IANUS
Diritto e Finanza

UNIVERSITÀ DI SIENA 1240

Quaderni

https://www.rivistaianus.it

ISSN: 1974-9805

Quaderni - 2020

IL BILANCIAMENTO DEI DIRITTI E LA SALVAGUARDIA DELL'OCCUPAZIONE DURANTE L'EMERGENZA COVID-19

Carlo Valenti

IL BILANCIAMENTO DEI DIRITTI E LA SALVAGUARDIA DELL'OCCUPAZIONE DURANTE L'EMERGENZA COVID-19

Carlo Valenti

Dottorando in Scienze giuridiche europee ed internazionali,
Università degli Studi di Verona

Il contributo prende in considerazione i recenti interventi del governo italiano di risposta all'emergenza Covid-19 e finalizzati alla salvaguardia del tessuto socioeconomico, facendo riferimento al bilanciamento messo in atto tra la tutela della salute pubblica e del lavoro. In questa prospettiva, l'articolo si richiama principalmente alle disposizioni del d.p.c.m. 22 marzo 2020 e della l. n. 27/2020 che mirano a impedire la diffusione incontrollata del virus e a mantenere stabili i livelli occupazionali mediante una temporanea limitazione dell'esercizio dell'iniziativa economica privata, come la chiusura delle attività non essenziali e la sospensione dei licenziamenti individuali e collettivi per motivi oggettivi.

The paper takes into consideration the recent interventions of the Italian government aimed at responding to the Covid-19 emergency and preserving the socio-economic fabric, referring to the balance put in place between the protection of public health and labour. In this perspective, the article mainly recalls the provisions of the Prime Ministerial Decree of 22 March 2020 and Law No. 27/2020 that seek to prevent the uncontrolled spread of the disease and maintain stable employment levels by temporarily limiting the exercise of private economic initiative, such as the closure of non-essential business and the suspension of individual and collective dismissals for objective reasons.

L'impossibilità di circoscrivere la diffusione del Covid-19 alle prime Regioni colpite ha spinto il governo italiano a introdurre disposizioni comuni a tutto il territorio per attenuare il devastante impatto della pandemia, con il d.p.c.m. 22 marzo 2020 e, successivamente, il d.l. n. 18/2020 (c.d. Cura Italia) convertito in l. n. 27/2020. Il primo provvedimento ha previsto, al fine di tutelare adeguatamente la salute pubblica e impedire la saturazione dei centri ospedalieri, non solo restrizioni alla libertà di movimento e aggregazione degli individui, ma anche la temporanea sospensione delle attività produttive non ritenute essenziali o strategiche. Dal momento che l'elevata contagiosità del virus ha reso indispensabile l'adozione di misure di distanziamento sociale e che non tutte le realtà economiche possono fare affidamento su forme di lavoro agile, è stato necessario intervenire sul lavoro per tutelare la collettività. Nello specifico, ciò è stato perseguito sia sospendendo le attività produttive in tutti quei casi in cui non fosse possibile garantirne lo svolgimento a distanza o senza generare una minaccia o un danno alla salute, sia prevedendo protocolli di prevenzione del rischio per le attività lavorative fondamentali (es. settore alimentare, agricolo, sanitario).

Per quanto riguarda invece il Decreto Cura Italia, questo ha introdotto strumenti economici di supporto alle imprese, di sostegno al reddito dei lavoratori e di assistenza alle fasce più colpite della popolazione. Inoltre, ha sancito una forte limitazione alla facoltà del datore di lavoro di attuare determinate tipologie di licenziamento[1], agendo in funzione della stabilità occupazionale in un momento così critico per il Paese. A tal proposito, oltre ai divieti previsti dagli artt. 23, c. 6, e 47, c. 2, della legge l. n. 27/2020[2], l'intervento più rilevante riguarda senza dubbio la temporanea sospensione dei licenziamenti dettati da motivazioni oggettive. In particolare, in base all'art. 46 viene previsto che: «*A decorrere dalla data di entrata in vigore del presente decreto l'avvio delle procedure di cui agli articoli 4, 5 e 24, della legge 23 luglio 1991, n. 223 è precluso per 60 giorni e nel medesimo periodo sono sospese le procedure pendenti avviate successivamente alla data del 23 febbraio 2020, fatte salve le ipotesi in cui il personale interessato dal recesso, già impiegato nell'appalto, sia riassunto a seguito di subentro di nuovo appaltatore in forza di legge, di contratto collettivo nazionale di lavoro o di clausola del contratto d'appalto. Sino alla scadenza del suddetto termine, il datore di lavoro, indipendentemente dal numero dei dipendenti, non può recedere dal contratto per giustificato motivo oggettivo ai sensi dell'articolo 3, della legge 15 luglio 1966, n. 604*».

