



Camera dei Deputati

**XI Commissione (Lavoro pubblico
e privato)**

**Indagine conoscitiva sulle nuove disuguaglianze
prodotte dalla pandemia nel mondo del lavoro**

Audizione

27 aprile 2021

Negli ultimi 14 mesi l'emergenza sanitaria ha trascinato il Paese in una fase recessiva la cui portata, oltre a non avere precedenti nel secondo dopoguerra, ha determinato un forte cambiamento e ferite profonde al tessuto produttivo e sociale.

Un esame esaustivo degli effetti che la pandemia produce sul sistema economico e sociale è tuttavia difficile da compiere per il semplice motivo che la crisi è in corso d'opera e solo il tempo potrà restituirci un quadro completo della situazione.

Dal punto di vista del nostro osservatorio possiamo avanzare alcune parziali riflessioni su quelli che sono le questioni fondamentali che questo momento congiunturale pone alla nostra attenzione e che meritano analisi rigorose ed approfondite.

Questa crisi ha colpito imprese e lavoratori in maniera differenziata a seconda dei settori, della localizzazione geografica, dei livelli di reddito contribuendo a creare in taluni casi forti disparità di trattamento e disuguaglianze.

Per individuare i settori maggiormente colpiti dagli effetti dell'emergenza sanitaria, i dati in nostro possesso mostrano per l'artigianato che oltre l'80% delle imprese della manifattura e dei servizi ha fatto registrare nel 2020 un calo medio del fatturato pari al 27,0% rispetto al 2019. In alcuni comparti poi le imprese in perdita e la perdita media sono ben più rilevanti. Nella produzione di gioielli ad esempio si è registrato che quasi il 90% delle imprese è in perdita con un calo medio del 32,0 %. Nell'abbigliamento-tessile-pelletteria le imprese in perdita hanno toccato il livello dell'85,0% con un calo medio del 31,7% del fatturato.

La situazione nel settore dei servizi è ancora peggiore. In alcuni settori il calo ha interessato la quasi totalità delle imprese: si va dal 98,0% nel trasporto persone al 94,0% del benessere alla persona (acconciatori ed estetisti), dal 92,0% della ristorazione al 92,4% delle tinto-lavanderie.

D'altro canto occorre anche evidenziare che _ in questo quadro complessivamente drammatico quasi una impresa artigiana su cinque, ha registrato un fatturato superiore a quello dell'anno precedente segnando un incremento medio del giro

d'affari pari al 19%. E' ad esempio il caso dell'edilizia: a fronte di un terzo delle imprese che ha accusato una perdita media del 26% del fatturato, un altro terzo lo ha aumentato del 23% e questo grazie anche alle misure di incentivazione come il Superbonus 110%.

Il decreto Sostegni individua nella campagna vaccinale la principale priorità su cui investire, al fine di creare le pre-condizioni per la ripresa economica e produttiva, una significativa inversione di tendenza rispetto al passato. Al momento, tuttavia, non è possibile sapere quanta parte di questa ripresa economica si tradurrà in nuova occupazione. Sarà essenziale, pertanto, rispettare la road map prevista dal Piano nazionale di ripresa e resilienza, che punta al potenziamento dei centri per l'impiego, unitamente alla infrastrutturazione e alla digitalizzazione.

Il contributo a fondo perduto in favore degli operatori economici, pur essendo più equo rispetto al passato, non appare peraltro pienamente sufficiente ad assicurare la tenuta delle attività produttive, soprattutto nelle aree maggiormente colpite dalle misure restrittive di contenimento della diffusione del virus. Questi mesi, dunque, dovrebbero rappresentare l'occasione utile per ridefinire il rapporto fra amministrazione e cittadino anche sul versante fiscale, garantendo, allo stesso tempo, la tenuta degli enti locali, sui quali ricadono larga parte degli effetti devastanti delle misure di contenimento della diffusione della Sars-Cov-2.

In tale contesto sono soprattutto i lavoratori con posizioni precarie e meno protette dal sistema di ammortizzatori sociali quelli che hanno subito le maggiori conseguenze negative dalla pandemia.

La crisi ha colpito più duramente le famiglie a basso reddito da lavoro, dove si concentrano gli occupati che hanno minori possibilità di lavorare da casa, che svolgono lavori più instabili e in settori maggiormente esposti alla crisi. Dobbiamo anche dire però che rispetto agli strumenti pre-esistenti, gli ammortizzatori sociali introdotti nel 2020 hanno contribuito in misura maggiore a compensare il calo del reddito da lavoro e l'aumento della disuguaglianza.

