

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

di Francesco Nespoli

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 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

* Il presente contributo è in corso di pubblicazione in D. GAROFALO, M. TIRABOSCHI, V. FILÌ, F. SEGHEZZI (a cura di), *Welfare e lavoro nella emergenza epidemiologica. Contributo sulla nuova questione sociale*, ADAPT University Press, 2020.

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 scientifi-

(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 BARBARA, [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.

che 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 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

(2) A riguardo sembra pertinente osservare il processo di produzione delle normative d'urgenza volte a contrastare il contagio da Covid-19 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 società 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.

pressione negoziale anche attraverso il ricorso alla comunicazione pubblica – con tutti i mezzi disponibili in un sistema ibrido dei media ⁽³⁾ – sia delle rivendicazioni provenienti dai propri rappresentanti, 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 ⁽⁴⁾. Quelle funzioni che, seguendo la schematizzazione proposta da Schmitter e Streeck (1981) incarnano la logica della *influence* dell'organizzazione di rappresentanza ⁽⁵⁾, dove gli interlocutori sono il governo e le istituzioni pubbli-

⁽³⁾ A. CHADWICK, *The Hybrid Media System. Politics and Power*, 2017, Oxford University Press.

⁽⁴⁾ 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 alle 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.

⁽⁵⁾ P.C. SCHMITTER, W. STREECK, *The Organization of Business Interest. Studying the Associative Action of Business in Advanced Industrial Societies*, WZB Discussion Paper, 1981, IIM/LMP/81/13. Si 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.

che ⁽⁶⁾. 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 ⁽⁷⁾. 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 delle comunicazione politico-sindacale tra razionalità medico-scientifica, favorevole alla chiusura delle attività

⁽⁶⁾ 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.

⁽⁷⁾ 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.

produttive, e la razionalità economica a sostegno di una continuità operativa o di una riapertura quando più rapida possibile ⁽⁸⁾. 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 industriali, ossia l'istituzionalismo ⁽⁹⁾, 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 eco-

⁽⁸⁾ 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*.

⁽⁹⁾ 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.

nomiche ⁽¹⁰⁾. 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.

E' 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 ⁽¹¹⁾. 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"» ⁽¹²⁾.

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

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

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

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

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 puramente razionali, ma come gruppi portatori di interesse ⁽¹³⁾. 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 ⁽¹⁴⁾.

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 –

⁽¹³⁾ G. GIUGNI, *op. cit.*, p. 678.

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

rivalutazione nella teoria cognitivista del *framing*, citata proprio anche da Schmidt in alcuni suoi lavori ⁽¹⁵⁾.

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.

2. Normalità, salute, economia

Quando il 31 gennaio 2020 viene pubblicato il comunicato stampa del Consiglio dei ministri n. 27 ⁽¹⁶⁾ col quale il governo italia-

⁽¹⁵⁾ 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.*

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

no 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*) ⁽¹⁷⁾, 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 ⁽¹⁸⁾. Si tratta della stessa intervista con la quale Gismondo risponde alla critica rivolta dal virologo dell'Università Vita-Salute San Raffaele

⁽¹⁷⁾ [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, 30 gennaio 2020.

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

Roberto Burioni verso la tendenza dei medici e della politica alle «declamazioni tranquillizzanti»⁽¹⁹⁾.

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 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⁽²⁰⁾.

In questo quadro si inseriscono le prime misure restrittive per quelle che saranno definite “zone rosse” con i conseguenti prov-

(19) 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.

(20) 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.

vedimenti 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, terrestri, 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» ⁽²¹⁾. In secondo luogo, l'art. 1, comma 1, lett. *n*, delinea una prima forma di regolazione, in capo

⁽²¹⁾ 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».

al Prefetto e alle autorità competenti, finalizzata a consentire la continuità delle attività previa garanzia dei livelli precauzionali (22).

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

(22) 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.

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 ⁽²³⁾. Benché il testo del protocollo non rechi le firme delle organizzazioni sottoscrittrici, il *Sole 24 Ore* informa che al tavolo sono state 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.

(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.

Una coniugazione abilitata proprio dall'adozione di misure protettive che assicurino ai lavoratori adeguati livelli di sicurezza sanitaria. Lo stesso 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 «prevalse 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 locali, si sciopera alla FIS di Montacchio Maggiore (Vicenza), alla Primotec di Villa Periosa e Avigliana, alla ex Iribus di Flumeri, alle cooperative Di Vittorio e Zenit di Firenze, alla Magneti Marelli di Sulmona (L'Aquila), al-

la Avio Aero di Pomigliano. 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 ⁽²⁴⁾.

⁽²⁴⁾ 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

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» ⁽²⁵⁾, 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».

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

paura della gente si trasformi in rabbia. Per questo vanno chiuse tutte le attività che non sono necessarie!».

⁽²⁵⁾ 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.

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'innescò 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»⁽²⁶⁾.

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

⁽²⁶⁾ [DL Maggio, Conte ai sindacati: “Serve un nuovo Patto sociale, equo e moderno”](#), in [La Repubblica](#), 5 maggio 2020.

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, 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) (27). 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» (28). 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 Bar-

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

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

bagallo 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» ⁽²⁹⁾. 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 28, 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

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

impiegheranno invece rispettivamente 18 e 7 volte ⁽³⁰⁾. In particolare è Annamaria Furlan a ribadire 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 ⁽³¹⁾. 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» ⁽³²⁾.

⁽³⁰⁾ 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 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*.

⁽³¹⁾ A. FURLAN, [Ora un vero patto sociale basato sulla partecipazione](#), in [Arvenire.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”](#).

⁽³²⁾ G. MANFREDI, [Un nuovo Patto sociale tra lo Stato e le imprese](#), in [Corriere della Sera](#), 23 maggio 2020.

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»⁽³³⁾. 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⁽³⁴⁾. 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 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

(33) I. VISCO, [*Considerazioni finali del Governatore sul 2019. Relazione annuale. Roma, 29 maggio 2020*](#), esercizio CXXVI.

(34) 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.

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» ⁽³⁵⁾.

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» ⁽³⁶⁾. Due giorni dopo Furlan ribadisce il concetto al Corriere della Sera ⁽³⁷⁾.

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

⁽³⁵⁾ *In Mezz'ora*, Rai 1, 1° giugno 2020.

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

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

non si tratti di un neologismo assoluto ⁽³⁸⁾ 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 ⁽³⁹⁾. 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 commento 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 ⁽⁴⁰⁾. La risposta si trova nelle parole dello

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

⁽³⁹⁾ [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.

⁽⁴⁰⁾ 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 in-](#)

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) ⁽⁴¹⁾.

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» ⁽⁴²⁾.

termidi?, 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.

⁽⁴¹⁾ C. TRIGILIA, *Quale democrazia per la crisi italiana?*, in *Il Mulino*, 2020, n. 2.

⁽⁴²⁾ A. LO GIUDICE, *op. cit.*

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

⁽⁴³⁾ Per Lo Giudice per esempio, «con le forme attuali di democrazia negoziiale, 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)».

⁽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.

che 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 apposizione 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

⁽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.

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.

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 dalla 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 giustificherebbe 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.