

# LA PANDEMIA DE COVID-19, SUS EFECTOS EN LOS SISTEMAS LABORALES Y JURÍDICOS Y, EN PARTICULAR, EN EL CASO DE ITALIA<sup>1</sup>

Pierluigi Digennaro

## 1. INTRODUCCIÓN

**C**orría el año 2018, es decir, antes de la pandemia de COVID-19, cuando fui a Perú porque me invitaron a dar algunas conferencias y participar en conversatorios sobre algunos temas de mis investigaciones. Por aquel entonces, acababa de empezar mi colaboración en la Universidad Estatal de Milán tras más de dos años en Japón.

Nadie podía imaginar que, pronto, la vida del planeta se vería trastornada por la pandemia.

En Lima conocí a algunos estudiosos locales sobre el derecho laboral y el animado debate que se daba en la comunidad de juristas. Algún tiempo después, mi colega Luis Mendoza Legoas me hizo parte del deseo de preparar esta publicación, que es un testimonio concreto de la capacidad de los académicos peruanos para comprender

---

<sup>1</sup> Este prólogo es parte de los aportes de un proyecto que ha recibido financiación del Consejo Europeo de Investigación (CEI) en el marco del Programa de Investigación e Innovación Horizonte 2020 de la Unión Europea (Acuerdo de subvención n.º 715950) y también del proyecto I.TEC. O. (ver nota al pie n. 28).

los diversos problemas contemporáneos (entre ellos, los que la reciente pandemia de Covid-19 ha planteado al mundo, a la sociedad y al derecho laboral en Sudamérica y en particular en Perú).

Cuando recibí su correo electrónico estábamos en medio de la primera fase de la pandemia.

La vida de cada uno de nosotros se había visto impactada hasta al punto que incluso las pequeñas acciones diarias, en torno a las cuales cada uno de nosotros construye el curso del día, se veían alteradas drásticamente. Los impactos de este virus se extendieron simultáneamente a las esferas individuales y colectivas. De hecho, la dimensión relacional del virus fue su signo más específico, ya que el contagio pasa directamente a través del contacto entre las personas y entra en una relación con nuestra *socialidad* que es una característica típica, aunque no exclusiva, de humanidad. Otra peculiaridad de la ola expansiva del virus fue la de seguir las rutas comerciales y la logística planetaria. El virus ha recordado una vez más cuán interconectadas están las economías entre países, pero también que los problemas globales, como los de una equidad social y ambiental, cada vez más necesaria, requieren una respuesta a escala mundial.

El primer prólogo que preparé para el libro en el 2020 contenía no solo un breve análisis de los escritos del libro, sino también consistía en documentar y analizar las formas en que se abordó la pandemia en Italia desde el punto de vista de las políticas de apoyo a las empresas y al trabajo. Esto no se debía simplemente a mis orígenes, sino a que Italia fue el primer país en el “Norte Global” con un estatus liberal y democrático que enfrentó la explosión de la pandemia y, por lo tanto, las medidas adoptadas fueron consideradas como un posible modelo por los países afectados inmediatamente después, como España, Francia y otros<sup>2</sup>. A decir verdad, no debe ocultarse que, precisamente por la condición democrática del país, las medidas que se han ido adoptando con el paso del tiempo, y especialmente el llamado pase verde de la vacunación<sup>3</sup> y el pase verde reforzado en particular, han suscitado un debate sobre su constitucionalidad, pero incluso las medidas económicas de apoyo a la economía no siempre han sido recibidas sin polémica.

---

<sup>2</sup> Si se desea tener una visión general de las iniciativas emprendidas por los gobiernos y parlamentos en algunos países europeos (Italia, Reino Unido, Francia, Alemania, España, Bélgica, Holanda, Irlanda y Luxemburgo) para enfrentar la pandemia y la crisis económica desde el punto de vista del trabajo durante la primera fase, véase, *European Labor Law Journal*, vol. 11 (3), 2020. Para contribuciones científicas sobre el tema a escala mundial, véase *Covid-19 and Labour Law. A Global Review, Italian labour Law e-journal*, Vol. 13 (1S), 2020.

<sup>3</sup> Nota del director de la publicación (N. D. P.): El profesor Digennaro alude al certificado sanitario exigido para el ejercicio del libre tránsito en el espacio público y a los centros de trabajo.

