

Cosa si intende per “impegno a gestire i livelli occupazionali mediante accordi sindacali” ai fini del “decreto liquidità” (d.l. 23/2020)?

*ADAPT - Scuola di alta formazione sulle relazioni industriali e di lavoro
Per iscriverti al Bollettino ADAPT [clicca qui](#)
Per entrare nella Scuola di ADAPT e nel progetto **Fabbrica dei talenti**
scrivi a: selezione@adapt.it*

È passata quasi inosservata all’attenzione dei giuslavoristi, nel profluvio di norme emergenziali introdotte dal Governo nelle ultime settimane, una disposizione, contenuta nel c.d. “decreto liquidità” (D.L. n. 23/2020, pubblicato in Gazzetta Ufficiale l’8 aprile), 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](#)”, che merita, invece, un breve esame.

Dedicando ampi approfondimenti agli interventi di integrazione salariale, ai divieti di licenziamento e alle altre misure volte a dare sostegno alle famiglie (pensiamo alle diverse tipologie di congedi) e invocando esenzioni dai divieti vigenti per i contratti flessibili a tempo determinato e di somministrazione per le imprese beneficiarie di ammortizzatori sociali (poi effettivamente attuate con l’art. 19-bis introdotto al decreto “Cura Italia” dalla legge di conversione approvata in via definitiva dalla Camera il 23 aprile), gli interpreti non sembrano aver finora dedicato particolare attenzione all’art. 1, comma 2, lett. l), del “decreto liquidità”.

Questa norma, tuttavia, è particolarmente interessante e problematica.

Rispetto alle altre norme che hanno inciso sul lavoro, il contesto in cui si iscrive il “decreto liquidità” è diverso; il provvedimento, infatti, non interviene direttamente in materia di lavoro, cui dedica poche disposizioni, perlopiù integratrici rispetto al decreto c.d. “Cura Italia” di metà marzo. Il D.L. 23/2020 implementa una serie di misure di sostegno creditizio e fiscale in favore delle imprese. In tal senso, la prima forma di ausilio consiste nell’assicurare agli imprenditori la garanzia del credito ottenuto da Istituti di credito con contratti di mutuo o di finanziamento da parte di SACE S.p.a. (garanzia che peraltro viene richiesta dagli stessi istituti di credito, sulla base dell’accertamento dei requisiti di cui al “decreto liquidità”, come specificato dalla Circolare ABI del 23 aprile 2020).

Cosa si intende per “impegno a gestire i livelli occupazionali mediante accordi sindacali” ai fini del “decreto liquidità” (d.l. 23/2020)?

Le condizioni per l'accesso a questa particolare forma di garanzia sono numerose: nel lungo elenco contenuto nel comma 2 dell'art. 1 v'è anche, per quanto qui interessa, quella consistente nell'assunzione dell'impegno, da parte dell'impresa ammessa al beneficio, di “gestire i livelli occupazionali mediante accordi sindacali”.

La norma è estremamente generica e non detta alcuna indicazione in merito ai requisiti di rappresentatività dei Sindacati ammessi a concludere gli “accordi sindacali”, non precisa quale debba essere l'oggetto degli accordi medesimi, e non chiarisce cosa debba intendersi per gestione condivisa dei “livelli occupazionali”.

Il primo problema interpretativo che pone la norma in esame attiene al significato giuridico da assegnare al termine “impegno”, che all'impresa beneficiaria è richiesto di assumersi.

Al riguardo, la norma sembra introdurre un onere a carico dell'impresa, al fine di consentirle di conservare la garanzia riconosciutale. Il vantaggio conseguente all'assolvimento dell'onere, in particolare, consiste nel mantenimento della garanzia da parte di SACE S.p.a., non già nel riconoscimento di tale beneficio. Questo perché l'assolvimento dell'impegno alla stipulazione dell'accordo sindacale di gestione dei livelli occupazionali non sembra configurabile quale condizione di accesso al beneficio; sembra cioè da escludersi che esso debba intervenire necessariamente in via preventiva rispetto alla richiesta e all'ammissione della garanzia da parte di SACE S.p.a.

Al momento della richiesta, infatti, l'imprenditore non deve aver già sottoscritto l'accordo sindacale; deve, invero, “assumere l'impegno” di una gestione occupazionale condivisa con le parti sociali: ciò significa che l'impegno vale per il futuro, o, comunque, per il periodo successivo alla concessione del finanziamento garantito, e per tutta la durata dello stesso.

