

23 Aprile 2020

FORUM

*di Gaetano Natullo*  
*Professore di diritto del lavoro - Università del Sannio*  
*Presidente Fondazione "Domenico Colasanto"*

La tutela del lavoro degli *insiders*, gli occupati  
La tutela degli *outsiders*, nel mercato del lavoro  
Le tutele previdenziali ed assistenziali, che incrociano entrambe le prime due sfere

Fondazione Domenico Colasanto

## IL LAVORO E L'EMERGENZA COVID-19: PRIMA, DURANTE, DOPO

Niente sarà più come prima! Oggi questa frase riecheggia, a metà strada tra l'assertivo e l'interrogativo. Allo stato, mi pare che l'unica certezza è che, almeno per qualche tempo, i tanti riflessi, in termini di cambiamento, imposti dal Coronavirus saranno molti e significativi, incidendo su tutti i nostri contesti di vita: familiari, sociali, lavorativi. Per quanto qui ci interessa, e dunque con riguardo al mondo del lavoro, le conseguenze dirette ed indirette, come noto, sono state e saranno importanti. Mi interessa qui accennare ad alcuni punti di immediata percezione e rilevanza: la tutela del lavoro degli *insiders*, gli occupati; la tutela degli *outsiders*, nel mercato del lavoro; le tutele previdenziali ed assistenziali, che incrociano entrambe le prime due sfere.

Il primo profilo problematico è probabilmente quello di più diretta ed immediata evidenza. Le conseguenze sui rapporti di lavoro sono state e saranno certamente sensibili: sia sul piano organizzativo che sul piano regolativo, sia nelle aziende sia nelle amministrazioni pubbliche. Molti di noi, dovremmo dire i più fortunati, potendo continuare a lavorare, sono stati coinvolti dalle nuove modalità di lavoro a distanza, tecnicamente *smartwork* o *lavoro agile* (l. n. 87/2018, artt. 18 ss.), che, da misconosciuta modalità organizzativa e tipologia regolativa del lavoro, è improvvisamente, ancor più nelle amministrazioni pubbliche, divenuta una essenziale misura precauzionale per ridurre i rischi di contagio, dentro e fuori gli ambienti di lavoro (i dati ci dicono coinvolti circa due milioni di lavoratori nelle aziende, pari a circa il 17% del totale).

Per il futuro, è inevitabile chiedersi se l'esperienza di questi mesi è destinata ad essere una mera parentesi, che quanto prima sarà abbandonata, con ritorno stabile al lavoro "sul posto", o se invece potrà continuare ad avere diffusione, diventando in tal modo, a regime, una importante alternativa organizzativa e gestionale.

In merito, le opinioni sono diverse e contrastanti. Il lavoro "agile", parente stretto del telelavoro, più di quest'ultimo è compatibile con le esigenze aziendali, dal momento che garantisce, a differenza del primo, una stabile alternanza tra lavoro "sul posto" e lavoro "a distanza", e può garantire indubbi vantaggi sia per i lavoratori (e ancor di più le lavoratrici) sia per aziende ed amministrazioni, ed in generale per la collettività: riduzione degli spostamenti, con vantaggi da diversi punti di vista (minori costi, anche ambientali; riduzione degli infortuni sul lavoro, etc.); compatibilità (conciliazione) vita/lavoro; possibilità di più funzionale articolazione e struttura degli ambienti di lavoro.

Ma, come emerge anche da un recente approfondimento dell'Agencia Europea per la Salute e sicurezza sul lavoro<sup>1</sup>, i costi "negativi"/svantaggi non mancano: difficoltà di separare il lavoro retribuito dalla vita privata; isolamento e mancanza di accesso alla condivisione formale e informale di informazioni; cambiamenti nella natura delle relazioni di lavoro sociale (colleghi, dirigenti); rischio di disturbi psico-fisici (da stress) e di disturbi muscoloscheletrici (postura, postazioni di lavoro informatiche inadeguate, ecc.); problemi legati a possibili violazioni della privacy; per le aziende riduzione del controllo diretto sulla prestazione.

In definitiva, è certamente uno strumento (tipologia di rapporto) il cui utilizzo, grazie anche alla sperimentazione "forzata" di questi tempi, potrà avere maggiore diffusione, ma con grande cautela, risolvendo a monte alcuni seri problemi organizzativi e tecnico-giuridici.

