

# Welfare e lavoro nella emergenza epidemiologica

*Contributo sulla nuova questione sociale*

a cura di

**Domenico Garofalo, Michele Tiraboschi,  
Valeria Fili, Francesco Seghezzi**

Volume V

## Le sfide per le relazioni industriali

a cura di

**Michele Tiraboschi, Francesco Seghezzi**

**ADAPT**  
**LABOUR STUDIES**  
e-Book series  
n. 93

**ADAPT**  
www.adapt.it  
**UNIVERSITY PRESS**

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

*di Michele Tiraboschi*

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

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

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

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

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

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

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

## 1. Posizione del problema

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

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

---

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

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

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

---

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

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

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

---

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

<sup>(138)</sup> L'efficace espressione è di P. PASCUCCI, [\*Ancora su coronavirus e sicurezza sul lavoro: novità e conferme nello ius superveniens del d.P.C.M. 22 marzo 2020 e soprattutto del d.l. n. 19/2020\*](#), in [\*Diritto della Sicurezza sul Lavoro, 2020, n. 1\*](#), p. 121, con riferimento all'art. 1, comma 2, del d.l. n. 19/2020 che dispone «la “salvezza” degli effetti prodotti e degli atti adottati sulla base dei decreti» governativi, e anche p. 123 dove, con chiaro riferimento alla teoria dell'ordinamento intersindacale di Gino Giugni, si legge: «Data la particolare finalità che il Protocollo persegue in questo contesto di emergenza, non pare ragionevole contestare, facendo leva sulla sua *origine negoziale*, la sua *potestà lato sensu normativa*, come d'altronde accade *quando un prodotto dell'autonomia negoziale privata viene assunto dall'ordinamento statale per perseguire finalità di tutela dell'interesse pubblico generale*. E ciò a maggior ragione quando, come nel caso in esame, l'autonomia negoziale è stata sollecitata fin dall'origine ad *operare nell'ambito dell'ordinamento statale ed il suo prodotto finale è stato condiviso e “validato” dallo stesso ordinamento dello Stato* mediante l'attiva partecipazione e la sottoscrizione dell'Esecutivo» (corsivo mio).

<sup>(139)</sup> «Le imprese le cui attività non sono sospese rispettano i contenuti del protocollo condiviso di regolamentazione delle misure per il contrasto e il contenimento della diffusione del virus COVID-19 negli ambienti di lavoro sottoscritto il 24 aprile 2020 fra il Governo e le parti sociali [...], nonché, per i rispettivi ambiti di competenza, il protocollo condiviso di regolamentazione per il contenimento della diffusione del COVID-19 nei cantieri, sottoscritto il 24 aprile 2020 fra il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, il Ministero del lavoro e delle politiche sociali e le parti sociali [...] e il protocollo condiviso di regolamentazione per il contenimento della diffusione del COVID-19 nel settore del trasporto e della logistica sottoscritto il 20 marzo 2020 [...]. La mancata attuazione dei protocolli che non assicurino adeguati livelli di protezione determina la sospensione dell'attività fino al ripristino delle condizioni di sicurezza». Così l'art. 2, comma 6, del d.P.C.M. 26 aprile 2020. Nello stesso senso si veda già l'art. 1, comma 3, del d.P.C.M. 22 marzo 2020.

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