Adalberto Perulli

Covid-19 e diritto del lavoro: emergenza, contingenza e valorizzazione del lavoro dopo la pandemia

Sommario: 1. Premessa: oltre l'emergenza e la contingenza, il valore del lavoro. – 2. Il ruolo dell'autonomia collettiva. Per un rilancio della concertazione sociale negli ambiti della salute e sicurezza e nella gestione dei livelli occupazionali. – 3. La sicurezza sociale: verso un nuovo universalismo delle tutele. – 4. Dare dignità al lavoro nelle sue nuove forme: dallo *smart working* al lavoro tramite piattaforme. – 5. La salute e sicurezza sul lavoro, oltre la subordinazione. – 6. Emergenza e catene globali del valore: verso forme di globalizzazione locale?

Sinossi. Nel presente saggio l'Autore sviluppa una riflessione ad ampio spettro sui principali aspetti del diritto del lavoro interessati dall'emergenza pandemica, svolgendo alcune considerazioni anche sulle prospettive future.

Abstract. *In this essay, the author develops a wide-range reflection on the main aspects of labor law affected by the pandemic emergency, also making some considerations on future perspectives.*

Parole chiave: Emergenza sanitaria – Valorizzazione del lavoro – Partecipazione – Sicurezza sociale – Tutela del lavoro

1. Premessa: oltre l'emergenza e la contingenza, il valore del lavoro.

L'emergenza sanitaria Covid-19 ha riportato il lavoro al centro della scena sociale, sia quello "eroico" dei medici e di tutto il personale sanitario che ha combattuto "in prima linea" la malattia per salvare le vite umane, sia il lavoro di chi ha garantito la nostra sussi-

stenza quotidiana, nei settori della distribuzione, dei trasporti e della logistica, dei servizi essenziali. La pandemia ci ha dimostrato quanto sia vero l'assunto secondo il quale "il lavoro non è una merce": eppure, questa fondamentale acquisizione, che risale alla fondazione dell'Organizzazione Internazionale del Lavoro, è costantemente messa in discussione dalla reificazione del lavoro sia nei circuiti materiali della produzione, ove esso viene assoggettato alla logica di un'incessante flessibilità organizzativa e di riduzione dei costi, sia nell'ambito della regolazione, che da alcuni lustri guarda ai diritti del lavoro come a rigidi meccanismi che limitano la crescita dell'economia. Prima della pandemia il lavoro è stato oggetto di una lunga e progressiva de-valorizzazione, che ha minato alle fondamenta l'idea novecentesca secondo la quale il lavoro è alla base della cittadinanza sociale e vive nei processi di riconoscimento sociale che rendono possibile una relativa emancipazione dal dominio. Ciò che la pandemia ci ha drammaticamente ricordato, invece, è che il lavoro umano incorpora proprio i valori extra-mercantili del riconoscimento, i quali richiedono di essere promossi e tutelati. Per questo il lavoro deve essere ri-*valorizzato* in una prospettiva assiologica e non mercantile: a partire dall'emergenza, durante la quale, in molti paesi europei, sono stati emanati provvedimenti eccezionali di tutela del valore-lavoro (tra i quali la sospensione dei licenziamenti per motivi economici: v. *infra*), ma guardando, in prospettiva, oltre la contingenza, per adottare politiche che invertano la tendenza al ribasso da tempo avviata dalla globalizzazione neo-liberista e dalla concorrenza sfrenata tra sistemi economici e sociali.

Se la pandemia come problema epidemiologico e sanitario costituisce un'emergenza si spera "contingente" e transeunte, vi sono invece elementi che traggono dall'emergenza un *valore permanente*, e tra questi v'è la nuova considerazione politica, economica e sociale del lavoro umano come un "*bene comune*", di valore inestimabile.

Vorrei soffermarmi brevemente su alcuni profili di questa necessaria ri-valorizzazione del lavoro, guardando alla crisi come ad un'occasione per ripensare alcuni istituti del diritto del lavoro e attuare una più efficace politica di tutela del lavoro in tutte le sue forme e applicazioni (art. 35 Cost.).

2. Il ruolo dell'autonomia collettiva. Per un rilancio della concertazione sociale negli ambiti della salute e sicurezza e nella gestione dei livelli occupazionali.

Un primo aspetto di riflessione riguarda il ruolo delle parti sociali nella gestione della crisi e la capacità dimostrata dall'autonomia collettiva di rappresentare, ancora oggi, un fondamentale presidio a tutela del lavoro nella nostra società, per l'apporto fornito, in particolare, nella progettazione condivisa delle regole organizzative da seguire nei luoghi di lavoro a fini di prevenzione della diffusione della malattia da Covid-19. Questa ripresa del dialogo sociale nasce dall'emergenza, ma non può essere considerata come una contingenza, specie nell'anno in cui si celebra il cinquantennale dello Statuto dei lavoratori, che ha rappresentato una pietra miliare per il diritto sindacale italiano, benché proprio l'art. 9 della legge n. 300/1970 abbia rappresentato una delle norme meno effettive dell'intera