Se ciò è vero – cioè se il datore di lavoro può ottenere la garanzia da parte di SACE S.p.a. mediante l'assunzione di un “impegno” per il futuro a non porre in essere provvedimenti in materia occupazionale senza aver prima concordato tali provvedimenti con i Sindacati – la norma sembra introdurre una condizione risolutiva della garanzia, nel senso che il mancato assolvimento dell'onere comporta il venir meno della garanzia stessa. Peraltro, la riconduzione del rispetto

Cosa si intende per “impegno a gestire i livelli occupazionali mediante accordi sindacali” ai fini del “decreto liquidità” (d.l. 23/2020)?

dell'onere di cui alla lett. l) nell'ambito della condizione risolutiva non elimina del tutto i dubbi, in particolare con riferimento all'individuazione del soggetto abilitato a contestare la sua violazione, così da portare all'estinzione della garanzia.

Se, come detto, l'accordo cui si riferisce l'art. 1, comma 2, lett. l), è funzionale esclusivamente al mantenimento della garanzia da parte di SACE S.p.a., il soggetto dotato di legittimazione e di interesse all'accertamento della violazione datoriale ed al conseguente venir meno della garanzia sembra non poter essere altri che, per l'appunto, la sola SACE S.p.a.

Il meccanismo della condizione risolutiva produce un effetto paradossale in quanto, evidentemente, l'unico soggetto che potrebbe subire un danno dalla violazione dell'impegno assunto dal datore di lavoro al momento della richiesta di garanzia (sotto forma di mancata stipulazione dell'accordo sindacale imposto dalla norma del decreto legge) risulterebbe essere l'istituto di credito che ha erogato il finanziamento, trovandosi così ad essere privato della garanzia rilasciata da SACE S.p.a. È dunque verosimilmente che le banche spingeranno per l'introduzione di clausole di restituzione a prima richiesta per il caso del venir meno della garanzia.

Ciò detto, occorre chiedersi se anche Sindacato e lavoratori siano titolari di un interesse nel senso indicato.

Per quanto concerne il Sindacato si deve considerare, innanzitutto, che la norma non individua alcun criterio di selezione delle Associazioni sindacali ammesse alla “gestione condivisa” dei “livelli occupazionali”.

Tale circostanza conduce all'attribuzione di un “diritto” alla conclusione dell'accordo sindacale a qualsiasi Associazione sindacale, purché non di comodo, e di qualsiasi livello, ferma la limitazione all'estensione “nazionale” ai soli fini della legittimazione attiva degli organismi locali abilitati all'introduzione del ricorso per la repressione della condotta antisindacale di cui all'art. 28 St. lav.

Cosa si intende per “impegno a gestire i livelli occupazionali mediante accordi sindacali” ai fini del “decreto liquidità” (d.l. 23/2020)?

Semmai, l'insussistenza del requisito della maggiore rappresentatività del Sindacato presta effetti in merito alla natura e all'efficacia soggettiva dell'accordo sindacale di cui si discute, ma non può che condurre al riconoscimento del diritto di qualsiasi Sindacato ad intervenire nella cogestione. Con il che, si ripete, nell'ipotesi in cui il datore di lavoro non ottemperi all'“impegno” assunto prima della concessione del finanziamento garantito e intervenga sui livelli occupazionali in maniera unilaterale senza il preventivo coinvolgimento del Sindacato, qualsiasi Associazione nazionale potrebbe essere legittimata alla proposizione di un'azione ex art. 28 St. lav. per lesione di un diritto tipico riconosciuto dalla legge.

L'attribuzione a qualsiasi Sindacato, in termini del tutto generici, di un inedito diritto alla codeterminazione gestionale dei “livelli” occupazionali dell'impresa sconta inoltre la difficoltà di individuare il contenuto di tale gestione condivisa.

L'art. 1, comma 2, lett. l), tace in merito alla natura incrementale o decrementale delle operazioni imprenditoriali aventi ricadute in termini di “effetti occupazionali”, che debbono transitare attraverso gli accordi sindacali imposti *ex lege*.