Escludendo pertanto le decisioni inerenti a ragioni soggettive (es. licenziamenti disciplinari per giusta causa o giustificato motivo soggettivo, per raggiungimento dell'età pensionabile, ecc.), le imprese non potranno procedere a riduzioni del personale – né completare le procedure pendenti al 23 febbraio 2020 nel caso di licenziamento collettivo – connesse a motivazioni economiche e organizzative almeno fino al 16 maggio 2020. Infatti, la loro attivazione all'interno del suddetto periodo ne comporterebbe la nullità per violazione di legge e, di conseguenza, l'applicazione della tutela ripristinatoria piena per il dipendente.

Al tempo stesso, non essendo possibile gravare ulteriormente sulle attività economiche durante il periodo di crisi, si è ritenuto necessario venire incontro anche alla parte datoriale a fronte di un simile trattamento protettivo per i lavoratori. Per questo motivo, il Decreto Cura Italia ha stanziato complessivamente circa cinque miliardi di euro per intervenire sulla fattispecie della Cassa Integrazione Guadagni[3] e ampliarne maggiormente portata ed

[1] BASILE - RUBINO, *I licenziamenti ai tempi del coronavirus*, in *Euroconference Lavoro*, 2020, editoriale 1 aprile, 1-5.

[2] In particolare, i due articoli si richiamano esplicitamente a un divieto di licenziamento per due nuovi casi tipizzati di assenza giustificata dal lavoro, ovvero la situazione del lavoratore con figli tra i dodici e i sedici anni che usufruisce di un congedo non retribuito introdotto in seguito alla sospensione delle attività didattiche e quello del genitore convivente di una persona disabile che deve prestare accudimento in conseguenza della chiusura delle strutture di cura adibite.

[3] Tale ammortizzatore sociale viene applicato alle imprese che, a causa di temporanee situazioni di crisi, abbiano dovuto ridurre o interrompere del tutto l'attività lavorativa, e prevede l'erogazione di un sussidio economico da parte dell'INPS pari all'80% della retribuzione per i lavoratori momentaneamente sospesi. Regolata da ultimo dal d.lgs. n. 148/2015, si divide in Cassa

efficacia. In particolare, oltre a implementare le risorse finanziarie a disposizione per il regime ordinario e straordinario, la l. n. 27/2020 ha introdotto un'ulteriore versione dell'ammortizzatore sociale che si rivolge ai soggetti di norma esclusi dai casi previsti dal d.lgs. n. 148/2015, vale a dire la c.d. "Cassa Integrazione Guadagni in Deroga" (CIGD)[4]. In questo modo, è stata prevista la possibilità per tutte le attività economiche, riconducibili o meno all'ambito di applicazione dell'istituto della Cassa Integrazione Guadagni Ordinaria o Straordinaria o all'assegno ordinario, di usufruire, a prescindere dal numero dei dipendenti, dello strumento per tutta la durata della sospensione del rapporto lavorativo (senza eccedere comunque il limite massimo di nove settimane)[5]. Di conseguenza, tutti i lavoratori che risultano alle dipendenze dei datori di lavoro richiedenti alla data del 23 febbraio 2020[6] potranno beneficiare dell'integrazione salariale da parte dell'INPS.

