> Altra cosa ancora è poi la dimensione di maggiore impegno per la dottrina giuslavoristica relativa all’impatto che ha – o che dovrebbe avere – l’emergenza sanitaria sul ripensamento complessivo del diritto del lavoro, del suo oggetto e delle tecniche di tutela di cui attualmente dispone. In questa prospettiva cfr. D. GAROFALO, *La dottrina giuslavorista alla prova del Covid-19: la nuova questione sociale*, in *LG*, 2020, n. 5.

<sup>(5)</sup> Si veda il rapporto della WORLD HEALTH ORGANIZATION, *A World at Risk: Annual Report on Global Preparedness for Health Emergencies*, Global Preparedness Monitoring Board, 2019, spec. il cap. 3 emblematicamente intitolato *Preparing for the Worst: a Rapidly Spreading, Lethal Respiratory Pathogen Pandemic*.

<sup>(6)</sup> Il punto è efficacemente evidenziato da G. NATULLO, *Covid-19 e sicurezza sul lavoro: nuovi rischi, vecchie regole?*, Working Paper CSDLE “Massimo D’Antona” – IT, 2020, n. 413, p. 2, che sottolinea come «l’assoluta novità della vicenda è determinata proprio dalla “promiscuità” del nuovo rischio, dall’incrocio quasi inestricabile, in questo caso, tra effetti, e relativi rimedi, del rischio “Covid-19” sulla generalità della popolazione ed effetti, e rimedi, nei luoghi di lavoro».

<sup>(7)</sup> Si vedano le *Raccomandazioni generali ad interim per la riduzione del rischio espositivo in corso di pandemia influenzale nei luoghi di lavoro* emanate già nel lontano settembre 2009 dal Ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali. In tema si veda anche la documentazione raccolta in M. GIOVANNONE, M. TIRABOSCHI (a cura di), *Pandemia influenzale e valutazione dei rischi nei luoghi di lavoro*, Boll. Spec. ADAPT, 2009, n. 11.

<sup>(8)</sup> In questa prospettiva si veda V. SPEZIALE, *Violazione degli obblighi di sicurezza e abbandono del posto di lavoro ai sensi dell’art. 44 del d.lgs. n. 81 del 2008 nell’emergenza Covid-19*, in O. BONARDI, U. CARABELLI, M. D’ONGHIA, L. ZOPPOLI (a cura di), *Covid-19 e diritti dei lavoratori*, Ediesse, 2020, pp. 83-101.

<sup>(9)</sup> È noto come i provvedimenti di restrizione della circolazione e della mobilità delle persone – e le stesse misure di cautela e prevenzione contenute nel protocollo condiviso 14 marzo 2020 – abbiano

tutela collettiva <sup>(10)</sup>; e cioè di come garantire lo svolgimento delle attività economiche e produttive in condizioni di sicurezza. In questa prospettiva si comprende allora l'importanza, avallata anche da un numero rilevante di commentatori ed esperti <sup>(11)</sup>, di collocare l'alluvionale normativa emergenziale dentro le linee di intervento del sistema prevenzionistico di cui al Testo unico di sicurezza e salute negli ambienti di lavoro. Questo sia rispetto alle singole previsioni normative di dettaglio che in relazione alla sua filosofia di fondo che, come noto, è quella che ha segnato il passaggio, con la trasposizione in Italia della direttiva quadro 89/391/CEE e delle direttive ad essa collegate <sup>(12)</sup>, dalla «nocività conflittuale» propria della normativa degli anni Cinquanta del secolo scorso alla idea di una «sicurezza partecipata» <sup>(13)</sup>.

Alla luce di queste osservazioni pare allora di sicuro interesse, se non anche più corretto da un punto di vista metodologico, concentrare l'attenzione sui numerosi protocolli condivisi e accordi sindacali che hanno pragmaticamente accompagnato la gestione della emergenza da Covid-19 negli ambienti di lavoro sia nella fase buia del *lockdown*, con specifico riferimento alle attività economiche e produttive e ai lavori considerati essenziali <sup>(14)</sup>, sia nella c.d. fase 2, quella di un ritorno generalizzato al lavoro in sicurezza. Ci si potrà così accorgere, come avremo modo di documentare nei paragrafi che seguono, come il sistema di relazioni industriali, per sua natura finalizzato a una soluzione pragmatica dei problemi del lavoro <sup>(15)</sup>, abbia contribuito alla messa a punto di soluzioni ragionevoli e comunque condivise rispetto a tutte le complesse questioni giuridiche che dividono oggi la dottrina nella valutazione delle misure di precauzione e di prevenzione da adottare negli ambienti di lavoro in funzione di contrasto e contenimento del Covid-19.

A rafforzare questa prospettiva di analisi non è solo la priorità logica ed operativa della dimensione prevenzionistica rispetto a quella rimediale propria della tutela risarcitoria, ma anche la previsione di cui all'art. 42, comma 2, del d.l. n. 18/2020, convertito dalla l. n. 27/2020 che, come è stato giustamente evidenziato <sup>(16)</sup>, assume

---

portato alla sospensione generalizzata delle trattative sindacali in presenza che si sono poi svolte, apparentemente senza particolari problematiche, nella modalità da remoto.

<sup>(10)</sup> In questa prospettiva si veda, tra gli altri, G. ORLANDINI, *Diritto di sciopero e tutela della salute durante lo stato d'emergenza epidemiologica*, in O. BONARDI, U. CARABELLI, M. D'ONGHIA, L. ZOPPOLI (a cura di), *op. cit.*, pp. 103-118.

<sup>(11)</sup> In questa prospettiva si veda, tra gli altri, G. NATULLO, *Covid-19 e sicurezza sul lavoro: nuovi rischi, vecchie regole?*, in O. BONARDI, U. CARABELLI, M. D'ONGHIA, L. ZOPPOLI (a cura di), *op. cit.*, pp. 49-68. Nello stesso senso R. RIVERSO, *Vero e falso sulla responsabilità datoriale da Covid-19. Aspetti civili, penali e previdenziali*, in *Questione Giustizia*, 2020, § 2.

<sup>(12)</sup> D'obbligo il rinvio a L. MONTUSCHI, *La tutela della salute e la normativa comunitaria: l'esperienza italiana*, in M. BIAGI (a cura di), *Tutela dell'ambiente di lavoro e direttive CEE*, Maggioli, 1991, p. 11.

<sup>(13)</sup> In questa prospettiva si veda M. BIAGI, *Dalla nocività conflittuale alla sicurezza partecipata: relazioni industriali e ambiente di lavoro in Europa verso il 1992*, in M. BIAGI (a cura di), *op. cit.*, pp. 123-136.

<sup>(14)</sup> Si veda *supra*, in questo volume, M. TIRABOSCHI, *L'emergenza sanitaria da Covid-19 tra codici ATICO e sistemi di relazioni industriali: una questione di metodo*.

<sup>(15)</sup> Cfr. B.E. KAUFMAN, *Il principio essenziale e il teorema fondamentale delle relazioni industriali*, in *DRI*, 2006, pp. 1107-1133.

<sup>(16)</sup> Sul punto si veda S. GIUBBONI, *Covid-19: obblighi di sicurezza, tutele previdenziali, profili riparatori*, Working Paper CSDLE "Massimo D'Antona" – IT, 2020, n. 417, pp. 11-12, dove precisa, con riferimento all'art. 42, comma 2, del d.l. n. 18/2020, che «la previsione normativa si iscrive a pieno titolo nell'ambito di quella penetrante operazione di socializzazione delle conseguenze economiche della pandemia realizzata, in proporzioni che non hanno precedenti nella storia delle crisi in epoca re-

una rilevanza sistematica di notevole portata per la corretta impostazione delle problematiche oggetto della nostra riflessione. Nel garantire la c.d. socializzazione del rischio da Covid-19, la previsione di cui all'art. 42, comma 2, dovrebbe infatti stemperare non poco, anche in ragione dei reiterati chiarimenti dell'INAIL in risposta ai timori espressi dal mondo delle imprese, il tema della tutela dei lavoratori che hanno contratto l'infezione in occasione di lavoro. Questo tanto più in considerazione del fatto che la previsione normativa dispone espressamente che gli oneri degli eventi infortunistici da Covid-19 non incidono sulla oscillazione del tasso medio per andamento infortunistico, ma sono posti carico della gestione assicurativa nel suo complesso, a tariffa immutata, e quindi non comportano maggiori oneri per le imprese. A conferma di come tali eventi – come chiarito dall'INAIL – siano stati a priori «ritenuti frutto di fattori di rischio non direttamente e pienamente controllabili dal datore di lavoro»<sup>(17)</sup>, come avviene per esempio anche nel caso dei c.d. infortuni in itinere<sup>(18)</sup>; e questo al punto di aver dato luogo a una «vera e propria frattura della copertura disposta con l'art. 42, c. 2 rispetto alla impostazione sistematica e di principio dell'assicurazione infortuni sul lavoro, quale ormai consolidata per effetto dell'art. 3, c. 3 del d.lgs n. 38/2000»<sup>(19)</sup> che, come è noto<sup>(20)</sup>, assume una chiara valenza prevenzionale.

Nel presente contributo si discuteranno pertanto i contenuti di oltre 200 tra protocolli condivisi (intersettoriali, settoriali, territoriali) e accordi sindacali di sicurezza anti Covid-19 raccolti e ordinati tra i mesi di marzo e giugno 2020 (si veda *infra* l'elenco contenuto nel § 8 del presente contributo). L'analisi avverrà col metodo del diritto delle relazioni industriali<sup>(21)</sup> con l'unica avvertenza circa l'incompletezza e parzialità del pur cospicuo “campione” analizzato stante non solo il lavoro di manutenzione e costante aggiornamento dei documenti analizzati ad opera delle parti sociali e delle imprese ma, più a monte, l'assenza nel nostro ordinamento, dopo la caduta del sistema corporativo<sup>(22)</sup>, di una previsione legislativa che preveda il deposito e la pubblicazione degli accordi collettivi aziendali/territoriali/settoriali per la loro validità giuridica. Forse anche per questa ragione si spiega perché la dottrina abbia in

---

pubblicana, dal legislatore dell'emergenza». Al datore di lavoro che abbia rispettato e puntualmente attuato le misure contenute nel protocollo condiviso (e nella normativa emergenziale in evoluzione) «non potrà dunque essere imputata alcuna responsabilità in caso di contagio avvenuto in occasione di lavoro. Soccorrerà in tali casi quella specifica forma di socializzazione del rischio pandemico che il legislatore – anche quello emergenziale – fa transitare per l'assicurazione obbligatoria contro gli infortuni sul lavoro».

<sup>(17)</sup> Così circ. Inail 20 maggio 2020, n. 22, *Tutela infortunistica nei casi accertati di infezione da coronavirus (SARS-CoV-2) in occasione di lavoro. Decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18 «Misure di potenziamento del Servizio sanitario nazionale e di sostegno economico per famiglie, lavoratori e imprese connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19» – Articolo 42 comma 2, convertito dalla legge 24 aprile 2020, n. 27. Chiarimenti. Quadro normativo.*

<sup>(18)</sup> *Ibidem.*

<sup>(19)</sup> Così P. SANDULLI, A. PANDOLFO, M. FAIOLI, *Coronavirus, regresso e danno differenziale. Contributo al dibattito*, Working Paper CSDLE “Massimo D'Antona” – IT, 2020, n. 420, p. 4.

<sup>(20)</sup> In tema si veda, per tutti, S. TORIELLO, *Il sistema di bonus/malus nella tariffa dei premi INAIL ed i suoi riflessi*, Working Paper ADAPT, 2009, n. 82.

<sup>(21)</sup> Si veda *supra*, in questo volume, M. TIRABOSCHI, *op. cit.*

<sup>(22)</sup> In questo senso disponeva, come noto, l'art. 2072 c.c. in tema di deposito e pubblicazione del contratto collettivo.

prevalenza fatto sin qui riferimento, anche nelle analisi specialistiche dei profili di tutela dalla salute e sicurezza dei lavoratori, al solo *Protocollo condiviso di regolamentazione delle misure per il contrasto e il contenimento della diffusione del virus Covid-19 negli ambienti di lavoro* del 14 marzo 2020 (successivamente integrato e modificato con l'intesa del 24 aprile 2020) accompagnato, nel migliore dei casi, da qualche generico richiamo ai protocolli settoriali espressamente richiamati dalla normativa emergenziale emanata dal Governo ovvero a casi aziendali di maggiore spicco e/o valore simbolico riportati sui principali quotidiani nazionali come per esempio FCA e Ferrari <sup>(23)</sup>. Di questo si vuole invece occupare il presente contributo e per far questo procederemo, in prima battuta, con l'inquadramento dei protocolli condivisi e, segnatamente, del "protocollo madre" del 14 marzo 2020 per poi passare alla analisi degli accordi e dei protocolli aziendali che da questo sono scaturiti.

## **2. Natura e valenza giuridica dei protocolli condivisi di regolamentazione delle misure per il contrasto e il contenimento della diffusione del virus SARS-CoV-2 negli ambienti di lavoro**

Non è facile orientarsi rispetto al delicato profilo della natura e valenza giuridica dei protocolli condivisi subito ricondotti, in letteratura <sup>(24)</sup>, alle «pratiche di concertazione».

Le difficoltà interpretative si spiegano anche in ragione delle peculiari modalità di sottoscrizione, in piena emergenza sanitaria, e di successiva divulgazione del protocollo del 14 marzo 2020. Il documento è stato infatti reso noto – non solo al grande pubblico, ma anche agli addetti ai lavori – mediante la pubblicazione in forma anonima sui principali quotidiani nazionali, senza cioè alcuna indicazione delle parti firmatarie e, in attesa forse della adesione di ulteriori sottoscrittori <sup>(25)</sup>, con un generico riferimento alla Confindustria, da un lato, e alla CGIL-CISL-UIL, dall'altro lato. Per questo motivo il protocollo è stato in un primo tempo inquadrato alla stregua di un semplice, per quanto importante, accordo interconfederale <sup>(26)</sup> adottato «su invito del Governo» <sup>(27)</sup> auspicando semmai «un recepimento del suo contenuto in atti

---

<sup>(23)</sup> Si veda, per tutti, E. ERARIO BOCCAFURNI, M. FATIGATO, *Covid-19 e infortuni sul lavoro: l'equiparazione tra causa violenta e causa virulenta nelle malattie professionali ai fini dell'accesso al relativo trattamento economico nella conversione in legge del c.d. d.l. "Cura Italia"*, in *Diritto della Sicurezza sul Lavoro*, 2020, p. 167, nota 42.

<sup>(24)</sup> In questo senso vedi, tra i primi, F. DI NOIA, *Covid-19 e relazioni industriali: il Protocollo del 14 marzo e oltre*, in *GC*, 2020, qui p. 3 e anche p. 7. Nello stesso senso cfr. S. CASSAR, *Prime osservazioni in ordine ai Protocolli di sicurezza anti-contagio*, in A. PILEGGI (a cura di), *Il diritto del lavoro dell'emergenza epidemiologica*, LPO, 2020, qui p. 78.

<sup>(25)</sup> È stato infatti sostenuto, a conferma di voci provenienti da ambienti sindacali, che le trattative che hanno dato luogo, sotto la regia del Governo, alla firma del protocollo 14 marzo 2020 siano state condotte unicamente tra Confindustria e Confapi, da un lato, e Cgil, Cisl e Uil, dall'altro lato. Si veda A. COMETTO, *Coronavirus, protocollo a tutela dei lavoratori: è una misura efficace?*, in *Salvis Juribus*, 2020.

<sup>(26)</sup> Così P. PASCUCCI, *Sistema di prevenzione aziendale, emergenza coronavirus ed effettività*, in *GC*, 2020, qui p. 9.

<sup>(27)</sup> Si veda l'art. 1, comma 1, n. 9, del d.P.C.M. 11 marzo 2020, *Ulteriori disposizioni attuative del decreto-legge 23 febbraio 2020, n. 6, recante misure urgenti in materia di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica*.

pubblicistici» in modo da tradurre «in norme vincolanti ciò che oggi è frutto di determinazioni volontarie» (28).

È solo con la pubblicazione in *Gazzetta Ufficiale* del d.P.C.M. 22 marzo 2020 che si è potuto avere contezza che il protocollo era in realtà stato sottoscritto non solo, in termini ancora generici, dalle parti sociali ma anche dal Governo (29). Dato questo non secondario rispetto al tentativo di inquadrare il protocollo in chiave giuridica e collocarlo nella prospettiva di analisi delle dinamiche proprie di un sistema di relazioni industriali. Alcune settimane più tardi è poi finalmente apparso sul sito internet di Palazzo Chigi il testo ufficiale del protocollo che porta la firma del Governo (Presidente del Consiglio dei Ministri, Ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali, Ministro dello Sviluppo Economico, Ministro della Salute) e delle principali associazioni datoriali (Confindustria, Confesercenti, Casartigiani, CNA, Confartigianato, Confcommercio, Confapi, Confimi, Lega Coop, Confcooperative, AGCI, Federdistribuzione, Confprofessioni) e sindacali (CGIL, CISL, UIL, UGL).

Si giunge così alla successiva intesa del 24 aprile 2020, tra le stesse parti firmatarie, di integrazione del *Protocollo condiviso di regolamentazione delle misure per il contrasto e il contenimento della diffusione del virus Covid-19 negli ambienti di lavoro* del 14 marzo 2020, integralmente recepita, secondo gli auspici della migliore dottrina (30), dal d.P.C.M. 17 maggio 2020 (31) – al pari di altre intese trilaterali sottoscritte per il contrasto e il contenimento della diffusione del virus SARS-CoV-2 nei cantieri, nella logistica e nei trasporti (32) – dove espressamente si stabilisce un obbligo generale, valido cioè

---

*gica da COVID-19, applicabili sull'intero territorio nazionale*, dove il Governo si impegnava a favorire «limitatamente alle attività produttive, intese tra organizzazioni datoriali e sindacali».

(28) Così P. PASCUCCI, *op. cit.*, p. 9 e anche p. 14, dove si avanza la tesi, con «un'interpretazione non formalistica, ma forse non così ardita, e comunque volta a garantire i migliori livelli di salubrità e di sicurezza nell'attuale drammatica emergenza» che il protocollo 14 marzo 2020 «possa configurarsi almeno sostanzialmente come una buona prassi per contrastare il contagio nei luoghi di lavoro». In termini adesivi a Pascucci si veda anche S. BOLOGNA, *Tutela del lavoro e emergenza da COVID-19. Coronavirus e salute e sicurezza: le risposte degli ordinamenti intersindacale e statale*, in [www.treccani.it](http://www.treccani.it), 31 marzo 2020, secondo cui «si tratta di un accordo interconfederale che, per quanto rappresenti la più alta espressione dell'autonomia collettiva, riveste pur sempre natura privatistica, e si applica pertanto alle sole imprese o lavoratori iscritti alle associazioni stipulanti, e a quanti vi abbiano volontariamente aderito», ragione per cui «sarebbe auspicabile il recepimento dell'accordo del 14.3.2020 in atto avente natura pubblicistica (ad es., tramite DPCM o decreto legge) in ragione del contesto di straordinaria necessità o urgenza».

(29) Si veda l'art. 1, comma 3, del d.P.C.M. 22 marzo 2020, *Ulteriori disposizioni attuative del decreto-legge 23 febbraio 2020, n. 6, recante misure urgenti in materia di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19, applicabili sull'intero territorio nazionale*, che parla di «protocollo condiviso [...] sottoscritto il 14 marzo 2020 fra il Governo e le parti sociali».

(30) Si veda P. PASCUCCI, *Coronavirus e sicurezza sul lavoro, tra "raccomandazioni" e protocolli. Verso una nuova dimensione del sistema di prevenzione aziendale?*, in *Diritto della Sicurezza sul Lavoro*, 2020, qui p. 109, e già P. PASCUCCI, *Sistema di prevenzione aziendale, emergenza coronavirus ed effettività*, cit., p. 9.

(31) Si veda l'allegato 12 del d.P.C.M. 17 maggio 2020, *Disposizioni attuative del decreto-legge 25 marzo 2020, n. 19, recante misure urgenti per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da COVID-19, e del decreto-legge 16 maggio 2020, n. 33, recante ulteriori misure urgenti per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da COVID-19*.

(32) Ci si riferisce al *Protocollo condiviso di regolamentazione per il contenimento della diffusione del Covid-19 nei cantieri*, sottoscritto il 24 aprile 2020 tra il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, il Ministro del lavoro e delle politiche sociali con Anci, Upi, Anas S.p.A., RFI, con Ance, Alleanza delle Cooperative, con Feneal-Uil, Filca-Cisl, Fillea-Cgil e con Anaepa-Confartigianato, CNA Costruzioni, Casartigiani, Clai di cui all'allegato 13 del d.P.C.M. 17 maggio 2020, e al *Protocollo condiviso di regolamentazione*

«sull'intero territorio nazionale» e per «tutte le attività produttive industriali e commerciali», del rispetto dei suoi contenuti <sup>(33)</sup>, pena la sospensione della attività fino al ripristino delle condizioni di sicurezza come dispone lo stesso protocollo.

Parte della dottrina ha perentoriamente sostenuto che «il Protocollo d'intesa non ha rango di fonte di legge, nemmeno secondaria, rappresentando tutt'al più una regolamentazione cosiddetta di *soft law*» di modo che la valenza normativa del protocollo condiviso del 14 marzo 2020, al di fuori del perimetro di rappresentanza degli attori confederali firmatari, non discenderebbe neppure dalla decretazione adottata dal Governo che pure al suddetto protocollo fa espresso riferimento <sup>(34)</sup>. L'evoluzione della normativa emergenziale ha tuttavia consentito di argomentare agevolmente – rispetto a una fortemente contestata tecnica di normazione per atti amministrativi non vagliati dal Parlamento, come appunto nel caso dei decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri <sup>(35)</sup> – come i contenuti del protocollo siano stati in ogni caso fatti propri da successivi atti normativi aventi natura ed efficacia di legge. Ed infatti, come riconosciuto dalla dottrina prevalente, «considerando che anche le misure di cui a tale decreto presidenziale (quello del 22 marzo 2020) rientrano tra quelle confermate e sussunte nel decreto-legge n. 19/2020 e che quest'ultimo ricomprende espressamente i protocolli di sicurezza anti-contagio tra le misure di contenimento tipizzate dallo stesso decreto, appare difficile dubitare della “nuova” valenza del Protocollo nazionale» e cioè «la sua potestà *lato sensu* normativa» <sup>(36)</sup>.

Preso atto, con maggiore o minore consapevolezza rispetto ai suoi presupposti teorici e normativi, della avvenuta “legificazione” <sup>(37)</sup> del protocollo condiviso del 14 marzo 2020 e successive modifiche e integrazioni, la dottrina si è così prevalentemente interessata ai suoi contenuti di dettaglio, come se si trattasse di norme direttamente precettive per le imprese e dotate, comunque, di una valenza *erga omnes* <sup>(38)</sup>.

---

*per il contenimento della diffusione del Covid-19 nel settore del trasporto e della logistica* sottoscritto il 20 marzo 2020 tra il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti con Confindustria, Confetra, Confcooperative, Conftrasporto, Confartigianato, Assoport, Assaeroporti, CNA-Fita, Aicai, Anita, Asstra, Anav, Agens, Confitarma, Assarmatori, Legacoop Produzione Servizi e Filt-Cgil, Fit-Cisl, Ultrasporti di cui all'allegato 14 del d.P.C.M. 17 maggio 2020.

<sup>(33)</sup> Art. 2, d.P.C.M. 22 marzo 2020.

<sup>(34)</sup> Così, tra i tanti, F. BACCHINI, *Controlli sanitari sui lavoratori al tempo del Covid-19*, in *GC*, 2020, qui pp. 3-4, dove tuttavia si sottolinea unicamente, in termini di sostegno alla propria tesi, la rilevanza della «distinzione tra raccomandazione e/o promozione e prescrizione, tra obbligo e relativa sanzione e persuasione e assenza di sanzione, tra norma e provvedimento».

<sup>(35)</sup> Si veda, per tutti, I. MASSA PINTO, *La tremendissima lezione del Covid-19 (anche) ai giuristi*, in *Questione Giustizia*, 18 marzo 2020.

<sup>(36)</sup> 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, p. 123. In senso adesivo, per tutti, D. MEZZACAPO, *Misure in tema di distanziamento sociale, dispositivi di protezione individuale e sanificazione dei locali aziendali nell'emergenza Covid-19. Inadempimento datoriale e rifiuto di eseguire la prestazione*, in A. PILEGGI (a cura di), *op. cit.*, p. 87, che assegna al protocollo condiviso del 14 marzo 2020 «un valore normativo ed una efficacia generale».

<sup>(37)</sup> Per questa terminologia, poi ripetuta pedissequamente da numerosi altri commentatori, si veda 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*, cit., qui p. 121.

<sup>(38)</sup> Si veda, per tutti, S. DOVERE, *La sicurezza dei lavoratori in vista della fase 2 dell'emergenza da Covid-19*, in *Giustizia Insieme*, 2020, che parla di «vere e proprie prescrizioni a contenuto cautelare, alla cui osservanza i datori di lavoro delle associazioni di categoria sottoscrittrici erano tenuti sul piano civili».

Nessun interesse, per contro e fatto salvo il comparto sanitario che è stato quello sottoposto a maggiori pressioni in termini di rischi per il personale e responsabilità giuridiche datoriali <sup>(39)</sup>, è stato manifestato dalla dottrina verso i numerosi protocolli condivisi di settore e di territorio e, tanto meno, per le ancora più numerose intese aziendali che da esso sono promanate. Poco più di una curiosità è rimasto così il punto, a nostro avviso centrale in chiave prevenzionale come anche per le ricordate questioni di responsabilità datoriali, relativo alla forza normativa dei suddetti protocolli settoriali e degli accordi aziendali sottoscritti in attuazione del protocollo inter-settoriale condiviso del 14 marzo 2020. I pochi che si sono interessati della questione – in termini di mero inciso e, per loro stessa ammissione, senza particolari approfondimenti – hanno comunque concluso nel senso di ritenere «più che ragionevole [...] che, ove i protocolli di settore o aziendali presentino sostanzialmente i contenuti del protocollo capostipite, condividano anche la sua vis normativa» <sup>(40)</sup>.

Ora, ad avviso di chi scrive, va indubbiamente esclusa la natura meramente *negoziale* del protocollo condiviso del 14 marzo 2020. Ma questo non per una supposta valenza normativa *erga omnes* del documento che, infatti, contiene semplicemente e in modo inequivocabile «linee guida condivise tra le parti per agevolare le imprese nell'adozione di protocolli di sicurezza anti-contagio» <sup>(41)</sup> e non invece disposizioni direttamente precettive. La verità è che qui non siamo neppure in presenza di vero e proprio un accordo interconfederale <sup>(42)</sup> che, sul piano giuridico, altro non è che un

---

stico ma che ben presto, in forza della previsione contenuta nel d.p.c.m. del 22.3.2020, ha assunto natura vincolante per tutti i datori di lavoro, essendo stato disposto, in uno alla drastica limitazione del novero delle attività non sospese, che questi hanno l'obbligo di rispettare i contenuti del descritto protocollo». Secondo S. GIUBBONI, *op. cit.*, p. 4, «lo stretto rapporto con la fonte pubblicistica, a cui accede, attribuisce al Protocollo (ovviamente, già a quello del 14 marzo 2020) non soltanto quella estensione generale che scaturisce (indirettamente) dal rinvio in funzione integrativa del precetto di legge, ma – più ancora – efficacia “*lato sensu* normativa”. Non si può pertanto dubitare che le previsioni contenute nel Protocollo – ad integrazione di precetti che rinvergono fonte diretta nei decreti legge e nella normazione secondaria nel frattempo stratificatisi – condividano con questi ultimi la medesima natura di misure di tutela riconducibili alla nozione generale offerta dall'art. 15 del d.lgs. n. 81/2008».

<sup>(39)</sup> Si veda il *Protocollo per la prevenzione e la sicurezza dei lavoratori della Sanità, dei Servizi Socio Sanitari e Socio Assistenziali in ordine all'emergenza sanitaria da “Covid-19”* sottoscritto il 24 marzo 2020 tra il Ministro della salute e i segretari generali di Cgil, Cisl e Uil, FP-Cgil, FP-Cisl, FP-Uil, FPC-Cgil Medici, Cisl Medici, Uil Medici. Sul protocollo si veda A. LIPARI, G.M. CANNELLA, *Protocollo per la sanità, tutelare i lavoratori e assicurare il loro apporto per la cura dal Covid-19*, in *Rivista Ambiente e Lavoro*, 2020.

<sup>(40)</sup> Così 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*, cit., pp. 123-124.

<sup>(41)</sup> Così la premessa del protocollo condiviso 14 marzo 2020, integrato e modificato dall'intesa 24 aprile 2020.

<sup>(42)</sup> Sul punto, con riferimento a procedure e attori, d'obbligo il rinvio a T. TREU, *La contrattazione collettiva*, in G.P. CELLA, T. TREU (a cura di), *Le nuove relazioni industriali. L'esperienza italiana nella prospettiva europea*, Il Mulino, 1992, spec. pp. 203-216, che sembra tuttavia ricondurre alla fattispecie degli accordi interconfederali non solo gli accordi bilaterali tra rappresentanza confederale datoriale e sindacale ma anche gli accordi trilaterali col Governo. Una posizione diversa e più analitica è invece quella di M. D'ANTONA, *Il protocollo sul costo del lavoro e l'«autunno freddo» dell'occupazione*, in *RIDL*, 1993, I, spec. pp. 417-418, dove pare invece circoscrivere la fattispecie degli accordi interconfederali in senso stretto ai soli accordi bilaterali tra associazioni datoriali e sindacali (che pure possono essere contenuti in più ampi documenti politici trilaterali con anche il Governo) e con connessa «efficacia propria di ogni contratto collettivo».

contratto collettivo funzionale alla soddisfazione di interessi collettivi. Il protocollo del 14 marzo 2020 è piuttosto un accordo politico triangolare tra governo e parti sociali finalizzato a definire una procedura di produzione normativa <sup>(43)</sup> e di relative condotte per contrastare e contenere efficacemente – secondo logiche operative da taluno ricondotte in termini suggestivi allo schema del «diritto riflessivo» <sup>(44)</sup> – la diffusione del virus SARS-CoV-2 *anche* negli ambienti di lavoro in funzione della soddisfazione di interessi pubblici preminenti legati, nella fase del *lockdown*, alla necessaria prosecuzione delle attività produttive essenziali e strategiche. Con il protocollo condiviso del 14 marzo 2020 e successive modifiche e integrazioni, in altri termini, il Governo, non a caso promotore e artefice della iniziativa, non ha condiviso con le parti sociali una capacità negoziale di cui non dispone in termini giuridico-costituzionali <sup>(45)</sup>, ma ha messo a punto un opportuno canale di comunicazione con l'ordinamento giuridico intersindacale rispetto al quale il prodotto della autonomia negoziale privata recepito dall'ordinamento giuridico statale per perseguire le finalità di tutela dell'interesse pubblico generale non è il protocollo stesso <sup>(46)</sup> quanto piuttosto il singolo accordo o protocollo aziendale da esso derivato che assume dunque valenza normativa positiva (e non meramente di norma tecnica o buona prassi) <sup>(47)</sup> durante l'intera emergenza sanitaria e nella fase di progressivo ritorno al lavoro.

---

<sup>(43)</sup> Sul punto si veda, in generale, G. SCACCIA, *La concertazione nella Costituzione*, in R. PESSI (a cura di), *Europa e concertazione: modelli a confronto*, Cedam, 2009, spec. p. 33, dove si sottolinea come nelle moderne democrazie «quello che usualmente si definisce “bene comune” o “interesse generale” non si identifica con oggetti, rapporti, interessi specificamente individuati e preventivamente definibili, ma coincide piuttosto con “pratiche, arrangiamenti, istituzioni e processi”».

<sup>(44)</sup> Per un approfondimento sul punto si veda A. PERULLI, «Diritto riflessivo» e autonomia collettiva al tempo di Covid-19, in *RIDL*, 2020, I, p. 302, in cui viene affermato che «il Protocollo opera come strumento di diritto riflessivo, attivando a sua volta meccanismi autopoietici quali “il confronto preventivo con le rappresentanze sindacali presenti nei luoghi di lavoro” e per le piccole imprese “le rappresentanze territoriali come previsto dagli accordi interconfederali al fine di rendere condivisa ogni misura adottata “e resa più efficace dal contributo di esperienza di persone che lavorano, in particolare degli RLS e degli RLST, tenendo conto della specificità di ogni singola realtà produttiva e delle situazioni territoriali”».

<sup>(45)</sup> In tema d'obbligo il rinvio a G. GIUGNI, *Diritto sindacale*, Cacucci, 2014, spec. pp. 247-248, dove ricorda come questi accordi triangolari sono diversi dai contratti collettivi trattandosi, piuttosto, di documenti programmatici degli impegni che ciascuno degli attori del sistema di relazioni industriali assume «in vista della realizzazione degli obiettivi consensualmente fissati (Maresca, 2000) senza che da essi discendano vincoli giuridici».

<sup>(46)</sup> In questa prospettiva ci pare si collochi 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*, cit., qui p. 123, che comunque coglie nel segno rispetto alla operazione di raccordo tra ordinamento giuridico statale e ordinamento giuridico intersindacale.

<sup>(47)</sup> Sottolinea il punto anche la nota n. 1104/2020 della Procura della Repubblica di Bergamo contenente *Indicazioni operative per la verifica dell'applicazione dei protocolli condivisi di regolamentazione delle misure per il contrasto e il contenimento del virus Covid-19 ex art. 2, comma 6, DPCM 26.04.2020*, là dove si precisa che «i sottoscrittori del Protocollo del 24 Aprile (d'ora in poi “Protocollo condiviso”) hanno precisato espressamente che esso “contiene linee guida condivise tra le Parti sociali”, cosa ben diversa dalle “norme tecniche” o “buone prassi” di cui all'art. 2, lett. u), v) del D.Lgs. 81/2008».