Stando al mero dato testuale il termine “livello” (riferibile, linguisticamente, all'altezza di ciascun punto di un piano orizzontale rispetto a un altro piano di riferimento, dal Latino classico *libella*, intesa come strumento che serve, appunto, a livellare), pare rimandare ad un mero dato quantitativo comparatistico, tra un prima e un dopo, del numero di dipendenti, verosimilmente solo subordinati. Intesa la “livella” in questo senso, si può immaginare che un'assunzione a termine, una nuova assunzione a tempo indeterminato, il ricorso alla somministrazione, potrebbero ricadere all'interno del nuovo obbligo; non così, forse, la trasformazione di un rapporto di lavoro da tempo pieno a tempo parziale perché questa è neutra rispetto al livello occupazionale, salvo si tratti di un eventuale meccanismo di solidarietà, che già di per sé, comunque, richiede l'accordo sindacale ai sensi del d. lgs. n. 148/2015.

Il dato testuale sembra così imporre di ritenere che anche un incremento del numero di dipendenti debba essere cogestito, ed in questo senso milita anche la successiva lett. n) dell'art. 1, comma 2, del Decreto, a mente della quale il finanziamento deve essere destinato “a sostenere costi del personale” oltre che “investimenti”.

Cosa si intende per “impegno a gestire i livelli occupazionali mediante accordi sindacali” ai fini del “decreto liquidità” (d.l. 23/2020)?

La norma trova, se vogliamo, un suo precedente soltanto nel d.lgs. n. 25/2007 che, nel recepire la direttiva 2002/14/CE, ha istituito un (debole) quadro generale in materia di informazione e consultazione sindacale, obbligando (all’art. 4, comma 3) le imprese con più di 50 dipendenti a consultare i sindacati, secondo le modalità stabilite dai contratti collettivi, in merito alla “situazione, la struttura e l’andamento prevedibile dell’occupazione nella impresa, nonché, in caso di rischio per i livelli occupazionali, le relative misure di contrasto”.

L’obbligo di informazione e consultazione di derivazione eurounitaria, riferendosi all’“andamento prevedibile dell’occupazione nell’impresa”, sembra tale da ricomprendere al suo interno anche i progetti di ampliamento dell’organico.

Il decreto del 2007, in coerenza con la direttiva europea, tuttavia, prevede un obbligo di (mera) informazione e consultazione e non certo una gestione congiunta dei “livelli occupazionali” mediante accordi aziendali. Il Sindacato è titolare di un diritto all’informazione e non di un diritto alla gestione condivisa dell’impresa sotto il profilo occupazionale/quantitativo, come invece sembra emergere dalla norma del decreto dello scorso 8 aprile, sia pur alla limitata condizione del mantenimento della garanzia del finanziamento erogato.

Il decreto legge richiede, invero, il raggiungimento di un “accordo collettivo” in vista, si deve intendere, dell’assunzione di ogni provvedimento imprenditoriale di riduzione o di ampliamento del numero del personale occupato, rispetto a licenziamenti o a nuove assunzioni.

Se, dunque, questo è lo spazio riconosciuto all’accordo sindacale, e fermo restando che il mancato assolvimento dell’“impegno” dell’impresa richiedente il finanziamento garantito da SACE S.p.a. comporta ‘soltanto’ il venir meno della garanzia e non anche l’invalidità del provvedimento datoriale (della nuova assunzione, del licenziamento, e così via), occorre chiedersi se al Sindacato sia attribuita una sorta di “potere di veto” in merito ad eventualmente prospettati licenziamenti economici o ad altre operazioni incidenti sui livelli occupazionali da parte del datore di lavoro.

A tale conclusione sembrano ostare, in primo luogo, rilievi di compatibilità costituzionale.

Cosa si intende per “impegno a gestire i livelli occupazionali mediante accordi sindacali” ai fini del “decreto liquidità” (d.l. 23/2020)?

L’art. 46 Cost., infatti, rinvia alla legge per l’individuazione delle forme di “collaborazione” dei lavoratori alla gestione delle aziende.

Ora, non sembra potersi affermare che la nozione di “collaborazione” di cui alla norma costituzionale possa essere estesa sino a ricomprendere al suo interno la necessità di addivenire ad un accordo sindacale in relazione ad un provvedimento imprenditoriale. La collaborazione dovrebbe restare confinata a forme di cooperazione informativa e consultiva, nel senso fatto proprio (anche) dalla direttiva sopra citata.