disciplina statutaria a sostegno dei sindacati in azienda. Nel caso di specie la valorizzazione dell'autonomia collettiva è avvenuta proprio in materia di salute e sicurezza, sulla base di un inedito intreccio di fonti non legislative (d.p.c.m.) che hanno richiamato, ed anche formalmente recepito, le disposizioni dell'autonomia collettiva. In tal modo, il governo italiano ha rilanciato la funzione regolativa delle parti sociali, rispolverando prassi di concertazione da tempo assopite, peraltro fornendo ai prodotti negoziali un'inedita valenza normativa diretta, di carattere generale. Il "Protocollo condiviso" del 14 marzo, negoziato in piena emergenza, parte dall'importante premessa assiologica secondo la quale "la prosecuzione delle attività produttive può avvenire solo in presenza di condizioni che assicurino alle persone che lavorano adeguati livelli di protezione". L'obiettivo prioritario, dichiarato dalle parti sociali, è quindi la tutela della salute dei lavoratori, tanto che – si afferma espressamente – "nell'ambito di tale obiettivo, si può prevedere anche la riduzione o la sospensione temporanea delle attività". In tal modo, posto l'obiettivo prioritario di "coniugare la prosecuzione delle attività produttive con la garanzia di condizioni di salubrità e sicurezza degli ambienti di lavoro e delle modalità lavorative", il Protocollo opera come strumento di diritto riflessivo, attivando a sua volta ulteriori meccanismi riflessivi come "il confronto preventivo con le rappresentanze sindacali presenti nei luoghi di lavoro", e, per le piccole imprese, "le rappresentanze territoriali come previsto dagli accordi interconfederali"; ciò, al fine di rendere condivisa ogni misura adottata e, al contempo, "più efficace" grazie al "contributo di esperienza delle persone che lavorano, in particolare degli RLS e degli RLST, tenendo conto della specificità di ogni singola realtà produttiva e delle situazioni territoriali". Il 24 aprile, con l'approssimarsi dell'inizio della cd. Fase 2 per il contenimento dell'emergenza sanitaria, il Governo e le Parti sociali hanno provveduto a integrare il Protocollo nazionale. Dopo avere preliminarmente ribadito che l'obiettivo precipuo è quello di garantire il proseguimento delle attività produttive in contesti lavorativi sicuri e salubri, le parti sociali hanno individuato ulteriori misure per affrontare la nuova fase, nell'ottica di una ripartenza graduale delle attività produttive che avrebbe riguardato, a partire dal 27 aprile, un numero sempre maggiore di settori e di aziende.

L'opera dell'autonomia collettiva è stata di fondamentale importanza anche al fine di chiarire i profili di responsabilità del datore di lavoro, di cui molto si è discusso nella fase emergenziale, invocandosi da parte confindustriale la necessità di norme che facessero da "scudo" alle aziende, anche sul piano della responsabilità penale. Infatti, le prescrizioni contenute nel Protocollo, in quanto direttamente riconducibili al generale obbligo di sicurezza che incombe sul datore di lavoro *ex* art. 2087 c.c., non a caso definito "norma di chiusura" del sistema ed espressione del principio della "massima sicurezza tecnologicamente possibile, concorrono non solo a definire, ma anche a circoscrivere le misure di sicurezza "effettivamente dovute", in quanto giuridificate dalla normativa emergenziale. Se questa prassi emergenziale un giorno terminerà, non deve altrettanto dirsi della funzione regolativa che la contrattazione collettiva ha svolto nella logica preventiva di cui si diceva. Come dire che oltre la "contingenza" della crisi, la capacità delle parti sociali di realizzare protocolli condivisi di tale importanza e dettaglio tecnico dovrà essere preservata e valorizzata, in vista di altri contesti – si spera non emergenziali – in cui esprimere funzioni regolative a tutela della salute e della sicurezza dei lavoratori.

Un'altra disposizione emergenziale si pone, a pieno titolo, nell'ambito di una valorizzazione non necessariamente contingente del ruolo dell'autonomia collettiva nella gestione della crisi. Mi riferisco evidentemente alla norma che condiziona la garanzia statale dei prestiti per le imprese all'impegno di una gestione concordata dei livelli occupazionali attraverso accordi sindacali: disposizione promozionale e condizionale che ha sollevato voci allarmate per il *vulnus* in tal modo inflitto alla libertà d'impresa, sino ad ipotizzare che questo provvedimento sancisca addirittura "la fine dell'impresa italiana".

La norma intende innescare una regolazione consensuale in cui l'elemento della razionalità sociale emerge per mezzo di "procedure istituzionali" che includono la partecipazione delle rappresentanze dei lavoratori nella gestione della crisi, in vista di un accordo sulla migliore modalità di controllo dei livelli occupazionali. L'opinione secondo la quale con tale norma si realizzerebbe una grave lesione dell'art. 41 Cost. non può certo condividersi, anzitutto perché il disposto, nella sua formulazione tecnicamente generica ("*gestire i livelli occupazionali mediante accordi sindacali*") è sprovvisto di sanzione, ed esprime una logica promozionale per la ricerca di soluzioni concordate senza imporre un vero e proprio obbligo a contrattare i livelli occupazionali idoneo a limitare il potere di licenziamento (che, peraltro, è inibito sino al 17 agosto). Un obbligo a negoziare in buona fede, quindi, come già del resto avviene, di regola, nell'ambito delle procedure di informazione e consultazione sindacale finalizzate a trovare un accordo nella gestione degli esuberi, con la particolarità che, in questo caso, non si negozia il licenziamento collettivo ma "i livelli occupazionali": concetto più ampio e indeterminato, che racchiude in sé l'impiego di diversi strumenti, alternativi al licenziamento, e che comunque, per quanto sin qui detto, non deve essere inteso come un divieto assoluto di licenziare in assenza di accordo. L'interpretazione massimalistica secondo la quale la gestione dei livelli occupazionali mediante accordi sindacali si porrebbe in rotta di collisione con il principio di libertà di iniziativa economica contrasta con i canoni dell'interpretazione costituzionalmente orientata: se il potere di licenziamento fosse davvero condizionato *ad libitum* da un contro-potere di veto sindacale, la norma rischierebbe davvero di essere ritenuta incostituzionale per un vincolo improprio alla facoltà dell'imprenditore di "adattare" la dimensione dell'azienda in relazione alle diverse contingenze economiche, produttive ed organizzative. Né si può ragionevolmente immaginare un'improbabile attuazione, attraverso il disposto in esame, di un principio di "codeterminazione", sia pure interinale e limitato alla materia di gestione dei livelli occupazionali, in attuazione dell'art. 46 Cost. Una tale interpretazione sarebbe destinata a scontrarsi sia con l'assoluta vaghezza della norma, che non prevede né istituzionalizza alcun meccanismo co-decisionale, sia con la peculiare natura della norma, che non riguarda il rapporto di lavoro e la dialettica sindacale ordinaria, ma costituisce elemento di un più complesso procedimento emergenziale di sostegno finanziario alle imprese, all'interno del quale la gestione concordata dei livelli occupazionale funge da condizione.