El libro que hoy ponemos en conocimiento de los lectores ha seguido un largo proceso, pero, aunque hoy estamos en una fase muy diferente, creo que mantener en el prólogo ese análisis de los instrumentos utilizados a lo largo de los años para hacer frente a la pandemia, puede seguir siendo útil, tanto como memoria histórica o como posible medio de comparación con lo ocurrido en Perú y Sudamérica y, por tanto, con los acontecimientos a los que se refieren los escritos de este volumen.

Por ello, lo que sigue es quizá más bien un breve artículo destinado a ofrecer una visión general de cómo se afrontó la pandemia en Italia, especialmente desde el punto de vista de la protección de trabajo y de las actividades productivas. Además, las conclusiones de este prólogo pretenden ofrecer una reflexión más amplia sobre aquellos efectos que, derivados de la forma en que se afrontó la pandemia, pueden persistir más allá de la propia pandemia. Estas reflexiones críticas, por tanto, no están necesariamente vinculadas al sistema jurídico concreto que aquí se analiza, ya que se refieren a cuestiones sistémicas que pueden surgir en todos los sistemas democráticos.

## 2. EL CONTEXTO GENERAL: ¿ENTRE DEFENDER LA SALUD PÚBLICA Y DEFENDER LA INTEGRIDAD DEL PRESUPUESTO PÚBLICO?

En un principio, el Gobierno, al que se encomendó la tarea de hacer frente a la pandemia, actuó inevitablemente con dos objetivos: i) reducir la circulación del virus y el riesgo de contagio y, al mismo tiempo, ii) tratar de mitigar las consecuencias económicas sobre los particulares y las empresas inducidas por la desaceleración económica.

En aquella primera etapa, por tanto, la restricción de los derechos fundamentales de los ciudadanos se explicaba por la necesidad de defender el interés entonces imperante en la salud pública general.

Las cosas cambiarían radicalmente con la llegada de las vacunas y la llegada gradual de variantes menos peligrosas del virus. De hecho, el nuevo gobierno se lo habría jugado todo a esto último para evitar nuevos cierres de actividades de producción y poder eliminar sustancialmente el flujo de dinero que, desde el Estado, se había dirigido a ciudadanos y empresas hasta el momento en que, a falta de otro instrumento, había sido necesario que imponer un funcionamiento reducido de las actividades económicas.

Un ejemplo entre muchos es la no ampliación de los efectos de las normas<sup>4</sup> que equiparaban la cuarentena de COVID-19 (debida a la sospecha de contacto con el

---

<sup>4</sup> Decreto Ley 17 Marzo 2020 N° 18 convertido en ley 24 Aprile 2020, n. 27, Artículo 26. Este decreto fue el primer decreto que, a veces, se menciona a continuación como 'Cura Italia'. El segundo decreto fue el Decreto Ley 19 Maggio 2020, N° 34 convertido en ley 17 Luglio 2020, N° 77 también llamado

virus) con la enfermedad, con el consiguiente derecho a indemnización por parte del INPS<sup>5</sup> y la no inclusión de las ausencias del trabajo debidas a la cuarentena en el período máximo de reserva del puesto de trabajo<sup>6</sup>. Una vez transcurrido el plazo legal de 2020, establecido por la medida legislativa original, también cesaron las indemnizaciones, y el efecto de la disposición sobre el período de mantenimiento del empleo dejó de existir. El Decreto Ley 229 de 30 de diciembre de 2021 solo permitía no someter a cuarentena alguna, en caso de contacto de alto riesgo, a quienes hubieran completado su primer ciclo de vacunación hacía menos de 120 días o se hubieran recuperado, o hubieran recibido su tercera dosis de refuerzo. Incluso a quienes llevaran vacunados menos de 120 días o hubieran recibido su tercera dosis de refuerzo (condiciones para obtener un pase verde reforzado) se les permitía reducir el periodo de aislamiento, en caso de reacción positiva confirmada al virus, a sólo siete días. Así pues, estas disposiciones permitían solo a los titulares de un pase verde reforzado ir a trabajar a pesar de que se sabía que esta condición no evitaba la infección ni la propagación del virus<sup>7</sup>. A esto se añade la vuelta al trabajo en la sede central para todos

---

“Decreto Rilancio”. Finalmente, en agosto se publicó un tercer decreto llamado decreto ‘Agosto’ (Decreto Ley del 14 agosto 2020, N° 104 relativo *alle Misure urgenti per il sostegno e il rilancio dell’economia*) con el fin de ampliar o mejorar algunas de las medidas ya emitidas anteriormente.