Un ulteriore problema riguarda la natura dell’accordo sindacale territoriale o aziendale e, di conseguenza, la sua efficacia soggettiva.

A tale riguardo, per un verso, si potrebbe sostenere che l’accordo abbia natura gestionale: la sua previsione quale “onere” è finalizzata a governare i livelli occupazionali del datore di lavoro per la durata del finanziamento, e in tal senso la norma potrebbe avere un fine protettivo delle posizioni dei lavoratori attuato mediante il riconoscimento del ruolo sindacale in chiave di “cogestione”.

A tale interpretazione si potrebbe tuttavia obiettare che, a prescindere dalla finalità divisata dal legislatore, l’impegno del datore di lavoro ad una gestione condivisa con le Associazioni sindacali, e dunque a stipulare l’accordo cui si riferisce l’art. 1, comma 2, lett. l) del decreto legge n. 23 in ogni caso in cui intendano assumere provvedimenti di gestione dell’impresa con possibili effetti sul piano occupazionale, è funzionale soltanto al finanziamento (e al mantenimento della garanzia da parte di SACE S.p.a.), e non è pensato come accordo gestionale. In tal senso, il raggiungimento di un accordo con il Sindacato esplicherebbe l’unica funzione di far ritenere realizzato l’intento di meritevolezza del beneficio della garanzia rilasciata da SACE S.p.a., che non può spettare se non nell’interesse ultimo dei lavoratori (come sembra affermare la successiva lett. n) del comma 2 dell’art. 1 del “decreto liquidità”). Una tale ricostruzione – e segnatamente ogni caso in cui non sia possibile agganciare l’accordo sindacale ai contratti di prossimità di cui all’art. 8 del D.L. n. 138/2011 – potrebbe legittimare il dissenso dei lavoratori non iscritti alle organizzazioni stipulanti.

Cosa si intende per “impegno a gestire i livelli occupazionali mediante accordi sindacali” ai fini del “decreto liquidità” (d.l. 23/2020)?

Ora, nel silenzio dell’art. 1, comma 2, lett. l), non sembra possibile ricondurre automaticamente l’accordo collettivo nell’ambito dei contratti di prossimità: nella norma mancano possibili agganci ad un qualsiasi meccanismo che possa ritenere di considerare detto accordo di cogestione come un accordo *erga omnes*.

In particolare, non è presente alcun riferimento a parametri di rappresentatività in capo ai Sindacati stipulanti e di democraticità all’interno del gruppo dei dipendenti, elementi presenti invece nell’art. 8 (elementi considerati decisivi, secondo parte della dottrina, per impedire una violazione dell’art. 39, seconda parte, Cost.).

Soltanto qualora fosse possibile, invece, ricondurre l’accordo sindacale considerato dalla norma nell’ambito dei contratti di prossimità di cui all’art. 8 del D.L. n. 138/2011, si potrebbe attribuire efficacia generale all’interno dell’azienda anche ai dipendenti dissenzienti rispetto al contenuto dell’accordo. Del resto, nulla impedisce alle parti di qualificare l’accordo sindacale in questione quale “specifica intesa” ai sensi dell’art. 8, proprio allo scopo di estendere l’efficacia soggettiva rendendola generale all’interno dell’azienda.

Infine, se, come visto, il “diritto” del Sindacato di sottoscrivere un accordo sindacale cogestivo dei livelli occupazionali riconosce a suo favore la legittimazione ad agire ai sensi dell’art. 28 St. lav. ma non anche a lamentare la violazione dell’impegno datoriale in vista del venire meno della garanzia, anche con riferimento al singolo lavoratore dovrebbe applicarsi lo stesso principio.

Sembra infatti da escludere la sussistenza di un interesse del lavoratore che, in ipotesi, abbia a subire un danno dall’operazione datoriale assunta unilateralmente senza previa condivisione con il sindacato (immaginiamo un lavoratore licenziato per giustificato motivo oggettivo) ad attivarsi per far valere l’inveramento della condizione risolutiva.

Andrea Sitzia

Professore Associato di Diritto del lavoro nell’Università di Padova

Cosa si intende per “impegno a gestire i livelli occupazionali mediante accordi sindacali” ai fini del “decreto liquidità” (d.l. 23/2020)?

Giulio De Luca

Assegnista di Ricerca di Diritto del lavoro nell'Università di Padova