L'interprete deve quindi ricostruire con prudenza la *ratio legis* della norma, impiegando l'interpretazione orientata alle conseguenze, senza infilarsi nel vicolo cieco dell'esegesi anticostituzionale, per prospettare una soluzione compatibile con l'attuale assetto istituzionale delle relazioni industriali, che se da un lato non contemplano forme di codeterminazione, dall'altro attribuiscono alle organizzazioni sindacali dei lavoratori prerogative collettive di controllo e condizionamento *ab externo* delle scelte aziendali.

Ciò detto, va anche osservato che il disposto in esame si pone in sintonia con le soluzioni apprestate da altri paesi europei come, ad esempio, la Spagna e la polonia, i quali, nel pieno dell'emergenza sanitaria Covid-19, hanno seguito una difficile linea di compromesso tra le esigenze dell'impresa (in particolare ricevere sostegno economico da parte dello Stato) e la valorizzazione del lavoro, scoraggiando comportamenti opportunistici da parte delle aziende, che avrebbero potuto sommare ai vantaggi offerti dal governo i benefici di una libera e incontrollata riduzione del personale.

La norma, peraltro, non deve essere confusa con quella che dispone la temporanea sospensione dei licenziamenti economici, secondo un modello sperimentato non solo dall'Italia, ma anche da paesi come la Spagna e la Polonia: sistemi che pure hanno in vario modo deciso di condizionare, al pari della norma in esame, la fruizione dei vantaggi messi a disposizione dagli esecutivi all'impegno dei datori di lavoro di mantenere invariati i livelli occupazionali, o, come nel caso italiano, di gestire tali livelli con le OO.SS. Se poi guardiamo al sistema economicamente e socialmente più avanzato dell'Unione Europea ci accorgiamo che un gran numero delle misure adottate dalle imprese tedesche per affrontare l'emergenza pandemica sono assoggettate alle regole della codeterminazione, e necessitano, pertanto, di consultazione o concertazione con il consiglio d'azienda (*Betriebsrat*); per non parlare dei tanti accordi aziendali stipulati durante la pandemia da parte di grandi gruppi tedeschi, come Steigenberger o Sodexo, che contengono precise garanzie per l'occupazione, oltre ad integrazioni dell'indennità erogata per la sospensione dei rapporti di lavoro.

Quando la norma di sospensione dei licenziamenti prevista dal decreto "cura Italia" avrà cessato di produrre i suoi effetti, si porrà quindi il tema della salvaguardia dei posti di lavoro in una fase economica incerta e di probabile contrazione del mercato. Ciò suggerisce alle imprese di pensare fin d'ora a dei piani di gestione degli eventuali esuberi collettivi mediante l'accesso agli ammortizzatori sociali e ai contratti di solidarietà, per far sì che la ripresa avvenga non solo senza rischi per la salute dei lavoratori, ma anche con il necessario sostegno dello Stato all'economia, per traghettare le aziende verso il pieno recupero della loro capacità produttiva. Questi percorsi eccezionali di gestione concordata dei livelli occupazionali saranno quindi destinati a rientrare, per far spazio ai consueti procedimenti di informazione e consultazione sindacale nella gestione delle crisi aziendali. Eppure, anche questa valorizzazione emergenziale dell'autonomia collettiva in funzione promozionale di accordi di gestione dei livelli occupazionali potrebbe rappresentare l'occasione per un legislatore lungimirante e innovativo, che guardi alla crisi pandemica come ad un laboratorio in cui sperimentare soluzioni che possano avere una capacità operativa non contingente sul piano delle relazioni industriali. Resta sul terreno, in particolare, il tema di una vera normativa strutturale di attuazione dell'art. 46 Cost., volta ad introdurre anche nel nostro sistema, così come avviene nella maggior parte dei paesi europei, una forma di partecipazione istituzionale dei lavoratori alla gestione delle aziende.

Concepire le relazioni industriali come un elemento di freno alla dinamica economica esprime invece un modo piuttosto sbrigativo e miope di guardare alla ripresa, nonché, più in generale, alla crescita dell'economia italiana. Lo sviluppo sostenibile deve coniugare i pilastri economici, sociali e ambientali: volenti o nolenti, la logica collettiva delle relazioni sindacali fa parte di questo progetto di sostenibilità, oltre che della nostra tradizione indu-

striale. Sta poi alle stesse parti sociali il compito di guardare al valore dell'impresa come un bene da coniugare con quello del lavoro, in una logica cooperativa e non necessariamente conflittuale, come appunto dimostra l'esempio virtuoso del capitalismo tedesco.