I profili di tutela della sicurezza del lavoro si ripropongono, in scala largamente maggiore, con riguardo alle misure anti-contagio negli ambienti di lavoro.

---

<sup>1</sup> L. Munar, *Practical tips to make home-based telework as healthy, safe and effective as possible*, Aprile 2020.

Sul punto, la fase emergenziale è stata caratterizzata da un inestricabile incrocio tra effetti, e rimedi, del rischio “Covid-19” sulla generalità della popolazione ed effetti, e rimedi, nei luoghi di lavoro, con l’adozione di provvedimenti, e misure, allo stesso tempo di carattere generale, per tutta la popolazione e tutti gli ambienti, e specifico, per i lavoratori e nei luoghi di lavoro, che hanno sollevato problemi interpretativi ed applicativi di non agevole soluzione<sup>2</sup>.

Non è questa la sede per esaminarli a fondo; ma è certamente da evidenziare l’assenza di un intervento specifico, a supporto e chiarificazione, da parte degli enti istituzionalmente preposti in materia (Tra tutti la Commissione Consultiva Permanente ex art. 6 d.lgs. n. 81/08 (c.d. Testo Unico su Salute e Sicurezza), cui solo in parte ha lodevolmente posto rimedio l’Inail, soprattutto sul fronte delle garanzie previdenziali (valutazione come rischio specifico professionale e infortuni sul lavoro; v. Circ. n. 13/2020).

In merito, come noto, sono numerosi e seri i problemi che aziende ed amministrazioni hanno dovuto e dovranno affrontare per garantire, come per legge devono, la tutela della salute dei lavoratori, considerando che, ai sensi della normativa vigente, per prevenzione si deve intendere: *il complesso delle disposizioni o misure necessarie anche secondo la particolarità del lavoro, l’esperienza e la tecnica, per evitare o diminuire i rischi professionali nel rispetto della salute della popolazione e dell’integrità dell’ambiente esterno*. Disposizione che rende bene l’idea del rapporto reciproco, bidirezionale, che c’è o può esserci tra i rischi “interni” ed “esterni” all’ambiente di lavoro; bidirezionale, giacché, come nel caso di specie, il fattore di rischio è comune all’ambiente esterno, e da esso può essere trasportato all’interno dei luoghi di lavoro, ma da quest’ultimo a sua volta, attraverso i lavoratori, può essere trasmesso all’esterno.

Purtroppo, il rischio “Covid-19”, anche nei casi in cui possa non ritenersi rischio “professionale” in senso stretto, è di certo un rischio che le aziende devono e dovranno valutare (nel DVR) e affrontare con le debite misure di prevenzione (distanziamento, DPI, etc.), come peraltro anche da recente parere tecnico Inail.

Il riferimento all’Inail ci porta a qualche ulteriore considerazione sui profili previdenziali (e assistenziali). Nel novero delle conseguenze derivanti dall’emergenza Covid-19, ed anche più generale con lo sguardo al futuro (per ora ) prossimo, il nostro sistema previdenziale viene messo a dura prova: ammortizzatori sociali (per l’Inps) e sicurezza del lavoro (per Inail) rendono bene l’idea del coinvolgimento del nostro apparato.

Ovviamente i riflessi sono in primo luogo sul piano economico-finanziario, prospettiva sulla quale il discorso diventa assai più ampio, fino a toccare il dibattito macroeconomico e gli assetti europei, e per altro versi si incrocia con il discorso, diverso ma parallelo e complementare, dell’assistenza sociale.

Ma gli effetti non possono non riverberarsi, anche, sul piano organizzativo, richiedendo risorse ed impegno alla dirigenza ed al personale, peraltro anch’esso toccato dagli stessi problemi di tutela della salute come tutti i lavoratori. E, con grande probabilità, si imporrà una riorganizzazione e revisione degli organici e delle professionalità, notoriamente, come in tutte le amministrazioni pubbliche, indebolite da anni di deficit e risanamento finanziario dei bilanci pubblici.

Attuare tale riorganizzazione, e renderla compatibile con le difficoltà economico-finanziarie ulteriormente aggravate dalla pandemia, sarà un’altra delle tante sfide che ci attendono.

