



Associazione Comma2  
Via San Felice, 6  
4122 Bologna (BO)  
Tel. +39 349 285 5451

www.comma2.it  
presidenza@comma2.it  
vicepresidenza@comma2.it  
segreteria@comma2.it

**PROF. AVV. PIERGIOVANNI ALLEVA**

Già Ordinario di Diritto del Lavoro - Università di Ancona

SENATO DELLA REPUBBLICA  
Commissione Lavoro Pubblico e Privato, Previdenza Sociale  
Prot. n. 669

Audizione nell'ambito dell'Affare riguardante 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

Roma, 25 giugno 2020

### **LE RICADUTE OCCUPAZIONALI DELL'EMERGENZA SANITARIA.**

Quello delle "ricadute occupazionali dell'emergenza sanitaria" è un tema vasto e complesso, che ha, al suo centro, un urgente e drammatico interrogativo, ma che si articola, poi, in problematiche, derivate o di contesto, che evidenziano l'urgenza di penetranti riforme.

L'interrogativo centrale è, sicuramente, il come uscire, senza danni sociali, dall'attuale situazione di "ingessatura" degli esuberanti di personale indotti dalle "chiusure" per motivi sanitari e conseguente caduta sia della domanda che dell'offerta nazionale ed internazionale. L'"ingessatura", necessaria ma anche coraggiosa, è stata quella del puro e semplice divieto di licenziamento, da un lato, e della "universalizzazione", dall'altra, delle integrazioni salariali, che, con la nuova causale emergenziale "Covid-19" sono state riconosciute a tutti i lavoratori, fossero o meno destinatari, prima, del sistema tradizionale delle integrazioni salariali, o ammortizzatori sociali. Ed anticipiamo subito che questa

“universalizzazione”, benché causata da un’emergenza straordinaria, costituisce, comunque, in sé, una conquista sociale e di civiltà, dalla quale non si può e non si deve tornare indietro.

Per altro verso, però, quell’ “ingessatura” non può durare all’infinito, reiterando “a catena” i divieti di licenziamento e la concessione di periodi ulteriori di integrazione salariale (possibilità di cui già si parla). Ma, per converso, non può neanche cessare semplicemente “dando la stura” ai licenziamenti collettivi o per motivo oggettivo, che, considerando la percentuale obiettiva dell’attuale esubero di personale, supererebbero con ogni probabilità il milione di cessazioni, con conseguenti gravissimi rischi per la coesione sociale e la stessa democrazia.

Occorre, dunque, “accompagnare” la ripartenza produttiva ed occupazionale curando quell’esubero con il massimo di equità, di giustizia ed anche di condivisione tra le parti sociali, mettendo in conto che il recupero dei livelli produttivi *ante* Covid potrebbe anche essere più lento (poniamo 12-18 mesi) di quanto si spera.

Allo scopo la Cassa Integrazione Guadagni, nelle sue varie forme di CIGO, CIGS, Fondi di Solidarietà, Cassa “in deroga”, non sembra lo strumento più adatto, anche dando per scontato che, in realtà, le integrazioni salariali per Covid-19 hanno ben poco a che fare, nel merito, con gli istituti tradizionali.

Per tutte, però, valgono le seguenti osservazioni negative: che investono un breve periodo temporale (l’ultimo rinnovo è stato di quattro settimane) e che non obbediscono ad alcun criterio prestabilito di equilibrio di trattamento.

Nulla impedisce, infatti, al datore che abbia venti dipendenti, di collocare in CIG quattro lavoratori a zero ore (una sorta di licenziamento mascherato) e di

conservare agli altri, invece, un orario (ed un reddito) completo o quasi completo, attuando così, obiettivamente, una "selezione" tra buoni e cattivi, tra graditi e sgraditi, "prenotati" per i futuri licenziamenti, quando torneranno ad essere possibili.

L'indicazione di gran lunga più convincente sul come affrontare la situazione successiva alla scadenza del "blocco" dei licenziamenti è quella dell'utilizzo generalizzato dei contratti di solidarietà difensiva, che evitano il trauma sociale dei licenziamenti ed implicano una gestione dell'esubero temporaneo concordata con i rappresentanti dei lavoratori.

E' importante notare che proprio questa sia l'indicazione che giunge dalla U.E., la quale, attraverso il programma S.U.R.E., tende a generalizzare l'istituto tedesco della "Kurzarbeit" che è, appunto, una forma di contratto di solidarietà difensiva.