È il titolo stesso del documento, quale «*protocollo di regolamentazione per il contrasto e il contenimento della diffusione del virus COVID 19 negli ambienti di lavoro*»<sup>(48)</sup>, ad escludere del resto la presenza di disposizioni direttamente operative enfatizzando semmai la sua funzione di «regolazione delle misure», alternative alla drastica sospensione delle attività produttive come misura di prevenzione, da adottare per il contrasto e il contenimento della diffusione del virus SARS-CoV-2 *anche* nei singoli ambienti di lavoro, «tenuto conto di quanto emanato dal Ministero della Salute». Ed è sempre il documento a indicare chiaramente, a conferma della sua natura triangolare, che il Governo si impegna, «per quanto di sua competenza», a garantire la «piena attuazione del Protocollo», come per esempio mediante la disponibilità delle risorse per la cassa integrazione in deroga in caso di sospensione delle attività produttive in chiave precauzionale, il reperimento sui mercati internazionali dei dispositivi di protezione individuale (mascherine) a prezzi accessibili, il controllo con gli organi ispettivi e di vigilanza della attuazione del protocollo a livello di singola impresa/unità produttiva, l'estensione generalizzata delle procedure di regolazione delle misure di contrasto e prevenzione oltre il limitato perimetro della rappresentanza delle parti sociali firmatarie del protocollo, la definizione dei settori e delle tipologie di aziende o servizi che possono tornare operativi in funzione dell'andamento della curva epidemiologica o del territorio in cui è collocata la singola impresa, ecc.

### **3. *Segue: dai protocolli condivisi agli accordi/protocolli aziendali: il ruolo dei Comitati di garanzia***

La tesi qui prospettata ha significative implicazioni non solo teoriche, in chiave di ordinamento intersindacale, ma anche pratiche e operative sia sul versante prevenzionistico che su quello sanzionatorio e delle responsabilità del datore di lavoro. Non rileva certamente, ai fini della economia del presente lavoro, una analisi di dettaglio del protocollo condiviso del 14 marzo 2020 e successive modifiche e integrazioni<sup>(49)</sup>. Piuttosto, possiamo a questo punto del nostro ragionamento sottolineare come la condotta del datore di lavoro, anche in sede di valutazione di eventuali responsabilità, non andrà misurata sul rispetto delle misure genericamente elencate nel protocollo nazionale e tanto meno su una loro pedissequa trasposizione in accordi o protocolli aziendali<sup>(50)</sup>. Decisivo sarà piuttosto lo sforzo compiuto dal singolo datore di lavoro nell'assicurare adeguati livelli di protezione mediante l'adozione di uno specifico protocollo di sicurezza in coerenza con le peculiarità del proprio contesto produttivo e di lavoro e delle diverse situazioni territoriali<sup>(51)</sup>. Questo sia sul piano del metodo, e cioè del confronto preventivo con le rappresentanze sindacali azien-

<sup>(48)</sup> Così ancora la premessa del protocollo condiviso 14 marzo 2020, integrato e modificato dall'intesa 24 aprile 2020 (corsivo nostro).

<sup>(49)</sup> Si veda *supra* i contributi raccolti nel volume I di quest'opera.

<sup>(50)</sup> Come registrato tuttavia nel 15% (circa) dei protocolli/accordi aziendali analizzati che si limitano a replicare le misure di sicurezza già individuate al livello nazionale, senza dunque un concreto adattamento alla propria organizzazione imprenditoriale. In tema si veda anche la ricerca condotta da Fillea-Cgil nel settore legno e arredo, cemento, laterizi, lapidei, *Covid. Dalla Fillea Cgil primi dati sui protocolli sindacali nelle aziende dei materiali da costruzione*, 25 maggio 2020.

<sup>(51)</sup> Sottolinea bene questo aspetto S. GIUBBONI, *op. cit.*, qui p. 10.

dali o territoriali e il rappresentante dei lavoratori per la sicurezza <sup>(52)</sup>, che delle procedure adottate nel rispetto di misure di precauzione (sospensione delle attività e contestuale attivazione della cassa integrazione, ricorso al lavoro agile, ecc.) e prevenzione (informazione, formazione, sanificazione, dispositivi individuali di protezione, accesso e uscita dai locali, turnazione e rotazione delle presenze in azienda, gestione delle persone sintomatiche, sorveglianza sanitaria, tutele per i lavoratori fragili, ecc.).

In questi termini è allora possibile confutare, anche sul piano delle responsabilità del datore di lavoro rispetto alla formula elastica contenuta nell'art. 2087 c.c., l'affermazione secondo cui «le misure concordate tra le parti sociali e condivise dal Governo si pongono come punto di riferimento per la individuazione delle misure prevenzionistiche ritenute, allo stato, necessarie per ridurre il rischio da Covid-19; ma ciò non esclude che esse possano essere insufficienti quando emerga che rappresentano non già le misure suggerite dalla scienza e dalla tecnica del tempo presente ma *l'esito di un compromesso tra esigenze economiche e esigenze di tutela della salute individuale e collettiva*. Solo una esplicita presa di posizione del legislatore può permettere che un nucleo di misure, che non esauriscono le cautele disponibili, sia valutato come integrale adempimento dell'obbligazione prevenzionistica» <sup>(53)</sup>.

A rilevare, infatti, ai fini della valutazione della condotta e delle responsabilità del datore di lavoro non sono in sé le misure elencate nel protocollo condiviso del 14 marzo 2020 e successive modifiche e integrazioni che, lungi dal rappresentare un compromesso “politico” tra esigenze economiche ed esigenze di tutela della salute dei lavoratori, sono semmai la legificazione di quello che impone, in termini procedurali e operativi, la migliore scienza ed esperienza allo stato possibile <sup>(54)</sup> secondo una condivisa valutazione delle parti sociali interessate e del Governo assistito in questo dal Comitato Tecnico Scientifico, dall'Istituto Superiore di Sanità e dagli esperti dell'INAIL che hanno valutato, con riferimento a tre indicatori (esposizione, prossimità e aggregazione), la diversa incidenza del rischio di diffusione del virus rispetto alle diverse attività produttive <sup>(55)</sup>. Quello che viene richiesto dal protocollo

---

<sup>(52)</sup> Si veda ancora la premessa del protocollo condiviso 14 marzo 2020, integrato e modificato dall'intesa 24 aprile 2020, ove si legge: «ferma la necessità di dover *adottare* rapidamente un Protocollo di regolamentazione per il contrasto e il contenimento della diffusione del virus che preveda *procedure e regole di condotta*, va favorito il *confronto preventivo con le rappresentanze sindacali presenti nei luoghi di lavoro*, e per le piccole imprese *le rappresentanze territoriali* come previsto dagli accordi interconfederali, affinché *ogni misura adottata* possa essere *condivisa e resa più efficace dal contributo di esperienza delle persone che lavorano, in particolare degli RLS e degli RLST*, tenendo conto della *specificità di ogni singola realtà produttiva e delle situazioni territoriali*» (corsivo nostro).

<sup>(53)</sup> Così S. DOVERE, *Covid-19: sicurezza sul lavoro e valutazione dei rischi*, in *Giustizia Insieme*, 2020, p. 7 (corsivo nostro).

<sup>(54)</sup> In questo senso si veda anche M. MARAZZA, *L'art. 2087 c.c. nella pandemia Covid-19 (e oltre)*, in *RIDL*, 2020, I, §§ 7.1 e 8.1, secondo cui l'attuazione ed effettiva implementazione a livello aziendale del protocollo condiviso 14 marzo 2020 esaurisce le misure necessarie alla prevenzione del rischio da Covid-19 «secondo l'esperienza e la tecnica ad oggi nota». In termini adesivi S. GIUBBONI, *op. cit.*, qui pp. 11-12.

<sup>(55)</sup> Si veda, in particolare, il *Documento tecnico sulla possibile rimodulazione delle misure di contenimento del contagio da SARS-CoV-2 nei luoghi di lavoro e strategie di prevenzione*, approvato in data 9 aprile 2020 dal Comitato tecnico-scientifico istituito presso il Dipartimento della Protezione Civile, reso noto da Inail in data 23 aprile 2020.

del 14 marzo 2020 e successive modifiche e integrazioni – al pari dei protocolli di settore e di quelli territoriali – non è infatti il suo rispetto formalistico, trattandosi peraltro di mere linee guida di regolamentazione, quanto la sua effettiva implementazione a livello di ciascun singolo e specifico contesto aziendale mediante l'adozione effettiva di procedure, misure di prevenzione, condotte e decisioni organizzative <sup>(56)</sup>, di adeguati presidi di sorveglianza sanitaria <sup>(57)</sup> e di tutte le ulteriori «misure equivalenti o più incisive secondo le peculiarità della propria organizzazione» <sup>(58)</sup>. È insomma l'adozione e diligente attuazione di un protocollo aziendale, da redigersi «previa consultazione delle rappresentanze sindacali aziendali» <sup>(59)</sup>, ad esaurire, nella «declinazione delle misure di sicurezza individuate dalle fonti di riferimento (in primo luogo il Protocollo nazionale) solo in modo generico» <sup>(60)</sup>, gli obblighi datoriali di garanzia della massima sicurezza possibile ai sensi dell'art. 2087 c.c. <sup>(61)</sup>. In questa stessa prospettiva si colloca il successivo art. 29-*bis* del d.l. n. 23/2020, come integrato dalla l. n. 40/2020 di conversione <sup>(62)</sup>. Secondo questa previsione, in materia di obblighi dei datori di lavoro per la tutela contro il rischio di contagio da SARS-CoV-2, l'integrale adempimento della obbligazione prevenzionistica di cui all'art. 2087 c.c. è soddisfatto dalla «*applicazione delle prescrizioni contenute nel protocollo condiviso*» (e negli «altri protocolli e linee guida di cui all'articolo 1, comma 14, del decreto-legge 16 maggio 2020, n. 33», benché come sostenuto da una parte della dottrina <sup>(63)</sup> anche i protocolli regionali dovranno conformarsi a quelli naziona-

<sup>(56)</sup> Evidenzia bene il punto la stessa Confindustria con la nota illustrativa del *Protocollo condiviso di regolamentazione delle misure per il contrasto e il contenimento della diffusione del virus Covid-19 negli ambienti di lavoro del 14 marzo 2020 – Aggiornamento*, p. 3, dove si sottolinea che «il Protocollo, quale guida per l'adozione di protocolli aziendali, deve essere attuato al livello aziendale con previsioni equivalenti o più incisive» (corsivo nostro). Nella stessa prospettiva si veda la *Guida completa per la stipula del Protocollo aziendale anti-contagio sulla base dei contenuti del Protocollo condiviso (integrato) (14 marzo 2020-24 aprile 2020)*, curata da Cinzia Frascheri per la Cisl.

<sup>(57)</sup> Si veda, in particolare, la nota circolare del Ministero della salute 29 aprile 2020, n. 14915, contenente *Indicazioni operative relative alle attività del medico competente nel contesto delle misure per il contrasto e il contenimento della diffusione del virus SARS-CoV-2 negli ambienti di lavoro e nella collettività*.

<sup>(58)</sup> Così già il protocollo condiviso 14 marzo 2020.

<sup>(59)</sup> *Ibidem*.

<sup>(60)</sup> Così M. MARAZZA, *op. cit.*, § 8.1.

<sup>(61)</sup> Questo in coerenza con la costante elaborazione dottrinale in materia di obbligazione di sicurezza posta dalla legge a carico dell'imprenditore. Si veda infatti R. RIVERSO, *op. cit.*, § 2, dove sottolinea come «per configurare la responsabilità penale (e, a maggiore ragione, civile) del datore di lavoro, in materia di infortuni e malattie professionali, non occorre che sia integrata la violazione di specifiche norme cogenti dettate per la prevenzione degli infortuni, essendo sufficiente che l'evento dannoso si sia verificato a causa dell'omessa adozione di quelle misure e accorgimenti imposti all'imprenditore dalla scienza e dalla tecnica (e dal buon senso) ai fini della più efficace tutela dell'integrità fisica del lavoratore (Cass. Sez. 3, Sentenza n. 6360 del 26/01/2005)». In tema cfr. altresì D. CALAFIORE, *La sicurezza nei luoghi di lavoro tra disciplina dell'emergenza da covid 19 e disciplina ordinaria*, in *Giustizia Civile*, 2020, secondo cui «le regole contenute nel protocollo condiviso del 14 marzo scorso costituiscono specificazioni e conferme dell'obbligo di sicurezza incombente sul datore di lavoro ai sensi dell'art. 2087 c.c. e delle disposizioni che tale obbligo specificano».

<sup>(62)</sup> Si veda ora la l. n. 40/2020, *Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 8 aprile 2020, n. 23, recante misure urgenti in materia di accesso al credito e di adempimenti fiscali per le imprese, di poteri speciali nei settori strategici, nonché interventi in materia di salute e lavoro, di proroga di termini amministrativi e processuali*.

<sup>(63)</sup> Sul punto si veda A. MARESCA, *Il rischio di contagio da COVID-19 nei luoghi di lavoro: obblighi di sicurezza e art. 2087 c.c. (prime osservazioni sull'art. 29-bis della l. n. 40/2020)*, in *DSL*, 2020, n. 2.

li con la conseguenza che i primi avranno una funzione di specificazione delle misure eventualmente diversificate in base alla diffusione del Covid-19 nel territorio di riferimento), nonché mediante «l'adozione e il mantenimento delle misure ivi previste». Non solo. Qualora non trovino applicazione le predette prescrizioni, rilevano allora, ai sensi dello stesso art. 29-*bis* del d.l. n. 23/2020 e sempre in termini di dialogo e raccordo con l'ordinamento intersindacale, «le misure contenute nei protocolli o accordi di settore stipulati dalle organizzazioni sindacali e datoriali comparativamente più rappresentative sul piano nazionale».

Centrale, in questa linea ricostruttiva, non sono dunque le misure in sé, niente altro che linee guida di regolamentazione per espressa previsione delle parti firmatarie, ma le concrete misure e procedure adottate per la loro effettiva attuazione e implementazione a livello aziendale e per il relativo monitoraggio. Misure che sono affidate, ai sensi del protocollo condiviso del 14 marzo 2020 e successive modifiche e integrazioni <sup>(64)</sup>, a un comitato aziendale di garanzia <sup>(65)</sup> che altro non è se non un «Comitato per l'applicazione e la verifica delle regole del protocollo di regolamentazione con la partecipazione delle rappresentanze sindacali aziendali e del RLS» <sup>(66)</sup>. Non è peraltro mancato anche chi, tra i protagonisti dell'accordo e dunque testimone privilegiato della «volontà condivisa dei sottoscrittori», ha sostenuto che compito del comitato sia, in termini ancora più pregnanti e decisivi, quello di stipulare il protocollo di sicurezza anti-contagio e non solo quello di garantire l'applicazione degli interventi in esso previsti e monitorare il rispetto delle regole da esso introdotte <sup>(67)</sup>. Secondo questa posizione interpretativa, con la elaborazione del protocollo aziendale si avvierebbe dunque «lo svolgimento pieno dell'azione del Comitato [...] nelle due funzioni previste al primo capoverso del Punto 13, quali "l'applicazione e la verifica delle regole del Protocollo"» <sup>(68)</sup>.

---

<sup>(64)</sup> In tema si veda il contributo di C. FRASCHERI, *Il Comitato previsto dal Protocollo condiviso del 14 marzo, integrato 24 aprile. Dalla Fase 1... al futuro*, Working paper ADAPT, 2020, n. 10.

<sup>(65)</sup> Con l'integrazione del 24 aprile, il protocollo condiviso ha previsto al punto 13 la possibilità di costituire il comitato a carattere territoriale da parte dell'organismo paritetico, con il coinvolgimento dell'RLST e dei rappresentanti delle parti sociali. Viene altresì prevista la possibilità di introdurre comitati a livello settoriale (non sostitutivi di quello aziendale/territoriale), per la realizzazione delle finalità del protocollo, anche con il supporto delle autorità sanitarie locali. Sul punto si veda il protocollo d'intesa 18 maggio 2020 tra Confcommercio Imprese per l'Italia e Filcams-Cgil, Fisascat-Cisl, Uilucis-Uil, che ha definito un protocollo standard da adottare nelle aziende che non hanno comitati aziendali, coinvolgendo il sistema della bilateralità, gli OPPS e gli RLST. Di particolare rilievo la possibilità dell'apporto di esperti quali medici del lavoro, psicologi del lavoro, tecnici RSPP e esponenti ATS e Inail territoriali. I comitati dovranno fornire indicazioni operative finalizzate a incrementare, negli ambienti di lavoro non sanitari, l'efficacia delle misure precauzionali di contenimento adottate. Essi dovranno inoltre proporre l'adozione di una serie di azioni che vadano ad integrare il documento di valutazione dei rischi (DVR) e indicare percorsi di formazione in favore delle aziende e dei lavoratori coinvolti dalle procedure di contrasto al contagio. L'istituzione di un comitato a livello territoriale è finalizzata a garantire un supporto, in particolar modo, a tutte quelle aziende in cui non sia presente la rappresentanza sindacale.

<sup>(66)</sup> Così il punto 13, intitolato *Aggiornamento del protocollo di regolazione*, del protocollo condiviso 14 marzo 2020, integrato e modificato dall'intesa 24 aprile 2020.

<sup>(67)</sup> Si veda la *Guida completa per la stipula del Protocollo aziendale anti-contagio sulla base dei contenuti del Protocollo condiviso (integrato) (14 marzo 2020-24 aprile 2020)*, cit., qui p. 3, e anche C. FRASCHERI, *op. cit.*, qui p. 6.

<sup>(68)</sup> Ancora C. FRASCHERI, *op. cit.*, p. 6.

#### 4. La problematica dell'aggiornamento o integrazione del documento di valutazione dei rischi

Tra i temi più controversi delle problematiche di salute e sicurezza <sup>(69)</sup> si segnala, indubbiamente, quello della necessità o meno di un aggiornamento del Documento di Valutazione dei Rischi (DVR) per tenere conto delle criticità emerse con il Coronavirus negli ambienti di lavoro non sanitari <sup>(70)</sup>. Gli attori del nostro sistema di relazioni industriali non hanno certamente sottovalutato il problema e tuttavia, in modo pragmatico, hanno preferito lasciare sullo sfondo i nodi formali che avrebbero potuto paralizzare il confronto e la definizione di linee guida condivise preferendo piuttosto perseguire la ricerca di soluzioni funzionali alla garanzia sostanziale del ritorno al lavoro in sicurezza. Per questo motivo nel protocollo intersettoriale del 14 marzo 2020 <sup>(71)</sup> – così come nel documento di aggiornamento del 24 aprile 2020 – non si trovano espressi riferimenti al tema se non un passaggio dove si precisa che «nella declinazione delle misure del Protocollo all'interno dei luoghi di lavoro *sulla base del complesso dei rischi valutati* e, a partire dalla mappatura delle diverse attività dell'azienda, si adotteranno i DPI idonei» <sup>(72)</sup>. Tale inciso, seppur non diretto a regolamentare l'obbligo di aggiornamento del documento di valutazione dei rischi, a parere di chi scrive deve necessariamente essere tenuto in considerazione nell'adozione e successiva attuazione tanto dei protocolli settoriali, quanto dei protocolli di sicurezza che ne derivano – anche alla luce delle ultime indicazioni della Commissione europea <sup>(73)</sup> – e che dovranno essere applicati nelle singole realtà aziendali tenendo in considerazione le specifiche peculiarità organizzative.

In questo senso si sono mosse, ad esempio, le Linee guida per gli Enti pubblici in Lombardia <sup>(74)</sup> che hanno previsto l'obbligo per gli Enti di assumere misure finalizzate all'aggiornamento del Documento di Valutazione dei Rischi.

A tal proposito non sono mancati settori che, a seguito dell'emanazione del Protocollo del 14 marzo 2020, hanno individuato tra le misure di prevenzione e anti-contagio, quella di «verificare, in collaborazione con l'RSPP, il Medico Competente,

---

<sup>(69)</sup> Si vedano i contributi raccolti nel volume I di quest'opera e segnatamente il saggio di F. NARDELLI, *Lavorare durante l'emergenza: misure, premi e dispositivi di protezione*.

<sup>(70)</sup> Diverso invece per gli ambienti di lavoro sanitari in cui il rischio da SARS-CoV-2 è ritenuto un rischio specifico, professionale, da valutare necessariamente ai sensi del titolo X del d.lgs. n. 81/2008.

<sup>(71)</sup> *Protocollo condiviso di regolamentazione delle misure per il contrasto e il contenimento della diffusione del virus Covid-19 negli ambienti di lavoro* sottoscritto dal Governo e dalle parti sociali il 14 marzo 2020.

<sup>(72)</sup> Punto 6, rubricato *Dispositivi di Protezione Individuali*, della versione 24 aprile 2020.

<sup>(73)</sup> Per un approfondimento sul punto si veda la *Dichiarazione della Commissione a seguito della presentazione della direttiva (UE) 2020/739 della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio per quanto riguarda la prevenzione e la protezione della salute e della sicurezza dei lavoratori che sono o possono essere esposti al SARS-CoV-2 nell'esercizio della professione*, in cui si afferma che tutti i rischi presenti sul luogo di lavoro (compresi quelli derivanti dal Covid-19) devono essere necessariamente considerati e valutati in un contesto complessivo che tenga conto dell'interazione tra rischi psicosociali, biologici, chimici, ecc.

<sup>(74)</sup> *Linee guida per la sicurezza del personale degli EE.LL. nella fase 2 dell'emergenza Covid-19*, sottoscritte in data 17 giugno 2020 da Anci Lombardia, Unione Province Lombarde (UPL), FP-Cgil Lombardia, FP Cisl Lombardia, Uil FPL.

e consultando gli RLS, la rispondenza del DVR (e dei DUVRI, nei riguardi delle aziende in appalto) così aggiornato agli interventi conseguenti e ai protocolli di prevenzione adottati»<sup>(75)</sup> nonché quella di «tenere aggiornata la documentazione addizionale al DVR dedicata alle misure di contenimento del COVID-19 anche nei confronti delle aziende in appalto, sub-appalto e/o fornitori esterni»<sup>(76)</sup>.

Nella stessa prospettiva si collocano sia l'accordo stipulato nel settore metalmeccanici e cooperative<sup>(77)</sup> che l'accordo siglato nel settore commercio-terziario<sup>(78)</sup> in cui viene previsto al punto 10 (dedicato alla disciplina dei Dispositivi di Protezione Individuali) che «ogniquale volta siano presenti nella specifica area di lavoro gli obblighi di sorveglianza sanitaria, il RSPP, di concerto con il Medico Competente e con il contributo del RLS o dell'RLST, formulerà un Protocollo Aziendale di adeguamento del Documento di Valutazione dei Rischi (DVR) e delle previsioni di tutela (DPI, rotazioni del personale, tempi massimi di esposizione e tipo e frequenza dei controlli preventivi periodici ecc.)». Negli stessi accordi viene poi richiamato il documento tecnico dell'INAIL del 23 aprile 2020 in quanto ritenuto utile all'aggiornamento del DVR, invitando altresì «gli RSPP a prendere atto della necessità di adottare una serie di azioni che integrino il Documento di Valutazione dei Rischi (DVR) per prevenire il rischio di infezioni Sars-Cov-2 nei luoghi di lavoro, contribuendo così alla prevenzione della diffusione dell'Epidemia». Con specifico riferimento al settore metalmeccanico, viene aggiunto altresì che «il RSPP (interno) o il RESPP (esterno), in attuazione del presente accordo Federale dovrà concorrere a formulare specifiche disposizioni aziendali, aggiuntive a quelle già previste nel DUVRI» a fronte di condizioni particolare (è il caso, per esempio, degli spazi confinati e/o sospetti di inquinamento o dei lavoratori che lavorano in coppia e senza la possibilità di rispettare il distanziamento). Una analoga disposizione viene prevista anche nell'accordo interfederale predisposto per il settore commercio-terziario richiamato sopra con riferimento a diverse condizioni quali, per esempio, quella dei lavoratori che non possono rispettare la distanza interpersonale prevista dalla normativa emergenziale.

---

<sup>(75)</sup> *Protocollo d'intesa. Misure preventive anti-contagio COVID-19. Indicazioni per la tutela della salute dei lavoratori negli ambienti di lavoro* per il settore dei servizi ambientali, sottoscritto il 19 marzo 2020 da Utilitalia, Cisambiente, LegaCoop Produzione e servizi, Agci Servizi, Confcooperative, Fise Assoambiente, FP-Cgil, Fit-Cisl, Ultrasporti Fiadel.

<sup>(76)</sup> *Protocollo Nazionale per l'adozione nei luoghi di lavoro delle imprese del settore Lapideo Industria di misure preventive anti-contagio idonee a garantire la ripresa in sicurezza dell'attività produttiva* siglato il 16 aprile 2020 da Confindustria Marmomacchine, Anepla, Fillea-Cgil, Filca-Cisl, Feneal-Uil.

<sup>(77)</sup> *Accordo federale di regolamentazione delle misure per il contrasto e il contenimento della diffusione del Virus Covid-19 nelle Aziende Metalmeccaniche e Cooperative* siglato il 27 aprile 2020 da Anpit, Cidec, Confimprenditori, Unica, Aifes, Alim, Anap, Cepi Federodontotecnica, Cisl Metalmeccanici, Cisl Terziario, Ciu.

<sup>(78)</sup> *Accordo interfederale di regolamentazione delle misure per il contrasto e il contenimento della diffusione del Virus Covid-19 nelle Aziende: Commerciali, del Terziario Avanzato, Studi Professionali e Agenzie di Assicurazione, Servizi Ausiliari, del Turismo, Agenzie di Viaggio e Pubblici Esercizi, Sale Bingo e Gaming Hall, Terzo Settore, Enti senza scopo di lucro e Sport, della Vigilanza Privata, Investigazioni e Servizi Fiduciari, delle Società ed Enti di Formazione e delle Università Telematiche* siglato il 27 aprile 2020 da Anpit, Cidec, Confimprenditori, Unica, Aifes, Cepi, Ascob, Anib, Cisl Metalmeccanici, Cisl Terziario, Cisl Sinalv, Ciu, Confedir.

L'obbligo di redigere il DVR aggiornato all'emergenza da Covid-19 viene previsto altresì per il settore delle Università <sup>(79)</sup>, in cui, tra gli adempimenti formali che le Amministrazioni devono rispettare nell'ambito dell'attuazione delle misure anti-contagio, vi è anche questo adempimento.

Nella stessa prospettiva di quanto disposto dal Protocollo intersettoriale integrato in data 24 aprile 2020, anche nei settori penne e articoli affini, spazzole e pennelli <sup>(80)</sup> e lavanderie industriali settore turismo <sup>(81)</sup> viene regolamentato non un vero e proprio obbligo per le imprese di aggiornare il DVR bensì la previsione per cui viene specificato che vi è la necessità di adottare idonei DPI «sulla base del complesso dei rischi valutati ed a partire dalla mappatura delle diverse attività dell'azienda».

Al contrario, nel settore delle attività sportive, OPES Italia (Organizzazione Per l'Educazione allo Sport) <sup>(82)</sup> ha predisposto un protocollo di sicurezza per le organizzazioni sportive aderenti alla stessa, in cui viene esplicitamente confermata (e dettagliata) la necessità di effettuare la valutazione del rischio (per definire le misure idonee a gestire e prevenire il rischio da Covid-19) basata principalmente su due fattori: il primo, legato agli ambienti di lavoro, diretto ad individuare le misure di prevenzione e protezione nonché di pianificazione e attuazione per «il miglioramento ed il controllo al fine di verificarne l'efficacia e l'efficienza a tutela dei lavoratori (dipendenti, tecnici sportivi, collaboratori, volontari, etc)»; il secondo è invece connesso «ai processi di ripresa, per la tutela degli atleti e relativi accompagnatori che si rivolgono ai vari associati OPES e nelle rispettive discipline sportive». Tale valutazione, che dovrà avvenire al livello aziendale e seguendo le fasi ben delineate all'interno del Protocollo, sarà condotta altresì sulla base di una specifica analisi (inerente alle attività che vengono a delinearci nei singoli siti sportivi, alla organizzazione delle attività sportive, ai lay-out dei siti sportivi nonché, infine, alle caratteristiche anagrafiche e di salute delle persone che lo frequentano) e dovrà produrre, come atto finale, l'aggiornamento del DVR, quale obbligo in capo al datore di lavoro/gestore del sito sportivo/rappresentante della singola organizzazione sportiva. A tal proposito, anche in questo caso, al fine di procedere con una valutazione c.d. "integrata" <sup>(83)</sup> viene richiamato il Documento tecnico Inail del 23 aprile e le variabili ivi individuate di esposizione, prossimità e aggregazione (nello stesso senso si è mossa anche ACI <sup>(84)</sup> che, sulla base di questo approccio, ha previsto la predisposizione dei documenti tecnici relativi alle singole sedi). A completamento di questa previsione, viene infine

---

<sup>(79)</sup> Documento condiviso in data 28 aprile 2020 da FLC-Cgil, Fsur-Cisl Settore Università, Uil Scuola RUA, Snals, FGU-Gilda e indirizzato ai Magnifici Rettori delle università nonché al Presidente CRUI.

<sup>(80)</sup> *Protocollo condiviso di regolamentazione delle misure di contrasto e contenimento del contagio Covid-19 nelle imprese nei settori penne e articoli affini e spazzole e pennelli* siglato il 13 maggio 2020 da Assospazzole-Pennelli, Assoscrittura, Femca-Cisl, Filctem-Cgil, Uiltec-Uil.

<sup>(81)</sup> *Linee guida per la applicazione del protocollo condiviso di regolamentazione delle misure per il contrasto e il contenimento della diffusione del virus Covid-19 negli ambienti di lavoro, con specifico riferimento alle lavanderie industriali operanti nel settore turistico-alberghiero e della ristorazione* siglate il 20 maggio 2020 da Assosistema, Filctem-Cgil, Femca-Cisl, Uiltec-Uil.

<sup>(82)</sup> Ente di promozione sportiva riconosciuto dal Coni.

<sup>(83)</sup> Metodologia di valutazione integrata del *Documento tecnico sulla possibile rimodulazione delle misure di contenimento del contagio da SARS-CoV-2 nei luoghi di lavoro e strategie di prevenzione*, cit.

<sup>(84)</sup> *Protocollo condiviso di regolazione delle misure per il contrasto e il contenimento della diffusione del virus covid-19 negli ambienti di lavoro*, sottoscritto il 6 maggio 2020 da Aci (Automobile Club d'Italia) e OO.SS.

previsto che «Nei casi in cui l'organizzazione sportiva non sia soggetta agli obblighi previsti dal D.lgs. n. 81/2008 s.m.i. in ordine alla redazione del Documento di valutazione dei rischi (DVR) e di nomina del medico competente, dovrà attenersi al presente Protocollo di sicurezza». Ancora nel settore sportivo, FIDS<sup>(85)</sup> ha previsto la redazione del documento dei rischi infortunistici (DVR) come «uno dei principali obblighi “procedurali” in materia» sottolineando però che «Tale adempimento viene richiesto solo quando l'associazione abbia effettuato delle assunzioni di lavoratori, per così dire, di diritto comune, ovvero, abbia reclutato dei dipendenti, collaboratori a progetto, collaboratori occasionali (mini co.co.co.), tirocinanti curriculari e non». Sulla tematica in parola si sofferma anche il Protocollo predisposto per il settore cine-audiovisivo<sup>(86)</sup>, nel quale, tra le misure imprescindibili per la ripresa delle attività, viene delineata la presenza del «responsabile sicurezza aziendale RSPP, figura prevista dal DL 81/08, di nomina aziendale, che collabora alla redazione del DRV con le figure sotto indicate», tra cui il medico competente<sup>(87)</sup>. Non solo. Le parti dedicano a questa tematica anche una specifica sezione (la n. 18 rubricata *DVR, Formazione*) in cui si prevede la possibilità di redigere specifici protocolli “di reparto” sulla base di determinate lavorazioni più complesse prevedendo altresì la «realizzazione del DVR per le eventuali specificità di reparto che potrebbero verificarsi nelle diverse fasi della lavorazione».

In modo ancora più puntuale è poi l'elaborazione giuridica condotta dalle parti sociali a livello aziendale. È a questo livello che il diritto delle relazioni industriali ci consegna protocolli e accordi siglati da aziende e OO.SS., contenenti, ad esempio, specifiche linee guida all'interno delle quali viene specificata la necessità, da un lato, di procedere – durante la ripresa delle attività produttive – all'aggiornamento della valutazione dei rischi e del relativo documento (DVR), alla luce delle misure ivi previste e, dall'altro, di integrare il piano di emergenza al fine di prevedere non solo le misure di emergenza da ricomprendere anche nella valutazione dei rischi ma anche la modalità di gestione di un «caso sospetto/confermato Covid-19» nonché la formazione del personale direttamente coinvolto nelle procedure di emergenza e la informazione a tutti i dipendenti sulle integrazioni al Piano di emergenza come nei casi di FCA<sup>(88)</sup> e CNH Industrial<sup>(89)</sup>.

---

<sup>(85)</sup> *Protocollo applicativo di sicurezza – Misure per il contrasto e il contenimento della diffusione del sars cov-2 (Proposte elaborate dal gruppo di lavoro tecnico scientifico della Federazione Italiana Danza Sportiva in applicazione al DPCM del 17.05.2020 art. 1 lettera f) e delle Linee guida per l'attività sportiva di base e motoria in genere dell'Ufficio per lo Sport)*, sottoscritto in data 24 maggio 2020 da Fids (Federazione italiana danza sportiva).

<sup>(86)</sup> *Protocollo per la tutela dei lavoratori del settore cine-audiovisivo* sottoscritto in data 27 maggio 2020 da Anica, Apa, Ape, CNA Cinema e Audiovisivo, Confartigianato Cineaudiovisivo, SLC-Cgil, Fistel-Cisl, Uilcom-Uil per il settore Poligrafici e Spettacolo, Settore cine-audiovisivo. Le sigle aderenti: Delegazione Troupes Commissione Sicurezza SLC-Cgil, Delegazione Attrici e Attori Sai-SLC-Cgil, Gruppo Nazionale Sicurezza-Als Associazione Nazionale Lavoratori Spettacolo - Comitato Nazionale Lavoro Fistel-Cisl, 100Autori, Agi Spettacolo, Lara, Doc/it, Anac, Agici, Italian Film Commissions.

<sup>(87)</sup> Per un approfondimento sul tema si veda *infra*, § 6.