Se riguardiamo da questo punto di vista la norma che promuove una gestione concordata dei livelli occupazionali non vedremo un limite all'iniziativa economica, ma uno strumento di valorizzazione del lavoro come "bene comune", come risorsa non solo produttiva ma anche "vitale" e solidaristica, necessaria per rimettere al centro delle nostre società una visione etica dell'economia, che risponda a quell'esigenza di "radicamento" nel lavoro che, come ha scritto Simone Weil, è l'esigenza più importante e più misconosciuta dell'animo umano.

3. La sicurezza sociale: verso un nuovo universalismo delle tutele.

Un secondo aspetto di riflessione riguarda la tutela del lavoro in tutte le sue forme e applicazioni (art. 35 Cost.), specie per quanto concerne la tutela del reddito e la protezione sociale. Anche in questo caso la logica emergenziale non necessariamente equivale all'assunzione di provvedimenti contingenti, che pure sono stati emanati sotto la spinta della situazione pandemica, ma può essere utilmente impiegata come spinta verso un nuovo assetto di tutele, più universalistico e selettivamente adeguato ai mutamenti del mercato del lavoro, che hanno reso per molti versi obsoleta la distinzione tra subordinazione e autonomia come ragionevole discrimine per l'applicazione delle tutele sociali. La prospettiva di valorizzazione sociale del lavoro in tutte le sue forme e applicazioni rende quindi necessario pensare in modo strutturale a *nuove forme di protezione sociale* e, quindi, alla riforma di un sistema che, in questa crisi pandemica, ha dimostrato evidenti limiti.

Da una parte la frammentazione degli istituti di protezione sociale crea una situazione di incertezza difficilmente gestibile, anche sul piano operativo, foriera di complicazioni e ritardi nell'intervento e nell'erogazione delle risorse: ben 14 strumenti diversi di "ammortizzatori sociali", con requisiti, tempistiche, attori istituzionali e campi di applicazione diversificati. Lo stress-test cui sono stati sottoposti gli istituti della cassa integrazione ordinaria, della cassa in deroga e del Fis, con procedure ancora troppo complesse e farraginose (foriere di immancabili polemiche anche sul piano politico-sindacale), ha convinto il governo a procedere ad una riforma, annunciata nel corso dei c.d. Stati generali, che dovrebbe assumere carattere strutturale. Non v'è dubbio che l'emergenza possa quindi svolgere un ruolo di acceleratore di processi da tempo dormienti per dotare il nostro paese di un vero e proprio sistema gestionale delle transizioni occupazionali e di tutela del reddito dei lavoratori, con l'istituzione di una cassa semplificata Covid che duri fino al termine dell'emergenza e, in seguito, una riforma che segua i tre principi guida della semplificazione procedurale, dell'unificazione delle varie forme di cassa integrazione e dell'ampliamento dell'estensione a tipologie e settori attualmente scoperti.

Dall'altra parte, la crisi ha evidenziato un'irragionevole esclusione dalle tutele dell'intero mondo del lavoro autonomo, specie di quello più debole o "economicamente dipen-

dente", che ha sofferto ancor più di quello subordinato la sospensione delle attività industriali e commerciali. Il *bonus* di 600 euro per le partite IVA disposto dal governo italiano, pur meritorio, è quindi la "foglia di fico" che nasconde un buco nero fatto di migliaia e migliaia di lavoratori autonomi personali e microimprenditori stremati dalla mancanza di commesse, senza alcun ammortizzatore sociale. Provvedimenti di questo genere sono stati emanati da molti paesi europei, dal Regno Unito al Lussemburgo, dall'Olanda al Belgio, a testimonianza sia della crescita del lavoro autonomo negli ultimi anni, sia della necessità di estendere a queste fasce di lavoratori alcune tutele di base, tra cui, appunto, un supporto a garanzia del proprio reddito.

E' tempo quindi per ripensare alla tutela del lavoro "personale", o "prevalentemente" tale, in una logica universalistica, al di là della distinzione tra lavoratori subordinati e autonomi, come peraltro previsto dal Pilastro sociale europeo e come avvertito dalle istituzioni europee, che sulla base di quel testo (e della Risoluzione del Parlamento europeo del 19 gennaio 2017) hanno predisposto una importante Raccomandazione del Consiglio del 15 ottobre 2019 sul tema "on access to social protection for workers and the self-employed",volta all'estensione delle tutele di protezione sociale ai lavoratori autonomi. In particolare, secondo il testo attualmente non ancora formalmente adottato, gli stati membri dovrebbero prevedere "*the following branches of social protection, insofar as they are provided in the Member States: (a) unemployment benefits; (b) sickness and healthcare benefits; (c) maternity and equivalent paternity benefits; (d) invalidity benefits; (e) old-age benefits and survivors' benefits; (f) benefits in respect of accidents at work and occupational diseases*" (art. 3, 2).