- <sup>5</sup> El *Istituto Nazionale della Previdenza Sociale* (Instituto Nacional de la Seguridad Social) es un organismo público al que la ley asigna las funciones de a) garantizar las prestaciones de la Seguridad Social y las prestaciones de apoyo a la renta de los trabajadores en caso de suspensión o interrupción de la relación laboral; b) asegurar el apoyo económico a las capas más débiles de la población, mediante prestaciones de carácter asistencial; c) conceder diversos tipos de subsidios en los supuestos previstos por la ley; d) encargarse de la recaudación de las cotizaciones a la Seguridad Social debidas a los distintos regímenes por parte de trabajadores y empresarios.
- <sup>6</sup> Algunas sentencias han reconocido que la misma norma debe aplicarse también a los días de trabajo perdidos debido a la aparición de la enfermedad de COVID-19. Así, los tribunales han declarado nulos despidos provocados por la superación del período máximo de reserva del puesto de trabajo determinado por la ausencia debida a la enfermedad de Covid-19 (Por ejemplo, el Tribunal de Asti, con sentencia de 5.1.2022, y el Tribunal de Palmi, con sentencia de 13.1.2022).
- <sup>7</sup> Esto se tradujo en un incentivo adicional a la vacunación para los más recalcitrantes, junto con las numerosas restricciones a las libertades y derechos personales que afectaban a los no vacunados y, asimismo, los que, aunque vacunados, no habían recibido la dosis de refuerzo. Restricciones sobre cuya penetración y legitimidad pocos han intentado abrir un debate público. Las mayores restricciones afectaban a los no vacunados, a quienes se impedía utilizar los servicios de restaurantes (ni siquiera al aire libre), los servicios hoteleros y turísticos, el servicio postal en persona, se les impedía participar en festivales y ferias, eventos y competiciones deportivas conferencias y congresos, y celebraciones posteriores a ceremonias civiles o religiosas. Se impidió el uso de transportes públicos, centros culturales, centros sociales y recreativos, incluso para actividades al aire libre. Se prohibió el uso de piscinas, centros de natación y centros de bienestar para actividades al aire libre, así como la práctica de todos los deportes de equipo y de contacto. La falta de pase verde también conllevaba la suspensión inmediata del sueldo, ya que no se podía ir a trabajar sin él. Todo ello mediante un decreto-ley gubernamental y en ausencia de una obligación de vacunación

los funcionarios<sup>8</sup> públicos y la pérdida de incentivos para trabajar a distancia incluso para los empleados de empresas privadas. En este sentido, mientras que el bloqueo no era más que un medio de proteger la salud pública, la vacunación parece haber sido tratada por el gobierno principalmente como un instrumento de economía pública sin preocuparse realmente de la idoneidad de los medios puestos en marcha desde un punto de vista de los mecanismos jurídicos básicos. De hecho, el gobierno extrajo consecuencias punitivas muy graves de lo que formalmente seguía siendo una elección individual (sobre este punto véanse las conclusiones para más detalle).<sup>9</sup>

### 3. TAXONOMÍA EXPLICADA DE LAS MEDIDAS ADOPTADAS POR LOS GOBIERNOS PARA APOYAR EL TRABAJO DEBIDO A LA PANDEMIA

Entrando en orden y volviendo al examen de los instrumentos que se desplegaron durante la pandemia para el campo de estudio que nos ocupa. Conviene precisar que pretendo limitarme aquí al examen de los instrumentos más importantes, ya que los “actos *covidicos*” relativos a la pandemia se cuentan por más de mil, y examinar todos los instrumentos aplicados sería excesivo para los fines de esta breve introducción. Por otra parte, las numerosas disposiciones aquí mencionadas se agrupan en grandes con-

---

impuesta por ley a toda la población. El Tribunal Constitucional italiano se ha pronunciado previsiblemente y correctamente a favor de la legitimidad de la obligación de vacunación impuesta como requisito esencial para el ejercicio de las profesiones sanitarias (sentencia 14/2023) y para los trabajadores de centros residenciales, de asistencia social y sociosanitarios (Sentencias 15/2023), mientras que no se pronunció por razones procesales sobre la cuestión más interesante de la obligación de vacunación impuesta a los trabajadores que no estaban en contacto con los usuarios (pacientes de los centros de salud) y trabajaban a distancia (sentencia 16/2023). Queda, por tanto, la duda sobre la constitucionalidad de la norma que imponía la vacuna incluso a quienes no ponían en riesgo a los pacientes.