<sup>(88)</sup> *Linee guida di regolamentazione delle misure per la progressiva ripresa delle attività del Gruppo FCA in Italia*, allegate all'accordo 9 aprile 2020 tra FCA NV e le OO.SS. nazionali Fim-Cisl, Uilm-Uil, Fismic-Confsal, Uglm, AQCFR e Fiom-Cgil.

Nella stessa prospettiva si è mosso anche il Gruppo Marelli <sup>(90)</sup>, che ha previsto con un accordo quadro sia l'aggiornamento del DVR che l'integrazione del piano di emergenza, individuando queste tra le misure precauzionali a titolo esemplificativo, rimettendo dunque ulteriori specificazioni alle singole unità produttive. Ancora più nel dettaglio, Whirlpool <sup>(91)</sup> ha previsto nelle Linee guida contenute all'interno dell'accordo siglato con le OO.SS. l'aggiornamento del DVR da effettuare in tutte le proprie sedi alla luce delle misure attuate per la prevenzione e la gestione dell'emergenza Covid-19, richiamando espressamente a tal fine le modalità previste dal Testo Unico sulla Salute e Sicurezza sul Lavoro. Nella sezione dedicata all'aggiornamento del documento di valutazione dei rischi viene altresì disciplinata l'integrazione del Piano di emergenza tramite uno scenario definito «evento virale ad alta contagiosità» e con l'identificazione di procedure specifiche previsti per la gestione di particolari condizioni ed eventi, quali la gestione di un caso «sospetto/confermato» Covid-19 nonché la gestione di un caso di malore/infortunio di un lavoratore, nell'ambito della quale è in ogni caso necessario mantenere la distanza di almeno un metro aspettando l'intervento del team di primo soccorso (il quale, a sua volta, per intervenire dovrà osservare le misure di prevenzione e precauzione disciplinate per il contenimento e il contrasto della diffusione del contagio da SARS-CoV-2 avvalendosi altresì di un apposito kit di emergenza per Covid-19 la cui ubicazione dovrà essere riportata attentamente all'interno del Piano di emergenza). L'aggiornamento del Piano di emergenza si è rivelata, infatti, una prassi molto diffusa, anche se in certi casi non obbligatoria: è questo il caso di Bosch Bari <sup>(92)</sup> che prevede l'aggiornamento del DVR e, solo eventualmente, anche l'integrazione del piano di emergenza.

In altri casi, invece, viene prevista la necessità di aggiornare quanto prima il documento di valutazione dei rischi, come ad esempio nel caso della Società Prenatal <sup>(93)</sup> la quale ha predisposto un protocollo in cui, disciplinando il tema più ampio della sorveglianza sanitaria, viene stabilito che «verrà effettuato il prima possibile l'aggiornamento della Valutazione dei Rischi e del relativo Documento (DVR) e del

---

<sup>(89)</sup> *Linee guida di regolamentazione delle misure per la progressiva ripresa delle attività del Gruppo CNH Industrial in Italia*, allegate all'accordo 16 aprile 2020 tra CNH Industrial NV e le OO.SS. nazionali Fim-Cisl, Uilm-Uil, Fismic-Confsal, Uglm, AQCFR e Fiom-Cgil.

<sup>(90)</sup> *Accordo quadro sulle misure di sicurezza* sottoscritto il 15 aprile 2020 tra le Società Marelli Europe S.p.A., Marelli Automotive Lighting Italy S.p.A., Marelli Aftermarket Italy S.p.A., Marelli Suspension Systems Italy S.p.A. e le Segreterie nazionali delle OO.SS. Fim-Cisl, Uilm-Uil, Fismic-Confsal, Uglm, AQCFR e Fiom-Cgil.

<sup>(91)</sup> *Linee guida in materia di sicurezza e prevenzione per contenere il diffondersi del contagio da Covid-19*, allegate all'accordo siglato 17 aprile 2020 tra Whirlpool EMEA S.p.A. (anche per le sue consociate Whirlpool Italia S.r.l. e Whirlpool R&D S.r.l.) e le OO.SS. nazionali Fim-Cisl, Fiom-Cgil, Uilm-Uil, la Ugl Metalmeccanici.

<sup>(92)</sup> *Protocollo condiviso di regolamentazione delle misure per il contrasto e il contenimento della diffusione del Covid-19 negli ambienti di lavoro* sottoscritto il 16 aprile 2020 da Tecnologie Diesel S.p.A. (TD), Centro Studi Componenti per Veicoli S.p.A. (CV), Fim-Cisl, Fiom-Cgil, Uilm-Uil, Uglm (TD), Fim-Cisl (CV).

<sup>(93)</sup> *Protocollo Prenatal S.p.a., Prenatal Retail Group S.p.a. per la tutela delle lavoratrici e dei lavoratori dai rischi connessi alla trasmissione del virus Covid-19* sottoscritto il 10 aprile 2020 da Prenatal Retail Group S.p.A., Prenatal S.p.A. e Filcams-Cgil, Fisascat-Cisl, Uiltucs-Uil.

Documento Unico per la Valutazione dei rischi da Interferenza (DUVRI), connesso alla presenza del rischio contagio da COVID-19 ed in considerazione delle misure previste dalle linee guida del presente Protocollo». In modo dettagliato, tale adempimento viene previsto altresì in Elicor<sup>(94)</sup>, in cui viene specificata la necessità di aggiornare uno specifico DVR per ogni settore di attività per la gestione dell'emergenza da Covid-19.

Anche il Gruppo Ferretti<sup>(95)</sup> ha sottoscritto un protocollo condiviso per regolamentare le misure di sicurezza dirette a contrastare e prevenire il contagio da SARS-CoV-2 negli ambienti di lavoro. In questo caso, però, viene specificato che lo stesso protocollo è da intendersi a tutti gli effetti parte integrante dei documenti di valutazione dei rischi in vigore nei rispettivi siti, andando dunque ad integrare la valutazione dei rischi, generali e specifici, già attuata – la quale rimane valida ed efficace – «con tutto quanto relativo al rischio Covid-19», in quanto le due classi di rischio vengono individuate come complementari e non alternative. A tal proposito, infatti, il rischio in parola viene definito «trasversale rispetto ad ogni luogo, mansione e attività». Nella stessa direzione sembra andare anche il protocollo sottoscritto da Alstom<sup>(96)</sup> in cui, dopo aver ricordato che il rischio da Covid-19 non è un rischio specifico, viene sottolineato che lo stesso protocollo «può e deve essere considerato parte integrante del Documento di Valutazione dei Rischi e dei Documenti Unici di Valutazione dei Rischi da Interferenza (e pertanto trasmesso a tutti i fornitori operanti presso il sito) e può essere divulgato ai clienti così da valutarne l'eventuale impatto sulla propria attività». Ancora, la società The Bridge<sup>(97)</sup> ha disposto espressamente che «è stato redatto dal RSPP aziendale un addendum al DVR relativo all'emergenza epidemiologica in corso: "Protocollo di sicurezza anti-contagio – disposizione per il contenimento del coronavirus 2019-nCoV – integrazione al documento di integrazione dei rischi – rischio biologico indiretto"». Anche le Società Valentino<sup>(98)</sup> e Gucci<sup>(99)</sup> stabiliscono che un estratto delle prescrizioni del protocollo predisposto dalle singole società sarà riportato all'interno del DUVRI sottoscritto con le aziende che operano nel loro perimetro aziendale. Con un ulteriore accordo sottoscritto in data 18 maggio 2020, la Società Gucci prevede altresì l'aggiornamento del documento di valutazione dei rischi tramite il recepimento delle

---

<sup>(94)</sup> Verbale di incontro 15 maggio 2020 sottoscritto da Elicor S.p.A. e Filt-Cgil, Fit-Cisl, Ultrasporti, Ugl Ferrovieri, SLM Fast Confsal, Salpas Orsa.

<sup>(95)</sup> *Protocollo di sicurezza per la gestione ed il contrasto alla diffusione Covid-19* siglato il 14 aprile da Ferretti S.p.A. e le OO.SS.

<sup>(96)</sup> *Protocollo misure sicurezza Covid-19 Alstom Italia* sottoscritto il 22 aprile 2020 da Alstom Ferroviaria S.p.A., Alstom Service Italia S.p.A. e Fim-Cisl, Fiom-Cgil, Uilm-Uil, Fismic, Anqui.

<sup>(97)</sup> Accordo sottoscritto in data 29 aprile 2020 da The Bridge S.p.A., RSPP, Medico Competente, RLS, RSU aziendale, Filctem-Cgil.

<sup>(98)</sup> *Aggiornamento del "Protocollo condiviso di regolamentazione Valentino S.p.a. delle misure per il contrasto e il contenimento della diffusione del virus Sars-CoV-2 comunemente conosciuto come Covid-19 negli ambienti di lavoro del 28 aprile 2020"* allegato all'accordo 28 aprile 2020 tra Valentino S.p.A. e Filctem-Cgil, Femca-Cisl, Uiltec-Uil.

<sup>(99)</sup> *Protocollo Condiviso di regolamentazione Gucci delle misure per il contrasto e il contenimento della diffusione del virus SARS COV-2 negli ambienti di lavoro del 02 maggio 2020* allegato all'accordo 2 maggio 2020 tra Gucci (Guccio Gucci S.p.A., Gucci Logistica S.p.A., G Commerce Europe S.p.A., GGW Italia S.r.l. esclusivamente per la parte del personale operante negli uffici, GJP S.r.l., GT S.r.l., GPA S.r.l., GARPE S.r.l., Pelletteria Alessandra S.r.l.) e relative RSU, RLS, assistiti dalle OO.SS.

indicazioni sanitarie in vigore in merito alla gestione del rischio da contagio da SARS-CoV-2.

Alcune realtà organizzative, invece, predispongono veri e propri *addendum* al DVR<sup>(100)</sup>, come nel caso del Gruppo Capgemini<sup>(101)</sup>, il quale procede all'aggiornamento del DVR tramite la predisposizione di una appendice *ad hoc* contenente la valutazione del rischio connesso al rischio contagio o di Iren<sup>(102)</sup>, dal cui accordo si evince che sono stati predisposti *addendum* – al DVR – per l'emergenza Covid-19 contenenti specifiche procedure di sicurezza.

Tuttavia non sono mancati interventi unilaterali di aziende che hanno disciplinato l'obbligo di integrare e aggiornare la valutazione dei rischi a fronte del rischio da Covid-19 senza coinvolgere l'interlocutore sindacale. È questo il caso di Unitrat che, con un documento del 13 marzo 2020, ha individuato indicazioni puntuali sull'aggiornamento del DVR alla luce delle misure ivi previste, predisposte a cura del RSPP, prevedendo contestualmente la necessità di integrare il Piano di emergenza contenente le misure adottate per contrastare il Covid-19, modalità di gestione di un eventuale «caso sospetto (o confermato) Covid-19» nonché la formazione del personale coinvolto direttamente dalle procedure di emergenza (addetti all'emergenza e personale sanitario) e l'informazione a tutti i dipendenti sulle integrazioni al Piano di emergenza. Come una sorta di DVR vengono altresì redatti i documenti predisposti dal Gruppo Mauro Saviola (15 marzo 2020), Luxottica (definito come un *Manuale* contenente due versioni, del 20 e 31 marzo 2020), Azimut Benetti (23 aprile 2020, in cui viene altresì prevista l'implementazione del DUVRI per le imprese esterne, allegando allo stesso la comunicazione al personale delle imprese esterne), Pelletterie Bianchi e Nardi (5 maggio 2020) e Cisalfa Sport (19 maggio 2020).

## 5. I test sierologici

Il tema dei test sierologici – ampiamente dibattuto sul piano medico-scientifico in termini di efficacia e attendibilità<sup>(103)</sup> – trova una precisa collocazione all'interno del

---

<sup>(100)</sup> Come rintracciabile anche in un primo orientamento dell'INL che, con nota 13 marzo 2020 n. 89, affermava: «Per la tracciabilità delle azioni così messe in campo è opportuno che dette misure, pur non originando dalla classica valutazione del rischio tipica del datore di lavoro, vengano raccolte per costituire un'appendice del DVR a dimostrazione di aver agito al meglio, anche al di là dei precetti specifici del d.lgs. n. 81/2008».

<sup>(101)</sup> *Protocollo Aziendale di regolamentazione delle misure per il contrasto e il contenimento della diffusione del COVID-19 negli ambienti di lavoro* sottoscritto il 16 aprile 2020 dalla Direzione Aziendale di Capgemini Italia S.p.A., assistita da Unindustria Roma, le Segreterie nazionali di Fim-Cisl, Fiom-Cgil, Uilm-Uil E Fismic-Confsal e il coordinamento delle RSU, il RSPP e i RLS.

<sup>(102)</sup> *Verbale di accordo su misure per la gestione dell'emergenza Covid-19* sottoscritto il 7 maggio 2020 da Iren S.p.A. e le OO.SS., rappresentate da Segreterie nazionali di categoria Filctem-Cgil, Femca-Cisl, Uiltec-Uil, Flaei-Cisl, FP-Cgil, Uiltrasporti, Fit-Cisl Reti e Fiadel, Segreterie regionali e territoriali di Filctem-Cgil, FP-Cgil, Flaei-Cisl, Femca-Cisl, Fit-Cisl, Uiltec-Uil, Uiltrasporti, Fiadel ed Esecutivo del coordinamento nazionale RSU.

<sup>(103)</sup> In questa prospettiva si veda, uno fra tutti, la nota SIML (Società Italiana Medicina del Lavoro) sul *Ruolo del medico competente (MC) e malattia Covid-19 – Ambito non sanitario*, in cui viene affermato che

più ampio programma di c.d. *contact tracing* predisposto dal Governo italiano <sup>(104)</sup>. In dottrina v'è chi ha affermato che i test sierologici possano rappresentare una di quelle misure innominate riconducibili all'art. 2087 c.c. <sup>(105)</sup>, anche se invero non pare potersi oggi affermare l'esistenza di una legge scientifica di copertura in materia <sup>(106)</sup>. E del resto non risulta possibile rintracciare, nell'ordinamento giuridico italiano, una fonte normativa che ne disciplini l'utilizzo e la somministrazione in ambito lavorativo. Vero anzi che nei protocolli intersettoriali condivisi tra Governo e parti sociali non viene espressamente previsto l'obbligo – e neppure la semplice possibilità – di ricorrere ai test sierologici e, tanto meno, ne viene disciplinato il loro utilizzo.

Un tentativo di connessione sul punto, sebbene solo indirettamente, è stato effettuato con riferimento al punto 12 del Protocollo condiviso del 14 marzo 2020 <sup>(107)</sup>, dedicato al tema della sorveglianza sanitaria, nel quale si evidenzia come «il medico competente [...] potrà suggerire l'adozione di eventuali mezzi diagnostici qualora ritenuti utili al fine del contenimento della diffusione del virus e della salute dei lavoratori». Eppure, merita segnalare un errore metodologico in questa ricostruzione

---

«L'utilizzabilità della sierologia in ambito lavorativo dovrà presupporre: affidabilità in termini di sensibilità e specificità e di conoscenza del ruolo degli anticorpi nel corso e dopo l'infezione; una disposizione normativa nazionale che la autorizzi; ove non sia questa disposizione normativa ad indicarlo, un unanime consenso scientifico e tecnico-professionale sulla metodica da utilizzare; informazioni, anche in ordine a considerazioni di sieroprevalenza, definitivamente acquisite in merito alla interpretazione dei risultati anticorpali, ovvero sulla relazione tra presenza degli anticorpi, eventuale cessata contagiosità del soggetto, residua possibilità che questi si possa reinfectare. L'utilizzo dei test sierologici, inoltre, dovrà tener conto dei principi della Medicina del Lavoro che rifuggono da ogni forma di selezione dei lavoratori. Al di fuori di queste premesse si potrebbero configurare una violazione degli obblighi deontologici e l'assunzione di una condotta connotata da imperizia ed imprudenza». Si vedano altresì le note SIML 20 marzo 2020, *COVID 19: posizione del Comitato Scientifico SIML sui nuovi test diagnostici*; 16 aprile 2020, *Ruolo dei test sierologici per la diagnosi di SARS-CoV-2 nell'attuale scenario COVID-19 in Italia: indicazioni operative per il Medico del Lavoro/Medico Competente*.

<sup>(104)</sup> Indagine di sieroprevalenza dell'infezione da virus SARS-CoV-2, attiva dal 25 maggio 2020 da Ministero della Salute e Istat, con la collaborazione della Croce Rossa Italiana, per capire quante persone nel nostro Paese abbiano sviluppato gli anticorpi al nuovo Coronavirus, anche in assenza di sintomi. Per un maggiore approfondimento sul tema, si veda il *Protocollo metodologico per un'indagine di siero-prevalenza sul SARS-CoV-2 condotta dal Ministero della salute e dall'ISTAT*.

<sup>(105)</sup> Così M.T. CARINCI, *Obbligo di sicurezza e responsabilità datoriale prima e dopo relazione al seminario Emergenza e riemersione. Le prospettive del diritto del lavoro prima e dopo*, Università Ca' Foscari Venezia, Labor, 13 maggio 2020.

<sup>(106)</sup> Per un approfondimento sul punto si veda in particolar modo la circolare del Ministero della salute 9 maggio 2020, n. 16106, in cui viene affermato che «Le attuali conoscenze scientifiche relative ai test sierologici per il COVID-19 sono però lacunose» e, dunque, «per l'utilizzo dei test sierologici nell'attività diagnostica d'infezione in atto da SARS-CoV-2, sono necessarie ulteriori evidenze sulle loro performance e utilità operativa» con la conseguenza che «non possono, allo stato attuale dell'evoluzione tecnologica, sostituire il test molecolare basato sull'identificazione di RNA virale dai tamponi nasofaringei, secondo i protocolli indicati dall'OMS. Infatti, il risultato qualitativo ottenuto su un singolo campione di siero non è sufficientemente attendibile per una valutazione diagnostica, in quanto la rilevazione della presenza degli anticorpi mediante l'utilizzo di tali test non è, comunque, indicativo di un'infezione acuta in atto e, quindi, della presenza di virus nel paziente e del rischio associato a una sua diffusione nella comunità. Inoltre, per ragioni di possibile cross-reattività con differenti patogeni affini, quali altri coronavirus umani, il rilevamento degli anticorpi potrebbe non essere specifico della infezione da SARS-CoV-2».

<sup>(107)</sup> Sul punto si veda G.M. CANNELLA, *Test sierologici sul posto di lavoro e screening sierologici promossi dai Dipartimenti di prevenzione regionali: i chiarimenti del Garante Privacy*, in *Rivista Ambiente e Lavoro*, 2020.

sotto almeno due punti di vista: da un lato, infatti, è necessario tenere distinto il tema della sorveglianza sanitaria da quello dei test sierologici che non sembrano ad oggi poter trovare una collocazione all'interno della sorveglianza sanitaria di cui all'art. 41 del d.lgs. n. 81/2008 (*infra*, § 6); dall'altro lato, sembra poi doveroso ricordare che, oltre alla comunità scientifica, anche autorevoli istituzioni, nazionali e internazionali, si sono espresse più volte con pareri contrari all'utilizzo – ai fini diagnostici – dei test sierologici in ambito lavorativo, arrivando semmai ad affermare, grazie ad una apertura che si è registrata solo in un momento avanzato della discussione sul tema, la possibilità di ricorrere a tali indagini sierologiche esclusivamente ai fini epidemiologici <sup>(108)</sup>.

Fatte queste premesse non è dunque difficile immaginare come il tema in parola sia emerso preponderante al livello aziendale: per un verso tramite iniziative pionieristiche di grandi organizzazioni imprenditoriali che, in collaborazione con le rappresentanze sindacali, hanno siglato protocolli aziendali contenenti vere e proprie procedure innovative per l'utilizzo e la somministrazione dei test sierologici; per l'altro verso tramite prassi informali (riportate nelle cronache della stampa locale) e su istanza dei singoli datori di lavoro, mossi prevalentemente da esigenze di controllo degli accessi ai locali aziendali sollevando delicate problematiche non solo in tema di privacy e trattamento dei dati <sup>(109)</sup>, ma anche in tema di modalità di verifica dello stato di salute dei lavoratori che, come noto, è disciplinato dall'art. 5 Stat. lav.

Tuttavia, procedendo con ordine, è possibile constatare che, a differenza delle linee guida contenute nei protocolli intersettoriali che non hanno affrontato il tema qui analizzato, un andamento diverso è stato osservato invece al livello settoriale, nel quale le parti sociali hanno mostrato un approccio propositivo al tema. Fermo restando il settore sanitario <sup>(110)</sup> che inevitabilmente segue regole e prassi diversi, per gli ambienti di lavoro non sanitari una apertura sul punto è stata manifestata nei settori ceramica <sup>(111)</sup> e lapidei <sup>(112)</sup>, in cui si è prevista l'implementazione dei protocolli «con altre misure equivalenti o più incisive, eventualmente validate e rese disponibili

<sup>(108)</sup> Sul punto si veda in particolare la circolare del Ministero della salute n. 14915/2020, cit., in cui viene affermato che «I test sierologici, secondo le indicazioni dell'OMS, non possono sostituire il test diagnostico molecolare su tampone, tuttavia possono fornire dati epidemiologici riguardo la circolazione virale nella popolazione anche lavorativa» affermando altresì che «In ragione di ciò, allo stato, non emergono indicazioni al loro utilizzo per finalità sia diagnostiche che prognostiche nei contesti occupazionali, né tantomeno per determinare l'idoneità del singolo lavoratore».

<sup>(109)</sup> Si vedano i contributi di E. DAGNINO, *I riflessi della normativa anti-Covid-19 sulla tutela della privacy*, nel volume I, sez. I, di quest'opera, e di V. MARINI, *Misure di contrasto al Covid-19, contrattazione collettiva e tutela della privacy*, in questo volume.

<sup>(110)</sup> Per il quale è stato sottoscritto in data 24 marzo 2020 un *addendum* al protocollo condiviso 14 marzo 2020, in cui viene disciplinata la necessità di «assicurare che tutto il personale esposto che opera nei servizi oggetto del presente protocollo, in via prioritaria venga sottoposto ai test di laboratorio necessari ad evidenziare l'eventuale positività al SARS-CoV-2, anche ai fini della prosecuzione dell'attività lavorativa, prevedendo anche l'eventuale cadenza periodica, secondo criteri stabiliti dal citato CTS e dalle circolari ministeriali».

<sup>(111)</sup> *Protocollo Nazionale per l'adozione nei luoghi di lavoro delle imprese ceramiche di misure preventive anti-contagio idonee a garantire la ripresa in sicurezza dell'attività produttiva* siglato il 10 aprile 2020 da Confindustria Ceramica, Filctem-Cgil, Femca-Cisl, Uiltec-Uil.

<sup>(112)</sup> *Protocollo Nazionale per l'adozione nei luoghi di lavoro delle imprese del settore Lapidario Industria di misure preventive anti-contagio idonee a garantire la ripresa in sicurezza dell'attività produttiva* siglato in data 16 aprile 2020 da Confindustria Marmomacchine, Anepla, Fillea-Cgil, Filca-Cisl E Feneal-Uil.

dalle Istituzioni Sanitarie competenti (ad es. test sierologici), secondo la peculiarità di ciascuna organizzazione». Con lo stesso spirito, sebbene poi delineato in modo meno dettagliato, anche nei settori conciaro <sup>(113)</sup> e bancario <sup>(114)</sup> viene prevista la possibilità, da parte del datore di lavoro, di ricorrere all'utilizzo di screening sierologici nel rispetto delle indicazioni delle autorità pubbliche e, dunque, esclusivamente a fini epidemiologici. Di particolare interesse, complici anche i tempi più maturi, è invece il protocollo siglato per il settore cine-audiovisivo <sup>(115)</sup> in cui, oltre a prevedere delle procedure di screening tramite l'utilizzo di tamponi in caso di presenza di alcune specifiche condizioni (sintomi riconducibili al Covid-19, riconducibilità al concetto di "contatto stretto", ecc.), con specifico riferimento al personale costituente il cast viene disciplinato che quest'ultimo sarà sottoposto a «test scientifici più affidabili» per accertare le condizioni di salute ed escludere la positività al SARS-CoV-2 immediatamente prima dell'inizio delle riprese; tali test verranno ripetuti con cadenza almeno settimanale, anche in assenza di sintomatologia.

Al livello territoriale, invece, viene perlopiù prevista la possibilità di valutare l'utilizzo di questi strumenti, come nel caso del protocollo integrativo di Bergamo <sup>(116)</sup>. Tuttavia è possibile trovare anche vere e proprie procedure di screening disciplinate *ad hoc*, avvalendosi della collaborazione di strutture pubbliche esterne e supporto medico-scientifico esterno per la somministrazione dei test sierologici: è questo il caso, ad esempio, del protocollo territoriale sottoscritto da Confindustria Romagna <sup>(117)</sup> con l'assessorato regionale alla Sanità e il supporto scientifico del direttore dell'Unità Operativa di Malattie infettive del Sant'Orsola per la somministrazione dei test sierologici. Nel caso di specie si tratta di una sperimentazione, che ha avuto luogo dapprima in alcune imprese nella provincia di Rimini, grazie alle analisi condotte dal Laboratorio unico dell'Ausl Romagna tramite test sierologici, poi da ripetersi dopo due settimane per avere una fotografia della penetrazione del virus in questa parte di società e negli ambienti di lavoro nonché come funzione di controllo per attuare eventuali ed ulteriori misure di sicurezza. Viene previsto altresì un sistema di "corsie preferenziali" per la valutazione medica di lavoratori che dovessero presentare febbre o altri sintomi riconducibili al Covid-19. In modo meno dettagliato, in quanto il loro utilizzo tra i lavoratori è regolato da un'apposita delibera regionale <sup>(118)</sup>, nel protocollo siglato nel territorio della Regione Marche <sup>(119)</sup> viene disci-

---

<sup>(113)</sup> *Protocollo per l'attuazione delle misure precauzionali e di contrasto alla diffusione del contagio da Covid-19 negli ambienti di lavoro delle imprese del settore conciaro* siglato il 21 aprile 2020 (poi successivamente aggiornato il 1° maggio 2020) da Unic Concerie Italiane, Filctem-Cgil, Femca-Cisl, Uiltec-Uil.

<sup>(114)</sup> *Integrazione al Protocollo condiviso del 28 aprile 2020 recante "Misure di prevenzione, contrasto e contenimento della diffusione del virus Covid-19 per garantire l'erogazione dei servizi del settore bancario ai sensi del DPCM 26 aprile 2020"* (verbale di riunione) sottoscritto in data 12 maggio 2020 da Abi, Fabi, First-Cisl, Fisac-Cgil, Uilca-Uil e Unisin.

<sup>(115)</sup> Si veda la nota 82.

<sup>(116)</sup> *Protocollo integrativo territoriale* siglato il 20 aprile 2020 da Confindustria BG, Compagnia delle Opere, Confartigianato BG, Confini Apindustria BG, CNA BG, LIA (Liberi Imprenditori Associati), Unione Artigiani BG, Cgil BG, Cisl BG, Uil BG.

<sup>(117)</sup> Comunicato Confindustria Romagna 7 maggio 2020.

<sup>(118)</sup> D.G.R. Marche 3 aprile 2020, n. 414.

<sup>(119)</sup> Protocollo siglato in data 15 maggio da Asur e Anci Marche, Cgil Marche, Cisl Marche, Uil Marche, Confartigianato, CNA, Confapi, Confesercenti, Confcommercio, Clai, Casartigiani, Lega Cooperative, Confcooperative, Agci, Coldiretti, Cia, Confagricoltura, Copagri.

plinato il progetto di mappatura del contagio anche tramite il ricorso ai test sierologici validati.

Nonostante alcuni interventi al livello settoriale e territoriale, il panorama rimane tuttavia ancora molto vasto e variegato sul punto, tanto da rilevare importanti differenze non solo tra una Regione e l'altra ma, talvolta, anche all'interno della stessa Regione. È questo il caso che si è registrato agli albori della c.d. Fase 2 nella Regione Puglia in cui l'ASL di Bari collaborava con la società Siciliani Carni per l'effettuazione di un ulteriore screening, mediante test sierologici, sui soggetti già risultati – in una precedente indagine – negativi al tampone, a fronte della sospensione, da parte dell'ASL di Taranto, dei test sierologici nell'azienda ArcelorMittal (ex Ilva) in quanto ritenuti “non diagnostici” (benché l'azienda avesse precisato lo scopo di tipo epidemiologico al fine di effettuare quella mappatura che sembrava mancare nel territorio) per poi, raggiunto l'accordo con l'Autorità locale, ripristinarli pochi giorni dopo <sup>(120)</sup>.

Nonostante la diversificazione che caratterizza il territorio nazionale sull'utilizzo dei test sierologici, come ricordato sopra, una svolta più incisiva si rileva al livello aziendale, in cui quasi un caso su quattro – del campione analizzato <sup>(121)</sup>, si intende – prevede il ricorso all'utilizzo di test sierologici in ambito lavorativo. A tal proposito, infatti, non sono mancate organizzazioni che, nonostante la discussa validità ed affidabilità sul piano medico-scientifico dei test sierologici hanno previsto il loro utilizzo, specificando l'assenza di evidenze scientifiche al riguardo, come il Politecnico di Torino <sup>(122)</sup> che ha disposto tra le misure di sicurezza anche la somministrazione di tamponi e test sierologici utilizzati seguendo indicazioni e criteri specifici (es. per lavoratori precedentemente positivi, per chi presenta sintomi e/o chi rientra nei c.d. “contatti stretti”). In caso di positività al test – e nell'attesa che la Regione Piemonte validi definitivamente un test sierologico per la determinazione delle IgM – la procedura prevede l'effettuazione del tampone presso l'ambulatorio di otorinolaringoiatria Humanitas Gradenigo con convocazione personalizzata a cura dell'infermeria del Politecnico. Tuttavia, alcune società come la Nuovo Pignone <sup>(123)</sup> hanno previsto solo l'eventualità di somministrare i test sierologici e i tamponi, in conformità a quanto disciplinato dalle autorità competenti, per gestire il rientro dalla malattia, dal-

---

<sup>(120)</sup> Il Dipartimento dell'ASL di Taranto sembra essere intervenuto sulla modulistica propedeutica all'acquisizione del consenso informato e sulla procedura di presa in carico degli eventuali soggetti risultati positivi al test sierologico, precisando che occorre comunicare esplicitamente al lavoratore il grado di incertezza del test utilizzato e fornire tutti gli elementi utili a interpretarne correttamente il significato, sia in caso di positività, sia in caso di negatività. La procedura, come definita nell'accordo, prevederà che, in caso di positività al test, il Dipartimento, immediatamente informato, comunicherà all'interessato le misure precauzionali da osservare e disporrà un provvedimento di isolamento domiciliare fiduciario di 14 giorni, revocabile solo in caso di acquisizione di esito negativo a tampone rinofaringeo di controllo per SARS-CoV-2 (che, in tale circostanza, sarà senz'altro effettuato).

<sup>(121)</sup> L'analisi è stata condotta su un campione di oltre 160 accordi e protocolli siglati al livello aziendale.

<sup>(122)</sup> *Protocollo condiviso “Misure per il contrasto e il contenimento della diffusione del covid 19 nel post lockdown”* sottoscritto in data 30 aprile 2020 dal Politecnico di Torino.

<sup>(123)</sup> Accordo sindacale 18 marzo 2020 e rinnovato il 15 aprile 2020 da Nuovo Pignone International S.r.l., Nuovo Pignone S.r.l., Nuovo Pignone Technologie S.r.l. e Aeroservice Technology Italy S.r.l., Fiom-Cgil, Fim-Cisl, Uilm-Uil.

la quarantena e dei post sintomatici. Questo è il caso anche della società Gucci <sup>(124)</sup> – per la quale viene specificato che «ove consentito da specifiche ordinanze regionali, l'azienda valuterà la possibilità di mettere a disposizione dei dipendenti test sierologici per la ricerca degli anticorpi con laboratori accreditati da effettuarsi prima della ripresa dell'attività lavorativa in sede. Nel caso l'azienda redigerà opportuna procedura sulle modalità di realizzazione di suddetto test e sulle regole di comunicazione dei relativi risultati ai dipendenti» –, Sapio <sup>(125)</sup>, EP Produzione <sup>(126)</sup>, Bosch Bari <sup>(127)</sup>, Acea <sup>(128)</sup>, Gruppo FS <sup>(129)</sup> e Leonardo <sup>(130)</sup> che ha espresso la volontà di ricorrere all'utilizzo di test sierologici su base volontaria.

Ancora, altre società, senza disciplinarne dettagliatamente l'utilizzo, prevedono l'utilizzo di tali test sierologici, su base volontaria, pagati dall'azienda, come nel caso del Gruppo AXA <sup>(131)</sup>, Sio <sup>(132)</sup>, Colosio <sup>(133)</sup> oppure, come nel caso della società Tivoli <sup>(134)</sup>, viene specificato che «l'Azienda assicura la propria disponibilità a garantire spazi, quando necessari, e informazioni ai dipendenti e collaboratori dell'azienda che intendano volontariamente sottoporsi allo screening sierologico, secondo le modalità e con le priorità che saranno definite dalle specifiche ordinanze della regione Toscana, integrando il costo a carico del Servizio Sanitario».

Tuttavia, molte società, invece, regolamentano già all'interno dei protocolli delle vere e proprie procedure dettagliate di somministrazione e utilizzo di test sierologici, adeguate sulla base della propria organizzazione. È il caso, per esempio, della Società Ansaldo Energia che, con il quinto accordo firmato in poco più di due settimane, permette la somministrazione di test sierologici, su base volontaria, ai 280 lavoratori (1/10 del personale) tornati operativi al 21 aprile 2020. In caso di positività al test, contrariamente a quanto previsto dai protocolli nazionali intersettoriali (che vorrebbero l'isolamento del lavoratore presso il proprio domicilio e senza permettere allo stesso di accedere ai locali aziendali) la procedura ivi individuata prevede la necessità di effettuare un tampone al lavoratore all'interno dell'infermeria dell'azienda – in cui hanno dedicato una specifica “area Covid-19” – nonché di recarsi all'ospedale San

<sup>(124)</sup> Accordo 18 aprile 2020 tra Guccio Gucci S.p.A., Gucci Logistica S.p.A., RSU, Filctem-Cgil, Femca-Cisl, Confintesa, RLS.