Anche su questo tema quindi è necessario assumere provvedimenti non contingenti, i quali, pur nati in una situazione emergenziale, si giustificano in ragione di cambiamenti strutturali dei sistemi economici e sociali. Se poi ragioniamo in termini globali, le stime dell'OIL per il secondo semestre del 2020 rappresentano uno scenario "pessimistico" secondo cui la seconda ondata pandemica rallenterebbe di molto la ripresa, con una riduzione di 340 milioni di posti di lavoro a tempo pieno (*Nota OIL Covid-19 e mondo del lavoro*, 30 giugno 2020). Una prospettiva del genere non può che aprire ulteriori scenari regolativi, rilanciando il tema, già all'ordine del giorno nel dibattito dottrinale, ma la cui rilevanza ed attualità viene acuita dalla crisi Covid-19 con riflessi di politica del diritto di grande importanza, di un reddito universale incondizionato, la cui ragion d'essere, soprattutto secondo la dottrina neo-repubblicana della libertà come non-dominio, dovrebbe rappresentare uno dei principi obiettivi di riforma dei sistemi di democrazia sociale[1]. Si consideri, in questa prospettiva, che la Spagna ha approvato di recente una legge sul c.d. *Ingreso Mínimo Vital* (legge n. 20 del 29 maggio 2020), esempio lampante di una disciplina stimolata ed emanata nel corso dell'emergenza, ma avente carattere non contingente, ed anzi decisamente strutturale, destinata a vivere di vita propria indipendentemente dalla crisi del Covid-19.

[1] Cfr. Roger, *Basic Income and the Resilience of Social Democracy*, in *Comparative Labor Law &Policy Journal*, Volume 40, 2019, 199 ss.

4. Dare dignità al lavoro nelle sue nuove forme: dallo *smart working* al lavoro tramite piattaforme.

L'organizzazione del lavoro è un altro tema che emerge con prepotenza in questa emergenza. Le varie forme di lavoro da remoto, come il telelavoro e il lavoro agile, ma anche il lavoro tramite piattaforme digitali, si sono rivelate una risorsa preziosa non solo per le imprese private, che hanno potuto continuare l'attività nonostante la chiusura degli uffici, ma anche nelle pubbliche amministrazioni, nelle scuole e nelle università. Basti pensare al personale docente che ha garantito la continuità della didattica durante il *lockdown*, salvando il sistema educativo dal rischio di un drammatico blocco a danno della formazione dei nostri giovani. Queste modalità *smart* di organizzazione del lavoro, personalizzate e de-gerarchizzate, vanno incentivate e diffuse, non solo per la necessità dell'emergenza, ma per rispondere alle esigenze di conciliazione tra vita e lavoro e per una flessibilità nell'interesse (anche) del lavoratore. Attualmente lo *smart working* rappresenta la forma "normale" di erogazione del lavoro nell'ambito delle pubbliche amministrazioni, come prevedono i provvedimenti assunti durante l'emergenza; tuttavia, nonostante taluni ingenerosi giudizi sulla mancata produttività del lavoro agile nelle pubbliche amministrazioni, queste modalità prestatorie potrebbero non essere affatto contingenti, ed essere in qualche misura "stabilizzate" per garantire che la continuità lavorativa possa coniugare le esigenze organizzative e produttive, la tutela della salute dei lavoratori e la conciliazione dei tempi di vita e di lavoro.

Su questo punto bisogna distinguere tra le forme lavorative a distanza come il telelavoro e il lavoro agile, che nel nostro ordinamento sono classificate come lavoro subordinato e presentano una disciplina di fonte rispettivamente contrattuale e legale, e il lavoro tramite piattaforma, di più incerta qualificazione ed oggetto di una recente legge (n. 128/2019) volta a predisporre una tutela minima per i *rider* autonomi.

Per quanto riguarda le modalità prestatorie da remoto, ed in particolare il lavoro agile, è evidente che l'esperienza emergenziale ha d'un tratto mutato la funzione dell'istituto, rendendolo il principale strumento di un'attività lavorativa resa "in sicurezza", dal proprio domicilio, senza necessità di spostamenti e garantendo quel "distanziamento sociale" che ha rappresentato – e tutt'ora rappresenta – l'unica vera arma contro il coronavirus[2]. Perso il suo peculiare carattere pattizio e consensuale, il lavoro agile è di fatto rientrato tra le modalità prestatorie unilateralmente decidibili dall'impresa, espressione di scelte organizzative non sindacabili né sul piano dei rapporti individuali, né su quello dei rapporti collettivi, posto che il legislatore del 2017 non ha riservato alcuna funzione regolativa alla contrattazione collettiva. Infine, realizzandosi solo dal domicilio del lavoratore e senza alcuna alternanza con prestazioni rese all'interno dell'impresa, il lavoro agile emergenziale ha determinato una serie di effetti contro-intuitivi cui si dovrà, appena possibile, porre

[2] Cfr. Alessi, Vallauri, *Il lavoro agile alla prova del Covid-19*, in Bonardi, Carabelli, D'Onghia, Zoppoli (a cura di), *Covid-19 e diritti dei lavoratori*, Ediesse, 2020, 131 ss.

rimedio, onde evitare che l'istituto assuma i tratti del mero "telelavoro", ossia che anche lo *smart working* diventi una gabbia domestica che condanna il lavoratore all'isolamento, in una condizione esistenziale molto diversa da quella ipotizzata dal legislatore, che identifica nel lavoro agile la forma ideale per realizzare il bilanciamento tra esigenze di vita e di lavoro.