<sup>8</sup> El Decreto del Presidente del Consejo de Ministros – DPCM 23 Septiembre 2021 estableció que, a partir del 15 de octubre de 2021, la modalidad ordinaria de trabajo en las administraciones públicas es la realizada de forma presencial, finalizando así el periodo de trabajo digital y a distancia en las administraciones públicas que se había iniciado con el artículo 87 del Decreto Ley N.º 18 de 2020.

<sup>9</sup> Desde este punto de vista, por el momento, me limitaré a señalar que la vacuna siguió siendo formalmente una opción, excepto para el personal médico y sanitario (arte. 4, párrafo 1, decreto legislativo 44 del 1 de abril de 2021) y en un momento posterior para el personal de la escuela, del sector de defensa, seguridad y rescate público, y para el personal policial y de seguridad pública (decreto Ley N.º 172 del 26 Noviembre 2021 que también obliga el personal médico y sanitario a la dosis de refuerzo), que estaban obligado a vacunarse. Sin embargo, para toda la población en general, la falta del pase verde y del pase verde reforzado (que de hecho obligaba a los ya vacunados a un nuevo refuerzo de vacunación seis meses después del primer ciclo) tuvo consecuencias en términos de restricción de libertades y derechos. No fue hasta el 15 de febrero de 2022 (decreto ley N.º 1 de 7 de enero de 2022 que extendía la obligación de vacunación también al personal de universidades e instituciones de formación superior artística, danza o musical) cuando la obligación se extendió también a los mayores de 50 años, es decir, mucho después de que se hubiera ampliado el pase verde “reforzado” y en todo caso sin incluir nunca a toda la población que, sin embargo, estaba en cambio investida por las citadas restricciones.

juntos o ‘pilares de intervención’ que tienen una lógica similar<sup>10</sup>. De cada instrumento, se describe su génesis y las posteriores vicisitudes ocurridas a lo largo de la pandemia.

El primero se refiere a las medidas extraordinarias para minimizar el riesgo de contagio en el lugar de trabajo.

Como ya se ha mencionado, la medida más drástica fue la suspensión de las actividades productivas y laborales consideradas no esenciales; sin embargo, esta medida no se llevó a cabo con toda claridad. En primer lugar, porque inicialmente hubo cierta vacilación en cerrar las actividades productivas por el impacto económico que, inevitablemente, esto tendría. En segundo lugar, porque el decreto que ordenó el cierre contenía una lista bastante grande de actividades que se consideraban esenciales o al servicio de tales actividades (que, por tanto, permaneció abierta). Esta lista se redujo solo en un momento posterior debido a la presión de los trabajadores. Por ello, en la denominada fase 1 de la emergencia sanitaria (entre el 9 de marzo y el 4 de mayo) solo el 45% de las empresas con 3 o más empleados suspendieron sus actividades y el 38,3% tomó luego dicha decisión siguiendo el decreto del gobierno<sup>11</sup>.

El segundo problema que surgió fue el de reducir al máximo el riesgo de contagio en las actividades productivas que permanecían abiertas. En cuanto a esto, tras las protestas de los sindicatos, el gobierno decidió incluir como anexos al Decreto del Primer Ministro de 26 de abril de 2020 (y también en el último decreto del Primer Ministro de 7 de agosto de 2020, que renuevan las medidas destinadas a hacer frente a la emergencia epidemiológica) tres protocolos preparado con los interlocutores sociales<sup>12</sup> que contenían una serie de medidas que los trabajadores y los empleadores debían cumplir para minimizar el riesgo de contagio en el lugar de trabajo, así como los procedimientos a seguir para permitir que aquellos que se encuentran positivos en COVID-19 vuelvan al trabajo después de recuperarse de la enfermedad. El 6 de

<sup>10</sup> Para una breve descripción de las iniciativas emprendidas por Italia, ver en particular M. Biasi, *Covid-19 and labour law*, en ELLJ cit. supra, 306-313 y también C. Gaglione, I. Purificato, O. P. Rymkevich, *COVID-19 and Labour Law: Italy*, en ILLe-J, cit. supra. En términos más generales sobre el tema de la relación entre Covid-19 y el trabajo en Italia, ver Bonardi O., Carabelli U. D’Onghia M., Zoppi L. (eds), *Covid 19 e diritti dei lavoratori*, Ediesse, 2020.

<sup>11</sup> Datos resultantes de un estudio de “Istat” (Istituto nazionale di Statistica), *Situazione e prospettive delle imprese nell'emergenza sanitaria covid-19* disponible en el web <https://www.istat.it/it/files//2020/06/Imprese-durante-Covid-19.pdf>.