<sup>(125)</sup> *Protocollo di sicurezza per la gestione e il contrasto della diffusione del Covid-19* sottoscritto in data 27 aprile 2020 da Sapio e MC e RSU/RLS Femca-Cisl, Filctem-Cgil, Uiltec-Uil.

<sup>(126)</sup> Accordo 28 aprile 2020 tra EP Produzione, Fiume Santo S.p.A., EP Produzione Centrale Livorno Ferraris S.p.A. e Ergosud S.p.A., Filctem-Cgil, Flaei-Cisl, Uiltec-Uil.

<sup>(127)</sup> Si veda la nota 88.

<sup>(128)</sup> Come appreso dalla notizia *Quotidiano on-line del lavoro e delle relazioni industriali*, in *Il Diario del Lavoro*, 18 maggio 2020.

<sup>(129)</sup> Verbale di accordo 27 aprile 2020 tra Ferrovie dello Stato Italiane S.p.A., Filt-Cgil, Fit-Cisl, Uiltrasporti, Ugl Ferrovieri, SLM Fast Confsal e Orsa Ferrovie.

<sup>(130)</sup> Comunicato sindacale Uilm-Uil Nazionale 9 maggio 2020, *Leonardo. Firmato il Protocollo Covid-19 per la Fase 2 – Garanzia di Sicurezza e Sostegno Sociale per Lavoratori*.

<sup>(131)</sup> Comunicato coordinamenti RSA Gruppo AXA Italia (First-Cisl, Fisac-Cgil, FNA, SNFIA, Uilca-Uil) 28 maggio 2020.

<sup>(132)</sup> Come appreso dalla notizia del 5 maggio 2020 riportata su *La Provincia di Como*.

<sup>(133)</sup> Come appreso dalla notizia del 5 maggio 2020 riportata su *Il Giornale di Brescia*.

<sup>(134)</sup> *Protocollo condiviso di regolamentazione delle misure per il contrasto e il contenimento della diffusione del virus Covid-19 negli ambienti di lavoro* sottoscritto in data 27 aprile 2020 da Tivoli, Filctem-Cgil, RSU, RLS e MC, RSPP.

Martino di Genova per le analisi. Ancora un'altra procedura innovativa è quella attuata dalla Società Prada <sup>(135)</sup>, che prevede un doppio screening diagnostico ai dipendenti, grazie alla collaborazione con l'ospedale fiorentino di Careggi. Il test sierologico sarà sottoposto a tutti coloro che entrano negli stabilimenti e poi, sempre tramite il prelievo del sangue effettuato da un'equipe di infermieri, ripetuto una volta al mese, effettuando immediatamente anche il tampone ai soggetti positivi (e, in caso di ulteriore positività, l'azienda si riserva di estendere il sistema di doppia rilevazione ai familiari dei dipendenti). Sotto questo punto di vista, una procedura simile viene prevista in Ferrari <sup>(136)</sup> che, nel piano aziendale *back on track*, prevede l'utilizzo di test sierologici da effettuare ai dipendenti, alle loro famiglie e ai loro fornitori.

Come richiamato sopra, molte aziende hanno deciso di collaborare con personale medico esperto per attuare progetti di screening sierologici: in questa prospettiva si pone la Colombini Group <sup>(137)</sup>, che ricorre alla collaborazione con l'Istituto per la Sicurezza Sociale che, tramite il proprio personale specializzato, sarà presente in azienda per eseguire i test sierologici su tutti i dipendenti, e Tim <sup>(138)</sup> che, in collaborazione con virologi ed esperti, ha avviato una vera e propria ricerca della risposta immunitaria su larga scala tramite indagine conoscitiva (su base volontaria) rivolta al personale escluso dallo *smart working* (circa 11.000 persone) volta a verificare il possibile grado di immunità al Covid-19 tramite risposta anticorpale. A tal proposito, anche Electrolux <sup>(139)</sup> ha previsto una sperimentazione tramite ricorso a test rapidi nella quale viene specificato che la società intende prendere parte ad un progetto di ricerca, coordinato dal Prof. Paolo Gasparini dell'IRCCS di Trieste. Tale sperimentazione (attuata in collaborazione con i medici competenti di ogni stabilimento, i quali saranno adeguatamente formati assieme al personale addetto al prelievo del sangue) prevede, nello specifico, la somministrazione su base volontaria di test rapidi per la ricerca di anticorpi e l'identificazione di RNA virale. L'obiettivo dell'azienda, oltre a consentire l'accesso al luogo di lavoro esclusivamente a persone non affette da Covid-19, è anche quello di alimentare il senso di sicurezza e fiducia che si genera tra la popolazione lavorativa sapendo di trovarsi in un ambiente sicuro, privo di contagi, con l'obiettivo di implementare anche il benessere psico-fisico dei lavoratori (così come richiamato nella definizione di "salute" consegnata dall'OMS e recepita nell'art. 2 del Testo Unico in materia di salute e sicurezza sul lavoro), nonostante il parere contrario anche al livello internazionale espresso dalle autorità circa la legittimazione di una c.d. "patente di immunità" <sup>(140)</sup>.

---

<sup>(135)</sup> Comunicato stampa 30 aprile 2020 con cui il Gruppo Prada comunica la ripartenza nel polo produttivo toscano tramite l'applicazione di un severo protocollo di sicurezza per i dipendenti grazie alla collaborazione con l'ospedale Careggi di Firenze.

<sup>(136)</sup> Notizia del 10 aprile su *Il Resto del Carlino*.

<sup>(137)</sup> Notizia del 5 maggio 2020 su *San Marino Tv*.

<sup>(138)</sup> Comunicato Fistel-Cisl 1° giugno 2020 per l'azienda Tim.

<sup>(139)</sup> *Linee guida di sicurezza per emergenza Covid-19* siglate il 22 aprile 2020 da Electrolux, SPM Drink System, Fim-Cisl, Fiom-Cgil, Uilm-Uil, poi da ultimo integrate con l'accordo sottoscritto 19 giugno 2020 in cui viene dettagliato il procedimento nonché i protocolli di somministrazione dei test sierologici e molecolari.

<sup>(140)</sup> Sul punto, si veda il rapporto della WORLD HEALTH ORGANIZATION, *Immunity passports in the context of COVID-19*, 2020, e la posizione della Commissione europea espressa tramite la comunicazione *Orientamenti riguardanti i test diagnostici in vitro per la Covid-19 e le relative prestazioni*.

Nella stessa prospettiva anche Pirelli <sup>(141)</sup> che, oltre all’attuazione di misure classiche e alla previsione di una più incisiva formazione per i dipendenti, è intervenuta in modo diretto per garantire il benessere psicofisico e supporto ai dipendenti/genitori tramite l’offerta dei corsi di *mindfulness* anche digitali per il supporto psicofisico dei dipendenti (lezioni di yoga, meditazione e consigli sulla salute da parte dei medici specialisti del Poliambulatorio dell’Headquarters di Bicocca) e attività ludico-educative per i bambini con genitori in *smart working* (tramite attività giornaliere di *edutainment* per assicurare ai bambini opportunità educative e di intrattenimento di qualità consentendo ai genitori di svolgere in maggiore serenità le attività lavorative in *smart working*). Dal 4 maggio l’azienda ha inoltre intrapreso una collaborazione col Dipartimento di Scienze Biomediche e Cliniche del Sacco di Milano con l’obiettivo di verificare, secondo criteri di tipo scientifico, la coerenza delle proprie procedure operative adottate e definire un protocollo sanitario con esami di screening sierologico rivolti, a scopo preventivo, al proprio personale. Analogo discorso vale per l’azienda Brunello Cucinelli <sup>(142)</sup> che ha intrapreso un progetto di screening in collaborazione con l’Università di Perugia e l’USL Umbria 1, prevedendo in una prima fase l’effettuazione dei tamponi e dei test sierologici per tutti i dipendenti (dai quali sono risultati 4 asintomatici, tali fino alla negativizzazione del tampone) e, successivamente, la somministrazione di un tampone e un test ogni 15 giorni al fine di monitorare l’andamento dei contagi e la possibilità di effettuare lo screening sierologico per chiunque provenga da fuori (ottenendo il risultato entro un’ora).

In via sperimentale anche CNH Industrial <sup>(143)</sup> prevede – su base volontaria e previa specifica informativa sindacale – la possibilità per i lavoratori di sottoporsi ai test sierologici rapidi a cura del medico competente. Di particolare interesse risulta essere anche la procedura attuata da Brembo <sup>(144)</sup>, che ha previsto la dotazione per ciascun lavoratore di un “kit anti-contagio” completo di un tampone di “ingresso” e uno di “uscita” dallo screening, in aggiunta ad almeno un test sierologico.

Anche altre aziende, sulla scorta di quanto già riportato, hanno dichiarato che stanno valutando la possibilità di intraprendere programmi screening tramite il ricorso ai test sierologici <sup>(145)</sup>, l’introduzione di sistemi di tracciamento del virus tramite la collaborazione con partner scientifici <sup>(146)</sup> e Autorità competenti per richiederne l’autorizzazione <sup>(147)</sup> o di concerto con la Regione e con le rappresentanze dei lavo-

---

<sup>(141)</sup> Comunicato aziendale Pirelli 30 aprile 2020.

<sup>(142)</sup> Notizia del 1° giugno 2020 sul *Corriere*.

<sup>(143)</sup> Accordo siglato 16 aprile 2020 tra CNH Industrial, Fiom-Cgil, Fim-Cisl, Uilm-Uil, Fismic-Confsal, Ugl Metalmeccanici, Associazione quadri e capi Fiat rappresentanza.

<sup>(144)</sup> Notizia del 5 maggio 2020 su *L’eco di Bergamo*.

<sup>(145)</sup> È il caso di Whirlpool che in data 17 aprile 2020 ha sottoscritto un accordo con Fim-Cisl, Fiom-Cgil, Uilm-Uil, Ugl Metalmeccanici.

<sup>(146)</sup> È questo il caso della società Tecnostrutture, in Veneto, che tramite un progetto con il Centro di Medicina, coordinato da Assindustria Venetocentro, prevede l’utilizzo e la somministrazione di tali test.

<sup>(147)</sup> Sul punto, Mediaset ha comunicato alle sigle sindacali SLC-Cgil, Fistel-Cisl, Uilcom-Uil che ne hanno dato notizia in data 24 aprile 2020 di essere in attesa del placet dell’Istituto San Raffaele di Milano (partner scientifico individuato, a cui dovrà comunque seguire una abilitazione dell’Istituto Superiore di Sanità) per utilizzare i test sierologici anche fra i lavoratori del Gruppo Mediaset.

ratori <sup>(148)</sup> nonché l'esecuzione di tamponi e test sierologici «qualora disponibili» <sup>(149)</sup>.

In questa prospettiva, le società Maschio Gaspardo <sup>(150)</sup> e Luxottica <sup>(151)</sup> hanno infatti avviato la somministrazione dei test sierologici nei contesti lavorativi nell'ambito di un progetto pilota attivato dalla Regione Veneto per contenere la diffusione del Coronavirus durante la Fase 2, attraverso la raccolta a campione di informazioni epidemiologiche tra i lavoratori.

Nel contesto lombardo, invece, di particolare interesse risulta essere l'iniziativa di MultiMedica <sup>(152)</sup>, che – dopo aver sperimentato la procedura sui propri dipendenti – ha iniziato a cercare aziende per fornire gratuitamente i test sierologici al fine di tracciare il virus nella popolazione lavorativa. Si tratta di un programma inserito nella ricerca *Mustang Occupation* in collaborazione con l'Università degli Studi di Milano Bicocca – che offre un progetto di screening anche ai propri dipendenti – e definita come «La prima indagine che si occuperà di valutare la prevalenza di anticorpi contro Sars-CoV-2 in una popolazione di lavoratori». La procedura prevede la possibilità per il personale sanitario di recarsi in azienda per effettuare il prelievo del sangue ai dipendenti e rilevare la presenza degli anticorpi IgM e IgG contro il virus, permettendo di capire chi ha già contratto l'infezione. In caso di risultati positivi ai test sierologici, sarà la stessa MultiMedica (che conserverà i campioni ematici per effettuare studi sul Covid-19) a farsi carico della assistenza necessaria successiva, sottoponendo i positivi al tampone e monitorandoli per un certo periodo di tempo.

Nella predisposizione di tali misure e nell'attuazione di progetti di screening, sotto un profilo prettamente giuslavoristico, merita però sottolineare la necessità di porre l'attenzione su almeno due ricadute pratiche, come richiamato inizialmente. Da un lato, il potenziale contrasto che emerge con l'art. 5 Stat. lav. – e, dunque, il divieto per il datore di lavoro di effettuare indagini sullo stato di salute dei lavoratori che, come già rilevato da autorevole dottrina <sup>(153)</sup>, potrebbe forse essere derogato con efficacia temporanea limitata all'emergenza – in caso di somministrazione di test sierologici direttamente da parte del datore di lavoro (anche per il tramite del medico competente), salvo che ciò non possa considerarsi un ulteriore accertamento supplemento alla ordinaria sorveglianza sanitaria di cui all'art. 41 del d.lgs. n. 81/2008 e che, dunque, non sia necessariamente richiesto il ricorso a strutture pubbliche e personale medico esterno per intraprendere programmi di screening da inserire nei protocolli di sicurezza. Dall'altro lato, in ogni caso, l'inevitabile condizione di dover porre

---

<sup>(148)</sup> È il caso della società Alcantara Umbria che dal 21 aprile 2020 ha previsto che periodicamente tutti i lavoratori vengano sottoposti ai test rapidi, per individuare se il soggetto sia contagiato, o se anche solo possa essere un asintomatico in grado di contagiare.

<sup>(149)</sup> Verbale di accordo 15 aprile 2020 tra Tirreno Power e Filctem-Cgil, Flai-Cisl, Uiltec-Uil.

<sup>(150)</sup> Notizia del 5 maggio 2020 su *Il Gazzettino.it*.

<sup>(151)</sup> Dal comunicato 21 maggio 2020 si evince che l'azienda ha predisposto anche un sistema di sorveglianza attiva tramite l'utilizzo e la somministrazione di tamponi per la popolazione aziendale (e, se opportuno, per familiari e determinate comunità) – progetto in collaborazione con il Dipartimento di Medicina molecolare dell'Università di Padova e del Laboratorio di Microbiologia e virologia dell'Università/Azienda Ospedale di Padova diretti dal Prof. Andrea Crisanti.

<sup>(152)</sup> Notizia del 6 maggio 2020 su *MilanoToday*.

<sup>(153)</sup> Per un approfondimento sul punto, si veda M.T. CARINCI, [Back to work al tempo del Coronavirus e obbligo di sicurezza del datore di lavoro. I test sierologici rapidi](#), Working Paper ADAPT, 2020, n. 3.

attenzione sui chiarimenti forniti dal Garante per la Privacy <sup>(154)</sup> che ricorda il ruolo primario, anche sull'utilizzo e la somministrazione dei test sierologici, del medico competente e della sorveglianza sanitaria, in quanto «il datore di lavoro può richiedere ai propri dipendenti di effettuare test sierologici solo se disposto dal medico competente o da altro professionista sanitario in base alle norme relative all'emergenza epidemiologica» <sup>(155)</sup>.

## 6. La sorveglianza sanitaria e il ruolo del medico competente

Sebbene trascurata a livello istituzionale <sup>(156)</sup>, quella del medico competente si è subito rivelata una figura strategica non solo in termini di progettazione, adozione e attuazione delle misure di contenimento e contrasto alla diffusione del Covid-19 ma anche per quel raccordo sempre più necessario tra sicurezza sul lavoro e salute pubblica <sup>(157)</sup>. Tuttavia merita subito precisare che anche l'istituto della sorveglianza sanitaria nonché la figura del medico competente, le sue funzioni e le sue attività, in linea con gli altri temi indagati in questa sede, dovranno essere correttamente e concretamente declinati all'interno delle singole realtà produttive tramite protocolli di sicurezza *ad hoc*.

Al livello nazionale, il ruolo complesso del medico competente emerge in particolare modo nel punto 12 del Protocollo condiviso del 14 marzo 2020 – poi integrato il 24 aprile – in cui viene sottolineata la necessità di garantire e rafforzare il sistema di sorveglianza sanitaria – là dove già previsto – al fine di intercettare eventuali contagi <sup>(158)</sup> e rafforzare il sistema di informazione (e formazione) verso i lavoratori, con l'obiettivo di renderli consapevoli del rischio da Covid-19 e delle misure, anche igieniche, da attuare negli ambienti di lavoro. Stando alla lettera del Protocollo sembrano pertanto da privilegiare le visite preventive, su richiesta e da rientro da malattia, procrastinando invece – come sostenuto dalla comunità medico-scientifica – la visita medica periodica in quanto rappresenterebbe «un rischio di contagio reciproco, anche per l'accertata e non indifferente prevalenza di positivi asintomatici» <sup>(159)</sup>.

---

<sup>(154)</sup> Per un approfondimento si veda il contributo di V. MARINI, *op. cit.*

<sup>(155)</sup> Per un approfondimento sul punto si vedano i chiarimenti del Garante privacy pubblicati in data 14 maggio 2020: *Covid-19, test sierologici sul posto di lavoro: i chiarimenti del Garante privacy. Il datore di lavoro non può effettuare direttamente esami diagnostici sui dipendenti.*

<sup>(156)</sup> Per un approfondimento sul punto, si veda la nota SIML 19 aprile 2020 avente ad oggetto *Epidemia Covid-19 – ruolo del Medico competente: richiesta chiarimenti e inserimento di un Medico del Lavoro, scelto tra le società rappresentative (ANMA, SIML, COSIPS), nella Task force FASE 2*, in cui viene lamentata la mancanza di un medico competente nella task force istituita per la fase 2.

<sup>(157)</sup> Per un approfondimento sul punto, si rimanda al rapporto curato da Bensadon e Barbezieux per il Ministro del lavoro francese, *Articulation entre santé au travail et santé publique: une illustration au travers des maladies cardiovasculaires*, 2014. Si veda anche la ricca letteratura raccolta in CENTRE DE DOCUMENTATION DE L'IRDES, *Santé et travail – Bibliographie thématique*, 2018.

<sup>(158)</sup> A tal proposito, si veda ancora la nota SIML 19 aprile 2020, cit., in cui viene sottolineata che anche i medici competenti devono essere messi nelle condizioni di effettuare la propria attività lavorativa in sicurezza ed essere dotati di idonei DPI adeguando altresì gli ambienti in cui effettuare le visite.

<sup>(159)</sup> *Ibidem.*

In questa prospettiva, ad esempio, si è mossa la società Edison <sup>(160)</sup> che ha stabilito il differimento delle visite mediche periodiche per un tempo strettamente limitato al persistere delle misure restrittive. Nel protocollo si legge però che saranno comunque garantite le attività di sorveglianza sanitaria necessarie ad esprimere il giudizio di idoneità alla mansione nei casi non prorogabili (pre-assuntive, a richiesta del lavoratore e per rientro dopo assenza per motivi di salute superiore a 60 giorni continuativi) e quelle associate alla natura di eventuali nuovi rischi per i lavoratori che svolgono la loro prestazione lavorativa anche durante l'emergenza nei luoghi di lavoro aziendali e/o presso terzi. Una particolare procedura è stata prevista anche da Nuovo Pignone <sup>(161)</sup> in cui si afferma che la sorveglianza sanitaria viene effettuata esclusivamente al personale operante nello stabilimento e attraverso intervista telefonica al fine di aggiornare l'anamnesi patologica intercorsa. A questa seguirà la valutazione di un eventuale approfondimento e il rilascio dell'idoneità con periodicità ravvicinata (da 3 a 6 mesi) per eseguire solo in un secondo momento gli accertamenti (visite specialistiche o esami che esporrebbero il lavoratore ad un elevato rischio di contagio).

Nella direzione di rafforzare il ruolo del medico competente, come si evince anche da alcuni documenti istituzionali <sup>(162)</sup>, il protocollo condiviso dal Governo e dalle Parti sociali del 14 marzo 2020 (poi integrato il 24 aprile scorso) prevede, tra le funzioni di tale figura, quella di collaborare con datore di lavoro, RSPP e RLS/RLST per la individuazione ed esecuzione di procedure specifiche dirette a garantire l'azione preventiva adeguata per la particolarità del lavoro e la peculiarità della singola organizzazione <sup>(163)</sup>. A tal proposito merita segnalare due settori che hanno sottolineato ed enfatizzato tale indispensabile collaborazione: quello dei metalmeccanici <sup>(164)</sup> e quello bancario <sup>(165)</sup>. Tuttavia, in modo ancora più specifico, nel settore delle attività sportive affiliate ad OPES <sup>(166)</sup> viene richiamata, ricordando la definizione di sorveglianza sanitaria di cui all'art. 2, comma 1, lett. *m*, del d.lgs. n. 81/2008, l'opportunità che «il medico competente, ove nominato – il quale ha tra i suoi obblighi quello di collaborare con il datore di lavoro e con il servizio di prevenzione e

---

<sup>(160)</sup> Verbale di accordo 2 aprile 2020 tra Edison S.p.A. e Filctem-Cgil, Flaei-Cisl, Femca-Cisl, Uiltec-Uil.

<sup>(161)</sup> Verbale di accordo 15 aprile 2020 tra Nuovo Pignone International S.r.l., Nuovo Pignone S.r.l., Nuovo Pignone Technologie S.r.l. e Aeroservice Technology Italy S.r.l, Fiom-Cgil, Fim-Cisl, Uilm-Uil.

<sup>(162)</sup> *Documento tecnico sulla possibile rimodulazione delle misure di contenimento del contagio da SARS-CoV-2 nei luoghi di lavoro e strategie di prevenzione*, cit.

<sup>(163)</sup> Come ricordato nella circolare del Ministero della salute n. 14915/2020, cit., per quanto riguarda i lavoratori che eseguono la propria attività lavorativa da remoto «è opportuno che il medico competente collabori con il datore di lavoro nell'individuazione di strumenti e contenuti informativi/formativi per i lavoratori, anche nell'ottica di contribuire ad evitare l'isolamento sociale a garanzia di un complessivo benessere psico-fisico».

<sup>(164)</sup> *Avviso comune per fronteggiare l'emergenza determinata da Covid-19* sottoscritto in data 5 marzo 2020 da Federmeccanica, Assistal, Fim-Cisl, Fiom-Cgil, Uilm-Uil.

<sup>(165)</sup> *Protocollo condiviso. Misure di prevenzione, contrasto e contenimento della diffusione del virus Covid-19 per garantire l'erogazione dei servizi del settore bancario ai sensi del DPCM 26 aprile 2020* sottoscritto in data 28 aprile 2020 da Abi, Fabi, First-Cisl, Fisac-Cgil, Uilca-Uil, Unisin Falcri-Silcea-Sinfub.

<sup>(166)</sup> *Covid-19. Protocollo di sicurezza per le organizzazioni sportive affiliate ad OPES* predisposto nel mese di maggio da OPES (Organizzazione per l'educazione allo sport).

protezione alla valutazione dei rischi, alla predisposizione della attuazione delle misure per la tutela della salute e della integrità psico-fisica dei lavoratori (art. 25 D.lgs. n. 81/2008) – supporti il datore di lavoro/gestore del sito sportivo/rappresentante dell'organizzazione sportiva nella attuazione delle misure di prevenzione e protezione previste dalle presenti Linee Guida e dai Protocolli applicativi di riferimento».

Oltre al suo coinvolgimento nell'ambito della corretta informazione e formazione dei lavoratori sulle misure igieniche e sulle norme comportamentali nonché sulla scelta e utilizzo dei DPI, il medico competente deve essere interessato nella eventuale implementazione delle procedure di emergenza sanitaria, nella gestione dei casi SARS-CoV-2 positivi, nella sanificazione degli ambienti, nella gestione dei contatti di casi SARS-CoV-2 positivi e nel processo di riammissione a lavoro di un soggetto precedentemente posto in quarantena. Come anticipato nei paragrafi che precedono, in considerazione del suo ruolo nell'ambito della valutazione dei rischi e nella sorveglianza sanitaria, il medico competente può altresì suggerire al datore di lavoro l'adozione di eventuali ed ulteriori mezzi diagnostici qualora ritenuti utili al fine del contenimento della diffusione del virus e della salute dei lavoratori. Ancora, una delle funzioni strategiche attribuite in questo periodo emergenziale al medico competente riguarda, senza non poche criticità sollevate dagli addetti ai lavori <sup>(167)</sup>, la gestione dei c.d. soggetti fragili sui quali è necessario porre particolare attenzione anche nel rispetto dei profili di privacy e inerenti al trattamento dei dati del lavoratore <sup>(168)</sup>. In questa prospettiva di particolare importanza sarà dunque la collaborazione del singolo lavoratore che, consapevole del proprio stato di salute attuale e pregresso, dovrà informare il medico competente per metterlo a conoscenza delle ragioni che potrebbero determinare una sua potenziale maggiore esposizione al rischio da Covid-19 (ragioni delle quali, invece, ai sensi dell'art. 25 del Testo Unico in materia di salute e sicurezza non dovrebbe essere informato il datore di lavoro). Un ruolo attivo dei lavoratori in questi termini è previsto anche nelle Linee guida predisposte dalla società Foppa Pedretti <sup>(169)</sup> in cui viene specificato che «ove questi siano a conoscenza di trovarsi in una delle situazioni di particolare fragilità della suddetta lista, debbano farsi parte attiva nel segnalare tale stato al MC (Medico Competente). Il MC, ove sia già in possesso di tutte le informazioni sufficienti e vagliati i profili inerenti il rischio specifico, esprime il suo parere al DdL in merito allo stato di ipersuscettibilità. In mancanza di informazioni necessarie rimanda al lavoratore le sue richieste di specifiche documentazioni. In caso di mancata risposta al DdL o al lavoratore sono da intendere come assenti condizioni di ipersuscettibilità».

A livello aziendale, ponendo particolare enfasi su tale incarico, è stata spesso sottolineata la necessità di coinvolgere il medico competente in tutti i siti produttivi al fine di garantire a tutto il personale la possibilità di poter discutere o chiarire gli aspetti pratici e/o eventuali rischi al rientro al lavoro, in particolar modo per i c.d. soggetti fragili <sup>(170)</sup>, tema sentito e richiamato in molte realtà produttive, tra cui, a mero titolo

---

<sup>(167)</sup> Ancora la nota SIML 19 aprile 2020, cit.

<sup>(168)</sup> Si veda E. DAGNINO, *op. cit.*

<sup>(169)</sup> Accordo 28 aprile 2020 tra Foppa Pedretti Technology S.r.l. e Filca-Cisl e Fillea-Cgil.

<sup>(170)</sup> *Protocollo di sicurezza per la gestione ed il contrasto alla diffusione Covid-19* sottoscritto il 14 aprile 2020 da Ferretti S.p.A., OO.SS., RLS e RSU.

esemplificativo, Sogin <sup>(171)</sup>, Alstom <sup>(172)</sup>, Fincantieri <sup>(173)</sup>. Tuttavia non sono mancati protocolli in cui il tema dei soggetti fragili è stato disciplinato in modo più dettagliato. In questa prospettiva si pone infatti il protocollo predisposto da Piaggio <sup>(174)</sup> in cui, ponendo particolare attenzione ai dipendenti con fragilità specifiche e al ruolo connesso del medico competente, viene specificato che il loro progressivo ritorno al lavoro, è definito sulla base delle certificazioni mediche fornite dai lavoratori interessati. Ancora, il Politecnico di Torino, dopo aver elencato tutte le patologie e le condizioni per qualificare ed identificare un soggetto come fragile, specifica che sono gli stessi soggetti interessati dalla fragilità a dover richiedere al medico competente misure di sorveglianza sanitaria, in quanto la mancanza dell'esercizio di tale facoltà da parte del lavoratore «equivale ad autocertificazione di assenza di condizioni di fragilità» <sup>(175)</sup>.

In ogni caso il medico competente dovrà essere coinvolto dall'azienda anche per supportare il rientro al lavoro di lavoratori precedentemente contagiati da SARS-CoV-2 (per i quali, però, è necessario un certificato di “negativizzazione” da parte delle autorità competenti, il Dipartimento di prevenzione territoriale di competenza) effettuando la visita medica precedente alla ripresa del lavoro, a seguito di assenza per motivi di salute di durata superiore ai sessanta giorni continuativi, al fine di verificare l'idoneità alla mansione ai sensi dell'art. 42, comma 2, lett. *e-ter*, del d.lgs. n. 81/2008, anche per valutare profili specifici di rischiosità e comunque indipendentemente dalla durata dell'assenza per malattia. La sorveglianza sanitaria e, dunque, il ruolo del medico competente prendono forma altresì nelle ipotesi di isolamento momentaneo dovuto al superamento della soglia di temperatura (37,5°) e di ricostruzione dei c.d. “contatti stretti”, cioè con soggetti risultati positivi al SARS-CoV-2.

Ancora, in alcuni protocolli viene specificato il coinvolgimento del medico competente nella gestione dell'accesso in azienda dei dipendenti tramite il controllo della temperatura e l'indicazione all'azienda dell'eventuale ritiro del badge nonché (attivando altresì i contatti con il medico di famiglia per avere aggiornamenti circa lo stato di salute del dipendente) <sup>(176)</sup>, nel servizio medico e psicologico per tutto il periodo dell'emergenza <sup>(177)</sup> nonché nella definizione delle linee guida dei protocolli, siglati sia al livello territoriale che aziendale: è questo il caso del territorio bergamasco

---

<sup>(171)</sup> Verbale di accordo 20 aprile 2020 tra Sogin S.p.A., Nucleco S.p.A., Filctem-Cgil, Flaei-Cisl, Uiltec-Uil.

<sup>(172)</sup> *Protocollo misure sicurezza Covid-19 Alstom Italia* sottoscritto in data 22 aprile 2020 da Alstom, Fim-Cisl, Fiom-Cgil, Uilm-Uil, Fismic, Anqui.

<sup>(173)</sup> Comunicato stampa Fim-Cisl, Fiom-Cgil, Uilm-Uil per Fincantieri 27 maggio 2020.

<sup>(174)</sup> *Protocollo per la ripresa delle attività. Linee Guida* sottoscritto il 17 aprile 2020 da Piaggio & C. S.p.A.

<sup>(175)</sup> *Protocollo condiviso. Misure per il contrasto e il contenimento della diffusione del Covid-19 nel post lockdown* sottoscritto in data 30 aprile 2020 dal Politecnico di Torino e le OO.SS.

<sup>(176)</sup> *Protocollo aziendale di regolamentazione delle misure per il contrasto e il contenimento della diffusione del virus Covid-19 negli ambienti di lavoro* sottoscritto in data 9 aprile 2020 da Isotta Fraschini Motori S.p.A., SIC-RSP, MC, PER, RLS, DOP.

<sup>(177)</sup> Verbale di accordo sottoscritto il 2 aprile da Terna S.p.A. e Filctem-Cgil, Flaei-Cisl, Femca-Cisl, Uiltec-Uil.

(<sup>178</sup>) e della società Ferretti Group (<sup>179</sup>). A tal proposito merita segnalare infine che non sono mancati accordi e protocolli siglati anche dal medico competente, come nei casi di Pelletterie Bianchi e Nardi (<sup>180</sup>), Celine Production (<sup>181</sup>), Pelletterie Happening (<sup>182</sup>), The Bridge (<sup>183</sup>), Sapio (<sup>184</sup>), Pelletterie Giancarlo (<sup>185</sup>), Tivoli (<sup>186</sup>), Carrefour (<sup>187</sup>), Gruppo Mauro Saviola (<sup>188</sup>), Isotta Fraschini Motori (<sup>189</sup>), Paultex (<sup>190</sup>), Cisalfa Sport (<sup>191</sup>).

## 7. Considerazioni conclusive

Senza alcun intento di esaustività, dalla analisi condotta emerge chiaramente come il diritto delle relazioni industriali sia stato ampiamente in grado di affrontare e gestire problematiche che hanno diviso la dottrina attraverso soluzioni condivise che possono contribuire all'obiettivo di una maggiore certezza del diritto solo se la magistratura saprà fare ad esso ampio rinvio. In questa prospettiva, dunque, in cui sembra uscirne valorizzato il ruolo delle relazioni sindacali anche su una materia come quella della salute e sicurezza generalmente affidata alla – quasi esclusiva – gestione dell'azienda, è necessario ricordare che, analogamente a quanto avviene con riferimento ai modelli organizzativi di cui al d.lgs. n. 231/2001, ciò che conta è la concreta implementazione ed efficace attuazione dei protocolli di sicurezza nella quotidiana attività dell'impresa, il cui apprezzamento, in caso di contenzioso, resta comunque affidato alla libera e successiva valutazione del giudice che, almeno nelle prime pro-

---

(<sup>178</sup>) *Protocollo integrativo territoriale Bergamo* sottoscritto il 20 aprile 2020 da Confindustria BG, Compagnia delle Opere, Confartigianato BG, Confini Apindustria BG, CNA BG, LIA (Liberi Imprenditori Associati), Unione Artigiani BG, Cgil BG, Cisl BG, Uil BG.

(<sup>179</sup>) Si veda la nota 169.

(<sup>180</sup>) *Protocollo di contenimento e contrasto Covid-19* sottoscritto in data 5 maggio 2020 da Pelletterie Bianchi e Nardi, RSSP, MC, Preposto RSU, RLS.

(<sup>181</sup>) *Protocollo aziendale anti-contagio per il contrasto e il contenimento della diffusione del Covid-19* sottoscritto in data 5 maggio 2020 da Celine Production, RSPP, MC, RLS.

(<sup>182</sup>) *Protocollo di sicurezza aziendale anticontagio Covid-19* sottoscritto nel mese di maggio 2020 da Pelletterie Happening e MC, RSPP, RLS, RSU, Filctem-Cgil.

(<sup>183</sup>) *Accordo* sottoscritto 29 aprile 2020 tra The Bridge, RSPP, MC e RLS, RSU, Filctem-Cgil.

(<sup>184</sup>) Si veda la nota 121.

(<sup>185</sup>) *Protocollo aziendale anti-contagio Covid-19* sottoscritto in data 27 aprile 2020 da Pelletterie Giancarlo, RSPP, MC e RSU, RLS, Filctem-Cgil.

(<sup>186</sup>) Si veda la nota 130.

(<sup>187</sup>) *Protocollo aziendale di regolamentazione delle misure per il contrasto ed il contenimento della diffusione del virus Covid-19 negli ambienti di lavoro* sottoscritto in data 25 marzo 2020 da Datori di lavoro delle singole aziende Carrefour, RLS, MC.