Questa indicazione è ovviamente valida per tutte le situazioni di esubero in senso proprio, di continuazione, cioè, dell'attività aziendale, ma a ranghi ridotti, in relazione ad una diminuzione di ordinativi da recuperare gradualmente.

Ammesso, allora, che siano circa un milione gli esuberanti di questo tipo, i contratti di solidarietà dovrebbero investire cinque milioni di lavoratori, con riduzione, per ciascuno, del 20% dell'orario, e compensazione, attraverso gli ammortizzatori sociali, di cui si dirà più sotto, della perdita salariale connessa.

Laddove invece, si tratti di licenziamenti conseguenti a cessazioni aziendali, prevedibili soprattutto nel settore terziario e dei servizi, si dovrà ricorrere a strumenti soprattutto di incentivazione economico-finanziaria, e di modifica temporanea del diritto fallimentare e dell'insolvenza, per evitare o far revocare

le decisioni di cessazione dell'attività aziendale.

Bisogna rilevare, però, giunti a questo punto, che l'attuale assetto della disciplina degli ammortizzatori sociali non è idoneo, nel complesso, a fronteggiare la situazione in ragione delle sue caratteristiche di sistema costituitosi per stratificazioni successive e "disuguale" nonostante il tentativo di riordino compiuto con il D. Lgs. n. 148/2015.

La sua ispirazione originaria è stata, si può dire, l'esatto contrario di una ispirazione "universalista", perché ha cercato soprattutto di costituire una salvaguardia dell'apparato industriale, e dunque delle fabbriche medio-grandi del settore manifatturiero, e comunque con più di quindici dipendenti.

Lì il legislatore italiano è stato molto generoso, talvolta fin troppo: il centro del sistema era la Cassa Integrazione Straordinaria (prorogabile senza limiti fino alla Legge n. 223/1991) di durata talvolta lunghissima, e con la "coda" di una indennità di mobilità di durata triennale.

Fuori di quell'ambito vi era la più povera e breve Cassa Integrazione Ordinaria (C.I.G.O.) e poi ancora, procedendo verso i settori non manifatturieri e la piccola dimensione occupazionale (meno di quindici dipendenti) una specie di deserto, che si è recentemente cercato, ma solo parzialmente, di rendere vivibile con istituti di complemento, quali i Fondi Bilaterali di Solidarietà ed il Fondo di Integrazione Salariale di cui al Titolo II del D. Lgs. n. 148/2015.

Dunque i contratti di solidarietà difensiva risultano direttamente praticabili, a ben guardare, solo nell'ambito in cui opera la Cassa Integrazione Guadagni Straordinaria, di cui costituisce ora un'autonoma causale (art. 21, primo comma, D.Lgs. n. 148/2015, lett. e) e che ha una durata adeguata di 24 mesi (art. 22, terzo comma), mentre per il vasto ambito ulteriore bisogna contare

sulle future erogazioni europee del S.U.R.E. ("Support to mitigate Unemployment Risks in an Emergency) ispirate all'istituto tedesco della "Kurzarbeit" (§169 ss Sozialgesetz Buch) che è, appunto, una sorta di contratto di solidarietà difensiva, con l'esplicita previsione di applicazione anche nelle imprese con un solo dipendente (cfr. § 171 SGB).

E', però, possibile, e forse, purtroppo, probabile, che il S.U.R.E. non venga erogato in tempo per la cessazione del divieto di licenziamento, che è ora spostata auspicabilmente almeno sino a ottobre del 2020, e forse potrebbe essere il caso di prevedere la possibilità di una sorta di anticipo, per il tempo necessario, di quelle che sarebbero le spettanze di NASPI che lo Stato dovrebbe comunque sborsare se vi fossero i licenziamenti.

Detto in breve: ammettiamo che su un milione di esuberanti i lavoratori "non coperti" dall'art. 21 lett. e) del D. Lgs. n. 81/2015, ossia dalla spettanza delle integrazioni per contratto di solidarietà come causale della C.I.G.S., siano, poniamo, quattrocentomila, si avrebbe che ciascuno di questi sarebbe esposto al rischio del licenziamento, ricevendo, nel qual caso, la NASPI nella misura di € 1.000,00 circa mensili. Si potrebbe allora usare questa provvista, che sarebbe spesa comunque, per finanziare la riduzione di orario del 20% di due milioni di lavoratori, così evitando tutti i licenziamenti.

Sarebbe per i lavoratori coinvolti una decurtazione della loro NASPI solo virtuale (visto che non perdono il lavoro e non lo perderanno con la ripresa produttiva) ed anche reintegrabile una volta entrato in funzione il S.U.R.E., il che dovrebbe avvenire nei primi mesi dell'anno 2021.