Nell'immediato futuro, specie qualora continui un utilizzo emergenziale del lavoro agile, l'impiego dell'istituto, ed in particolare la definizione organizzativa degli standard di performance e la relativa valutazione da parte del datore di lavoro, dovrebbe avvenire tenendo in debita considerazione la condizione soggettiva dei lavoratori che svolgono la prestazione da remoto, al fine di tutelare maggiormente coloro che hanno responsabilità famigliari[3]. In questa prospettiva non sembrano particolarmente utili le innovazioni apportate dalle *Misure per il sostegno e la valorizzazione della Famiglia* (c.d. "Family Act"), che, proseguendo in una logica emergenziale, si limitano a sancire il diritto di priorità dei genitori con figli di età non superiore ai 14 anni a svolgere la propria prestazione con modalità agile (art. 5, c.2 e) [4]. Se da un lato è senz'altro opportuno favorire la diffusione dello *smart working*, anche attraverso strumenti informatici nella disponibilità del dipendente qualora non siano forniti dal datore di lavoro (art. 90 del decreto legge 19 maggio 2020, n. 34), dall'altro lato è necessario ricalibrare il quadro regolativo complessivo dell'istituto, superando al più presto l'unilateralismo che ha caratterizzato la fase emergenziale (con facoltà di impiego anche al di fuori di accordi individuali), ed introducendo ulteriori presidi a favore della conciliazione dei tempi di vita e di lavoro, come il diritto alla disconnessione, attualmente solo debolmente previsto dalla legge.

Anche nel campo del lavoro tramite piattaforma sono necessari nuovi adattamenti che nascono dalla consapevolezza che solo un'effettiva partecipazione dei lavoratori alla definizione condivisa dei criteri con cui si realizzano le modalità di funzionamento delle piattaforme può contribuire ad una crescita socialmente sostenibile di questi nuovi settori dell'economia. Senza necessariamente ricalcare le più avanzate proposte della dottrina tedesca, che militano a favore di un'estensione delle prerogative co-decisionali dei consigli di fabbrica sino a ricomprendere i lavoratori autonomi delle piattaforme[5], sarebbe quantomeno opportuno promuovere con maggiore determinazione la contrattazione collettiva in questo specifico segmento del mercato del lavoro, al fine di realizzare condizioni più avanzate di impiego a prescindere dalla qualificazione dei rapporti di lavoro[6].

---

[3] Cfr. Mangan, Gramano, Kullmann, *An unprecedented social solidarity stress test*, in *European Labour Law Journal*, 6 luglio 2020.

[4] Cfr. Scarponi, *Genitorialità, Family Act, Direttiva europea 1158/2019 "work-life balance"*, in *www.ingenere.it*.

[5] Cfr. Klebe, Weiss, *Workers' Participation 4.0 – Digital and Global?*, in *Comparative Labor Law &Policy Journal*, Volume 40, 2019.

[6] Cfr. in generale De Stefano, "*Negotiating the algorithm": Automation, artificial intelligence and labour protection*, Employment WP No. 246, ILO, Geneva, 2018.

5. La salute e sicurezza sul lavoro, oltre la subordinazione.

La pandemia ha rilanciato con forza il tema della sicurezza sui luoghi di lavoro, sia nell'ambito dell'impresa tradizionale sia con riferimento ai nuovi settori dell'economia digitale in cui operano le piattaforme. Richiamare le imprese alla responsabilità sociale di assicurare l'integrità psico-fisica dei dipendenti è parte essenziale di una strategia di valorizzazione del lavoro che, partendo dall'emergenza, individui i punti focali su cui sviluppare un'azione normativa. Il dato emergenziale emerge chiaramente dai dati dell'Ufficio Studi dell'INPS che, con riferimento al periodo di *lockdown*, mettono a confronto le aree a maggior densità di imprese attive nei cosiddetti settori essenziali, e per questo non interessati alla chiusura, e le aree in cui tale densità è minore. Ebbene da tali dati si evince chiaramente che a seguito dei provvedimenti governativi le provincie con una maggiore quota di rapporti di lavoro nei settori essenziali hanno registrato una crescita nel numero dei contagiati, con un impatto di circa il 25% della media. Ciò dimostra che, sebbene il rischio biologico Coivid-19 non sia strettamente aziendale (salvo ovviamente il settore delle aziende sanitarie), ma esterno e generale, si trasforma in rischio interno per i lavoratori che possono essere esposti e di conseguenza va valutato come rischio anche aziendale e in questo senso rischio specifico. Le imprese dovrebbero, di conseguenza, rivedere il proprio documento di valutazione dei rischi, aggiornandolo in funzione del rischio Covid-19 sulla base dei dati oggettivi e dei profili soggettivi dei lavoratori.

Anche in materia di sicurezza del lavoro ritorna con forza l'esigenza di una maggiore universalità di tutela oltre la dicotomia subordinazione/autonomia. In questa prospettiva si dovrebbe rivedere l'interpretazione, se non anche l'assetto, delle norme del TU in punto di distinzione selettiva tra subordinato e autonomo. È evidente che il TU prevede alcune misure assai deboli a tutela del lavoro autonomo: 1. l'obbligo di utilizzare attrezzature di lavoro in conformità alle disposizioni di legge, 2. munirsi di dispositivi di protezione individuale, 3. di beneficiare, a proprie spese però, della sorveglianza sanitaria e 4. di partecipare a corsi di formazione specifici in materia di salute e sicurezza sul lavoro, incentrati sui rischi propri delle attività svolte. Queste tutele sono inadeguate di fronte ai cambiamenti del mercato del lavoro e in particolare all'emersione di forme di lavoro autonomo tramite piattaforma digitale. Non è più sufficiente estendere le tutele nei confronti dei collaboratori coordinati e continuativi di cui all'articolo 409, primo comma, n. 3, del Codice di procedura civile", solo laddove la prestazione lavorativa si svolga *nei luoghi di lavoro del committente*" (come statuisce l'art. 3, co.7, del TU). Questa previsione esclude la tutela integrale per i collaboratori "esterni", quali, in particolare, i lavoratori autonomi che operano tramite piattaforma digitale e svolgono la loro attività al di fuori dei "locali aziendali"; a questi lavoratori residuerebbe solo la possibilità di applicare l'insoddisfacente disciplina prevista per i lavoratori autonomi che compiono opere o servizi ai sensi dell'articolo 2222 del Codice civile (art. 24).