(<sup>188</sup>) *Protocollo di regolamentazione per il contrasto e il contenimento della diffusione del virus Covid-19 negli ambienti di lavoro* sottoscritto in data 15 marzo 2020 dal Datore di lavoro del Gruppo Mauro Saviola, RSPP, MC, RLS.

(<sup>189</sup>) Si veda la nota 172.

(<sup>190</sup>) *Protocollo condiviso di regolamentazione per il contrasto e il contenimento della diffusione del virus COVID 19 negli ambienti di lavoro* sottoscritto in data 8 aprile 2020 dal Datore di lavoro della Società Paultex, RLS, RSSP, MC.

(<sup>191</sup>) *Misure di prevenzione e protezione per il controllo del rischio da Sars-CoV-2 (Corona Virus) Circ. 22.02.2020-DPCM 11/03/2020* sottoscritte in data 19 maggio 2020 dal Datore di lavoro di Cisalfa Sport, RSPP, RLS, MC.

nunze <sup>(192)</sup>, sembra riconoscere non solo il carattere vincolante dei protocolli di sicurezza ma altresì il ruolo preliminare delle rappresentanze sindacali che devono essere coinvolte nella verifica e attuazione delle misure di sicurezza, onde evitare una condotta antisindacale ai sensi dell'art. 28 Stat. lav. per violazione dei protocolli condivisi di regolamentazione delle misure per il contrasto e il contenimento della diffusione del virus SARS-CoV-2 negli ambienti di lavoro.

## **8. Elenco dei protocolli condivisi (intersettoriali, settoriali, territoriali) e degli accordi/protocolli aziendali raccolti e analizzati**

### **8.1. Accordi e protocolli di livello nazionale intersettoriale**

- Protocollo condiviso di regolamentazione delle misure per il contrasto e il contenimento della diffusione del virus Covid-19 negli ambienti di lavoro, siglato il 14 marzo 2020 da Governo e parti sociali
- Protocollo condiviso di regolamentazione delle misure per il contrasto e il contenimento della diffusione del virus Covid-19 negli ambienti di lavoro, aggiornato al 24 aprile 2020 da Governo e parti sociali
- Protocollo di accordo per la prevenzione e la sicurezza dei dipendenti pubblici in ordine all'emergenza sanitaria da "Covid-19", sottoscritto il 3 aprile 2020 dal Ministero della pubblica amministrazione, Cgil, Cisl, Uil
- Protocollo di accordo per la prevenzione e la sicurezza dei dipendenti pubblici in ordine all'emergenza sanitaria da "Covid-19", sottoscritto l'8 aprile 2020 dal Ministero della pubblica amministrazione, CSE, Cida, Cosmed, Codirp

#### *Livello nazionale/ settoriale*

- Accordo quadro sull'emergenza Covid-19 per cinema (settore Spettacolo, informazione, telecomunicazione), sottoscritto il 27 febbraio 2020 da Anec (Associazione nazionale esercenti cinema), Slc-Cgil, Fistel-Cisl, Uilcom-Uil
- Avviso comune in relazione alle misure urgenti in materia di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica da Covid-19, sottoscritto il 2 marzo 2020 da Federchimica Confindustria, Farindustria, Filctem-Cgil, Femca-Cisl, Uiltec-Uil
- Avviso comune per fronteggiare l'emergenza determinata da Covid-19 sottoscritto il 5 marzo 2020 da Federmeccanica, Assistal, Fiom-Cgil, Fim-Cisl, Uilm-Uil
- Verbale riunione (settore Scuola privata), sottoscritto il 9 marzo 2020 da Aninsei Confindustria, FLC-Cgil, Cisl-Scuola, Uil-Scuola, Rua, Snals-Confsal
- Accordo quadro sull'emergenza Covid-19 per cinema (settore Spettacolo, informazione, telecomunicazione), sottoscritto il 10 marzo 2020 da Anec (Associazione nazionale esercenti cinema), Slc-Cgil, Fistel-Cisl, Uilcom-Uil
- Avviso comune sugli strumenti per la gestione della crisi derivante dalla diffusione del Covid-19, sottoscritto l'11 marzo 2020 da Federdistribuzione, Filcams-Cgil, Fisascat-Cisl, Uiltucs-Uil

---

<sup>(192)</sup> Trib. Treviso 2 luglio 2020, n. 2571.

- Secondo avviso comune relativo al D.P.C.M. 11 marzo 2020 e alle ulteriori misure in materia di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica da Covid-19, sottoscritto il 12 marzo 2020 da Federchimica Confindustria, Farmindustria, Filctem-Cgil, Femca-Cisl, Uiltec-Uil
- Avviso comune per la gestione dell'emergenza Covid-19 e l'adozione di protocolli anti contagio, sottoscritto il 13 marzo 2020 da Confindustria Energia, Filctem-Cgil, Femca-Cisl, Uiltec-Uil
- Protocollo di sicurezza anti contagi Covid-19, sottoscritto il 13 marzo 2020 da Conflavoro PMI, Fesica, Confsal
- Avviso congiunto relativo all'attuazione delle misure urgenti di contenimento dal contagio di Covid-19 (D.P.C.M. 11 marzo 2020) per il settore Vetro, sottoscritto il 14 marzo 2020 da Assovetro, Filctem-Cgil, Femca-Cisl, Uiltec-Uil
- Protocollo condiviso, *Misure di prevenzione, contrasto e contenimento della diffusione del virus Covid-19 nel settore bancario*, sottoscritto il 16 marzo 2020 da Abi, Fabi, First-Cisl, Fisac-Cgil, Uilca, Unisin Falcri-Silcea-Sinfub
- Protocollo condiviso di regolamentazione per il contenimento della diffusione del Covid-19 nei cantieri edili, sottoscritto il 19 marzo 2020 dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, Anas S.p.A., RFI, Ance, Feneal-Uil, Filca-Cisl, Fillea-Cgil
- Protocollo d'intesa, *Misure preventive anti-contagio COVID-19 – Indicazioni per la tutela della salute dei lavoratori negli ambienti di lavoro*, sottoscritto il 19 marzo 2020 da Utilitalia, Cisambiente, Legacoop Produzione e Servizi, Agci, Confcooperative Lavoro e Servizi, Fise Assoambiente, FP-Cgil, Fit-Cisl, Uiltrasporti, Fiadel
- Protocollo condiviso di regolamentazione per il contenimento della diffusione del Covid-19 nel settore Trasporto e logistica, sottoscritto il 20 marzo 2020 dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, Confindustria, Confetra, Confcooperative, Confrasperto, Confartigianato, Assoport, Assaeroporti, CNA-Fita, Aicai, Anita, Asstra, Anav, Agens, Confitarma, Assarmatori, Legacoop Produzione Servizi, Filt-Cgil, Fit-Cisl, Uiltrasporti
- Dichiarazione congiunta nell'ambito delle attività dell'Osservatorio nazionale (art. 7 CCNL), *Gestione emergenza sanitaria Covid-19*, sottoscritta il 20 marzo 2020 da Unic Concerie Italiane, Filctem-Cgil, Femca-Cisl, Uiltec-Uil
- Protocollo condiviso di regolamentazione delle misure per il contrasto e il contenimento della diffusione del virus Covid-19 negli ambienti di lavoro del settore Edile, *Linee Guida per il settore edile*, sottoscritto il 24 marzo 2020 da Ance, Aci-PL, Anaepa Confartigianato, CNA Costruzioni, Fiae Casartigiani, Clai Dipartimento Edilizia, Feneal-Uil, Filca-Cisl, Fillea-Cgil
- Protocollo condiviso sulle misure per la prevenzione, il contrasto e il contenimento della diffusione del virus Covid-19 negli ambienti di lavoro, sottoscritto in data 24 marzo 2020 da Ania, First-Cisl, Fisac-Cgil, FNA, Snfia, Uilca-Uil
- Protocollo condiviso, *Misure di prevenzione, contrasto e contenimento della diffusione del virus Covid-19 nella Categoria del Credito Cooperativo*, sottoscritto il 24 marzo 2020 da Federcasse, Fabi, First-Cisl, Fisac-Cgil, Sintra Ugl Credito, Uilca-Uil
- Protocollo per la prevenzione e la sicurezza dei lavoratori della sanità, dei servizi socio sanitari e socio assistenziali in ordine all'emergenza sanitaria da Covid-19, sottoscritto il 24 marzo 2020 (*addendum* al protocollo intersettoriale 14 marzo 2020)

- Accordo quadro 25 marzo 2020 sottoscritto da Uneba, FP-Cgil, FP-Cisl, FPL-Uil, Fisascat-Cisl, Uiltucs-Uil
- Accordo quadro per l'applicazione del *Protocollo di regolamentazione delle misure per il contrasto e il contenimento della diffusione virus Covid-19 negli ambienti di lavoro 14 marzo 2020*, sottoscritto il 26 marzo 2020 da Confcommercio, Filcams-Cgil, Fisascat-Cisl, Uiltucs-Uil
- Avviso comune per la gestione dell'emergenza Covid-19 e per l'adozione di misure preventive anti-contagio, sottoscritto il 27 marzo 2020 da Utilitalia, Anigas, Anfida, Assogas, Igas, Filctem-Cgil, Femca-Cisl, Uiltec-Uil
- Accordo quadro per l'applicazione del *Protocollo di regolamentazione delle misure per il contrasto e il contenimento della diffusione virus Covid-19 negli ambienti di lavoro 14 marzo 2020*, sottoscritto il 6 aprile 2020 da Confesercenti, Filcams-Cgil, Fisascat-Cisl, Uiltucs-Uil
- Protocollo nazionale per l'adozione nei luoghi di lavoro delle imprese ceramiche di misure preventive anti contagio idonee a garantire la ripresa in sicurezza dell'attività produttiva, sottoscritto il 10 aprile 2020 da Confindustria Ceramica, Filctem-Cgil, Femca-Cisl, Uiltec-Uil
- Protocollo condiviso del settore Moda, *Regolamentazione delle misure di contrasto e contenimento del contagio Covid-19 nelle imprese del settore moda*, sottoscritto il 15 aprile 2020 da Confindustria Moda, Assocalzaturifici, Assopellettieri, Sistema Moda Italia, Unic, Femca-Cisl, Filctem-Cgil, Uiltec-Uil
- Verbale di accordo (settore bancario) 16 aprile 2020 sottoscritto da Abi, Fabi, First-Cisl, Fisac-Cgil, Ulca, Unisin Falcri-Silcea-Sinfub
- Protocollo nazionale per l'adozione nei luoghi di lavoro delle imprese del settore Lapideo Industria di misure preventive anti contagio idonee a garantire la ripresa in sicurezza dell'attività produttiva, sottoscritto il 16 aprile 2020 da Confindustria Marmomacchine, Anepla, Fillea-Cgil, Filca-Cisl, Feneal-Uil
- Protocollo per l'attuazione delle misure precauzionali e di contrasto alla diffusione del contagio da Covid-19 negli ambienti di lavoro delle imprese nel settore conciaro, sottoscritto il 21 aprile 2020 da Unic Concerie Italiane, Filctem-Cgil, Femca-Cisl, Uiltec-Uil
- *Protocollo condiviso di regolamentazione delle misure per il contrasto e il contenimento della diffusione del virus Covid-19 nel settore del trasporto passeggeri – Fase 2 – maggio 2020*, bozza di lavoro del 22 aprile 2020 predisposta dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti
- Accordo nazionale di programma per l'adozione – nei luoghi di lavoro delle imprese del vetro – di misure preventive anti contagio, al fine di garantire la ripresa in sicurezza dell'attività produttiva, sottoscritto il 23 aprile 2020 da Assovetro, Filctem-Cgil, Femca-Cisl, Uiltec
- Protocollo per la prevenzione e la sicurezza dei lavoratori della c.d. sanità universitaria in ordine all'emergenza sanitaria da “Covid-19”, sottoscritto il 23 aprile 2020 dal Ministero dell'università e della ricerca, Ministero della salute, Cgil, Cisl, Uil, FLC-Cgil, Cisl Università, Uil Scuola Rua
- Protocollo condiviso di regolamentazione delle misure per il contrasto e il contenimento della diffusione del virus Covid-19 nei cantieri, sottoscritto il 24 aprile 2020 dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, Ministero del lavoro e delle

politiche sociali, Anci, Upi, Anas S.p.A., RFI, Ance, Alleanza delle cooperative, Feneal-Uil, Filca-Cisl, Fillea-Cgil

- Linee guida di regolamentazione delle misure per il contrasto e il contenimento della diffusione del virus Covid-19 atte a consentire la progressiva ripresa delle attività negli ambienti di lavoro che applicano il CCNL Industria del cemento, calce gesso e malte 29 maggio 2019, predisposte il 24 aprile 2020 da Aitec (Associazione italiana tecnico-economica cemento)
- Misure per gestire l'emergenza Covid-19 negli stabilimenti (imprese del cemento) e tornare così a produrre in sicurezza, sottoscritte il 24 aprile 2020 da Federbeton, Feneal-Uil, Filca-Cisl, Fillea-Cgil
- Linee guida per l'informazione agli utenti e le modalità organizzative per il contenimento della diffusione del Covid-19, sottoscritte il 27 aprile 2020 dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti
- Protocollo nazionale *Accoglienza Sicura – Prevenire la diffusione del virus SARS-CoV-2 nelle strutture turistico ricettive*, sottoscritto il 27 aprile 2020 da Associazione italiana Confindustria Alberghi, Federalberghi, Assohotel
- Accordo federale di regolamentazione delle misure per il contrasto e il contenimento della diffusione del virus Covid-19 nelle aziende metalmeccaniche e cooperative, sottoscritto il 27 aprile 2020 da Anpiti, Cidec, Confimprenditori, Unica, Aifes, Alim, Anap, Cepi (Federodontotecnica), Cisl Metalmeccanici, Cisl Terziario e Ciu
- Accordo interfederale di regolamentazione delle misure per il contrasto e il contenimento della diffusione del virus Covid-19 nelle aziende: commerciali, del terziario avanzato, studi professionali e agenzie di assicurazione, servizi ausiliari, del turismo, agenzie di viaggio e pubblici esercizi, sale bingo e gaming hall, terzo settore, enti senza scopo di lucro e sport, della vigilanza privata, investigazioni e servizi fiduciari, delle società ed enti di formazione e delle università telematiche, sottoscritto il 27 aprile 2020 da Anpiti, Cidec, Confimprenditori, Unica con Cisl Terziario, Ciu e Confedir (commercio), Anpiti, Cepi, Cidec, Confimprenditori, Unica con Cisl Terziario e Ciu (terziario avanzato), Anpiti, Cidec, Confimprenditori, Unica con Cisl Terziario (studi professionali e agenzie di assicurazione), Anpiti, Cidec, Confimprenditori, Unica con Cisl Terziario (servizi ausiliari), Anpiti, Cidec, Confimprenditori, Unica con Cisl Terziario (turismo, agenzie di viaggio e pubblici esercizi), Ascob, Anib, Anpiti con Cisl Terziario e Ciu (sale bingo e gaming hall), Fenalc, Opes, Anpiti, Cidec, Unica, Cepi, Confimprenditori con Cisl Terziario, Ciu e Confedir (terzo settore, enti senza scopo di lucro e sport), Anpiti, Cidec, Unica con Cisl Sinalv e Cisl Terziario (vigilanza privata, investigatori e servizi fiduciari), Aifes, Anpiti, Cidec con Cisl Terziario (società ed enti di formazione), Unipegaso-Mercatorum, Anpiti con Cisl Terziario (università telematiche)
- Protocollo condiviso, *Misure di prevenzione, contrasto e contenimento della diffusione del virus Covid-19 per garantire l'erogazione dei servizi del settore bancario ai sensi del DPCM 26 aprile 2020*, sottoscritto il 28 aprile 2020 da Abi, Fabi, First-Cisl, Fisac-Cgil, Uilca, Unisin Falcri-Silcea-Sinfub

- Documento condiviso (settore Università), *DPCM 26 aprile 2020 – Emergenza Epidemiologica da Covid-2019 – Fase 2*, sottoscritto il 28 aprile 2020 da FLC-Cgil, FSUR-Cisl-Settore Università, Uil Scuola Rua, Snals, FGU-Gilda
- Protocollo per l'attuazione delle misure precauzionali e di contrasto alla diffusione del contagio da Covid-19 negli ambienti di lavoro delle imprese nel settore conciario, sottoscritto il 1° maggio 2020 da UNIC Concerie Italiane, Filctem-Cgil, Femca-Cisl, Uiltec-Uil
- Protocollo condiviso del settore Moda, *Regolamentazione delle misure di contrasto e contenimento del contagio Covid-19 nelle imprese del settore moda*, sottoscritto il 2 maggio 2020 da Confindustria Moda, Assocalzaturifici, Assopellettieri, Sistema Moda Italia, Unic, Femca-Cisl, Filctem-Cgil, Uiltec-Uil
- Protocollo condiviso del credito cooperativo in tema di misure di prevenzione, contrasto e contenimento della diffusione del virus Covid-19 nella categoria del credito cooperativo ai sensi del D.C.P.M. 26 aprile 2020, sottoscritto il 7 maggio 2020 da Federcasse, Fabi, First-Cisl, Fisac-Cgil, Sintra Ugl Credito, Uilca-Uil
- Protocollo di sicurezza per le organizzazioni sportive affiliate ad Opes, sottoscritto a maggio 2020 da Opes (Organizzazione per l'educazione allo sport)
- Comunicato sindacale SARS-CoV-2, *Aggiornamento degli indirizzi per la salute e sicurezza nei luoghi di lavoro*, sottoscritto il 5 maggio 2020 da Fiom-Cgil
- Verbale di riunione, integrazione al protocollo condiviso 28 aprile 2020 recante *Misure di prevenzione, contrasto e contenimento della diffusione del virus Covid-19 per garantire l'erogazione dei servizi del settore bancario ai sensi del DPCM 26 aprile 2020*, sottoscritto il 12 maggio 2020 da Abi, Fabi, First-Cisl, Fisac-Cgil, Uilca, Unisin
- Protocollo condiviso, *Regolamentazione delle misure di contrasto e contenimento del contagio Covid-19 nelle imprese dei settori penne e articoli affini e spazzole e pennelli*, sottoscritto il 13 maggio 2020 da Assospazzole-Pennelli, Assoscrittura, Femca-Cisl, Filctem-Cgil, Uiltec-Uil
- Protocollo quadro di intesa, *Misure per il contrasto e il contenimento della diffusione del virus Covid-19, Gaming Hall Bingo*, sottoscritto il 14 maggio 2020 da Fipe-Confcommercio con le società Gruppo Milleuno, Operbingo Italia, HBG Entertainment, Bingo Baldo, Novomatic, Cirsa Retail, Filcams-Cgil, Fisascat-Cisl, Uiltucs-Uil
- Avviso comune per l'accordo quadro per la costituzione dei Comitati territoriali per il contrasto e il contenimento della diffusione virus Covid19 negli ambienti di lavoro delle aziende del settore Terziario, distribuzione e servizi, sottoscritto il 18 maggio 2020 da Confcommercio, Filcams-Cgil, Fisascat-Cisl, Uiltucs-Uil
- Protocollo d'intesa, *Linee operative per garantire il regolare svolgimento degli Esami conclusivi di Stato 2019/2020*, sottoscritto il 19 maggio 2020 dal MIUR e le OO.SS.
- Linee guida per la applicazione del protocollo condiviso di regolamentazione delle misure per il contrasto e il contenimento della diffusione del virus Covid-19 negli ambienti di lavoro, con specifico riferimento alle lavanderie industriali operanti nel settore turistico-alberghiero e della ristorazione, sottoscritte il 20 maggio 2020 da Assosistema, Femca-Cisl, Filctem-Cgil, Uiltec-Uil
- Avviso comune 22 maggio 2020 sottoscritto da Unionmeccanica Confapi, Fim-Cisl, Fiom-Cgil, Uilm-Uil

- Protocollo applicativo di sicurezza, *Misure per il contrasto e il contenimento della diffusione del Sars Cov-2 (Proposte elaborate dal gruppo di lavoro tecnico scientifico della Federazione Italiana Danza Sportiva in applicazione al DPCM del 17.05.2020 art. 1 lettera f) e delle Linee guida per l'attività sportiva di base e motoria in genere dell'Ufficio per lo Sport)*, sottoscritto il 24 maggio 2020 da Fids (Federazione italiana danza sportiva)
- Protocollo per la tutela dei lavoratori del settore cine-audiovisivo, sottoscritto il 27 maggio 2020 da Anica, Apa, Ape, CNA Cinema e Audiovisivo, Confartigianato Cineaudiovisivo, Slc-Cgil, Fistel-Cisl, Uilcom-Uil
- Verbale di riunione accordo quadro settore Vigilanza privata e servizi fiduciari, sottoscritto il 28 maggio 2020 da Assiv, Univ, Anivp, Legacoop Produzione e servizi, Confcooperative, Agci, Filcams-Cgil, Fisascat-Cisl, Uiltucs-Uil
- Protocollo condiviso per la regolamentazione delle misure per il contrasto e il contenimento della diffusione del virus Covid-19 negli ambienti e nei luoghi di lavoro e dei servizi pubblici della cultura, del turismo, dello sport e del tempo libero, sottoscritto l'8 giugno 2020 da Federculture, FP-Cgil, FP-Cisl, FPL-Uil, PA-Uil
- *Accordo Emergenza sanitaria nazionale Covid 19. Tutela del lavoro, della famiglia, delle fragilità*, sottoscritto il 9 giugno 2020 da Federcasse, Fabi First-Cisl, Fisac-Cisl, Sincra-Ugl, Uilca
- Accordo sull'intervento straordinario bilateralità turismo, sottoscritto il 9 giugno 2020 da Fipe, Federalberghi, Fiavet, Faita, Confcommercio, Filcams-Cgil, Fisascat-Cisl, Uiltucs-Uil
- Linee guida per l'emergenza sanitaria, sottoscritte il 15 giugno 2020 da Legacoop Produzione e Servizi, Confcooperative Lavoro e Servizi, Agci Produzione e Lavoro, Fim-Cisl, Fiom-Cgil, Uilm-Uil
- Accordo su attività di centro estivo come attività stagionale nel periodo di emergenza sanitaria Covid-19, sottoscritto il 15 giugno 2020 da Fism, Cisl Scuola, FLC-Cgil, Uil Scuola Rua, Snals-Confsal
- Linee guida per l'emergenza sanitaria, sottoscritte il 18 giugno 2020 da Federmeccanica, Assistal, Fim-Cisl, Fiom-Cgil, Uilm-Uil

## **8.2. Accordi e protocolli di livello territoriale**

- Regolamentazione operativa delle misure per il contrasto e il contenimento della diffusione negli ambienti di lavoro del Covid-19 – Misure attuative del Protocollo 14 marzo 2020, sottoscritte il 14 marzo 2020 da Associazione Industriale Bresciana, Cgil Brescia e Vallecamonica, Cisl Brescia, Uil Brescia
- Accordo per l'applicazione nella Regione Veneto del protocollo condiviso di regolamentazione delle misure per il contrasto e il contenimento della diffusione del virus Covid-19 negli ambienti di lavoro sottoscritto a Roma il 14 marzo 2020, sottoscritto il 14 marzo 2020 da Confindustria, Confapi, Confimi Industria, Confartigianato, CNA, Confcommercio, Confesercenti, Ance, Cgil, Cisl, Uil, Ugl Veneto
- Istruzione operativa per il controllo della diffusione del Covid-19 nel settore edile, sottoscritta il 19 marzo 2020 da Assessorato del Lavoro, della Famiglia e delle

- Politiche sociali della Regione Sicilia, Cgil Sicilia, Cisl Sicilia, Uil Sicilia, Ugl, Sicindustria, Confapi, Ance Sicilia
- Protocollo integrativo territoriale 20 aprile 2020, sottoscritto da Confindustria BG, Compagnia delle Opere, Confartigianato BG, Confini Apindustria BG, CNA BG, LIA (Liberi Imprenditori Associati), Unione Artigiani BG, Cgil BG, Cisl BG, Uil BG
  - Verbale di accordo 21 aprile 2020, sottoscritto da Confindustria Alto Adriatico, Cgil Pordenone, Cisl FVG, Uil Pordenone
  - Patto d'intesa per il contrasto e il contenimento del contagio Covid-19 nel distretto tessile-abbigliamento pratese, sottoscritto il 23 aprile 2020 da Confindustria Toscana Nord, Confartigianato Moda, CNA Federmoda, Filctem-Cgil, Femca-Cisl, Uiltec-Uil
  - Linee guida al protocollo sicurezza per il settore benessere, condivise il 30 aprile 2020 dalla Regione Emilia Romagna, CNA, Confartigianato, Cgil Emilia-Romagna, Cisl Emilia-Romagna, Uil Emilia-Romagna
  - Accordo sindacale per la sicurezza nei piccoli cantieri dell'Umbria, sottoscritto da Ance, Confartigianato, CNA, Filca-Cisl, Feneal-Uil, Fillea-Cgil (notizia del 2 maggio 2020)
  - Accordo interconfederale regionale per gli interventi straordinari legati all'emergenza Covid-19 Coronavirus nell'artigianato veneto, sottoscritto il 2 maggio 2020 da Confartigianato Imprese Veneto, CNA Veneto, Casartigiani Veneto, Cgil Veneto, Cisl Veneto, Uil Veneto
  - Comunicato di costituzione del Comitato territoriale settore edile rischio Covid-19 per la provincia di Taranto, sottoscritto il 6 maggio 2020 da Formedil CPT Taranto, Ance Taranto, Feneal-Uil Taranto, Filca-Cisl Taranto, Fillea-Cgil Taranto, Cassa Edile della Provincia Jonica
  - Protocollo per i test sierologici in azienda, sottoscritto il 7 maggio 2020 da Confindustria Romagna con l'assessorato regionale alla Sanità
  - Verbale d'intesa sulla gestione della sicurezza Covid-19 nell'artigianato dell'Emilia Romagna (e relativo accordo tra le parti sociali artigiane, Opra Emilia-Romagna e la Regione Emilia-Romagna per il contrasto e il contenimento del virus Covid-19 nei luoghi di lavoro artigiani), sottoscritto il 7 maggio 2020 dalle parti sociali dell'Emilia-Romagna Cgil, Cisl, Uil, CNA, Confartigianato, Casartigiani, Clai
  - Documento di costituzione dei Comitati provinciali per il sistema impresa artigianato del Piemonte, sottoscritto l'8 maggio 2020 da Confartigianato, CNA, Casartigiani, Cgil Piemonte, Cisl Piemonte, Uil Piemonte
  - Accordo regionale settore edile artigiano e PMI per la costituzione del Comitato Regionale Veneto edilizia artigiana e PMI emergenza Covid-19, sottoscritto il 12 maggio 2020 da Confartigianato Imprese, CNA, Casartigiani e Feneal-Uil, Filca-Cisl, Fillea-Cgil
  - Protocollo per la sicurezza delle attività portuali, predisposto il 14 maggio 2020 da ADSP Mare Adriatico centro-settentrionale in collaborazione con le istituzioni locali e le OO.SS. di settore
  - Protocollo per il contenimento del Covid-19 nella c.d. "Fase 2" per il Comune di Napoli, approvato il 15 maggio 2020 dalla Giunta e firmato dal Vicesindaco, in

collaborazione con dirigenti dell'amministrazione, le OO.SS. e i rappresentanti dei lavoratori

- Linee guida operative per la prevenzione, gestione, contrasto e controllo dell'emergenza Covid-19 nelle aziende agrituristiche che offrono il servizio di ospitalità L.R. n. 21/2011 – R.R. n. 6/2013, allegate al protocollo sicurezza promosso dalla Regione Marche e sottoscritto il 15 maggio 2020 da Asur e Anci Marche, Cgil Marche, Cisl Marche, Uil Marche, Confartigianato, CNA, Confapi, Confesercenti, Confcommercio, Clai, Casartigiani, Lega Cooperative, Confcooperative, Agci, Coldiretti, Cia, Confagricoltura, Copagri
- Linee guida operative per la prevenzione, gestione, contrasto e controllo dell'emergenza Covid-19 nelle strutture ricettive alberghiere, allegate al protocollo sicurezza promosso dalla Regione Marche e sottoscritto il 15 maggio 2020 da Asur e Anci Marche, Cgil Marche, Cisl Marche, Uil Marche, Confartigianato, CNA, Confapi, Confesercenti, Confcommercio, Clai, Casartigiani, Lega Cooperative, Confcooperative, Agci, Coldiretti, Cia, Confagricoltura, Copagri
- Misure integrative per la prevenzione del contagio da virus SARS-CoV-2 – Settore Commercio su aree pubbliche (mercati, fiere, posteggi isolati, commercio itinerante), allegato al protocollo sicurezza promosso dalla Regione Marche e sottoscritto il 15 maggio 2020 da Asur e Anci Marche, Cgil Marche, Cisl Marche, Uil Marche, Confartigianato, CNA, Confapi, Confesercenti, Confcommercio, Clai, Casartigiani, Lega Cooperative, Confcooperative, Agci, Coldiretti, Cia, Confagricoltura, Copagri
- Intesa regionale cantieri edili Toscana, sottoscritta il 20 maggio 2020 da Ance, CNA Costruzioni, Confartigianato Costruzioni, Confapi Aniem, Legacoop Produzione, Feneal-Uil, Filca-Cisl, Fillea-Cgil Toscana, Filca-Cisl, Servizi della Toscana
- Protocollo congiunto Musei Emilia-Romagna, sottoscritto il 22 maggio 2020 da Direzione regionale Musei Emilia-Romagna, FP-Cgil, FP-Cisl, PA-Uil
- Linee di indirizzo e criteri generali per l'individuazione delle misure concernenti la salute e sicurezza sul lavoro nella situazione di emergenza Covid-19 per il Comune di Milano, sottoscritte il 29 maggio 2020 da Comune di Milano, FP-Cgil, Cisl, FPL-Uil, CSA, RSU
- Accordo tra Regione Lazio, Anci Lazio, Upi Lazio e parti sindacali per l'esecuzione del protocollo d'intesa di cui alla d.G.R. 30 aprile 2020, n. 226, relativa all'estensione agli operatori di Polizia locale dell'indagine sulla sieroprevalenza di cui alla d.G.R. n. 209/2020, sottoscritto il 9 giugno 2020 da Regione Lazio, Anci Lazio, Upi Lazio, FP-Cgil Roma e Lazio, FP-Cisl Lazio, FPL-Uil Roma e Lazio
- Verbale di accordo per la costituzione del Comitato Covid-19 per i cantieri della Sardegna meridionale, sottoscritto il 15 giugno 2020 dalla sezione Costruttori edili di Confindustria Sardegna Meridionale, Ance Sardegna Meridionale, Feneal-Uil, Filca-Cisl, Fillea-Cgil delle Province di Cagliari e del sud-Sardegna
- Linee guida per la sicurezza del personale degli EE.LL. nella Fase 2 dell'emergenza Covid-19, sottoscritte il 17 giugno 2020 da Anci Lombarda, Unione Province Lombarde (UPL), FP-Cgil Lombardia, FP-Cisl Lombardia, FPL-Uil

### 8.3. Accordi e protocolli di livello aziendale

- Verbale di intesa (Osservatorio Emergenze ed Eventi Straordinari – Osservatorio Covid-19), siglato il 9 marzo 2020 da AXA Assicurazioni S.p.A. e le RSA
- Istruzione Operativa IO 18.2 “COVID-19”, sottoscritta il 13 marzo 2020 da Unistrat – Trattamenti termini dei metalli S.r.l.
- Verbale di accordo 14 marzo 2020, sottoscritto da Luxottica, Filctem-Cgil, Flaei-Cisl, Femca-Cisl, Uiltec-Uil
- Protocollo aziendale di regolamentazione delle misure per il contrasto e il contenimento della diffusione del virus Covid-19 negli ambienti di lavoro, sottoscritto il 15 marzo 2020 da Leonardo S.p.A., Fim-Cisl, Uilm-Uil, Fiom-Cgil
- Verbale di riunione 15 marzo 2020, sottoscritto da Thales, Fim-Cisl, Fiom-Cgil, Uilm-Uil
- Protocollo di regolamentazione per il contrasto e il contenimento della diffusione del virus Covid-19 negli ambienti di lavoro, sottoscritto il 15 marzo 2020 da Gruppo Mauro Saviola S.r.l., RSPP, Medico competente, RLS
- Verbale di accordo 16 marzo 2020, sottoscritto da Terna S.p.A., Filctem-Cgil, Flaei-Cisl, Femca-Cisl, Uiltec-Uil
- Protocollo di regolamentazione delle misure per il contrasto e il contenimento della diffusione del virus Covid-19 negli ambienti di lavoro, sottoscritto il 16 marzo 2020 da MBDA, Fim-Cisl, Uilm-Uil, Fiom-Cgil
- Verbale di accordo 16 marzo 2020, sottoscritto da Comifar Distribuzione S.p.A., Filcams-Cgil, Fisascat-Cisl, Uiltucs-Uil nazionali e territoriali
- Accordo 16 marzo 2020, sottoscritto da Tiger Flex S.r.l., RSU, Filctem-Cgil, RLS
- Verbale di accordo 17 marzo 2020, sottoscritto da Terna S.p.A., Filctem-Cgil, Femca-Cisl, Uiltec-Uil
- Accordo sindacale 18 marzo 2020, sottoscritto da Nuovo Pignone International S.r.l., Nuovo Pignone S.r.l., Nuovo Pignone Tecnologie S.r.l. e Aeroservice Technology Italy S.r.l., Fiom-Cgil, Fim-Cisl, Uilm-Uil
- Accordo 18 marzo 2020, sottoscritto da Liquigas S.p.A., Filctem-Cgil, Flaei-Cisl, Femca-Cisl, Uiltec-Uil
- Accordo 18 marzo 2020, sottoscritto da FCA N.V., Fim-Cisl, Uilm-Uil, Fismic, Uglm, AQCFR, Fiom-Cgil
- Accordo sindacale 18 marzo 2020 sottoscritto da Fendi, Confindustria Fermo, Filctem-Cgil, Femca-Cisl
- Accordo 18 marzo 2020, sottoscritto da MALV (Manufacture des Accessoires Louis Vuitton S.r.l.), RLS
- Protocollo di regolamentazione delle misure per il contrasto e il contenimento della diffusione del virus Covid-19 negli ambienti di lavoro, sottoscritto il 19 marzo 2020 da Hitachi S.p.A., Fim-Cisl, Uilm-Uil, Fiom-Cgil
- Accordo 19 marzo 2020, sottoscritto da Marelli Europe S.p.A., Marelli Automotive Lighting Italy S.p.A., Marelli Aftermarket Italy S.p.A., Marelli Suspension Systems Italy S.p.A. e le segreterie nazionali di Fim-Cisl, Uilm-Uil, Fismic, Uglm, AQCFR, Fiom-Cgil