<sup>12</sup> Tales protocolos son: *Protocollo condiviso di regolamentazione delle misure per il contrasto e il contenimento della diffusione del virus Covid-19 negli ambienti di lavoro fra il Governo e le parti sociali*, 24 aprile 2020, *Protocollo condiviso di regolamentazione per il contenimento della diffusione del COVID-19 nei cantieri*, 24 aprile 2020 y *Protocollo condiviso di regolamentazione per il contenimento della diffusione del COVID-19 nel settore del trasporto e della logistica*. Todos los documentos mencionados, así como los decretos, están disponibles en el sitio web de la *Gazzetta ufficiale della Repubblica Italiana* ([gazzettaufficiale.it](http://gazzettaufficiale.it)).

abril de 2021 se realizó una actualización de estos protocolos<sup>13</sup> que fueron cruciales para determinar las responsabilidades de los empresarios respecto a la salud de sus empleados. En efecto, el artículo 29-bis del Decreto-Ley 23/2020 remite, para el cumplimiento de la obligación prevista en el artículo 2087 del Código Civil (según el cual, el empresario está obligado a adoptar en el ejercicio de la empresa las medidas que, de acuerdo con la particularidad del trabajo, experiencia y técnica, sean necesarias para proteger la integridad física y la personalidad moral de los trabajadores) a la aplicación, adopción y mantenimiento de las prescripciones contenidas en el protocolo compartido de regulación de las medidas de contraste y contención de la propagación del virus COVID-19 en el ámbito laboral, suscrito entre el gobierno y los interlocutores sociales, y posteriores modificaciones y adiciones.

Además, el gobierno preparaba medidas financieras a favor de las empresas que habían comprado equipos e instrumentos específicamente indicados por la regulación para reducir el riesgo de contagio, así como la provisión de un crédito fiscal para la adaptación de procesos de producción y entornos de trabajo para salvaguardar la salud y medidas para contener el COVID-19.

El segundo pilar incluye medidas destinadas a evitar que el cierre de muchas actividades productivas tenga efectos destructivos del trabajo, en términos de aumento del desempleo. Por ello, con miras a salvaguardar los puestos de trabajo, con el decreto “*Cura Italia*”<sup>14</sup> el gobierno italiano extendió la protección de la “*Cassa Integrazione*” (una institución que existe en el sistema legal italiano para solventar los ingresos de los trabajadores suspendidos del trabajo en casos de crisis empresarial) a los casos de suspensión del trabajo causada por la pandemia<sup>15</sup>. A esta siguieron, con el tiempo, otras disposiciones normativas que ampliaron los tratamientos de complemento salarial, tanto ordinarios como excepcionales, que podían solicitarse por suspensión o reducción de trabajo como consecuencia de la emergencia epidemiológica COVID-19<sup>16</sup>.

---

<sup>13</sup> “*Protocollo condiviso di aggiornamento delle misure per il contrasto e il contenimento della diffusione del virus SARS-CoV-2/COVID-19 negli ambienti di lavoro*” (que orienta, entre otras cosas, sobre la información, la forma de entrar en la empresa, la limpieza y el saneamiento, la organización de la empresa, la vigilancia de la salud).

<sup>14</sup> Decreto Ley 17 Marzo 2020 N° 18 convertido en ley 24 Aprile 2020, N° 27.

<sup>15</sup> El decreto ‘Agosto’ (Decreto Ley del 14 agosto 2020, n. 104) amplió la protección de la “*Cassa Integrazione*” hasta un máximo de 18 semanas colocadas en el período comprendido entre el 13 de julio de 2020 y el 31 de diciembre de 2020.

<sup>16</sup> Decretos-Leyes N.º 18/2020, N.º 23/2020, N.º 34/2020, N.º 104/2020 y N.º 137/2020, así como la Ley N.º 178/2020 (Ley de Presupuesto 2021), el Decreto-Ley N.º 41/2021, el Decreto-Ley N.º 73/2021 y el Decreto-Ley N.º 146/2021.

Al mismo tiempo, el gobierno también quiso apoyar a los empresarios que habían afrontado mejor la crisis de COVID-19 mediante desgravaciones contributivas y exenciones parciales del pago de las cotizaciones a la Seguridad Social<sup>17</sup>, para aquellos que no habían solicitado subvenciones salariales para sus empleados, o para los que habían contratado a trabajadores con contratos indefinidos<sup>18</sup> durante el periodo de pandemia.