Nell'artigianato Il Fondo di Solidarietà Bilaterale ha erogato prestazioni, nel 2020, per 750.000 lavoratori, 212.000 aziende, per un totale di 2,2 miliardi di euro utilizzati (fra

prestazioni erogate, tasse trattenute e versate al fisco, risorse accantonate per accreditare all'Inps la contribuzione correlata).

Il Fondo di solidarietà bilaterale dell'artigianato – FSBA è l'ammortizzatore sociale bilaterale e autonomo cui la legge assegna il compito di erogare la prestazione dell'assegno ordinario per i lavoratori dipendenti da imprese artigiane. Si tratta di un Fondo inserito nel sistema più ampio della bilateralità artigiana che comprende anche la sanità integrativa, molte altre prestazioni di welfare erogate dagli enti bilaterali regionali, con un forte collegamento con le imprese, i lavoratori ed i territori.

Il Fondo risponde alle caratteristiche specifiche del sistema di sostegno al reddito nell'artigianato, con aliquote e prestazioni tagliate su misura per le imprese artigiane, espressione di un modello di relazioni sindacali basato sui principi della partecipazione, della mutualità e della sussidiarietà.

FSBA è un fondo che si caratterizza per l'inclusività, consentendo di offrire tutele alle imprese artigiane anche con un solo dipendente, oltre la previsione legislativa, e che per primo è stato sensibile al tema dell'universalità delle tutele.

Per questo riteniamo un errore gravissimo quello di ripensare il sistema degli istituti di sostegno al reddito attraverso un ammortizzatore sociale unico ed uguale per tutti. Il tema non è quello di avere un unico ammortizzatore per tutti, ma quello che tutti abbiano un ammortizzatore.

L'aumento della disoccupazione e un drastico calo nelle ore lavorate sono state due fra le conseguenze principali dell'epidemia, come sottolineato dall'Istat, che però si sono distribuite fra lavoratori e lavoratrici in maniera disuguale.

Da un lato è vero che al secondo trimestre 2020 la perdita di posti non è stata significativamente maggiore che in altri paesi, ma questo dipende dall'ampio ricorso fatto alla cassa integrazione nonché al blocco dei licenziamenti – misure che non possono che essere temporanee.

Poiché formalmente le persone in cassa restano occupate, non le “vediamo” nei dati che per esempio misurano quanti sono i disoccupati, che quindi in una situazione speciale come questa possono diventare fuorvianti.

Il reale impatto dell'epidemia emerge invece guardando al numero di ore lavorate, che è crollato. E in effetti anche dalle statistiche rese note da Eurostat l'Italia è fra le nazioni dove la fetta di lavoratori e lavoratrici costretti a lavorare meno appare maggiore: oltre il 25%, ovvero un valore fra i più elevati del continente insieme a Grecia e Irlanda.

Sul capitolo lavoro, occorre pertanto dispiegare nuove politiche attive e riformare il sistema degli ammortizzatori sociali.

L'esperienza maturata nel corso del 2020 e l'iniziativa messa in campo dal Governo italiano per fronteggiarla possono considerarsi, allo stesso tempo, una preziosa base di riflessione e un importante stimolo per un'azione di riforma del sistema degli ammortizzatori sociali. Noi riteniamo che ogni lavoratore debba essere protetto da una forma di ammortizzatore sociale - seppur salvaguardando le specificità degli strumenti già operanti nei settori produttivi, come nell'artigianato – riteniamo anche che una protezione sociale di matrice universale non può prescindere dal potenziamento e dall'adeguamento delle competenze professionali delle lavoratrici e dei lavoratori e dunque è necessario avere uno sguardo lungo sull'evoluzione del mercato del lavoro e confrontarsi con questa evoluzione.

Da questo punto di vista, il potenziamento e la razionalizzazione del sistema delle politiche attive diviene un passaggio fondamentale in particolare alla luce degli attesi mutamenti strutturali (con imprese e settori destinati ad essere ridimensionati ed altri che, al contrario, tenderanno a crescere e ad esprimere una crescente domanda di lavoro) e dei cambiamenti nella domanda di competenze che le imprese esprimeranno nei prossimi anni.

È dunque necessario creare una forte interazione tra l'ampliamento della protezione sociale e il potenziamento delle politiche attive.