- Protocollo condiviso 20 marzo 2020, sottoscritto da Caf Italia, Fiom-Cgil, Fim-Cisl, Uilm-Uil
- Accordo 22 marzo 2020, sottoscritto da CNH, Fiom-Cgil, Fim-Cisl, Uilm-Uil, Fismic-Confasal, Ugl Metalmeccanici, AQCFR
- Verbale di accordo 24 marzo 2020, siglato da A2A S.p.A., Unareti S.p.A., A2A Calore e Servizi S.r.l., A2A Gencogas S.p.A., A2A Energiefuture S.p.A., Filctem-Cgil, Flaei-Cisl, Femca-Cisl, Uiltec-Uil
- Comunicato di sottoscrizione dell'accordo Fase 2, sottoscritto il 24 marzo 2020 da Fim-Cisl, Fiom-Cgil, Uilm-Uil nazionali, coordinamento nazionale TAS Italia
- Verbale di accordo 24 marzo 2020, sottoscritto da Sogin S.p.A., Filctem-Cgil, Flaei-Cisl, Femca-Cisl, Uiltec-Uil
- Verbale di accordo 24 marzo 2020, sottoscritto da Sky Italia e Sky Italia Network Service, Slc-Cgil, Uilcom-Uil, Fistel-Cisl Sestu nazionali e territoriali, RSU delle sedi Milano e Roma
- Protocollo congiunto per la gestione dell'emergenza determinata della diffusione del virus Covid-19, sottoscritto il 25 marzo 2020 dal Gruppo Banco Desio S.p.A., Fabi, First-Cisl, Fisac-Cgil, Uilca-Uil, Unisin
- Verbale di accordo 25 marzo 2020, sottoscritto da Fincantieri S.p.A., Fim-Cisl, Uilm-Uil, Fiom-Cgil
- Protocollo aziendale di regolamentazione delle misure per il contrasto ed il contenimento della diffusione del virus Covid-19 negli ambienti di lavoro, sottoscritto il 25 marzo 2020 da Carrefour, RLS, Medico competente
- Verbale di accordo, *Protocollo aziendale di regolamentazione delle misure per il contrasto e il contenimento della diffusione del virus Covid-19 negli ambienti di lavoro*, sottoscritto il 26 marzo 2020 da Italgas S.p.A., Filctem-Cgil, Flaei-Cisl, Femca-Cisl, Uiltec-Uil
- Verbale di accordo 27 marzo 2020, sottoscritto da Enel Italia S.r.l., Enel Produzione S.p.A., Enel Green Power Italia, Filctem-Cgil, Flaei-Cisl, Femca-Cisl, Uiltec-Uil
- Accordo sindacale 27 marzo 2020, sottoscritto da Ikea Italia Retail S.r.l., Filcams-Cgil, Fisascat-Cisl, Uiltucs-Uil
- Verbale di accordo 30 marzo 2020, sottoscritto da Enel Italia S.r.l., Enel Produzione S.p.A., Enel Green Power Italia, Filctem-Cgil, Flaei-Cisl, Femca-Cisl, Uiltec-Uil
- Manuale per la gestione dell'emergenza da Covid-19, sottoscritto il 31 marzo 2020 da Luxottica S.p.A.
- Verbale di accordo 1° aprile 2020, sottoscritto da Nestlé Italiana S.p.A., Fai-Cisl, Flai-Cgil, Uila-Uil
- Verbale di incontro Comitato al livello nazionale, sottoscritto il 1° aprile 2020 da Italgas S.p.A., Filctem-Cgil, Flaei-Cisl, Femca-Cisl, Uiltec-Uil
- Verbale di accordo aziendale 1° aprile 2020, sottoscritto da Covisian S.p.A., Slc-Cgil, Fistel-Cisl, Uilcom-Uil, Ugl-Telecomunicazioni
- Protocollo condiviso di regolamentazione delle misure per il contrasto e il contenimento della diffusione del virus Covid-19, sottoscritto il 2 aprile 2020 da Metro C, Feneal-Uil Roma, Filca-Cisl Roma e Fillea-Cgil Roma
- Verbale di accordo 2 aprile 2020, sottoscritto da Edison S.p.A., Filctem-Cgil, Flaei-Cisl, Femca-Cisl, Uiltec-Uil

- Verbale di accordo 2 aprile 2020, sottoscritto da Terna S.p.A., Filctem-Cgil, Flaei-Cisl, Femca-Cisl, Uiltec-Uil
- Verbale di accordo 6 aprile 2020, sottoscritto da Tim S.p.A., Slc-Cgil, Fistel-Cisl, Uilcom-Uil, Ugl-Telecomunicazioni
- Verbale di accordo 8 aprile 2020, sottoscritto da Eni S.p.A., Filctem-Cgil, Femca-Cisl, Uiltec-Uil
- Verbale di accordo aziendale 8 aprile 2020, sottoscritto da ISA Safety, Fillea-Cgil, Feneal-Uil, Filca-Cisl, RSU
- Verbale di incontro 8 aprile 2020, sottoscritto da AC Boilers S.p.A., RSU, RLS
- Protocollo condiviso di regolamentazione per il contrasto e il contenimento della diffusione del virus COVID 19 negli ambienti di lavoro, sottoscritto l'8 aprile 2020 da Lanificio Paultex S.r.l., RLS, RSSP, Medico competente
- Verbale di accordo 9 aprile 2020, sottoscritto da Snam S.p.A., Filctem-Cgil, Femca-Cisl, Uiltec-Uil
- Protocollo aziendale di regolamentazione delle misure per il contrasto e il contenimento della diffusione del virus Covid-19 negli ambienti di lavoro, sottoscritto il 9 aprile 2020 da Gruppo Hera, Utilitalia, Filctem-Cgil, FP-Cgil, Femca-Cisl, Fit-Cisl, Flaei-Cisl, Uiltec-Uil, Ultrasporti, Fiadel
- Accordo 9 aprile 2020, sottoscritto da FCA, Fim-Cisl, Uilm-Uil, Fismic, Uglm, AQCFR, Fiom-Cgil
- Comunicato per accordo sottoscritto nella società IMA, sottoscritto il 9 aprile 2020 da Uilm-Uil Emilia-Romagna e Bologna
- Protocollo aziendale per la prevenzione del contagio da Covid-19 nei luoghi di lavoro, sottoscritto il 9 aprile 2020 da Italcementi
- Protocollo aziendale Isotta Fraschini Motori S.p.A. di regolamentazione delle misure per il contrasto e il contenimento della diffusione del virus Covid-19 negli ambienti di lavoro, sottoscritto il 9 aprile 2020 dal RSPP, Medico competente, PER, RLS, DOP
- Protocollo per la tutela delle lavoratrici e lavoratori dai rischi connessi alla trasmissione del virus Covid-19, sottoscritto il 10 aprile 2020 da Prenatal Group, Filcams-Cgil, Fisascat-Cisl, Uiltucs-Uil
- Protocollo di sicurezza per la gestione ed il contrasto alla diffusione Covid-19, sottoscritto il 14 aprile 2020 da Ferretti S.p.A. e le OO.SS.
- Protocollo interno di regolamentazione di misure per il contrasto e il contenimento della diffusione del virus Covid-19, sottoscritto il 14 aprile 2020 da Leo Shoes S.r.l., RLS, RSPP, Medico competente, Confindustria, Filctem-Cgil Lecce, Femca-Cisl Lecce, Uiltec-Uil Lecce
- Protocollo Covid-19, sottoscritto il 14 aprile 2020 da Electrolux Professional, RSU e RLS
- Accordo quadro sulle misure di sicurezza, siglato il 15 aprile 2020 da Gruppo Mirelli, Fim-Cisl, Uilm-Uil, Fismic Confsal, Uglm, AQCFR, Fiom-Cgil
- Accordo sindacale 15 aprile 2020, sottoscritto da Nuovo Pignone International S.r.l., Nuovo Pignone S.r.l., Nuovo Pignone Tecnologie S.r.l. e Aeroservice Technology Italy S.r.l., Fiom-Cgil, Fim-Cisl, Uilm-Uil
- Verbale di accordo 15 aprile 2020, sottoscritto da Tirreno Power, Filctem-Cgil, Flaei-Cisl, Uiltec-Uil

- Verbale di accordo 15 aprile 2020, sottoscritto da Carrefour, Filcams-Cgil, Fisascat-Cisl, Uiltucs-Uil
- Accordo 16 aprile 2020, sottoscritto da CNH, Fiom-Cgil, Fim-Cisl, Uilm-Uil, Fismic-Confsal, Ugl Metalmeccanici, AQCFR
- Comunicato *Call telefonica 15 aprile emergenza Coronavirus*, sottoscritto il 16 aprile 2020 da Fabi, First-Cisl, Fisac-Cgil, Uilca, Unisin
- Protocollo aziendale di regolamentazione delle misure per il contrasto e il contenimento della diffusione del COVID-19 negli ambienti di lavoro, siglato il 16 aprile 2020 da Unindustria Roma, segreterie nazionali di Fim-Cisl, Fiom-Cgil, Uilm-Uil, Fismic-Confsal, coordinamento delle RSU, RSPP, RLS
- Accordo 16 aprile 2020, sottoscritto da EP Produzione S.p.A., Fiume Santo S.p.A., EP Produzione Centrale Livorno Ferraris S.p.A., Ergosud S.p.A., Filctem-Cgil, Flaei-Cisl, Uiltec-Uil
- Protocollo condiviso di regolamentazione delle misure per il contrasto e il contenimento della diffusione del Covid-19 negli ambienti di lavoro, sottoscritto il 16 aprile 2020 da Tecnologie Diesel S.p.A. (TD), Centro Studi Componenti per Veicoli S.p.A. (CV), Fim-Cisl, Fiom-Cgil, Uilm-Uil, Uglm (TD), Fim-Cisl (CV)
- Protocollo di ripresa delle attività – Linee Guida, predisposte il 17 aprile 2020 da Piaggio & C. S.p.A.
- Accordo 17 aprile 2020, sottoscritto da Whirlpool Emea S.p.A., Fim-Cisl, Fiom-Cgil, Uilm-Uil, Ugl Metalmeccanici
- Verbale di accordo 17 aprile 2020, sottoscritto da Electrolux, SPM Drink System, Fim-Cisl, Fiom-Cgil, Uilm-Uil
- Verbale di accordo e accordo quadro Natuzzi per il protocollo di sicurezza per la gestione ed il contrasto alla diffusione Covid-19, sottoscritto il 17 aprile 2020 da Natuzzi S.p.A., Fillea-Cgil, Feneal-Uil, Filca-Cisl nazionali e regionali Puglia e Basilicata, Filcams-Cgil, Fisascat-Cisl, Uiltucs-Uil nazionali
- Accordo 18 aprile 2020, sottoscritto da Gruppo Gucci, RSU, Filctem-Cgil, Femca-Cisl, Confintesa, RLS
- Verbale di accordo 20 aprile 2020, sottoscritto da Sogin S.p.A., Nucleco S.p.A., Filctem-Cgil, Flaei-Cisl, Uiltec-Uil
- Protocollo per la tutela delle lavoratrici e lavoratori dai rischi connessi alla trasmissione del virus Covid-19 nelle librerie, sottoscritto il 21 aprile 2020 da Librerie Feltrinelli, Librerie delle Stazioni, Finlibri, FSR, Filcams-Cgil, Fisascat-Cisl, Uiltucs-Uil
- Linee Guida di sicurezza per emergenza Covid-19, sottoscritte il 22 aprile 2020 da Electrolux Professional S.p.A., SPM Drink System, Fim-Cisl, Fiom-Cgil, Uilm-Uil
- Protocollo aziendale di regolamentazione di misure per il contrasto e il contenimento della diffusione del virus Covid-19 negli ambienti di lavoro, sottoscritto il 22 aprile 2020 da Siram S.p.A., Assistal, Fim-Cisl, Fiom-Cgil, Uilm-Uil
- Protocollo misure sicurezza Covid-19 Alstom Italia, sottoscritto il 22 aprile 2020 da Alstom, Fim-Cisl, Fiom-Cgil, Uilm-Uil, Fismic-Confsal, Anqui
- Piano di intervento per implementare nell'ambiente di lavoro della società Azimut Benetti di Avigliana l'efficacia delle misure di contenimento adottate dal Governo per contrastare l'epidemia di Covid-19, sottoscritto il 23 aprile 2020 da Azimut Benetti Group, RLS, RSU

- Comunicato incontro Mediaset, sottoscritto il 24 aprile 2020 da Slc-Cgil, Fistel-Cisl, Uilcom-Uil
- Accordo sindacale 24 aprile 2020, sottoscritto da Effeuno, RSU, Filctem-Cgil
- Misure di prevenzione, contrasto e contenimento della diffusione del virus Covid-19 presso il Gruppo Banco BPM: rappresentazione delle iniziative intraprese, sottoscritte il 24 aprile 2020 da Gruppo Banco BPM
- Protocollo di sicurezza per la gestione ed il contrasto alla diffusione del Covid-19, sottoscritto il 27 aprile 2020 da Sapio S.r.l., Medico competente, RSU, RLS, Femca-Cisl, Filctem-Cgil, Uiltec-Uil
- Protocollo aziendale anti-contagio Covid-19, sottoscritto il 27 aprile 2020 da Pelletterie Giancarlo, RSPP, Medico competente, RSU, RLS, Filctem-Cgil
- Protocollo condiviso di regolamentazione delle misure per il contrasto e il contenimento della diffusione del virus Covid-19 negli ambienti di lavoro, sottoscritto il 27 aprile 2020 da Tivoli Group S.p.A., Filctem-Cgil, RSU, RLS, Medico competente, RSPP
- Verbale di accordo 27 aprile 2020, sottoscritto da Ferrovie dello Stato Italiane S.p.A., Filt-Cgil, Fit-Cisl, Ultrasporti, Ugl Ferrovieri, SLM Fast Confsal e Orsa Ferrovie
- Comunicato di ripartenza, sottoscritto il 28 aprile 2020 da Brembo S.p.A.
- Accordo 28 aprile 2020, sottoscritto da EP Produzione, Fiume Santo S.p.A., EP Produzione Centrale Livorno Ferraris S.p.A., Ergosud S.p.A., Filctem, Flaei-Cisl, Uiltec-Uil
- Protocollo di intesa *Misure per il contrasto e il contenimento della diffusione del virus Covid-19*, sottoscritto il 28 aprile 2020 da Tim S.p.A., Slc-Cgil, Fistel-Cisl, Uilcom-Uil, Ugl-Telecomunicazioni
- Accordo 28 aprile 2020, sottoscritto da Foppa Pedretti Technology S.r.l., Filca-Cisl, Fillea-Cgil
- Accordo 28 aprile 2020, sottoscritto da Valentino S.p.A., Filctem-Cgil, Femca-Cisl, Uiltec-Uil
- Protocollo di sicurezza, sottoscritto il 29 aprile 2020 da GA Operations, RSU, RLS
- Comunicato sindacale Terna, sottoscritto il 29 aprile 2020 da Filctem-Cgil, Flaei-Cisl, Femca-Cisl, Uiltec-Uil
- Accordo 29 aprile 2020, sottoscritto da The Bridge, RSPP, Medico competente, RLS, RSU, Filctem-Cgil
- Protocollo sindacale 29 aprile 2020, sottoscritto da Gruppo Luxottica, Filctem-Cgil, Flaei-Cisl, Femca-Cisl, Uiltec-Uil
- Comunicato 30 aprile 2020, sottoscritto da Prada S.p.A.
- Comunicato Enel Fase 2, sottoscritto il 30 aprile 2020 da Filctem-Cgil Flaei-Cisl, Uiltec-Uil
- Verbale di accordo 30 aprile 2020, sottoscritto da Edison S.p.A., Filctem-Cgil, Flaei-Cisl, Femca-Cisl, Uiltec-Uil
- Protocollo condiviso, *Misure per il contrasto e il contenimento della diffusione del Covid-19 nel post lockdown*, sottoscritto il 30 aprile 2020 dal Politecnico di Torino
- Verbale di accordo 30 aprile 2020, sottoscritto da Balmain Italia S.r.l., RSU, Filctem-Cgil

- Verbale di accordo 30 aprile 2020, sottoscritto da Engie Italia S.p.A., Fiom-Cgil, Filctem-Cgil, Fim-Cisl, Flaei-Cisl, Uilm-Uil, Uiltec-Uil, Comitato per la sicurezza
- Protocollo di sicurezza aziendale anti contagio Covid-19, sottoscritto a maggio 2020 da Pelletterie Happening, Medico competente, RSPP, RLS, RSU, Filctem-Cgil
- Comunicato riavvio attività dal 4 maggio, sottoscritto il 30 aprile 2020 da Pirelli S.p.A.
- Accordo 2 maggio 2020, sottoscritto da Gruppo Gucci, RSU, RLS, Filctem-Cgil, Femca-Cisl, Confintesa
- Accordo 2 maggio 2020, sottoscritto da Liquigas S.p.A., Femca-Cisl, Filctem-Cgil, Uiltec-Uil
- Verbale di riunione e di accordo 4 maggio 2020, sottoscritto da Gruppo Marzotto, Filctem-Cgil, Femca-Cisl, Uiltec-Uil
- Linee guida per la gestione dei cantieri nella fase 2 Covid-19, sottoscritte il 4 maggio 2020 da RFI S.p.A., Filt-Cgil, Fit-Cisl, Ultrasporti, Ugl Trasporti, SLM Fast Confsal, Orsa Ferrovie
- Verbale di accordo, *Misure di contrasto e contenimento della diffusione del SARS-Covid-2 negli ambienti di lavoro*, sottoscritto il 4 maggio 2020 da Eni S.p.A., Filctem-Cgil, Femca-Cisl, Uiltec-Uil
- Protocollo misure di contrasto e contenimento Covid-19, sottoscritto il 5 maggio 2020 da Pelletterie Bianchi e Nardi e RSSP, Medico competente, Preposto RSU, RLS
- Protocollo aziendale anti-contagio per il contrasto e il contenimento della diffusione del Covid-19, sottoscritto il 5 maggio 2020 da Celine Production, RSPP, Medico competente, RLS
- Comunicato sindacale Mercitalia Logistics, sottoscritto il 6 maggio 2020 da Filt-Cgil, Fit-Cisl, Ultrasporti, Ugl Ferrovieri, Fast-Confsal, Orsa Ferrovie
- Verbale *a latere*, sottoscritto il 6 maggio 2020 da Effeuno S.r.l., RSU, Filctem-Cgil
- Verbale di accordo quadro 6 maggio 2020, sottoscritto da Coin S.p.A., Filcams-Cgil, Fisascat-Cisl, Uiltucs-Uil
- Protocollo condiviso di regolamentazione delle misure per il contrasto e il contenimento della diffusione del virus Covid-19 negli ambienti di lavoro, sottoscritto il 6 maggio 2020 da ACI e le OO.SS.
- Verbale di accordo su misure per la gestione dell'emergenza Covid-19, sottoscritto il 7 maggio 2020 da Iren S.p.A., Filctem-Cgil, Femca-Cisl, Uiltec-Uil, Flaei-Cisl, FP-Cgil, Ultrasporti, Fit-Cisl Reti, Fiadel, RSU
- Comunicato sindacale Leonardo, sottoscritto il 9 maggio 2020 da Uilm-Uil nazionale
- Comunicato sindacale Rai, sottoscritto il 9 maggio 2020 dalle segreterie nazionali di Slc-Cgil, Fistel-Cisl, Uilcom-Uil, FNC-Ugl, Snater, Libersind-Confsal
- Appendice al verbale di intesa 9 aprile 2020, sottoscritta l'11 maggio 2020 da AXA, First-Cisl, Fisac-Cgil, FNA, Snfia, Uilca-Uil
- Verbale di accordo 11 maggio 2020, sottoscritto da Voihotels S.p.A., Filcams-Cgil, Fisascat-Cisl
- Verbale di accordo sindacale 12 maggio 2020, sottoscritto da Conbipel S.p.A., Filcams-Cgil, Fisascat-Cisl, Uiltucs-Uil

- Comunicato sindacale System House e System Data Center, sottoscritto il 12 maggio 2020 da Slc-Cgil, Fistel-Cisl, Uilcom-Uil, Ugl-Telecomunicazioni
- Comunicato Customer Care Tim, sottoscritto il 12 maggio 2020 da Slc-Cgil, Fistel-Cisl, Uilcom-Uil, Ugl-Telecomunicazioni
- Protocollo condiviso sulla regolamentazione delle misure per il contenimento e il contrasto al virus Covid 19 nell'ambiente di lavoro, sottoscritto il 13 maggio 2020 da Agenzia delle Entrate e le segreterie degli organi di coordinamento delle RSA delle OO.SS. Fabi, First-Cisl, Fisac-Cgil, Uilca-Uil assistite dalle rispettive segreterie nazionali
- Accordo *a latere*, sottoscritto il 13 maggio 2020 da Gruppo Amissima, First-Cisl, Fisac-Cgil, FNA, Snfia, Uilca-Uil
- Protocollo condiviso tra direzione aziendale Serravalle Energy S.r.l., OO.SS. regionali e RSU/RLS sulla sicurezza e salute nei luoghi di lavoro, *Regolamentazione per il contenimento ed il contrasto della diffusione del Covid-19*, sottoscritto il 14 maggio 2020 da Energy S.r.l., Medico competente, RSPP, Filctem-Cgil, Flaei-Cisl, Uiltec-Uil, RSU-RLS Cgil, RSU Flaei-Cisl
- Verbale di accordo 14 maggio 2020, sottoscritto da Gruppo Zurich Italia, First-Cisl, Fisac-Cgil, FNA, Snfia, Uilca-Uil
- Protocollo aziendale di regolamentazione delle misure per il contrasto e il contenimento della diffusione del virus Covid-19 negli ambienti di lavoro, sottoscritto il 14 maggio 2020 da Autoservizi Salemi
- Verbale costituzione Comitato aziendale Covid-19 per i servizi a carattere nazionale, sottoscritto il 15 maggio 2020 da Elior, Filt-Cgil, Fit-Cisl, Uiltrasporti, Ugl Ferrovieri, SLM Fast Confisal, Salpas Orsa
- *Misure di prevenzione e protezione per il controllo del rischio da Sars-CoV-2 (Coronavirus) Circ. 22.02.2020 – DPCM 11/03/2020*, sottoscritte il 19 maggio 2020 dal Datore di lavoro Cisalfa Sport, RSPP, RLS, Medico competente
- Comunicato coordinamento nazionale Comdata, sottoscritto il 20 maggio 2020 da Fistel-Cisl
- Comunicato aziendale 21 maggio 2020, sottoscritto da Luxottica S.p.A., Università degli Studi di Padova
- Comunicato sindacale Electrolux, sottoscritto il 22 maggio 2020 da Uilm-Uil nazionale
- Comunicato Banca Monte dei Paschi di Siena S.p.A., sottoscritto il 22 maggio 2020 da Fabi, First-Cisl, Fisac-Cgil, Uilca-Uil, Unisin
- Comunicato sindacale per la predisposizione dell'app in FCA, sottoscritto il 25 maggio 2020 da Fim-Cisl, Uilm-Uil, Fismic, Uglm, AQCFR, Fiom-Cgil
- Verbale di accordo 25 maggio 2020, sottoscritto da Credito Valtellinese S.p.A., Fabi, First-Cisl, Fisac-Cgil, Uilca-Uil, Unisin
- Comunicato stampa Fincantieri, sottoscritto il 27 maggio 2020 da Fim-Cisl, Fiom-Cgil, Uilm-Uil
- Nota interna unitaria, *Protocollo RAI emergenza Covid*, sottoscritta il 27 maggio 2020 da Slc-Cgil, Fistel-Cisl, Uilcom-Uil, FNC-Ugl, Snater, Libersind-Confisal
- Comunicato 28 maggio 2020, sottoscritto dai coordinamenti RSA Gruppo AXA Italia, First-Cisl, Fisac-Cgil, FNA, Snfia, Uilca-Uil

- Verbale di accordo 29 maggio 2020, sottoscritto da Comdata, Slc-Cgil, Fistel-Cisl, Uilcom-Uil
- Comunicato Tim, *Avvio test sierologici*, siglato il 1° giugno 2020 da RLS e CPTSS Tim Veneto di Fistel-Cisl, segreteria regionale Fistel-Cisl Veneto
- Accordo sulla distanza fisica di sicurezza nei locali aziendali per il contenimento dell'emergenza Covid-19, sottoscritto il 4 giugno 2020 da Reale Mutua di Assicurazioni, RSA di Fisac-Cgil, First-Cisl, Uila-Uil, FNA, Snfia
- Comunicato 5 giugno 2020, sottoscritto dalle segreterie di coordinamento Gruppo Unicredit, Fabi, First-Cisl, Fisac-Cgil, Uilca-Uil, Unisin
- Comunicato stampa Electrolux, sottoscritto l'8 giugno 2020 da Uilm-Uil nazionale
- Comunicato sindacale Fincantieri, sottoscritto il 9 giugno 2020 da Fim-Cisl, Fiom-Cgil, Uilm-Uil nazionali ed Esecutivo di coordinamento
- Verbale di accordo 9 giugno 2020, sottoscritto da Enel Italia, Filctem-Cgil, Flaici-Cisl, Uiltec-Uil
- Comunicato sindacale Allianz Bank, *Dalle buone pratiche su emergenza Covid.19 allo smart working e all'integrazione congedo straordinario – Gli ultimi accordi*, sottoscritto il 10 giugno 2020 da Fisac-Cgil, First-Cisl, Fabi
- Verbale di accordo 11 giugno 2020, sottoscritto da Ing Bank N.V., Fabi, First-Cisl, Fisac-Cgil, Uilca-Uil, Unisin
- Intesa programmatica *Lavoro agile e gestione dell'emergenza*, sottoscritta il 16 giugno 2020 da MPS e OO.SS.
- Comunicato sindacale FCA, sottoscritto il 19 giugno 2020 da Fim-Cisl, Fiom-Cgil, Uilm-Uil, Fismic-Confsal, Uglm, AQCFR
- Verbale di accordo 19 giugno 2020, sottoscritto da Gruppo Electrolux Italia, Fim-Cisl, Fiom-Cgil, Uilm-Uil
- Comunicato sindacale FCA, sottoscritto il 22 giugno 2020 da Fim-Cisl, Fiom-Cgil, Uilm-Uil, Fismic-Confsal, Uglm, AQCFR
- Comunicato sindacale Electrolux, *Integrato il Protocollo aziendale di sicurezza del 17 aprile 2020 con linee guida per l'esercizio in sicurezza dei diritti sindacali e con il protocollo per la somministrazione dei test sierologici*, sottoscritto il 22 giugno 2020 da Fiom-Cgil
- Verbale di accordo 23 giugno 2020, sottoscritto da Electrolux Professional S.p.A., SPM Drink System S.p.A., Fim-Cisl, Fiom-Cgil, Uilm-Uil

## Misure di contrasto al Covid-19, contrattazione collettiva e tutela della privacy

di Valerio Marini

**Abstract** – Le previsioni della normativa emergenziale di contenimento del Covid-19 emanate dal legislatore nei mesi scorsi, hanno impattato in modo significativo sui diversi aspetti della *privacy* dei cittadini. Questa breve ricerca propone una riflessione circa l' idoneità degli interventi di tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro – contenuti nelle diverse fonti dell'autonomia collettiva – nel regolamentare i delicati aspetti rilevanti per la riservatezza dei lavoratori. Il punto di osservazione di questo contributo è dunque quello di comprendere ed analizzare l'apporto del diritto delle relazioni industriali sui diversi profili di *privacy* trattati dalle diverse misure di contenimento e contrasto al Covid-19. I profondi mutamenti intercorsi in questi mesi pongono la necessità per istituzioni e parti sociali di iniziare a ragionare per il futuro in modo sistemico circa l'introduzione e alla successiva regolamentazione delle misure che impattano – direttamente o indirettamente – su quella che è la sfera della *privacy* dei prestatori di lavoro e sul trattamento dei dati ad essi relativi.

**Abstract** – The regulatory provisions aimed at containing the Covid-19 epidemic, issued by lawmakers in recent months, have had a significant impact on citizens' privacy. This brief research examines the suitability of interventions (including collective autonomy) to protect health and safety in the workplace that affect workers' privacy. The aim of this study is to understand and analyse the impact of industrial relations law on the different privacy cases/situations dealt with by the Covid-19 containment measures. The profound changes that have taken place in recent months have prompted institutions and the social partners/industrial relations actors to consider the introduction and regulation of measures that impact on workers' privacy and data management.

**Sommario:** 1. Introduzione. – 2. Le previsioni dei Protocolli Governo-Parti sociali in merito alla gestione dei diversi profili attinenti alla sfera della protezione dei dati personali. – 3. I Protocolli di settore: mero recepimento dei Protocolli siglati da Governo e Parti sociali? – 4. Protocolli aziendali: specifici interventi e ulteriori previsioni in materia di *privacy*. – 5. App e nuove tecnologie. – 6. Conclusioni. – 7. Elenco dei Protocolli nazionali e degli accordi di settore. – 8. Elenco degli accordi e dei Protocolli aziendali.

### 1. Introduzione

Le previsioni di contenimento del Covid-19 inserite all'interno dei diversi accordi e protocolli <sup>(1)</sup>, hanno riguardato – e riguarderanno anche nel prossimo futuro – l'introduzione di misure molto invasive, le quali impattano direttamente o indiretta-

---

<sup>(1)</sup> Si veda *supra* G. BENINCASA, M. TIRABOSCHI, *Covid-19: le problematiche di salute e sicurezza negli ambienti di lavoro tra protocolli condivisi e accordi aziendali*, in questo volume.

mente su quella che è la sfera della privacy dei prestatori di lavoro e sul trattamento dei dati ad essi relativi <sup>(2)</sup>.

Con specifico riferimento a tali profili, obiettivo di questo breve contributo è quello di osservare quali siano stati nel corso dell'emergenza sanitaria gli aspetti rilevanti per la tematica richiamata e, in particolare, quale ruolo abbia giocato la contrattazione collettiva nel gestirne la regolazione. A questo fine oggetto di specifico interesse è l'integrazione tra i diversi livelli di contrattazione, a partire dal Protocollo stipulato tra Governo e parti sociali il 14 marzo, sino ad arrivare ai Protocolli di settore e a quelli aziendali. In questa dimensione di analisi è, infatti, possibile inquadrare l'apporto fornito dal diritto delle relazioni industriali su questa materia e, più specificatamente, indagare se nei diversi livelli della contrattazione si siano adottate delle misure di semplice adempimento rispetto a quanto previsto dalle indicazioni sanitarie e normative scaturite dai Protocolli del 14 marzo e del 24 aprile, oppure se le relazioni industriali abbiano svolto un ruolo guida nella definizione delle concrete modalità di attuazione delle misure che hanno impattato sulla sfera di riservatezza dei lavoratori.

## **2. Le previsioni dei Protocolli Governo-Parti sociali in merito alla gestione dei diversi profili attinenti alla sfera della protezione dei dati personali**

Il documento fondamentale è costituito dal primo Protocollo, stipulato il 14 marzo 2020 tra Governo e Parti Sociali, con il quale sono stati regolati diversi aspetti concernenti il trattamento dei dati personali dei lavoratori.

Le prime misure oggetto di attenzione relativamente alla tutela della riservatezza sono quelle riguardanti le modalità di ingresso in azienda, quale ad esempio la possibilità di sottoporre i lavoratori alla misurazione della temperatura corporea.

Appare evidente che la predetta operazione costituisce trattamento di dati personali e, pertanto, il Protocollo detta una serie di suggerimenti, "preoccupandosi" di predisporre una sorta di *vademecum* finalizzato alla tutela dei dati personali e di particolari categorie di dati dei prestatori di lavoro.

Più nel dettaglio, il Protocollo, rinviando alle norme vigenti in materia di tutela della privacy, "suggerisce" <sup>(3)</sup> di non registrare il dato acquisito, fatta eccezione per il caso in cui la registrazione del superamento della temperatura massima consentita sia necessario per documentare le ragioni che hanno impedito l'accesso ai locali aziendali. Ulteriore "suggerimento" inserito nel Protocollo è quello di fornire l'informativa sul trattamento dei dati personali, anche oralmente, pur potendosi omettere le informazioni di cui l'interessato è già in possesso.

Per quanto riguarda la finalità del trattamento va indicata la prevenzione dal contagio da SARS-CoV-2, mentre la base giuridica è costituita dall'implementazione dei protocolli di sicurezza ai sensi dell'art. 1, n. 7, lett. *d*, del d.P.C.M. 11 marzo 2020;

---

<sup>(2)</sup> Sull'inquadramento dell'impatto della disciplina emergenziale sulla tutela della privacy dei lavoratori si veda *supra* E. DAGNINO, *Il sistema delle fonti alla prova della emergenza sanitaria: una prospettiva giuslavoristica e di relazioni industriali*, in questo volume.

<sup>(3)</sup> Il protocollo alla nota 1 utilizza proprio l'espressione "si suggerisce di" nella consapevolezza di muoversi su un terreno sdruciolevole governato da norme imperative.

per la durata dell'eventuale conservazione dei dati si può far riferimento al termine dello stato d'emergenza.

Il Protocollo si preoccupa anche di definire delle misure che siano in grado di proteggere i dati, in particolare individuando i soggetti preposti al trattamento dei dati e fornire loro le istruzioni necessarie. Si specifica inoltre che i dati sanitari raccolti possono essere trattati esclusivamente per finalità di prevenzione dal contagio da SARS-CoV-2 e dunque possono essere comunicati solo per specifiche previsioni normative (ad esempio in caso di richiesta da parte dell'Autorità sanitaria per la ricostruzione della catena degli eventuali «contatti stretti di un lavoratore risultato positivo al Covid-19»).