Ma il tema di fondo che emerge dalle considerazioni ispirate dalle conseguenze occupazionali dell'emergenza sanitaria, è, allora, probabilmente, quello di una

riforma *ab imis* degli ammortizzatori sociali, cancellandone la diversità di funzione, disciplina e specializzazione, ed abbracciando davvero il principio universalistico che il dramma dell'emergenza sanitaria ha comunque imposto.

La proposta è quella di una "dote" di welfare o sicurezza sociale da riconoscere ed assegnare al lavoratore dal primo giorno di attività lavorativa.

Una "dote" costituita, ad esempio, da 30 mesi di indennità salariale all'80% per ogni quinquennio mobile, da utilizzare, però, a "geometria variabile", per così dire. Ciò significa che se il lavoratore perde inevitabilmente il posto, ad esempio per irrimediabile chiusura aziendale, potrà usarla tutta come indennità di disoccupazione (ammortizzatore "risarcitorio"), oppure potrà usarla, invece, come "provvista" per indennizzo compensativo nei contratti di solidarietà, o, al limite, per sospensioni non evitabili "a zero ore" (ammortizzatore "conservativo").

Si comprende bene come un simile istituto si ponga su una linea di continuità concettuale e politica con il reddito di cittadinanza, subentrante, allora, dopo l'esaurimento – sperabilmente temporaneo – della "dote-lavoro", e prima della sua augurabile ricostituzione con un nuovo rapporto di lavoro.

Resta, o resterebbe, molto da dire circa la situazione occupazionale conseguente all'emergenza sanitaria sotto il profilo dell'illegalità, "giustificata" - per così dire - dalle difficoltà economiche.

Si deve pensare, ad esempio, alla disciplina degli appalti, dal momento che la "ripresa" farà conto, anzitutto, sulle piccole e grandi opere, pubbliche e private.

Il pericolo di illegalità e sfruttamento, mediante pseudo-appalti, interposizione di cooperative spurie ecc., era già alto prima dell'emergenza sanitaria e diverrebbe, ora, altissimo.

E' giunto, quindi, il momento di introdurre, o reintrodurre, quella semplicissima previsione legislativa di parità di trattamento economico - normativo tra dipendenti del committente e dipendenti dell'appaltatore o sub-appaltatore, che sanerebbe, come per incanto, la situazione di illegittimità diffusa, selezionando automaticamente gli appalti: quelli speculativi non avrebbero più ragione di essere, perché non vi sarebbe più quella differenza di costo del lavoro che è stata la ragione vera di ogni illegalità, e resterebbero solo gli appalti "buoni ed utili", tecnicamente giustificati.

E' poi da attendersi un'ulteriore estensione del lavoro irregolare, come sempre avvenuto nei periodi di crisi, ad anche sotto questo aspetto la fine dell'emergenza Covid-19 potrebbe costituire l'occasione per imboccare, finalmente, l'unica via che può sconfiggere, ed anche in breve tempo, il lavoro "nero".

La via, cioè, della incentivazione alla vittima del lavoro nero di denunciarlo in vista di un interesse davvero rilevante, quale potrebbe essere, ad esempio, la garanzia dell'illicenziabilità per quattro anni dopo l'avvenuta regolarizzazione, da cui sortirebbe, spesso, l'effetto pratico di un risarcimento di quattro annualità di retribuzione nel caso, probabilissimo, che il datore di lavoro non voglia adeguarsi alla garanzia.

E' sufficiente un minimo di esperienza lavoristica per essere sicuri che con un possibile risarcimento del genere, l'interessato non avrebbe alcuna difficoltà a far valere la sua pretesa anche in giudizio.

E così si arriverebbe anche all'eliminazione del lavoro "nero", perché nessun datore si vorrebbe più mettere in una situazione di così rilevante rischio economico.

Dall'emergenza sanitaria, sapendola utilizzare, può derivare, quindi, un regime più equo, di tutela universale, di sicurezza sociale, di eliminazione di diffusissime illegalità ed anche un aumento, invece che una semplice salvaguardia, dell'occupazione.

Perché una volta recuperati i livelli di produzione precedenti l'emergenza, i contratti di solidarietà difensiva utilizzati per conservare l'occupazione, potrebbero essere trasformati (la legge lo ha anche previsto) in contratti di solidarietà espansiva, con l'effetto di aumentarla in modo decisivo.

*Piergiovanni Alleva*