Per quanto riguarda la Cassa Integrazione Guadagni Ordinaria occorre inoltre menzionare come l'introduzione della causale "*Covid-19 nazionale*" abbia cercato di velocizzare le tempistiche della pratica prevedendo un assolvimento degli obblighi di cui all'art. 14 del d.lgs. n. 148/2015 – ovvero le fasi di informazione, consultazione ed esame congiunto con le parti sindacali – per via telematica entro tre giorni dalla comunicazione preventiva[7]. Del resto, essendo in questo periodo la motivazione del ricorso allo strumento decisamente auto-esplicativa e oggettivamente legittima, non vi sono state obiezioni a una temporanea semplificazione della procedura sindacale, poiché giustificata dalla necessità di ridurre i tempi per l'erogazione del sussidio ai lavoratori. Resta da chiedersi a tal proposito soltanto se la momentanea esigenza di un *iter* semplificato possa in futuro dare vita ad una riforma della fase sindacale, finendo per marginalizzare con il tempo la funzione ricoperta dalle rappresentanze sindacali.

Nell'esaminare il contenuto del d.p.c.m. 22 marzo 2020 e della l. n. 27/2020 risulta senza dubbio immediato notare come le norme in questione siano caratterizzate da un complesso bilanciamento dei diritti fondamentali, in particolare tra la tutela della salute pubblica e la libertà di iniziativa economica

---

Integrazione Guadagni Ordinaria (CIGO) e Cassa Integrazione Guadagni Straordinaria (CIGS), differenziandosi non solo per la categoria industriale di appartenenza dell'attività economica, ma soprattutto per le causali. Mentre la CIGO viene richiesta nei periodi di sospensione o riduzione delle attività produttive per situazioni temporanee di mercato o in casi non imputabili a impresa o dipendenti, la CIGS viene invece applicata in occasione di ristrutturazioni o riorganizzazioni aziendali, crisi di particolare entità, contratti di solidarietà o fallimento.

[4] Nella modalità della Cassa Integrazione Guadagni in Deroga, si rinvia alla circolare INPS n. 47 del 28 marzo 2020 per il suo utilizzo.

[5] Con l'entrata in vigore del d.l. n. 34/2020 (c.d. Decreto Rilancio) tale limite sarà portato complessivamente a diciotto settimane.

[6] Successivamente estesa grazie al d.l. n. 23/2020 (c.d. Decreto Liquidità) anche ai lavoratori che sono stati assunti tra il 24 febbraio e il 17 marzo 2020.

[7] In aggiunta a tale procedura, l'art. 71 del Decreto Rilancio ha previsto un'ulteriore velocizzazione, vale a dire l'anticipo da parte dell'INPS del 40% dell'assegno entro quindici giorni dall'avvio dell'istanza.

privata. Infatti, l'impellente esigenza di affrontare la pandemia ha inevitabilmente spinto ad agire in un'ottica di controllo, intervenendo *ex lege* sia sull'attività produttiva delle imprese, sia sull'attività lavorativa dei cittadini.

Per quanto riguarda la sospensione di tutte le attività industriali e commerciali non ritenute strategiche o essenziali, è chiaro come la libertà d'iniziativa economica vada logicamente incontro a un ridimensionamento per mano del diritto fondamentale alla salute[8]. Nello specifico, l'attività economica trova il suo naturale limite non solo nell'art. 32 Cost., ma anche nella stessa formulazione dell'art. 41 Cost. Infatti, la Repubblica, oltre ad agire in funzione della tutela del diritto alla salute individualmente e collettivamente garantito, ha disposto che la suddetta iniziativa non possa «*svolgersi in contrasto con l'utilità sociale o in modo da recare danno alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana*», facendo così trasparire una specifica gerarchia tra i due principi costituzionali.