Ulteriore aspetto di attenzione è quello che riguarda la sorveglianza sanitaria, in quanto si prevede che in caso di isolamento momentaneo dovuto al superamento della soglia di temperatura prefissata, si debbano assicurare modalità tali da garantire la riservatezza e la dignità del lavoratore. Tali garanzie devono essere assicurate anche nel caso in cui il lavoratore comunichi all'ufficio del personale di aver avuto, al di fuori del contesto aziendale, contatti con soggetti risultati positivi al SARS-CoV-2, nonché nel caso di allontanamento del lavoratore che durante l'attività lavorativa sviluppi febbre e sintomi di infezione respiratoria e dei suoi colleghi. Ulteriore materia trattata nel Protocollo del 14 marzo è quella relativa al ruolo del medico competente e del Rappresentante dei lavoratori per la sicurezza (RLS). Al punto 12 vi è un esplicito riferimento alla tutela dei dati personali dei lavoratori stabilendosi che «il medico competente segnala all'azienda situazioni di particolare fragilità e patologie attuali o pregresse dei dipendenti e questa provvede alla loro tutela nel rispetto della privacy».

Un'altra ipotesi di trattamento dei dati all'interno del Protocollo è quella rinvenibile nella comunicazione di informazioni relative ad eventuali casi di contagio in azienda <sup>(4)</sup>. I Protocolli siglati a livello nazionale tra Governo e parti sociali stabiliscono, infatti, che, nel caso in cui una persona presente in azienda sviluppi dei sintomi potenzialmente riconducibili al Covid-19, deve essere immediatamente informato l'ufficio del personale e si deve procedere all'isolamento del soggetto in questione, in base alle disposizioni dell'autorità sanitaria, ed eventualmente all'isolamento anche delle altre persone potenziali contagiate; l'azienda, poi, dovrà collaborare con le Autorità sanitarie anche per ricostruire la catena dei potenziali contagi.

Le misure sin qui elencate hanno trovato conferma anche nel successivo Protocollo, quello siglato il 24 aprile 2020.

Vale la pena domandarsi se quest'ultimo Protocollo abbia inserito degli elementi di novità in materia di privacy rispetto a quanto previsto dal primo. Ebbene, va premesso che dall'inizio dell'emergenza epidemiologica i test sierologici e tamponi sono stati utilizzati dalle aziende come strumento di prevenzione del contagio nei luoghi di lavoro, ma nel Protocollo del 14 marzo nulla era previsto a tal riguardo; al contrario, in quello del 24 aprile si trova un richiamo <sup>(5)</sup>, sebbene generico, in quanto al

---

<sup>(4)</sup> A tal proposito si veda il punto 11 del *Protocollo condiviso di regolazione delle misure per il contrasto e il contenimento della diffusione del virus Covid-19 negli ambienti di lavoro*, 14 marzo 2020.

<sup>(5)</sup> A tal proposito si veda il punto 12 del *Protocollo condiviso di regolazione delle misure per il contrasto e il contenimento della diffusione del virus Covid-19 negli ambienti di lavoro*, 24 aprile 2020, e relative modifiche rispetto alle versioni precedenti.

punto 12 si autorizza il medico competente, in considerazione del suo ruolo nella valutazione dei rischi e nella sorveglianza sanitaria, a suggerire l'adozione di eventuali mezzi diagnostici qualora ritenuti utili al fine del contenimento della diffusione del virus e della salute dei lavoratori.

Il Protocollo del 24 aprile inoltre, va ad integrare quanto previsto dal precedente al punto 3 (modalità di accesso dei fornitori esterni), stabilendo che in «caso di lavoratori dipendenti da aziende terze che operano nello stesso sito produttivo (es. manutentori, fornitori, addetti alle pulizie o vigilanza) che risultassero positivi al tampone, l'appaltatore dovrà informare immediatamente il committente ed entrambi dovranno collaborare con l'autorità sanitaria fornendo elementi utili all'individuazione di eventuali contatti stretti» <sup>(6)</sup>.

Tutte le misure di prevenzione sopra descritte comportano il trattamento dei dati personali, tuttavia i Protocolli non specificano un particolare *modus operandi* nella gestione dei dati di una persona sintomatica (o sospetta tale) in azienda, bensì si limitano a dettare delle linee guida generiche, le quali, a loro volta, devono essere richiamate negli accordi aziendali e settoriali.

### **3. I Protocolli di settore: mero recepimento dei Protocolli siglati da Governo e Parti sociali?**

Risulta interessante chiedersi in questa sede come le parti sociali, attraverso i Protocolli e gli accordi di settore, si siano mosse in merito alla gestione dei dati personali, specie alla luce di quanto previsto nel Protocollo del 14 marzo ed in quello successivo del 24 aprile. Il Protocollo del settore penne <sup>(7)</sup>, articoli affini, spazzole e pennelli, siglato il 13 maggio da Assospazzole-Pennelli, Assoscrittura e Femca-Cisl, Filctem-Cgil, Uiltec-Uil, in aggiunta al richiamo rispetto a quanto contenuto dal Protocollo del 24 aprile in materia di privacy, ha previsto un allegato contenente l'informativa sul trattamento dei dati personali redatta ai sensi del regolamento UE n. 679/2016 (c.d. GDPR). Per le Relazioni Industriali, il profilo di originalità del suddetto Protocollo riguarda la "vidimazione" dell'informativa privacy in sede di confronto tra le Associazioni di categoria del settore e le organizzazioni sindacali nazionali. Anche i Protocolli del settore delle imprese ceramiche <sup>(8)</sup> del 10 aprile, del settore moda <sup>(9)</sup> del 15 aprile, l'accordo federale nelle Aziende Metalmeccaniche e Cooperative <sup>(10)</sup> del 27

---

<sup>(6)</sup> Punto 3 del *Protocollo condiviso di regolazione delle misure per il contrasto e il contenimento della diffusione del virus Covid-19 negli ambienti di lavoro*, 24 aprile 2020, cit., e rispettive modifiche rispetto alle versioni precedenti.

<sup>(7)</sup> Regolamentazione delle misure di contrasto e contenimento del contagio Covid-19 nelle imprese dei settori Penne e articoli affini, Spazzole e pennelli.

<sup>(8)</sup> Protocollo 10 aprile 2020 tra Confindustria Ceramica, Filctem-Cgil, Femca-Cisl, Uiltec-Uil per l'adozione nei luoghi di lavoro delle imprese ceramiche di misure preventive anti-contagio idonee a garantire la ripresa in sicurezza dell'attività produttiva.

<sup>(9)</sup> Protocollo 15 aprile 2020 tra Confindustria Moda, Assocalzaturifici, Assopellettieri, Sistema Moda Italia, Unic e Femca-Cisl, Filctem-Cgil, Uiltec-Uil, per la regolamentazione delle misure di contrasto e contenimento del contagio covid-19 nelle imprese del settore Moda.

<sup>(10)</sup> Accordo federale 27 aprile 2020 tra le associazioni datoriali Anpit, Cidec, Confimprenditori, Unica, Alfes, Alim, Anap, Cepi (Federodontotecnica) e le OO.SS. Cisl Metalmeccanici, Cisl Terziario e Ciu stipulanti il CCNL dei settori Metalmeccanico, Installazione d'impianti e Odontotecnici.

aprile e il Protocollo del settore dei cantieri <sup>(11)</sup> (quest'ultimo inserito tramite l'allegato 7 all'interno del d.P.C.M. 26 aprile 2020) hanno trattato il tema, recependo pedissequamente le linee guida dettate dai Protocolli Governo-parti sociali.

Al contrario, i Protocolli del settore vetro <sup>(12)</sup> siglato il 23 aprile, del settore bancario <sup>(13)</sup> del 28 aprile, quello del settore cine-audiovisivo <sup>(14)</sup> del 27 maggio, le linee guida del settore del cemento malte e gesso <sup>(15)</sup> del 24 aprile e il Protocollo del settore trasporto e logistica (allegato 8 nel d.P.C.M. 26 aprile 2020) <sup>(16)</sup>, non hanno previsto richiami diretti o indiretti alla tutela dei dati personali e al rispetto della privacy.

Concludendo la disamina, alla luce del quadro sinora tratteggiato si può affermare che gli accordi e i protocolli di settore sul tema qui richiamato si sono tendenzialmente adeguati rispetto alle linee guida dettate dai Protocolli siglati a livello nazionale tra Governo e parti sociali, non spingendosi a prevedere ulteriori novità in materia di dati personali.

#### **4. Protocolli aziendali: specifici interventi e ulteriori previsioni in materia di privacy**

Sin dal primo periodo emergenziale, le realtà produttive – attraverso la fonte pattizia degli accordi e dei Protocolli aziendali – hanno giocato un ruolo di primaria importanza in merito alla regolamentazione delle misure sanitarie <sup>(17)</sup>. Seppur le misure prevenzionistiche adottate dalle aziende siano grossomodo omogenee (misurazione della temperatura, test sierologici/tamponi), lo stesso non si può dire per quanto ri-

---

co del 14 maggio 2019 e cooperative esercenti attività nei settori Terziario e servizi, Facility Management, Lavorazioni meccaniche e lavori edili ausiliari del 24 febbraio 2015, per la regolamentazione delle misure di contrasto e contenimento della diffusione del virus Covid-19 nelle aziende metalmeccaniche e cooperative.

<sup>(11)</sup> Protocollo 26 aprile 2020, siglato da Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, Ministero del lavoro e delle politiche sociali, Anci, Upi, Anas S.p.A., RFI, Ance, Alleanza delle cooperative, Feneal-Uil, Filca-Cisl e Fillea-Cgil, per il contenimento della diffusione del Covid-19 nei cantieri.

<sup>(12)</sup> Accordo 23 aprile 2020 tra Assovetro e Filctem-Cgil, Femca-Cisl, Uiltec-Uil, riguardante le misure preventive anti-contagio, al fine di garantire la ripresa in sicurezza dell'attività produttiva nel settore del vetro.

<sup>(13)</sup> Accordo 28 aprile 2020 tra Abi e Fabi, First-Cisl, Fisac-Cgil, Uilca, Unisin Falcri-Silcea-Sinfub, per le misure di prevenzione, contrasto e contenimento della diffusione del Covid-19 per garantire l'erogazione dei servizi del settore bancario.

<sup>(14)</sup> Protocollo 27 maggio 2020 sottoscritto da Anica Apa Ape, CNA Cinema e audiovisivo, Confartigianato Cineaudiovisivo e Slc-Cgil, Fistel-Cisl, Uilcom-Uil, per la tutela dei lavoratori del settore cine-audiovisivo.

<sup>(15)</sup> Linee guida Aitec (Associazione italiana tecnica economica cemento) del 24 aprile 2020, di regolamentazione delle misure per il contrasto e il contenimento della diffusione del Covid-19 atte a consentire la progressiva ripresa delle attività negli ambienti di lavoro che applicano il CCNL 29 maggio 2019 Industria del cemento, calce gesso e malte.

<sup>(16)</sup> Protocollo 26 aprile 2020 siglato dal Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, Confindustria, Confetra, Confcooperative, Conftrasporto, Confartigianato, Assoport, Assaeroporti, CNA-Fita, Aicai, Anita, Asstra, Anav, Agens, Confitarma, Assarmatori, Legacoop Produzione Servizi e le OO.SS. Filt-Cgil, Fit-Cisl e Uiltrasporti, per il contenimento della diffusione del Covid-19 nel settore del trasporto e della logistica.

<sup>(17)</sup> Gli accordi analizzati ai fini del presente contributo sono riportati all'interno dell'elenco allegato in fondo al contributo.

guarda la modalità di trattamento e di gestione dei dati personali. Come si avrà modo di vedere, sono infatti diverse le realtà aziendali che si sono preoccupate di introdurre diverse misure di integrazione in materia di protezione dei dati personali rispetto a quanto sancito dalle linee guida dei Protocolli siglati tra Governo e parti sociali.

Un primo caso – di quelli osservati – è l'accordo siglato il 18 marzo in Nuovo Pignone <sup>(18)</sup>, società del gruppo Baker Hughes. Il profilo di originalità dell'accordo riguarda l'introduzione del questionario di autovalutazione c.d. *self-assessment* sulla propria condizione di salute come *conditio sine qua non* per accedere ai luoghi di lavoro. In questo accordo si è previsto che la raccolta delle informazioni sullo stato di salute dei lavoratori viene effettuata nel rispetto della normativa sulla privacy, limitando l'azione solo a quei dati necessari, adeguati e pertinenti rispetto alla prevenzione del contagio da SARS-CoV-2. Il summenzionato accordo è stato sostituito da un nuovo accordo datato 15 aprile <sup>(19)</sup>, il quale conferma la compilazione di un questionario di autovalutazione (*self-assessment employee*) per tutti i lavoratori dipendenti e per i visitatori in azienda viene previsto un questionario dedicato.

Ulteriore accordo caratterizzato da elementi di novità rispetto a quanto previsto dai Protocolli del 14 marzo e del 24 aprile è quello siglato in Edison il 30 aprile <sup>(20)</sup>, dove in materia di protezione dati un ruolo centrale è stato “assegnato” al Garante della privacy. Si è stabilito infatti che «la misurazione della temperatura, dovrà svolgersi nel rispetto delle norme a tutela della privacy, come applicate in relazione alla gestione dell'emergenza COVID-19 anche in base alle interpretazioni rese dal Garante della privacy, sulla base di adeguata informazione preventiva da diffondere a tutto il personale che accede al sito resa disponibile attraverso adeguati strumenti informativi (es: intranet aziendale, opuscoli, cartellonistica)».

Anche nell'accordo FCA del 9 aprile <sup>(21)</sup> si intravedono elementi che vanno ad integrare e ad innovare quanto sancito dai Protocolli nazionali in quanto si prevede che «al fine di garantire la misurazione della temperatura corporea a tutte le persone che entrano nei locali aziendali e gestire i risultati sono adottate diverse tecnologie di rilevamento atte a garantire un corretto flusso di accesso nel rispetto della sicurezza e della privacy delle persone».

---

<sup>(18)</sup> Accordo 18 marzo 2020 tra Nuovo Pignone International S.r.l., Nuovo Pignone S.r.l., Nuovo Pignone Tecnologie S.r.l. e Aeroservice Technology Italy S.r.l. e i coordinatori nazionali delle società del gruppo Nuovo Pignone e di Aeroservice Technology Italy S.r.l. per la Fim-Cisl, la Fiom-Cgil e la Uilm-Uil, in merito alle misure di prevenzione e contrasto al Covid-19.

<sup>(19)</sup> Accordo 15 aprile 2020 tra Nuovo Pignone International S.r.l., Nuovo Pignone S.r.l., Nuovo Pignone Tecnologie S.r.l. e Aeroservice Technology Italy S.r.l. e i coordinatori nazionali delle società del gruppo Nuovo Pignone e di Aeroservice Technology Italy S.r.l. per la Fim-Cisl, la Fiom-Cgil e la Uilm-Uil, sulle linee guida per la regolamentazione condivisa delle misure atte a consentire il proseguimento delle attività di lavoro e in vista della ripresa.

<sup>(20)</sup> Accordo 30 aprile 2020 tra Edison S.p.A. e le segreterie nazionali delle OO.SS. del settore Energia Filctem-Cgil, Flaei-Cisl, Femca-Cisl, Uiltec-Uil, per la prevenzione igienico-sanitaria dei siti al fine di consentire la graduale ripresa delle attività lavorative.

<sup>(21)</sup> Accordo 9 aprile 2020, tra FCA e le OO.SS. nazionali Fim-Cisl, Uilm-Uil, Fismic, Uglm, AQCFR, Fiom-Cgil, per la progressiva ripresa dell'attività lavorativa.

Allo stesso modo, un interessante menzione con riguardo alla protezione dati è presente nel medesimo accordo FCA del 9 aprile e in quello di CNHI del 16 aprile <sup>(22)</sup>, entrambi prevedono che in caso di divieto di ingresso al personale esterno a seguito di temperatura superiore a 37,5°C, l'interessato può richiedere una dichiarazione per giustificare alla propria organizzazione i motivi del mancato accesso al sito, questa viene predisposta dal personale di sorveglianza, che rilascia contestualmente alla persona l'informativa privacy, così come stabilito dai Protocolli Governo-parti sociali. Risulta qui interessante il fatto che gli attori della rappresentanza collettiva si sono interessati anche del trattamento di soggetti terzi che hanno accesso ai siti aziendali. Con riguardo all'informativa, ulteriore profilo di originalità rispetto a quanto contenuto dalle linee guida dei Protocolli del 14 marzo e del 24 aprile, è fornito dagli attori dell'autonomia collettiva, che, in sede di confronto in diverse realtà produttive <sup>(23)</sup>, si sono premurati di allegare all'accordo o al protocollo l'informativa privacy ai sensi del regolamento UE n. 679/2016 (c.d. GDPR) per tutti coloro che accedono alla sede aziendale in merito al trattamento dei dati personali.

Allo stesso tempo, continuando la disamina dell'intervento della fonte aziendale in merito all'informativa privacy, sono diverse <sup>(24)</sup> le aziende che hanno previsto la consegna della stessa ai dipendenti e che hanno richiamato esplicitamente il rispetto delle disposizioni in materia di trattamento dei dati personali GDPR, senza tuttavia prevedere un allegato a tal proposito.

Ulteriore accordo analizzato che presenta delle novità è quello della Maison Valentino del 28 aprile <sup>(25)</sup>. In materia di dati personali, l'accordo prevede l'obbligo da parte dei dipendenti di misurarsi la temperatura corporea prima di lasciare il proprio domicilio e annotare su un apposito modulo (allegato 4 dell'accordo) ora e valore della misurazione ed esibire all'addetto alla misurazione in azienda il documento autocertificativo, se richiesto. L'accordo prevede infine che una apposita «informativa rela-

---

<sup>(22)</sup> Accordo 16 aprile 2020 tra CNHI, Fim-Cisl, Fiom-Cgil, Uilm-Uil, sulle linee guida di sicurezza contro la diffusione di Covid-19.

<sup>(23)</sup> Protocollo 19 marzo 2020, successivamente aggiornato il 24 e il 27 aprile 2020, tra Pelletterie Giancarlo, la RSU Filctem-Cgil, RLS, RSPP, Medico competente, sulle misure anti-contagio da Covid-19; protocollo 30 aprile 2020 tra Balmain Paris e la RSU aziendale Filctem-Cgil, per definire le modalità di accesso e di svolgimento dell'attività lavorativa per tutta la durata dell'emergenza sanitaria; accordo 2 maggio 2020 tra Guccio Gucci S.p.A., Gucci Logistica S.p.A., GCommerce Europe S.p.A., GGW Italia S.r.l., GJP S.r.l., GT S.r.l., GPA S.r.l., Garpe S.r.l., Pelletteria Alessandra S.r.l e la RSU assistita dalle OO.SS. Filctem-Cgil, Femca-Cisl, Confintesa e RLS per la tutela della salute nei luoghi di lavoro e la regolamentazione delle modalità di accesso e di svolgimento dell'attività lavorativa; protocollo 28 aprile 2020 tra Maison Valentino e le OO.SS nazionali Filctem-Cgil, Femca-Cisl, Uiltec-Uil, per la prosecuzione delle attività produttive e il rafforzamento delle misure di sicurezza.

<sup>(24)</sup> Accordo 17 aprile 2020 tra Piaggio, Fim-Cisl, Fiom-Cgil, Uilm-Uil, sulla ripresa delle attività; accordo 17 aprile 2020 tra Natuzzi S.p.A. e le OO.SS. nazionali e regionali di Puglia e Basilicata Feneal-Uil, Filca-Cisl, Fillea-Cgil, Filcams-Cgil, Fisascat-Cisl, Uiltucs-Uil, per la gestione ed il contrasto alla diffusione del Covid-19; protocollo 27 aprile 2020 tra GA Operations e i RLS/RSU, sulla regolamentazione delle misure per il contrasto e il contenimento della diffusione del Covid-19 negli ambienti di lavoro; protocollo 29 aprile 2020 tra The Bridge S.p.A. e la RSU aziendale Filctem-Cgil, il RLS, RSPP, Medico competente, per il contrasto e il contenimento della diffusione del Covid-19 negli ambienti di lavoro.

<sup>(25)</sup> Protocollo 28 aprile 2020, tra Maison Valentino e le OO.SS nazionali Filctem-Cgil, Femca-Cisl, Uiltec-Uil, per la prosecuzione delle attività produttive e il rafforzamento delle misure di sicurezza.

tiva al trattamento dei dati personali» sarà affissa all'ingresso di ogni società per consentirne l'immediata consultazione da parte dei dipendenti.

Non tutti gli accordi aziendali hanno previsto delle specifiche misure aggiuntive in materia di gestione e di trattamento dei dati personali dei soggetti interessati. Sempre con specifico riguardo alla misurazione della temperatura corporea, si è potuto osservare come alcuni degli accordi aziendali sul punto abbiano recepito e riportato in modo pedissequo quanto previsto dal protocollo del 14 marzo per quel che riguarda sia l'informazione, sia la modalità di ingresso in azienda <sup>(26)</sup>.

A seguire le linee guida del Protocollo del 14 marzo e del 24 aprile in materia di protezione dei dati sono l'accordo Whirlpool del 17 aprile <sup>(27)</sup> nel quale si stabilisce che prima della misurazione della temperatura dovrà essere consegnato un foglio informativo sulla tutela della privacy, quello in Ferragamo del 20 aprile <sup>(28)</sup> nel quale si legge che «il controllo della temperatura viene effettuato dopo compilazione di apposita autodichiarazione e modulistica predisposta ai fini privacy» e quello del Politecnico di Torino del 30 aprile <sup>(29)</sup> e di Alstom del 21 aprile <sup>(30)</sup> i quali prevedono entrambi che la rilevazione della temperatura corporea avverrà, senza registrazione del dato, ai sensi della disciplina sulla privacy vigente.

Anche l'accordo Azimut Benetti del 23 aprile <sup>(31)</sup> recepisce le linee guida dei Protocolli Governo-parti sociali in quanto stabilisce la possibilità – qualora una persona registri una temperatura superiore ai 37,5°C – di registrare il nominativo secondo le regole previste dalla normativa sulla privacy vigente.

Infine, in alcune aziende <sup>(32)</sup>, in merito alle misure sanitarie adottate non si sono previsti degli espliciti richiami alla tutela della sfera di riservatezza dei lavoratori e alle modalità di trattamento dei dati personali.

---

<sup>(26)</sup> A copiare pedissequamente quanto contenuto dai protocolli 14 marzo 2020 e 24 aprile 2020 sono il protocollo 8 aprile 2020 di Paultex, di regolamentazione per il contrasto e il contenimento della diffusione del Covid-19 negli ambienti di lavoro, il protocollo 16 aprile 2020 tra Sogin, Filctem-Cgil, Flaei-Cisl e Uiltec-Uil, per il contenimento della diffusione del Covid-19, e il protocollo 15 marzo 2020 del Gruppo Saviola, sottoscritto con il coinvolgimento del RSPP e del RLS, per il contrasto e il contenimento del Covid-19 negli ambienti di lavoro.

<sup>(27)</sup> Accordo 17 aprile 2020 tra Whirlpool EMEA S.p.A., anche per le sue consociate Whirlpool Italia S.r.l. e Whirlpool R&D S.r.l, e le OO.SS. nazionali Fim-Cisl, Fiom-Cgil, Uilm-Uil, Ugl Metalmeccanici sulle linee guida di sicurezza contro la diffusione del Covid-19.

<sup>(28)</sup> Protocollo 20 aprile 2020, condiviso da Ferragamo con le RSU e RLS, riguardante la ripresa delle attività produttive presso il sito di Osmannoro.

<sup>(29)</sup> Protocollo 30 aprile 2020 del Politecnico di Torino, sulle misure per il contrasto e il contenimento della diffusione del Covid 19 nel post lockdown.

<sup>(30)</sup> Protocollo aziendale 21 aprile 2020 tra Alstom Italia e Fim-Cisl, Fiom-Cgil, Uilm-Uil, sulla prevenzione e il contrasto al Covid-19.

<sup>(31)</sup> Accordo 23 aprile 2020 tra Azimut Benetti e le rappresentanze sindacali, per l'implementazione delle misure di contenimento adottate dal Governo per contrastare l'epidemia di Covid-19.

<sup>(32)</sup> Per una più approfondita analisi si veda: accordo 15 aprile 2020 tra Marelli Europe S.p.A., Marelli Automotive Lighting Italy S.p.A., Marelli Aftermarket Italy S.p.A., Marelli Suspension Systems Italy S.p.A. e le segreterie nazionali delle OO.SS. Fim-Cisl, Uilm-Uil, Fismic Confasal, Ugml, AQCFR e Fiom-Cgil, in merito alle misure di sicurezza; accordo 15 aprile 2020 tra Tirreno Power, Filctem-Cgil, Flaei-Cisl, Uiltec-Uil, sull'organizzazione del lavoro e le misure di sicurezza; protocollo 16 aprile 2020 tra Ferretti Group e le OO.SS. nazionali Feneal-Uil, Filca-Cisl, Fillea-Cgil, sulla prevenzione e il contrasto al Covid-19; protocollo aziendale 19 maggio 2020 sottoscritto in Cisalfa

Come detto nel periodo introduttivo, ulteriore misura di contrasto del contagio utilizzata dalle aziende – unitamente alla misurazione della temperatura corporea – è quella relativa all'utilizzo di test sierologici e/o tamponi come strumento di prevenzione nei luoghi di lavoro. Nello specifico, occorre rilevare che prima dell'intervento del Garante della privacy<sup>(33)</sup>, si era avviato un dibattito e alcune sperimentazioni<sup>(34)</sup> da parte di diverse aziende, in merito all'utilizzo dei test sierologici.

Su ciò che ha riguardato la sorveglianza sanitaria e il conseguente impatto sulla sfera di riservatezza dei lavoratori, la gestione dei casi di fragilità, il diritto delle relazioni industriali ha seguito le linee dettate dai Protocolli Governo-Parti sociali. La mancanza di approfondimenti degli accordi aziendali in merito alla sorveglianza sanitaria e al medico competente è da rinvenire nella già esaustività delle misure adottate in materia di privacy relativa al personale sanitario competente.

## 5. App e nuove tecnologie

Uno strumento potenzialmente destinato ad avere un ruolo di primo piano nella fase post-emergenziale sono le applicazioni (c.d. “app”) che avranno la funzione di fornire informazioni, verificare le distanze tra i lavoratori, registrare i contratti o, eventualmente, tracciare le persone contagiate dal virus all'interno dei luoghi di lavoro e non. In attesa di ulteriori sviluppi in merito al monitoraggio digitale su scala nazionale varato dal Governo, molte aziende hanno proceduto autonomamente, al fine di conciliare la tutela della salute dei lavoratori con la necessità di non interrompere la produzione. In questo scenario, il bilanciamento tra i diritti individuali alla dignità e alla riservatezza e le esigenze della collettività diventa più delicato, poiché riguarda anche la sfera dei rapporti tra azienda e lavoratori su cui incide, oltre alla disciplina inerente alla protezione dei dati personali, l'art. 4 Stat. lav. in materia di controlli a distanza sull'attività dei lavoratori. A tal riguardo, si è potuto osservare come il diritto-

---

Sport con il coinvolgimento del RSPP e del RLS, RSPP, RLS, Medico competente, in merito alle misure di prevenzione e contrasto al Covid-19.

<sup>(33)</sup> Per un'analisi più approfondita sul tema si veda *Covid-19, test sierologici sul posto di lavoro: i chiarimenti del Garante privacy*, 14 maggio 2020.

<sup>(34)</sup> L'accordo 16 aprile 2020 tra CNHI, Fim-Cisl, Fiom-Cgil, Uilm-Uil ha introdotto la *possibilità di partecipare a una sperimentazione a Bolzano di test sierologici, previo incontro di verifica in sede locale*; L'accordo 15 aprile 2020 tra Tirreno Power, Filctem-Cgil, Flaei-Cisl, Uiltec-Uil prevede l'attuazione, qualora disponibile, dell'esecuzione di tamponi e/o di test sierologici; l'accordo Ansaldo Energia 20 aprile 2020 prevede l'utilizzo di *test sierologici su base volontaria* nel rispetto della *privacy* e con il coinvolgimento dell'Ospedale San Martino; in Electrolux il 17 aprile 2020 è stato siglato insieme a Fim-Cisl, Fiom-Cgil e Uilm-Uil un accordo che, tra le altre cose, prevede l'adesione dell'azienda ad un *progetto di ricerca con riguardo alla somministrazione contemporanea su base volontaria di Test rapidi da siero/sangue per la ricerca di anticorpi IgG/IgM specifici per SARS Cov2 e di Test molecolare da SWAB oro/naso faringei per l'identificazione di RNA virale*. Successivamente, nell'addendum 1 dell'accordo 22 giugno 2020 si legge che l'azienda ha deciso di rendere disponibile gratuitamente al proprio personale e su base volontaria l'accesso ai test sierologici e dove previsto molecolari nel rispetto dei protocolli previsti in ogni singola Regione. Inoltre, si specifica che la somministrazione dei test e la seguente gestione degli esiti avverrà esclusivamente su base volontaria mediante il coinvolgimento del medico competente e nel rispetto della normativa sulla *privacy*. A ciò, si aggiunge la previsione relativa alla sottoscrizione del consenso informato per coloro i quali sono interessati ad effettuare il test sierologico e/o dove previsto quello molecolare.

to delle Relazioni Industriali abbia anticipato il legislatore nazionale; alcune realtà produttive adottando le c.d. app e strumenti tecnologici ad hoc si sono, infatti, preoccupate di prevedere seppur in modo generico e non specifico dei richiami alla tutela della privacy dei lavoratori.

Con riguardo agli accordi aziendali, un primo caso osservato è quello di ISA S.p.A. <sup>(35)</sup>, leader nella produzione e nella distribuzione di mondo vetrine refrigerate e arredamenti per locali pubblici. Attraverso un accordo siglato con le organizzazioni sindacali l'8 aprile, viene valutata la possibilità di definire un sistema per limitare (e monitorare in tempo reale) il contatto ravvicinato durante l'attività lavorativa e potenziali rischi di contagio tra i lavoratori (nel rispetto delle normative di privacy). Nell'accordo viene specificato che non verranno registrati movimenti e nominativi, e che l'accesso alle informazioni è possibile solo in caso di necessità e ad uso esclusivo del Responsabile del servizio di prevenzione e protezione (RSPP) e del Rappresentante dei lavoratori per la sicurezza/Rappresentanze Sindacali Unitarie (RLS/RSU). Si precisa inoltre che il sistema viene utilizzato, per tutelare la sicurezza del personale ed è temporaneo e limitato alla durata del fenomeno epidemico.

Un percorso che ha riguardato le applicazioni di tracciamento è stato fatto in Electrolux. L'accordo del 17 aprile riguardante le linee guida sulle misure di sicurezza <sup>(36)</sup>, ha previsto l'avvio di un confronto volto a sperimentare l'utilizzo di una applicazione multimediale AWMS-Covid-19 utile a calcolare l'indice di rischio al contagio del singolo dipendente che su base volontaria decide di aderirvi, calcolato sulla base degli spostamenti; tale indice viene calcolato sulla base degli input relativi agli spostamenti degli stessi dipendenti che vi aderiscono sia interni (attraverso il collegamento con la piattaforma digitale di gestione della manodopera AWMS – *Advanced Workforce Management System* – c.d. “*Smart Assembly*”), che esterni (attraverso inserimento volontario su smartphone).

In questo scenario, presentano dei profili di originalità le sperimentazioni di Luxottica per un nuovo modello di gestione della Fase 2 e di prevenzione nelle sue sedi di lavoro, effettuate sotto il patrocinio scientifico del Dipartimento di Medicina molecolare dell'Università di Padova e del Laboratorio di Microbiologia e Virologia Università/Azienda Ospedale di Padova diretti dal Prof. Andrea Crisanti. All'interno del comunicato Luxottica-Università di Padova del 21 maggio si legge che «in parallelo, azienda e Università stanno mettendo a punto un nuovo sistema digitale per mappare dinamicamente il livello di esposizione al rischio di contagio di ogni singolo dipendente. Lo strumento permetterà a regime di intervenire sul personale Luxottica con tamponi mirati, o “intelligenti”, perché eseguiti con la giusta frequenza e indirizzati alle situazioni più significative nell'ambito del processo di sorveglianza attiva» <sup>(37)</sup>. Il sistema verrà gestito nel rispetto della privacy dei dipendenti tramite un “algoritmo Covid-19”, questo sviluppato dall'equipe del Prof. Crisanti in collaborazione

---

<sup>(35)</sup> Accordo 8 aprile 2020 tra ISA S.p.A. assistita da Confindustria Umbria, Fillea-Cgil, Feneal-Uil, Filca-Cisl e le RSU riguardante gli strumenti volti a limitare il contatto ravvicinato durante l'attività lavorativa e i potenziali rischi di contagio tra i lavoratori.

<sup>(36)</sup> Accordo 17 aprile 2020 tra Electrolux, Fim-Cisl, Fiom-Cgil, Uilm-Uil, per le misure di sicurezza da adottare nella fase di ripartenza dell'attività produttiva.

<sup>(37)</sup> Comunicato 21 maggio 2020 di Luxottica e dell'Università degli Studi di Padova in merito alle sperimentazioni innovative dei “tamponi intelligenti” e del “badge di prossimità”.

con Luxottica. L'azienda chiederà ai lavoratori di fornire e aggiornare tramite questionario un set di informazioni utili per classificare contesti e comportamenti a rischio, da incrociare con altre variabili significative, come i dati epidemiologici giornalieri dei comuni di residenza o domicilio. Inoltre, si legge nel comunicato che è stato sperimentato un "badge di prossimità" in grado di segnalare il mancato rispetto della distanza di sicurezza di 1,5 metri, gestendo in forma anonima eventuali contatti a rischio (ogni lavoratore sarà identificato a sistema da un codice crittografato e genererà nel tempo una propria cronologia di contatti ravvicinati sul luogo di lavoro).