También, con base en la misma ley, es decir, el decreto “*Cura Italia*”<sup>19</sup>, se había previsto inicialmente la prohibición de los despidos individuales, independientemente del número de trabajadores del empresario; y los despidos colectivos (con suspensión de los procedimientos en curso), durante un periodo de cinco meses a partir del 17 de marzo de 2020. Posteriormente, el decreto de “Agosto” amplió esta prohibición, vinculándola a la condición de que el empresario no se hubiera beneficiado íntegramente de los tratamientos de complemento salarial reconocidos para los periodos comprendidos entre el 13 de julio y el 31 de diciembre de 2020.

Posteriormente, la prohibición de los citados despidos, así como la suspensión de los procedimientos pendientes iniciados con posterioridad al 23 de febrero de 2020, se ampliaron varias veces mediante disposiciones posteriores que en algunos casos se referían a situaciones concretas que sería demasiado complejo resumir.

En general, todas las disposiciones relativas a la prohibición de los despidos dejaron de surtir efecto a partir del 1 de enero de 2022.

Otra medida importante, desde este punto de vista, fue la posibilidad de renovar o extender los contratos a plazo fijo en ausencia de los requisitos ordinariamente necesarios hasta el 31 de diciembre de 2021.

La disposición original estaba contenida en el artículo 93 del Decreto-Ley 34/2020. Se hicieron algunos ajustes a la disciplina derogatoria a través del artículo 8 del Decreto-Ley 104/2020. Finalmente, el artículo 17 del Decreto-Ley 41/2021 estableció la última prórroga de esta disciplina especial para los contratos de duración determinada.

El tercer pilar puede incluir todas aquellas intervenciones dirigidas a las personas que se encontraban al margen del mercado laboral o en una situación más precaria debido a la recesión económica.

---

<sup>17</sup> Artículo 3 del Decreto-Ley 104/2020; artículo 1, párrafo 306 de la Ley 178/2020.

<sup>18</sup> Artículo 6 del Decreto-Ley 104/2020.

<sup>19</sup> Artículo 46 del Decreto N.º 18 de 2020 de *Cura Italia*, modificado por el Decreto *Rilancio* N.º 34/2020 (art. 80)



En una situación como la de una pandemia generalizada, en América Latina, pero también en muchos países europeos, incluida Italia, los gobiernos se enfrentaron al problema de la pérdida total de ingresos de los trabajadores que están al margen del llamado mercado laboral formal y que fueron los que más sufrieron. De hecho, el trabajo informal se había vuelto completamente imposible. Por esta razón, el gobierno italiano, tuvo que incluir en el Decreto “*Rilancio*”<sup>20</sup> o relanzamiento, la dación de una renta de emergencia (REM)<sup>21</sup> para ofrecer algún apoyo económico a aquellas personas que no tenían ninguna forma de ingresos y también a las trabajadoras domésticas (que por razones obvias vieron sus relaciones económicas interrumpidas). Este subsidio de emergencia se desembolsó primero en dos plazos de entre 400 y 800 euros. En agosto de 2020, se añadió una tercera subvención de 400 EUR previa solicitud. Posteriormente, los plazos para nuevas solicitudes se abrieron varias veces hasta que se efectuó el último pago en septiembre de 2021.

La categoría de autoempleo también se encontró en una gran dificultad. Tanto aquellos que solo son autónomos formalmente<sup>22</sup>, porque en realidad están integrados en la actividad empresarial de otros, como aquellos que viven en una situación de dependencia económica de unos pocos sujetos que les aseguran órdenes, han entrado en crisis debido a la cuarentena. Lo mismo vale para los profesionales.

Precisamente durante el momento álgido de la pandemia y su legislación, estuve trabajando, junto a mis compañeros, dentro del proyecto ‘Share’<sup>23</sup>, es decir, un proyecto que aborda precisamente a las áreas híbridas de trabajo y, por tanto, también al autoempleo. En nuestro caso, como ocurría en tantas partes del mundo académico, nuestra atención se centró inevitablemente al estudio del impacto de la pandemia en los procesos objeto de nuestra investigación. Entonces nos dimos cuenta de que las organizaciones de autónomos emprendieron nuevas estrategias para proporcionar a sus afiliados el apoyo necesario para superar la crisis económica que surgió de la pandemia.

---

<sup>20</sup> Decreto Ley del 19 de mayo de 2020, N° 34 convertido en Ley 17 Julio 2020, N° 77. Este decreto fue el segundo de los tres decretos sobre medidas económicas para enfrentar la crisis.