Tuttavia, se da un lato la necessità di limitare la libertà di iniziativa economica privata per tutelare la salute pubblica risulta come una scelta pressoché indiscutibile, vi sono altri casi in cui un simile intervento potrebbe apparire eccessivamente intrusivo. Si pensi a tal proposito alle finalità sociali perseguite dal Decreto Cura Italia, che, a differenza delle misure del d.p.c.m. 22 marzo 2020, ha disposto una limitazione del potere di recesso datoriale per garantire l'integrità del tessuto produttivo e la stabilità dei livelli occupazionali.

Tale intervento riporta alla mente un parallelismo con il blocco dei licenziamenti di circa due anni attuato nel 1945 con il d.l.l. n. 523/1945, episodio che, oltre a salvaguardare l'occupazione nell'immediato dopoguerra, ha dato il via a interventi di contrattazione collettiva finalizzati alla definizione di una specifica disciplina in materia di licenziamenti individuali e collettivi[9]. Trovando dunque un precedente storico nella gravità del contesto postbellico, si può osservare una limitazione dell'attività economica concepita in funzione dell'utilità sociale e del diritto al lavoro sancito dalla Costituzione.

D'altra parte, viene comunque immediato chiedersi se tale necessità possa legittimare un pur temporaneo divieto di licenziamento per motivi oggettivi esteso a tutte le realtà economiche in maniera indiscriminata; in particolare, considerando che la suddetta sospensione impedisce alle imprese di avviare procedure di licenziamento o di cessazione dell'attività a prescindere dal fatto che queste siano dovute o meno alla crisi generata dalla pandemia. Di conseguenza, dando per assodato che tutte le ragioni organizzative ed economiche siano attualmente riconducibili a tale motivazione, si è reso ad esempio impossibile effettuare riorganizzazioni aziendali che comportino la chiusura di un ramo produttivo ormai da tempo non più funzionale o d'interesse per l'attività economica, costringendo il datore di lavoro a rimandarne – anche se soltanto di

[8] RIVERSO, *Salute, lavoro e coronavirus, nella ricorrenza del 1 Maggio*, in *Quest. giust.*, articolo 01 maggio 2020.

[9] CAZZOLA, *Politically (in)correct – L'epidemia blocca i licenziamenti*, in *Boll. ADAPT*, 30 marzo 2020.

qualche mese – l'attuazione. Sicuramente la situazione sarebbe stata ben differente se tale divieto fosse stato esplicitamente applicato alle sole attività che usufruiscono delle misure di sostegno economico introdotte dalle leggi emergenziali (es. contributi a fondo perduto, linee di credito agevolate e garantite dallo Stato, riduzioni/esenzioni degli affitti commerciali, ecc.). In questo modo, si sarebbe definito uno specifico legame funzionale tra il blocco dei licenziamenti e la fruizione dei contributi a fondo perduto, permettendo così alle imprese di mantenere un certo grado di libertà decisionale: se optare per un utilizzo dei sostegni economici assoggettato a un temporaneo divieto di licenziamento oggettivo o se farne a meno e ridimensionare liberamente il personale in forza da subito

Tuttavia, nonostante tali vincoli, durante la successiva fase di lenta ripresa il governo italiano dovrà inevitabilmente fare i conti con la chiusura di molte piccole e medie imprese e con il licenziamento di un considerevole numero di lavoratori. Sebbene sia stata recentemente introdotta un'estensione del precedente divieto di licenziamento per motivi oggettivi di tre mesi (ovvero fino al 16 agosto 2020)[10] e della Cassa Integrazione Guadagni per altre nove settimane[11], il d.l. n. 34/2020 (c.d. Decreto Rilancio) può solamente attenuare, se non rimandare, l'inevitabile aumento del numero dei disoccupati.