E veniamo al mercato del lavoro. Qui il discorso si fa ancora più complesso, dal momento che la sospensione delle attività produttive e dei servizi, e più in generale la crisi di sistema, che è mondiale, ovviamente ha determinato e determinerà inevitabilmente, a livello macro, un

---

<sup>2</sup> Per approfondimenti rinvio a Natullo, *Covid-19 e sicurezza sul lavoro: nuovi rischi, vecchie regole?* In *WP CSDL E “Massimo D’Antona”.IT – 413/2020*.

ulteriore incremento dei tassi di disoccupazione, nonché di quelli di sotto-occupazione (l'ILO stima, a livello mondiale, una perdita di posti di lavoro di quasi 25 milioni di unità: v. *COVID-19 and the world of work: Impact and policy responses*, 18 marzo 2020; in Italia, le previsioni sono di un aumento del tasso di disoccupazione ben oltre il 10%; secondo alcuni al 17%).

Sul punto il discorso delle possibili strategie di intervento è troppo complesso per poterlo affrontare seriamente ed anche in questo caso si incrocia con gli interventi più generali di politica economica. In quest'ottica, però, induce a qualche ottimismo la rinascita a nuova vita delle teorie neo-keneynsiane. Ne è una concreta dimostrazione, indipendentemente dei risultati che verranno, il coinvolgimento di Mariana Mazzucato nel *thinkthank* del Governo; l'economista italo-americana è infatti, tra coloro che sostengono il superamento di un'idea dell'economia come «*disciplina tecnica neutrale che può essere praticata facendo astrazione dal contesto sociale e politico circostante*»<sup>3</sup>, riaffermando la funzione di uno Stato regolamentatore capace di ripristinare l'originale funzione economica delle banche e della finanza al servizio dell'economia reale e d'incentivo all'investimento di lungo periodo.

Tornando al mercato del lavoro, mi limito ad evidenziare che, ancor di più, si proporrà la questione dell'incrocio tra politiche del lavoro e Servizi all'impiego, ammortizzatori sociali e sostegno al reddito, riportando anche all'accesso dibattito su reddito di cittadinanza, relative "condizionalità" e ricerca ed avviamento al lavoro.

Ma, ed ancor più nel nostro Mezzogiorno, uno dei profili particolari in cui articola la questione generale, e che ritengo opportuno qui evidenziare, è il rischio di forte incremento del lavoro irregolare, e non solo con riguardo al "tradizionale" (purtroppo) bacino degli immigrati extracomunitari. Ed è finanche inutile ricordare tutti i "danni collaterali" che il lavoro irregolare porta con sé, a partire ovviamente dal mancato rispetto delle minime regole di prevenzione, per arrivare all'evasione fiscale e contributiva (e qui ovviamente il discorso incrocia quanto poc'anzi detto circa il sistema previdenziale). Purtroppo, con grande probabilità, la crisi economica determinata dalla pandemia renderà ancora più debole, di fronte alle logiche di "monetizzazione", il principio che "il lavoro non è una merce".

Pertanto, si apre un altro terreno su cui si dovrà giocare una delle tante partite della sfida che ci attende al varco, e rispetto al quale ancor una volta legislatore, governo nazionale, governi locali ed enti preposti (primi tra tutti l'INL) dovranno farsi trovare preparati.

Quelli sopra accennati sono solo alcuni dei tanti risvolti conseguenti alle vicende Covid-19 e che toccano il lavoro nei diversi profili, esterni ed interni (alle aziende), generali e specifici.

Rispetto a tutti questi profili, è superfluo evidenziare che le sfide poste dalla ripresa post-emergenza richiederanno un forte impegno del Sindacato (peraltro mai mancato, pur tra le immaginabili difficoltà, anche durante l'emergenza). E lo richiederanno a tutti i livelli, politico (nazionale), negoziale, sui territori, nelle aziende; in compiti di dialogo, confronto, ma anche vigilanza e denuncia.

L'azione del sindacato sarà, comprensibilmente, ancora più complicata, ma essenziale. E, se saprà darà risposte diffuse, serie e concrete alle tante e nuove esigenze, potrebbe rivelarsi un'occasione per dare nuovo impulso al senso del "collettivo", fronteggiando le innegabili spinte alla individualizzazione (in questo senso lo *smartwork* rappresenta un nuovo ulteriore pericolo) e, per usare un brutto termine purtroppo diffuso negli anni più recenti, alla "disintermediazione" dei corpi sociali.

---

<sup>3</sup> Mazzucato, *Lo stato innovatore*, 2014, p. 38.