<sup>21</sup> Instituida por el artículo 82.

<sup>22</sup> Sobre la línea divisoria entre autonomía y subordinación en el contexto de seis ordenamientos jurídicos europeos, remitamos a mi artículo, *Subordination or subjection? A study about the dividing line between subordinate work and self-employment in six European legal systems*, Labour&Law Issues, Vol. 6 N° 1, 2020.

<sup>23</sup> SHARE – Seizing the Hybrid Areas of work by Re-presenting self-employment – un proyecto que ha recibido financiación del Consejo Europeo de Investigación (CEI) (Acuerdo de subvención N.º 715950). Véase la nota número 1.

También a raíz de las reivindicaciones de estas organizaciones y de las cuestiones que habían planteado, el gobierno intervino con instrumentos de apoyo a los trabajadores que no están cubiertos por la “*Cassa integrazione*” y, en particular, trabajadores por cuenta propia, profesionales y trabajadores precarios. Una gran categoría que incluye trabajadores autónomos, temporales en turismo, spa, entretenimiento y el sector agrícola, a quienes se les otorgo subsidios durante dos o más meses según la categoría. La medida se extendió a trabajadores temporales, representantes de ventas, trabajadores ocasionales por cuenta propia y trabajadores domésticos<sup>24</sup>. En este caso, una serie de controversias se suscitaron debido a que no se establecieron ciertos requisitos para la solicitud del bono vinculado a los ingresos, ya que esto permitió el acceso a la medida incluso para personas muy ricas.

Otra estrategia adoptada por el gobierno ha sido ampliar los instrumentos de prestación por desempleo durante el año 2020,<sup>25</sup> previendo también, cuando sea necesario, la no exigibilidad de determinados requisitos como excepción a las disposiciones ordinarias de la ley<sup>26</sup>.

Durante la cuarentena, los padres ya no podían confiar en el apoyo informal de sus abuelos o incluso en instituciones educativas para el cuidado y educación de sus hijos. Por ello, el cuarto pilar consistió en una serie de medidas para ayudar a los trabajadores que enfrentaban mayores responsabilidades familiares debido al cierre de las escuelas. Las disposiciones del decreto “*Cura Italia*” (Curar Italia), ampliadas y completadas posteriormente por el “*Decreto Rilancio*” (Decreto de relanzamiento), concedían a todos los trabajadores de los sectores público y privado, incluidos los autónomos y los trabajadores parasubordinados, un permiso especial, continuo o fraccionado, de una duración total no superior a 30 días, para los hijos de hasta 12 años, que podía disfrutarse desde el 5 de marzo hasta el 31 de agosto de 2020. Los trabajadores percibían un subsidio del 50% de su salario y seguían teniendo derecho a cotizar íntegramente a la Seguridad Social durante el periodo de permiso. Como alternativa al permiso parental, existía la posibilidad de optar por un cupón para servicios de cuidado de niños hasta un límite global de 1.200 euros, que se eleva a 2.000 euros para los empleados del sector sanitario (público y privado), así como para

<sup>24</sup> El decreto “Agosto” también incluyó a los trabajadores de temporada, trabajadores intermitentes, trabajadores a domicilio, trabajadores del sector marítimo y deportivo.

<sup>25</sup> Véanse, en particular, el artículo 92 del Decreto Ley 34/2020 y el artículo 5 del Decreto Ley 104/2020. El gobierno italiano otorgó una extensión de cuatro meses de los beneficios que normalmente paga el sistema italiano a favor de aquellos que perdieron involuntariamente sus empleos (Naspi y DisColl), a los trabajadores que habían recibido estos beneficios hasta el período comprendido entre el 1 de marzo de 2020 y el 30 de abril de 2020.

<sup>26</sup> Artículo 16 D.L. 41/2021.

los empleados de la Policía del Estado y los empleados del sector de la seguridad, la defensa y el rescate público empleados para emergencias epidemiológicas.

Se reintrodujeron medidas similares para los periodos comprendidos entre el 13 de marzo de 2021 y el 30 de junio de 2021 y entre el 22 de octubre de 2021 y el 31 de marzo de 2022<sup>27</sup>. También se prepararon casos específicos de permiso o derecho a trabajar a distancia para los casos de cuarentena de niños o suspensión de actividades escolares debido a brotes epidémicos. Además, se preparó una legislación más favorable para los padres de niños con discapacidad. En particular, se concedieron otros veinticuatro días de permiso retribuido para el cuidado de familiares con discapacidades en los meses de marzo a junio de 2020.