Infatti, è chiaro come tali disposizioni non possano certamente prorogarsi a oltranza o impedire che i contratti a termine in scadenza durante la sospensione delle attività produttive – o nel periodo immediatamente successivo a essa – si concludano alla loro naturale scadenza e non vengano rinnovati a causa degli enormi costi sofferti durante la fase di contenimento del virus. A queste difficoltà si aggiunge inoltre l'onerosità dei vincoli introdotti dal d.l. n. 87/2018 (c.d. Decreto Dignità) convertito in l. n. 96/2018, che ha previsto per tale fattispecie il tetto massimo dei ventiquattro mesi in luogo dei trentasei della normativa previgente e l'obbligo di specificazione della causale per il rinnovo (a prescindere dal fatto che la durata iniziale del contratto sia inferiore o superiore ai dodici mesi). Per questo motivo il Decreto Rilancio è intervenuto all'art. 93 per introdurre una deroga ai limiti sanciti dalla l. n. 96/2018, rendendo così possibile fino al 30 agosto 2020 il rinnovo o la proroga dei contratti a termine in essere senza obbligo di causale. In questo modo, pur escludendo dal campo di applicazione i contratti di lavoro a termine ormai scaduti o che verranno stipulati successivamente al 23 febbraio 2020, si è cercato di tutelare i lavoratori a tempo

[10] In particolare, l'art. 80 del Decreto Rilancio prevede sia un'estensione di tre mesi e la sospensione delle procedure di licenziamento per giustificato motivo oggettivo in corso ai sensi dell'art. 7 della l. n. 604/1966, sia la possibilità di revocare i recessi avvenuti nel periodo dal 23 febbraio 2020 al 17 marzo 2020 ai sensi dell'art. 3 della l. n. 604/1966 e ripristinare i rapporti lavorativi (a patto che venga richiesta contestualmente la cassa integrazione salariale).

[11] Nello specifico, agli artt. 68, 69 e 70 del Decreto Rilancio viene prevista per le imprese che abbiano esaurito le nove settimane di Cassa Integrazione previste dal Decreto Cura Italia una proroga di altre cinque settimane per il periodo 23 febbraio-31 agosto 2020 e un'ulteriore estensione di quattro settimane fino al 31 ottobre 2020.

determinato, non potendo questi trovare adeguate protezioni nel divieto di licenziamento per motivi oggettivi.

In conclusione, si può senza dubbio notare come l'emergenza Covid-19 abbia spinto il governo italiano ad agire con celerità per tutelare la salute pubblica e garantire l'integrità del tessuto socioeconomico del Paese, facendo un massiccio ricorso a interventi di "*tutela del lavoro e del non lavoro*"[12]. In particolare, se da un lato è stato necessario salvaguardare le funzioni produttive essenziali mediante maggiori protezioni, personale e protocolli di sicurezza, dall'altro il blocco delle attività industriali e commerciali ha richiesto che venissero previsti sia sostegni al reddito dei dipendenti e al credito delle imprese, sia limitazioni per mantenere stabili i livelli occupazionali. In tale prospettiva, il conseguente ridimensionamento della libertà di iniziativa economica privata trova legittimità nella provvisorietà dei provvedimenti emergenziali, essendo questi diretti a scongiurare gli effetti negativi attualmente in corso della pandemia. Viene dunque spontaneo domandarsi per quanto tempo e per quante volte lo Stato potrà nuovamente intervenire con simili limitazioni, una volta terminata l'emergenza, per contrastare gli effetti deprimenti sull'economia.

Senza dubbio, le suddette misure difensive permetteranno di mantenere integro il tessuto produttivo nel breve periodo, impedendo così che le imprese si ritrovino a dover ricorrere ripetutamente allo strumento del licenziamento. Tuttavia, è chiaro come la ripartenza del motore produttivo del Paese non possa basarsi solamente sulla previsione di limitazioni alla parte datoriale, essendo necessario fare ricorso anche a interventi sia di sostegno economico a fondo perduto, sia di riduzione del costo del lavoro tramite una maggiore decontribuzione previdenziale. È infatti nella sola fase iniziale di contenimento dei danni dovuti alla pandemia che simili previsioni limitative possono trovare ragion d'essere, dovendo queste poi lasciare il posto a misure di investimento e di supporto al tessuto produttivo sempre più mirate.

(22-05-2020)

[12] MARESCA, *Il diritto del lavoro al tempo del Covid-19,* in *Federalismi*, 2020, 4-11.