È a causa di questa insufficiente quadro regolativo che il legislatore, con la legge 128/2019, ha introdotto una tutela minima per i *riders* autonomi, così come prevista dall'art. 47-*septies*. Tale normativa, in quanto speciale, deve intendersi come un *rinvio integrale* al *TU*, e non alla sola norma dedicata al lavoro autonomo, e ciò a prescindere dalla questione della (in)sussistenza nella fattispecie del requisito normalmente previsto per

l'applicazione dell'intero T.U. al lavoro parasubordinato (e cioè, come si è detto, la circostanza che la prestazione si svolga *nei luoghi di lavoro del committente*: art. 3, co.7). È stata tuttavia sostenuta in dottrina un'interpretazione più restrittiva, volta a limitare l'estensione della disciplina del T.U., con la conseguenza di limitare l'obbligo del committente alla sola assunzione delle spese per l'organizzazione dei presidi previsti dall'art. 21 per i lavoratori autonomi di cui all'art. 2222 c.c. (formazione e la sorveglianza sanitaria). Di conseguenza l'obbligo di prevenzione e sicurezza non riguarderebbe la fornitura delle idonee attrezzature di lavoro ed i dispositivi di protezione individuale che essi debbono utilizzare; i lavoratori autonomi delle piattaforme inoltre non avrebbero accesso ad altri diritti di sicurezza, come quelli relativi all'informazione e alla valutazione dei rischi preventivabili in relazione alla concreta modalità di esecuzione della prestazione.

Una tale interpretazione restrittiva è contraria alla lettera e alla *ratio* della legge, ai sensi della quale "il committente che utilizza la piattaforma anche digitale è tenuto nei confronti dei lavoratori di cui al comma 1, a propria cura e spese, *al rispetto del decreto legislativo 9 aprile 2008, n. 81*", quindi, *all'integrale rispetto del decreto*. Se l'intenzione del legislatore fosse stata di limitare l'obbligo del committente alla sola sfera dell'art. 21, la norma sarebbe stata formulata diversamente, riferendosi *espressamente* a tale specifica norma del T.U., senza imporre, con formula generale, il "rispetto del decreto legislativo 9 aprile 2008, n. 81".

Inoltre, l'art. 21 si riferisce espressamente ai lavoratori autonomi che realizzano un'opera o un servizio ai sensi dell'art. 2222 c.c., mentre l'art. 47-*septies* riguarda una peculiare e specifica categoria di lavoratori autonomi, i *riders* appunto, che non sono inquadrabili nello schema dell'art. 2222 c.c., ma presentano una fisionomia del tutto particolare, tanto che il legislatore, nel fornire loro una disciplina *ad hoc*, ha innanzitutto fatto salvo il loro inquadramento come prestatori *etero-organizzati ex art. 2, co. 1*, disponendo in ogni caso una regolamentazione minima. Questi lavoratori autonomi "speciali" sarebbero ingiustamente discriminati rispetto ai collaboratori che svolgono la prestazione *nei luoghi di lavoro del committente*, e che in ragione dell'art. 3, co.7, hanno diritto all'applicazione integrale del T.U., posto che con quei collaboratori condividono elementi di status, di debolezza economica e di dipendenza economica.

Del resto, sarebbe incongruo limitare la previsione dell'art. 47-*septies* al solo obbligo per il committente di sostenere le spese di formazione e di sorveglianza sanitaria, senza porre a carico del committente anche ulteriori obbligazioni, considerata la peculiare natura, forma organizzativa e struttura operativa dell'impresa-piattaforma, la quale non "esternalizza" il lavoro come avviene nei normali processi produttivi secondo i criteri dell'*outsourcing* o del decentramento produttivo, ma, al contrario, "internalizza" all'interno del proprio peculiare processo produttivo i lavoratori autonomi: i quali, pur non svolgendo la propria attività all'interno di un perimetro fisso costituito da uffici, locali o stabilimenti in senso fisico, operano pur sempre "*nei luoghi di lavoro del committente*", intesi, questi, come i "luoghi" in cui si svolge la produzione del committente, una produzione del tutto indipendente dall'esistenza di un luogo fisico di stabilimento.

Questa ricostruzione è coerente non solo con le caratteristiche del ciclo produttivo che connota questo segmento di attività d'impresa, *ma anche con la nozione giuridica di piattaforma* posta dal legislatore, il quale ha precisato come le piattaforme, "*indipen-*

dentemente dal luogo di stabilimento", sono strumentali alle attività di consegna di beni, fissandone il compenso e determinando le modalità di esecuzione della prestazione.