Deve essere chiaro che una siffatta interazione può produrre risultati apprezzabili solo se si coniuga con l'attivazione di significative azioni di politica industriale verticale e selettive basate su investimenti di risorse pubbliche.

Attuare queste politiche è il modo più concreto per eliminare le disuguaglianze e avviare una ricostruzione economica, produttiva e sociale del nostro Paese più giusta e più equa.

Passando infine ad esaminare la correlazione fra rischio di contagio da COVID e gli altri rischi lavorativi riteniamo utile ribadire che **il rischio COVID-19 è un rischio biologico generico, esogeno, per il quale dunque in generale non è necessario modificare il Documento di Valutazione dei Rischi aziendale.**

Sotto il profilo di responsabilità del datore di lavoro nei casi di infortunio in conseguenza del rischio di contagio derivante dall'emergenza epidemiologica da Covid-19, la Legge 5 giugno 2020 n.40 chiarisce in via definitiva che la responsabilità del datore di lavoro è ipotizzabile solo in caso di violazione dei protocolli e delle linee guida governativi e regionali. A tale proposito sarebbe auspicabile venisse esclusa esplicitamente per via legislativa sia l'azione di regresso Inail sia quella del lavoratore per danno differenziale, limitando la possibilità di esperire l'azione penale alla sola ipotesi di violazioni gravissime del Protocollo sulla sicurezza.

Ai sensi dell'art. 2087 c.c. il datore di lavoro è titolare di una posizione di garanzia: si tratta di una disposizione che pone in essere un generico obbligo che necessita di specificazione da parte del legislatore con norme puntuali: dunque, in tale contesto viene in rilievo la normativa antinfortunistica.

L'obbligo di tutela della integrità psicofisica dei lavoratori (art. 2087 c.c.) viene così identificato dalla succitata norma «mediante l'applicazione delle prescrizioni contenute nel 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 ed aggiornato il 6 aprile scorso _ fra il Governo e le parti sociali, negli altri protocolli e linee guida, nonché mediante l'adozione e il mantenimento delle misure ivi previste (...)».

Le misure del protocollo devono essere adottate e mantenute per "tutelare l'integrità fisica e la personalità morale dei prestatori di lavoro" (art. 2087 Cod. Civ.) e per evitare la possibile contestazione della "colpa" del datore di lavoro in caso di danni o lesioni subite dal lavoratore in relazione all'infezione da COVID.

Anche la Corte di Cassazione, con la sentenza n.3282/2020 è intervenuta ad escludere che l'art. 2087 c.c. possa configurare una ipotesi di responsabilità oggettiva del datore di lavoro, essendone elemento costitutivo la colpa, intesa quale difetto di diligenza nella predisposizione delle misure idonee a prevenire ragioni di danno per il lavoratore.

Né può desumersi _ secondo il Giudice di legittimità _ dall'indicata disposizione un obbligo assoluto in capo al datore di lavoro di rispettare ogni cautela possibile e diretta ad evitare qualsiasi danno al fine di garantire così un ambiente di lavoro a "rischio zero". In altre parole l'imprevedibilità di un evento quale il contagio non può comportare l'onere in capo al datore di lavoro di garantire il c.d. rischio zero, se il pericolo non è eliminabile neppure con l'adozione delle dovute cautele.

Ulteriore principio riportato nella citata sentenza è che non si può automaticamente presupporre, dal semplice verificarsi del danno, l'inadeguatezza delle misure di protezione adottate, ma è necessario, piuttosto, che la lesione del bene tutelato derivi causalmente dalla violazione di determinati obblighi di comportamento imposti dalla legge o suggeriti dalle conoscenze sperimentali o tecniche in relazione al lavoro svolto.

Quanto sopra conferma pertanto che la responsabilità del datore di lavoro è ipotizzabile solo in caso di violazione della legge o di obblighi derivanti dalle conoscenze sperimentali o tecniche, che nel caso dell'emergenza epidemiologica da COVID-19 si possono rinvenire nei protocolli e nelle linee guida governativi e regionali di cui all'articolo 1, comma 14 del decreto legge 16 maggio 2020, n.33.

Il rispetto delle misure di contenimento, se sufficiente a escludere la responsabilità civile del datore di lavoro, non è certo bastevole per invocare la mancata tutela infortunistica nei casi di contagio da Sars-Cov-2, non essendo possibile pretendere negli ambienti di lavoro il rischio zero. Circostanza questa che ancora una volta porta a sottolineare l'indipendenza logico-giuridica del piano assicurativo da quello giudiziario.