Nonostante il comunicato non specifica gli aspetti regolatori che eventualmente saranno gestiti in sede di accordo, è possibile sin da subito fare alcune osservazioni. Rispetto all'applicazione (c.d. app), non si chiariscono molteplici aspetti del trattamento, dal titolare all'eventuale presenza di processi decisionali algoritmici. Con riguardo al badge di prossimità di cui si è parlato precedentemente, si possono osservare alcune criticità in merito alla gestione del trattamento dei dati personali. Prima si parla di trattamento di dati anonimi, successivamente invece si dice che il badge darà la possibilità di costruire una cronologia dei contatti del dipendente che sarà identificato a sistema tramite un codice crittografato. Nel momento in cui si crea una cronologia dei contatti per soggetti potenzialmente identificabili, occorrerebbe interrogarsi anche sull'applicabilità dell'art. 4 Stat. lav., ma qui non emerge se la sperimentazione prevede un previo accordo con i sindacati o se questo sia stato già raggiunto.

Infine, in FCA il 25 maggio, attraverso un'intesa di aggiornamento dell'accordo del 9 aprile <sup>(38)</sup>, si è concordata tra le parti l'adozione di una applicazione che servirà a supporto delle azioni di contrasto al rischio di contagio da SARS-CoV-2. Quanto ai primi elementi già indicati nel comunicato stampa, viene sottolineato che la c.d. app «sarà utilizzata dai lavoratori su base volontaria» e «non costituirà in alcun modo strumento di monitoraggio della prestazione lavorativa». Dal punto di vista operativo, viene indicato che attraverso l'applicazione, i lavoratori compileranno un questionario per accertarsi che non sussistano condizioni che indichino di non recarsi al lavoro, quali la rilevazione di temperatura corporea alta, la sussistenza di sintomi para-influenzali o l'avvenuto contatto con persone risultate positive al SARS-CoV-2.

## 6. Conclusioni

La situazione emergenziale di questi mesi ha imposto alle parti sociali di effettuare scelte e decisioni orientate in via esclusiva alla risoluzione dei problemi socio-sanitari verificatisi a livello nazionale, territoriale e aziendale durante l'epidemia. Tuttavia, si è potuto osservare come l'introduzione di nuove misure volte a tutelare la salute e la sicurezza nei luoghi di lavoro abbia avuto un impatto diretto ed indiretto su quella che è la sfera di riservatezza dei prestatori di lavoro e sui diversi profili ad essa collegati. In quest'ottica dunque, appare evidente come il legislatore e gli attori delle Re-

---

<sup>(38)</sup> Intesa 25 maggio 2020 tra FCA e le segreterie nazionali Fim-Cisl, Uilm-Uil, Fismic, Uglm, AQCFR, Fiom-Cgil riguardante l'aggiornamento dell'accordo aziendale 9 aprile 2020.

lazioni Industriali debbano iniziare a ragionare sulle numerose misure da adottare in futuro.

Come visto, i Protocolli siglati da Governo e parti sociali hanno specificato i profili fondamentali del trattamento dei dati personali, e su tale impianto in alcuni casi vi è stata la capacità da parte delle imprese e dei sindacati di integrare tali previsioni minime. A tal proposito, un ruolo da comprimario è stato infatti quello degli accordi e dei protocolli aziendali. Sin dall'inizio del periodo emergenziale, sono stati diversi i protocolli adottati dalle aziende che hanno posto specifica attenzione al tema della protezione dei dati personali, spesso in relazione a misure non (ancora) previste all'interno della disciplina emergenziale o dei protocolli nazionali. Osservando l'interazione dei diversi livelli di contrattazione, la fonte pattizia aziendale, pur non essendo direttamente chiamata a farlo, ha – in molti casi – saputo intervenire con maggior efficacia ed efficienza rispetto alle previsioni inserite all'interno dei protocolli nazionali e in quelli settoriali.

È proprio all'interno di questa cornice dunque che si inserisce il ruolo della contrattazione aziendale relativa all'introduzione e alla successiva regolamentazione delle nuove tecnologie adottate in azienda con lo scopo di intervenire preventivamente rispetto al contagio all'interno dei luoghi di lavoro.

## **7. Elenco dei Protocolli nazionali e degli accordi di settore**

- Protocollo 14 marzo 2020, sottoscritto da Governo e parti sociali, per la regolamentazione delle misure per il contrasto e il contenimento della diffusione del virus Covid-19 negli ambienti di lavoro
- Protocollo 24 aprile 2020, sottoscritto da Governo e parti sociali, per la regolamentazione delle misure per il contrasto e il contenimento della diffusione del virus Covid-19 negli ambienti di lavoro
- Protocollo 10 aprile 2020, sottoscritto da Confindustria Ceramica, Filctem-Cgil, Femca-Cisl, Uiltec-Uil, per l'adozione nei luoghi di lavoro delle imprese ceramiche di misure preventive anti-contagio idonee a garantire la ripresa in sicurezza dell'attività produttiva
- Protocollo 15 aprile 2020, sottoscritto da Confindustria Moda, Assocalzaturifici, Assopellettieri, Sistema Moda Italia, Unic e Femca-Cisl, Filctem-Cgil, Uiltec-Uil, per la regolamentazione delle misure di contrasto e contenimento del contagio covid-19 nelle imprese del settore Moda
- Accordo 23 aprile 2020, sottoscritto da Assovetro, Filctem-Cgil, Femca-Cisl, Uiltec-Uil, riguardante le misure preventive anti-contagio, al fine di garantire la ripresa in sicurezza dell'attività produttiva nel settore del vetro
- Avviso comune 24 aprile 2020, sottoscritto da Federbeton Confindustria, Feneal-Uil, Filca-Cisl, Fillea-Cgil, per la gestione dell'emergenza Covid-19 negli stabilimenti e il ritorno alla produzione in sicurezza per le imprese della filiera del cemento, del calcestruzzo, dei materiali di base, dei manufatti, componenti e strutture per le costruzioni
- Protocollo 26 aprile 2020, sottoscritto da Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, Ministero del lavoro e delle politiche sociali, Anci, Upi, Anas S.p.A., RFI,

- Ance, Alleanza delle Cooperative, Feneal-Uil, Filca-Cisl, Fillea-Cgil, per il contenimento della diffusione del Covid-19 nei cantieri
- Protocollo 26 aprile 2020, sottoscritto da Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, Confindustria, Confetra, Confcooperative, Confraspporto, Confartigianato, Assoporti, Assaeroporti, CNA-Fita, Aicai, Anita, Asstra, Anav, Agens, Confifarma, Assarmatori, Legacoop Produzione Servizi, Filt-Cgil, Fit-Cisl, Ultrasporti, per il contenimento della diffusione del Covid-19 nel settore del trasporto e della logistica
  - Accordo federale 27 aprile 2020, sottoscritto da Anpit, Cidec, Confimprenditori, Unica, Aifes, Alim, Anap, Cepi (Federodontotecnica), Cital Metalmeccanici, Cital Terziario, Ciu stipulanti il CCNL dei settori Metalmeccanico, Installazione d'impianti e Odontotecnico 14 maggio 2019 e CCNL Cooperative esercenti attività nei settori Terziario e servizi, Facility management, Lavorazioni meccaniche e Lavori edili ausiliari 24 febbraio 2015, per la regolamentazione delle misure di contrasto e contenimento della diffusione del virus Covid-19 nelle aziende metalmeccaniche e cooperative
  - Accordo 28 aprile 2020, sottoscritto da Abi, Fabi, First-Cisl, Fisac-Cgil, Uilca, Unisin Falcri-Silcea-Sinfub, per le misure di prevenzione, contrasto e contenimento della diffusione del virus Covid-19 per garantire l'erogazione dei servizi del settore bancario
  - Protocollo 13 maggio 2020, siglato da Assospazzole-Pennelli, Assoscrittura, Femca-Cisl, Filctem-Cgil, Uiltec-Uil, per la regolamentazione delle misure di contrasto e contenimento del contagio Covid-19 nelle imprese dei settori Penne e articoli affini e Spazzole e pennelli
  - Protocollo 27 maggio 2020, sottoscritto da Anica Apa Ape, CNA Cinema e Audiovisivo, Confartigianato Cineaudiovisivo, Slc-Cgil, Fistel-Cisl, Uilcom-Uil, per la tutela dei lavoratori del settore cine-audiovisivo

## **8. Elenco degli accordi e dei Protocolli aziendali**

- Accordo 15 marzo 2020, sottoscritto da Guccio Gucci S.p.A., Gucci Logistica S.p.A., RSU assistita da Filctem-Cgil, Femca-Cisl, Confintesa, RLS, per la tutela della salute nei luoghi di lavoro e la regolamentazione delle modalità di accesso e di svolgimento dell'attività lavorativa
- Protocollo 15 marzo 2020, sottoscritto da Gruppo Saviola, con il coinvolgimento del RSPP e del RLS, per il contrasto e il contenimento del Covid-19 negli ambienti di lavoro
- Accordo 18 marzo 2020, sottoscritto da Nuovo Pignone International S.r.l., Nuovo Pignone S.r.l., Nuovo Pignone Tecnologie S.r.l., Aeroservice Technology Italy S.r.l., coordinatori nazionali delle società del Gruppo Nuovo Pignone e di Aeroservice Technology Italy S.r.l. per Fim-Cisl, Fiom-Cgil e Uilm-Uil, in merito alle misure di prevenzione e contrasto al Covid-19
- Protocollo 19 marzo 2020, successivamente aggiornato il 24 e il 27 aprile 2020, sottoscritto da Pelletterie Giancarlo, RSU Filctem-Cgil, RLS, RSPP, MC, sulle misure anti-contagio Covid-19

- Accordo 8 aprile 2020, sottoscritto da ISA S.p.A. assistita da Confindustria Umbria, Fillea-Cgil, Feneal-Uil, Filca-Cisl, RSU, riguardante gli strumenti volti a limitare il contatto ravvicinato durante l'attività lavorativa e i potenziali rischi di contagio tra i lavoratori
- Protocollo 8 aprile 2020, sottoscritto da Paultex, di regolamentazione per il contrasto e il contenimento della diffusione del Covid-19 negli ambienti di lavoro
- Accordo 9 aprile 2020, sottoscritto da FCA, Fim-Cisl, Uilm-Uil, Fismic, Uglm, AQCFR, Fiom-Cgil, per la progressiva ripresa dell'attività lavorativa
- Accordo 15 aprile 2020, sottoscritto da Nuovo Pignone International S.r.l., Nuovo Pignone S.r.l., Nuovo Pignone Tecnologie S.r.l., Aeroservice Technology Italy S.r.l., coordinatori nazionali delle società del Gruppo Nuovo Pignone e di Aeroservice Technology Italy S.r.l. per Fim-Cisl, Fiom-Cgil e Uilm-Uil, sulle linee guida per la regolamentazione condivisa delle misure atte a consentire il proseguimento delle attività di lavoro e in vista della ripresa
- Accordo 15 aprile 2020, sottoscritto da Marelli Europe S.p.A., Marelli Automotive Lighting Italy S.p.A., Marelli Aftermarket Italy S.p.A., Marelli Suspension Systems Italy S.p.A., segreterie nazionali di Fim-Cisl, Uilm-Uil, Fismic Confasal, Uglm, AQCFR, Fiom-Cgil, in merito alle misure di sicurezza
- Accordo 15 aprile 2020, sottoscritto da Tirreno Power, Filctem-Cgil, Flaei-Cisl, Uiltec-Uil, sull'organizzazione del lavoro e le misure di sicurezza
- Protocollo 16 aprile 2020, sottoscritto da Ferretti Group, Feneal-Uil, Filca-Cisl, Fillea-Cgil nazionali, sulla prevenzione e il contrasto al Covid-19
- Protocollo 16 aprile 2020, sottoscritto da Sogin, Filctem-Cgil, Flaei-Cisl, Uiltec-Uil, per il contenimento della diffusione del Covid-19
- Accordo 16 aprile 2020, sottoscritto da CNHI, Fim-Cisl, Fiom-Cgil, Uilm-Uil, sulle linee guida di sicurezza contro la diffusione del Covid-19
- Accordo 17 aprile 2020, sottoscritto da Natuzzi S.p.A. e le organizzazioni nazionali e regionali di Puglia e Basilicata Feneal-Uil, Filca-Cisl, Fillea-Cgil, Filcams-Cgil, Fisascat-Cisl, Uiltucs-Uil, per la gestione ed il contrasto alla diffusione del Covid-19
- Accordo 17 aprile 2020, sottoscritto da Piaggio, Fim-Cisl, Fiom-Cgil, Uilm-Uil, sulla ripresa delle attività
- Accordo 17 aprile 2020, sottoscritto da Electrolux, Fim-Cisl, Fiom-Cgil, Uilm-Uil, per le misure di sicurezza da adottare nella fase di ripartenza dell'attività produttiva
- Accordo 17 aprile 2020, sottoscritto da Whirlpool EMEA S.p.A., anche per le sue consociate Whirlpool Italia s.r.l. e Whirlpool R&D s.r.l. e le OO.SS. nazionali Fim-Cisl, Fiom-Cgil, Uilm-Uil, Ugl Metalmeccanici, su linee guida sulla sicurezza
- Accordo 18 aprile 2020, sottoscritto da Guccio Gucci S.p.A., Gucci Logistica S.p.A. e RSU assistita da Filctem-Cgil, Femca-Cisl, Confintesa, RLS, per la tutela della salute nei luoghi di lavoro e la regolamentazione delle modalità di accesso e di svolgimento dell'attività lavorativa
- Protocollo 20 aprile 2020, condiviso da Ferragamo con le RSU e RLS, riguardante la ripresa delle attività produttive presso il sito di Osmannoro
- Protocollo aziendale 21 aprile 2020, sottoscritto da Alstom Italia, Fim-Cisl, Fiom-Cgil, Uilm-Uil, sulla prevenzione e il contrasto al Covid-19

- Accordo 23 aprile 2020, sottoscritto da Azimut Benetti e le rappresentanze sindacali, per l'implementazione delle misure di contenimento adottate dal Governo per contrastare l'epidemia di Covid-19
- Protocollo 27 aprile 2020, sottoscritto da GA Operations e i RLS/RSU, sulla regolamentazione delle misure per il contrasto e il contenimento della diffusione del virus Covid-19 negli ambienti di lavoro
- Protocollo 28 aprile 2020, sottoscritto da Maison Valentino e Filctem-Cgil, Femca-Cisl, Uiltec-Uil nazionali, per la prosecuzione delle attività produttive e il rafforzamento delle misure di sicurezza
- Comunicato unitario 29 aprile 2020 delle segreterie nazionali di Filctem-Cgil, Flaei-Cisl, Uiltec-Uil, sul confronto con Terna sul piano di rientro delle attività
- Protocollo 29 aprile 2020, sottoscritto da The Bridge S.p.A., RSA Filctem-Cgil, RLS, RSPP, MC, per il contrasto e il contenimento della diffusione del Covid-19 negli ambienti di lavoro
- Protocollo 30 aprile 2020, sottoscritto da Balmain Paris, RSA Filctem-Cgil, per definire le modalità di accesso e di svolgimento dell'attività lavorativa per tutta la durata dell'emergenza sanitaria
- Protocollo 30 aprile 2020, sottoscritto dal Politecnico di Torino, sulle misure per il contrasto e il contenimento della diffusione del Covid-19 nel post lockdown
- Accordo 30 aprile 2020, sottoscritto da Edison S.p.A., segreterie nazionali di Filctem-Cgil, Flaei-Cisl, Femca-Cisl, Uiltec-Uil, per la prevenzione igienico-sanitaria dei siti al fine di consentire la graduale ripresa delle attività lavorative
- Accordo 2 maggio 2020, sottoscritto da Guccio Gucci S.p.A., Gucci Logistica S.p.A., GCommerce Europe S.p.A., GGW Italia S.r.l., GJP S.r.l., GT S.r.l., GPA S.r.l., GARPE S.r.l., Pelletteria Alessandra S.r.l., RSU assistita da Filctem-Cgil, Femca-Cisl, Confintesa, RLS, per la tutela della salute nei luoghi di lavoro e la regolamentazione delle modalità di accesso e di svolgimento dell'attività lavorativa
- Protocollo aziendale 19 maggio 2020, sottoscritto in Cisalfa Sport con il coinvolgimento del RSPP e del RLS, RSPP, RLS, MC, in merito alle misure di prevenzione e contrasto al Covid-19
- Comunicato 21 maggio 2020 di Luxottica e dell'Università degli Studi di Padova, in merito alle sperimentazioni innovative dei "tamponi intelligenti" e del "badge di prossimità"
- Intesa 25 maggio 2020, sottoscritta da FCA, segreterie nazionali Fim-Cisl, Uilm-Uil, Fismic, Uglm, AQCFR, Fiom-Cgil, riguardante l'aggiornamento dell'accordo aziendale 9 aprile 2020

## Notizie sugli autori

<b>Giada Benincasa</b>	ADAPT Research Fellow
<b>Marina Brollo</b>	Professoressa ordinaria di Diritto del lavoro, Università degli Studi di Udine
<b>Stefano Caffio</b>	Ricercatore a termine RTA, Università degli Studi di Bari, Dipartimento Jonico
<b>Michele Calabria</b>	Dottorando di ricerca, Università degli Studi di Bari, Dipartimento Jonico
<b>M.T.P. Caputi Jambrenghi</b>	Professoressa ordinaria di Diritto amministrativo, Università degli Studi di Bari, Dipartimento Jonico
<b>Alessio Caracciolo</b>	Dottore di ricerca, Università degli Studi di Bari, Dipartimento Jonico
<b>Claudia Carchio</b>	Dottora di ricerca, Università degli Studi di Udine
<b>Lilli Casano</b>	ADAPT Senior Research Fellow
<b>Daniela Caterino</b>	Professoressa ordinaria di Diritto commerciale, Università degli Studi di Bari, Dipartimento Jonico
<b>Francesca Chietera</b>	Avvocata specialista, Matera
<b>Emanuele Dagnino</b>	Ricercatore, Università degli Studi di Modena e Reggio Emilia
<b>Michele Dalla Sega</b>	ADAPT Junior Fellow
<b>Nicola Deleonardis</b>	Dottorando di ricerca, Università degli Studi di Bari, Dipartimento Jonico
<b>Madia Rita Favia</b>	Avvocata specialista, Bari
<b>Giovanna Ficarella</b>	Dottore di ricerca, Università degli Studi di Bari
<b>Valeria Fili</b>	Professoressa ordinaria di Diritto del lavoro, Università degli Studi di Udine
<b>Giovanni Galvan</b>	Esperto di politiche attive del lavoro
<b>Carmela Garofalo</b>	Assegnista di ricerca, Università degli Studi di Udine

<b>Domenico Garofalo</b>	Professore ordinario di Diritto del lavoro, Università degli Studi di Bari, Dipartimento Jonico
<b>Vincenzo Lamonaca</b>	Dottore di ricerca, Università degli Studi di Bari
<b>Francesco Lombardo</b>	ADAPT Junior Fellow
<b>Luca Mannarelli</b>	Dottore di ricerca, Università degli Studi di Bari, Dipartimento Jonico
<b>Valerio Marini</b>	ADAPT Junior Fellow
<b>Emanuele Massagli</b>	Presidente ADAPT
<b>Caterina Mazzanti</b>	Dottoranda di ricerca, Università degli Studi di Udine
<b>Francesca Nardelli</b>	Dottoranda di ricerca, Università degli Studi di Bari, Dipartimento Jonico
<b>Giacomo Nascetti</b>	ADAPT Junior Fellow
<b>Francesco Nespoli</b>	ADAPT Research Fellow
<b>Francesco Perchinunno</b>	Professore aggregato di Diritto costituzionale, Università degli Studi di Bari
<b>Gianluigi Pezzini</b>	Dottorando di ricerca, Università degli Studi di Udine
<b>Giovanni Pigliararmi</b>	ADAPT Research Fellow
<b>Gianluca Picco</b>	Dottorando di ricerca, Università degli Studi di Udine
<b>Giuseppe Antonio Recchia</b>	Ricercatore RTB, Università degli Studi di Bari
<b>Stefano Rossi</b>	Dottorando di ricerca, Università degli Studi di Bari, Dipartimento Jonico
<b>Elisabetta Sartor</b>	Magistrata Ordinaria in Tirocinio, Corte d'Appello di Trieste
<b>Enrico Claudio Schiavone</b>	Professore a contratto SGAM, Università degli Studi di Bari, Dipartimento Jonico
<b>Francesco Seghezzi</b>	Presidente Fondazione ADAPT e assegnista di ricerca, Università degli Studi di Modena e Reggio Emilia
<b>Silvia Spattini</b>	Direttore ADAPT
<b>Federica Stamerra</b>	Dottoranda di ricerca, Università degli Studi di Bari, Dipartimento Jonico
<b>Luca Tegas</b>	Dottorando di ricerca, Università degli Studi di Bari

<b>Laura Tafaro</b>	Professoressa associata di Diritto privato, Università degli Studi di Bari, Dipartimento Jonico
<b>Michele Tiraboschi</b>	Professore ordinario di Diritto del lavoro, Università degli Studi di Modena e Reggio Emilia
<b>Lucia Valente</b>	Professoressa ordinaria di Diritto del lavoro, Università di Roma Sapienza
<b>Alessandro Ventura</b>	Dottore di ricerca, Università degli Studi di Bari
<b>Anna Zilli</b>	Professoressa associata di Diritto del lavoro, Università degli Studi di Udine
<b>Andrea Zoppo</b>	ADAPT Junior Fellow

## ADAPT LABOUR STUDIES E-BOOK SERIES

---

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

1. P. Rausei, M. Tiraboschi (a cura di), *Lavoro: una riforma a metà del guado*, 2012
2. P. Rausei, M. Tiraboschi (a cura di), *Lavoro: una riforma sbagliata*, 2012
3. M. Tiraboschi, *Labour Law and Industrial Relations in Recessionary Times*, 2012
4. Bollettinoadapt.it, *Annuario del lavoro 2012*, 2012
5. AA.VV., *I programmi alla prova*, 2013
6. U. Buratti, L. Casano, L. Petruzzo, *Certificazione delle competenze*, 2013
7. L. Casano (a cura di), *La riforma francese del lavoro: dalla sécurisation alla flexicurity europea?*, 2013
8. F. Fazio, E. Massagli, M. Tiraboschi, *Indice IPCA e contrattazione collettiva*, 2013
9. G. Zilio Grandi, M. Sferrazza, *In attesa della nuova riforma: una rilettura del lavoro a termine*, 2013
10. M. Tiraboschi (a cura di), *Interventi urgenti per la promozione dell'occupazione, in particolare giovanile, e della coesione sociale*, 2013
11. U. Buratti, *Proposte per un lavoro pubblico non burocratico*, 2013
12. A. Sánchez-Castañeda, C. Reynoso Castillo, B. Palli, *Il subappalto: un fenomeno globale*, 2013
13. A. Maresca, V. Berti, E. Giorgi, L. Lama, R. Lama, A. Lepore, D. Mezzacapo, F. Schiavetti, *La RSA dopo la sentenza della Corte costituzionale 23 luglio 2013, n. 231*, 2013
14. F. Carinci, *Il diritto del lavoro in Italia: a proposito del rapporto tra Scuole, Maestri e Allievi*, 2013
15. G. Zilio Grandi, E. Massagli (a cura di), *Dal decreto-legge n. 76/2013 alla legge n. 99/2013 e circolari "correttive": schede di sintesi*, 2013
16. G. Bertagna, U. Buratti, F. Fazio, M. Tiraboschi (a cura di), *La regolazione dei tirocini formativi in Italia dopo la legge Fornero*, 2013
17. R. Zucaro (a cura di), *I licenziamenti in Italia e Germania*, 2013
18. Bollettinoadapt.it, *Annuario del lavoro 2013*, 2013
19. L. Mella Méndez, *Violencia, riesgos psicosociales y salud en el trabajo*, 2014
20. F. Carinci (a cura di), *Legge o contrattazione? Una risposta sulla rappresentanza sindacale a Corte costituzionale n. 231/2013*, 2014

21. M. Tiraboschi (a cura di), *Jobs Act – Le misure per favorire il rilancio dell’occupazione, riformare il mercato del lavoro ed il sistema delle tutele*, 2014
22. M. Tiraboschi (a cura di), *Decreto-legge 20 marzo 2014, n. 34. Disposizioni urgenti per favorire il rilancio dell’occupazione e per la semplificazione degli adempimenti a carico delle imprese – Prime interpretazioni e valutazioni di sistema*, 2014
23. G. Gamberini (a cura di), *Progettare per modernizzare. Il Codice semplificato del lavoro*, 2014
24. U. Buratti, C. Piovesan, M. Tiraboschi (a cura di), *Apprendistato: quadro comparato e buone prassi*, 2014
25. M. Tiraboschi (a cura di), *Jobs Act: il cantiere aperto delle riforme del lavoro*, 2014
26. F. Carinci (a cura di), *Il Testo Unico sulla rappresentanza* 10 gennaio 2014, 2014
27. S. Varva (a cura di), *Malattie croniche e lavoro. Una prima rassegna ragionata della letteratura di riferimento*, 2014
28. R. Scolastici, *Scritti scelti di lavoro e relazioni industriali*, 2014
29. M. Tiraboschi (a cura di), *Catastrofi naturali, disastri tecnologici, lavoro e welfare*, 2014
30. F. Carinci, G. Zilio Grandi (a cura di), *La politica del lavoro del Governo Renzi – Atto I*, 2014
31. E. Massagli (a cura di), *Il welfare aziendale territoriale per la micro, piccola e media impresa italiana. Un’indagine ricostruttiva*, 2014
32. F. Carinci (a cura di), *La politica del lavoro del Governo Renzi – Atto II*, 2014
33. S. Stefanovichj, *La disabilità e la non autosufficienza nella contrattazione collettiva italiana, alla luce della Strategia europea sulla disabilità 2010-2020*, 2014
34. AA.VV., *Crisi economica e riforme del lavoro in Francia, Germania, Italia e Spagna*, 2014
35. Bollettinoadapt.it, *Annuario del lavoro 2014*, 2014
36. M. Tiraboschi (a cura di), *Occupabilità, lavoro e tutele delle persone con malattie croniche*, 2015
37. F. Carinci, M. Tiraboschi (a cura di), *I decreti attuativi del Jobs Act: prima lettura e interpretazioni*, 2015
38. M. Soldera, *Dieci anni di staff leasing. La somministrazione di lavoro a tempo indeterminato nell’esperienza concreta*, 2015
39. M. Tiraboschi, *Labour Law and Industrial Relations in Recessionary Times*, 2015
40. F. Carinci (a cura di), *La politica del lavoro del Governo Renzi. Atti del X Seminario di Bertinoro-Bologna del 23-24 ottobre 2014*, 2015
41. F. Carinci, *Il tramonto dello Statuto dei lavoratori*, 2015

42. U. Buratti, S. Caroli, E. Massagli (a cura di), *Gli spazi per la valorizzazione dell'alternanza scuola-lavoro*, in collaborazione con IRPET, 2015
43. U. Buratti, G. Rosolen, F. Seghezzi (a cura di), *Garanzia Giovani, un anno dopo. Analisi e proposte*, 2015
44. D. Mosca, P. Tomassetti (a cura di), *La trasformazione del lavoro nei contratti aziendali*, 2015
45. M. Tiraboschi, *Prima lettura del decreto legislativo n. 81/2015 recante la disciplina organica dei contratti di lavoro*, 2015
46. F. Carinci, C. Cester (a cura di), *Il licenziamento all'indomani del d.lgs. n. 23/2015*, 2015
47. F. Nespoli, F. Seghezzi, M. Tiraboschi (a cura di), *Il Jobs Act dal progetto alla attuazione*, 2015
48. F. Carinci (a cura di), *Commento al d.lgs. 15 giugno 2015, n. 81: le tipologie contrattuali e lo jus variandi*, 2015
49. Studio Legale Tributario D. Stevanato (a cura di), *Introduzione al processo tributario*, in collaborazione con ADAPT ANCL Padova e Regione Veneto, 2015
50. E. Dagnino, M. Tiraboschi (a cura di), *Verso il futuro del lavoro*, 2016
51. S. Santagata (a cura di), *Lavoro e formazione in carcere*, 2016
52. A. Cassandro, G. Cazzola (a cura di), *Il c.d. Jobs Act e i decreti attuativi in sintesi operativa*, 2016
53. M. Del Conte, S. Malandrini, M. Tiraboschi (a cura di), *Italia-Germania, una comparazione dei livelli di competitività industriale*, 2016
54. F. Carinci (a cura di), *Jobs Act: un primo bilancio. Atti del XI Seminario di Bertinoro-Bologna del 22-23 ottobre 2015*, 2016
55. G. Rosolen, F. Seghezzi (a cura di), *Garanzia Giovani due anni dopo. Analisi e proposte*, 2016
56. L. Casano, G. Imperatori, C. Tourres (a cura di), *Loi travail: prima analisi e lettura. Una tappa verso lo "Statuto dei lavori" di Marco Biagi?*, 2016
57. G. Polillo, *ROMA – reset. Una terapia contro il dissesto*, 2016
58. J.L. Gil y Gil (dir.), T. Ushakova (coord.), *Comercio y justicia social en un mundo globalizado*, 2016
59. F. Perciavalle, P. Tomassetti (a cura di), *Il premio di risultato nella contrattazione aziendale*, 2016
60. M. Sacconi, E. Massagli (a cura di), *Le relazioni di prossimità nel lavoro 4.0*, 2016
61. Bollettinoadapt.it, *Annuario del lavoro 2016*, 2016
62. E. Dagnino, F. Nespoli, F. Seghezzi (a cura di), *La nuova grande trasformazione del lavoro. Lavoro futuro: analisi e proposte dei ricercatori ADAPT*, 2017

63. G. Cazzola, D. Comegna, *Legge di bilancio 2017: i provvedimenti in materia di assistenza e previdenza*, 2017
64. S. Fernández Martínez, M. Tiraboschi (a cura di), *Lavoro e malattie croniche*, 2017
65. E. Prodi, F. Seghezzi, M. Tiraboschi (a cura di), *Il piano Industria 4.0 un anno dopo*, 2017
66. E. Massagli (a cura di), *Dall'alternanza scuola-lavoro all'integrazione formativa*, 2017
67. G. Cazzola, *Storie di sindacalisti*, 2017
68. S. Bruzzone (a cura di), *Salute e persona: nella formazione, nel lavoro e nel welfare*, 2017
69. A. Corbo, F. D'Addio, L.M. Pelusi, M. Tiraboschi (a cura di), *Tirocini extra-curricolari: i primi recepimenti regionali delle linee guida del 25 maggio 2017*, 2017
70. AA.VV., *Un anno di Bollettino ADAPT*, 2017
71. E. Massagli, F. Nespola, F. Seghezzi (a cura di), *Elezioni 2018: il lavoro nei programmi dei partiti*, 2018
72. V. Ferro, M. Menegotto, F. Seghezzi (a cura di), *Il lavoro temporaneo tra contratti a termine e somministrazione. Prima analisi in vista del c.d. decreto dignità*, 2018
73. M. Menegotto, F. Seghezzi, S. Spattini (a cura di), *Misure per il contrasto al precariato: primo commento al decreto-legge n. 87/2018 (c.d. decreto dignità)*, 2018
74. A. Rosafalco, *Politiche migratorie e diritto del lavoro*, 2018
75. S. Fernández Martínez, *La permanencia de los trabajadores con enfermedades crónicas en el mercado de trabajo. Una perspectiva jurídica*, 2018
76. M. Menegotto, P. Rausei, P. Tomassetti (a cura di), *Decreto dignità. Commentario al d.l. n. 87/2018 convertito dalla l. n. 96/2018*, 2018
77. AA.VV., *Un anno di Bollettino ADAPT – 2018*, 2019
78. L. Casano, E. Massagli, E. Prodi, F. Seghezzi, M. Tiraboschi, *Una alleanza tra mondo della ricerca e imprese per l'occupazione dei giovani Per una via italiana al modello Fraunhofer Gesellschaft*, 2019
79. M. Marocco, S. Spattini (a cura di), *Diritto al lavoro, contrasto alla povertà, politica attiva, inclusione sociale: le tante (troppe?) funzioni del reddito di cittadinanza all'italiana. Primo commento al d.l. n. 4/2019*, 2019
80. A. Cezza, *Management by Objectives e relazioni industriali: dalla teoria al caso Ducati Motor Holding S.p.A.*, 2019
81. S. Negri, *Lavorare in un parco di divertimento: relazioni con gli ospiti, legami sociali e standardizzazione*, 2019
82. P. Manzella, *The Words of (Italian) Labour Law*, 2019

83. AA.VV., *Un anno di Bollettino ADAPT – 2019*, 2019
84. G.L. Macrì, *La istituzione della figura del navigator a supporto dell'attuazione del reddito di cittadinanza*, 2020
85. G. Mieli, A.D. Mieli, *Il rapporto di lavoro bancario. Cento anni di contrattazione*, 2020
86. C. Natullo, *Human Resources Management challenges. An international comparative study of Charitable Organisations*, 2020

# SOCI ADAPT

Adecco Group	Cremonini	Gi Group
ANC	Danone	Heineken
ANCL Veneto	Day Ristoservice	Ifoa
Angelini	Edenred Italia	IHI Charging Systems International
Aninsei	Elettra Sincrotone Trieste	Inail
Assindustria Venetocentro	Enel	LavoroPiù
Assoimprenditori Alto Adige	Eni	Manageritalia
Assolavoro	ERG	Manpower
Assolombarda	Esselunga	Manutencoop
ASSTRA	Farminindustria	MCL
Bracco Imaging	Federalberghi	Nexi Payments
Brembo	Federdistribuzione	Randstad Italia
Cisl	FederlegnoArredo	Sanofi
CNA	Federmanager	Scuola Centrale Formazione
COESIA	Federmeccanica	SNFIA
Coldiretti	Femca-Cisl	Sodexo Motivation Solutions Italia
Confagricoltura Verona	Fiabilis	Synergie Italia
Confartigianato	Fim-Cisl	UBI Banca
Confcommercio	Fincantieri	UGL
Confcooperative	Fipe	UILTEC
Confesercenti	Fisascat	Umana
Confimi Industria	Fondazione Bruno Kessler	Unindustria Reggio Emilia
Confindustria Bergamo	Fondazione Fai-Cisl	W.Training
Confindustria Verona	Fondazione Mach	World Employment Confederation
Confprofessioni		
Coopfond-Legacoop nazionale	Generali Italia	

# ADAPT LABOUR STUDIES E-BOOK SERIES

---

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