La tesi qui sostenuta ha trovato le prime conferme giurisprudenziali durante l'emergenza Covid-19. In particolare, i tribunali di Bologna e di Firenze hanno imputato alle piattaforme il mancato rispetto dell'art. 71 del T.U. in tema di dispositivi di protezione individuale, ordinando la consegna dei dispositivi di protezione individuale contro il rischio di contrarre la malattia da Covid-19 (mascherina protettiva, guanti monouso, disinfettanti e prodotti a base alcolica per la pulizia dello zaino), interpretando quindi il disposto come norma che estende ai *riders* autonomi l'intero d. lgs. n. 81/2008, e non il solo art. 21.

Il lavoro autonomo, nelle sue diverse forme giuridiche, è sempre più un lavoro integrato nei processi produttivi, ma i processi produttivi sono sempre meno materiali e identificabili in un ciclo produttivo che si sviluppa entro coordinate spaziali definite. Nel caso del lavoro tramite piattaforma il legislatore ha opportunamente previsto l'estensione integrale del TU. Ma *quid* per altre attività di lavoro autonomo, continuative o anche solo occasionali, che non si svolgono nei luoghi di lavoro del committente, ma sono pur sempre a vario titolo funzionalmente inserite nell'organizzazione dello stesso committente? La distinzione tra collaboratori interni ed estrerni al luogo di lavoro, è sempre meno appagante, come dimostra la questione dei *collaboratori misti* che operano in parte nei luoghi di lavoro in parte fuori: si pensi ai collaboratori informatici o i collaboratori che svolgono attività di promozione e vendita di prodotti, per i quali le tutele antiinfortunistiche si applicherebbero solo nelle fasi di lavoro svolte all'interno della sede aziendale.

Recuperare il significato più ampio di lavoratore, quello dell'art. 2, co1, lett. a, del TU "persona che indipendentemente dalla tipologia contrattuale svolge un'attività lavorativa nell'ambito dell'organizzazione di un datore di lavoro pubblico o privato, con o senza retribuzione, anche al solo fine di apprendere un mestiere, un'arte o una professione. E, su questa base, sviluppare l'ispirazione universalistica di cui si diceva.

6. Emergenza e catene globali del valore: verso forme di globalizzazione locale?

Rimane al fondo di questa emergenza sanitaria una questione che trascende la capacità degli Stati nazionali di ripensare i propri meccanismi di sorveglianza e di regolazione di fenomeni globali, ma che, al contempo, riguarda da vicino la dimensione "glocale" dei nostri sistemi produttivi. La crisi del Covid-19 è infatti l'ultima esternalità negativa dell'iperglobalizzazione, che ha consentito al virus Covid-19 di viaggiare in *business class* tra la Cina e la Germania, muovendosi nell'ambito di quelle catene globali del valore che organizzano la produzione di beni e servizi a livello mondiale segmentandola in diverse fasi, localizzate in aree distanti migliaia di chilometri l'una dall'altra. Si tratta di un "modello produttivo globale" che esprime, di fatto, il massimo spregio per la dimensione sociale del mercato, nella misura in cui autorizza le imprese a realizzare quello *shopping* normativo che è alla base dei comportamenti irresponsabili con riferimento ai beni comuni del lavoro e dell'ambiente. Le *supply chains* hanno rappresentato uno dei vettori principali

della dislocazione produttiva nel mondo, ma la crisi pandemica può essere l'occasione per riorganizzarle nella logica di quella che è stata definita una "globalizzazione regionale"[7]. E allora, una volta che l'onda epidemica sarà scemata, perché non ripensare seriamente la geografia economica su base macro-regionale, su catene "corte" del valore, in cui il lavoro, la produzione e commercio assumono nuovamente la logica giuridica della *localizzazione*, invece che continuare la corsa verso una de-localizzazione senza fine? Le filiere di produzione corte, valorizzate soprattutto nel settore agroalimentare, sono un modello d'impresa che rafforza gli elementi di *localismo* e *collaborazione territoriale*, e consente di avvicinare l'azione economica alla dimensione etica, così importante anche per la logica del mercato (e per superare le sue distorsioni). Entro catene e filiere corte è senz'altro più facilmente attuabile il progetto, divisato dall'OIL, di una "*human-centred agenda for the future of work*", basata su una serie di "investimenti" nel potenziale umano, nelle istituzioni del mercato del lavoro e nel lavoro dignitoso e sostenibile. Entro catene e filiere corte, inoltre, è più agevole implementare quelle nuove forme di controllo e regolazione dei fenomeni economici che, in Europa, assumono a base normativa gli strumenti della *due diligence* e del *devoir de vigilance*, nonché, sul piano collettivo, la promozione di accordi transnazionali promossi dai sindacati internazionali[8]. La portata più significativa di una progettualità non contingente dell'emergenza Covid-19 potrebbe dunque essere questa: la ridefinizione di un sistema produttivo dove l'azione economica è orientata verso la soddisfazione di valori come la sostenibilità sociale e ambientale[9], la conservazione di culture e abitudini locali, la condivisione e l'accesso: valori che proteggono direttamente le persone che lavorano, perché le collocano in una rete di convenzioni sociali ed economiche di prossimità, centrate sulla persona e sul suo sviluppo.

[7] Treu, *La Pandemia un'occasione per pensare al "mondo che verrà"*, in *Il mondo che verrà. Interpretare e orientare lo sviluppo dopo la crisi sanitaria globale*, Quaderni del Cnel, 2020.

[8] Cfr. Brino, *Diritto del lavoro e catene globali del valore*, Giappichelli, 2020.

[9] Sul rapporto tra diritto del lavoro e sostenibilità cfr. Cagnin, *Labour Law and Sustainable development*, Wolters Kluwer, 2020.