Finalmente, el quinto pilar consistía en facilitar e incrementar el teletrabajo, o trabajo remoto, para reducir el contacto social en el lugar de trabajo. El apartado 4 del artículo 90 del Decreto-Ley N.º 34/2020 establece que, hasta el 31 de diciembre de 2022, plazo prorrogado por última vez por el Decreto-Ley N.º 115/2022, la prestación de trabajo en forma digital o a distancia pudiera ser aplicada por los empleadores privados a cualquier relación laboral, incluso en ausencia de los acuerdos individuales previstos por la legislación vigente. En la mayoría de los casos, las empresas privadas han actuado espontáneamente para garantizar el uso del trabajo remoto cuando esto fue compatible con las tareas y actividades de la empresa. En estos casos, hay que subrayar que no era ni es posible discriminar a los trabajadores no presenciales por la forma en que desarrollan su actividad.

Además, se introdujo un derecho explícito al trabajo remoto para aquellos padres que trabajan en el sector privado, con al menos un hijo menor de 14 años, incluso cuando no hay acuerdos individuales con el empleador. El Decreto de “*Cura Italia*” reconoció el derecho al trabajo remoto a todos los trabajadores discapacitados y de aquellos que tienen una persona con discapacidad en la familia, así como a favor de los “trabajadores inmunodeprimidos o con familiares inmunodeprimidos”.

En lo que respecta al ámbito del trabajo en las administraciones públicas, el llamado trabajo “ágil” o a distancia se consideró inicialmente como una herramienta muy relevante para reducir el contagio, hasta el punto de que se definió como la forma ordinaria de trabajar en las administraciones públicas. El umbral mínimo del cincuenta por ciento de los trabajadores de cada administración pública en teletrabajo fue posteriormente eliminado por el artículo 11 bis del Decreto-Ley 52/2021. En ese momento, el teletrabajo se hizo posible y deseable, siempre que la prestación de servicios a ciudadanos y empresas se realizara con regularidad, continuidad y eficacia.

---

<sup>27</sup> El artículo 2 del D.L. 30/2021 y el art. 17, co. 3 e 4, del D.L. 221/2021.

El vuelco completo de las políticas anteriores en la materia se produjo, finalmente, con el Decreto del presidente del gobierno de 23 de septiembre de 2021, que estableció que, a partir del 15 de octubre de 2021, la modalidad ordinaria de trabajo en las administraciones públicas sería la presencial.

#### 4. OBSERVACIONES CRÍTICAS: EL ALCANCE DE LA PANDEMIA MÁS ALLÁ DEL PERIODO PANDÉMICO

Precisamente el trabajo en formato digital, o a distancia, es una herramienta útil para introducir las conclusiones de este breve *excursus*. Actualmente, trabajo en la Universidad Estatal de Milán dentro del proyecto I.TEC.O<sup>28</sup>, sobre innovación tecnológica y digital en el mundo del trabajo y en las organizaciones de servicios. Una de las cuestiones que se plantean, entre otras muchas, es en qué medida la pandemia ha acelerado el proceso de digitalización de las actividades laborales y hasta qué punto estos efectos se han convertido en definitivos o, por el contrario, se han desvanecido con la “endemicización” del virus y el fin de la emergencia pandémica declarada por las autoridades públicas.

Según un estudio realizado por *Eurofund*<sup>29</sup>, el teletrabajo es un fenómeno duradero que la pandemia ha acelerado, ya que los resultados mostraron que de los 41,7 millones de empleados que teletrabajaron en 2021 en Europa, muchos seguirán trabajando bajo esta nueva forma, a pesar de un pequeño descenso en 2022. Esto se debe a que, a lo largo de la pandemia, los empleados, y en cierta medida los directivos, han desarrollado una clara preferencia por el teletrabajo parcial, comúnmente denominado “trabajo híbrido”. Esto se debe a que muchos ven el teletrabajo híbrido como una forma de beneficiarse tanto del trabajo presencial como del trabajo a distancia, es decir, de una gestión más flexible de su tiempo de trabajo y de la posibilidad, por otro lado, de decidir llegar a su lugar de trabajo cuando necesitan tener interacciones cara a cara con compañeros, directivos o clientes.

A nivel local, los expertos que trabajan en el ámbito de la contratación y la gestión de personal nos han informado que, en algunos casos, los empresarios se han resistido al deseo de seguir trabajando a distancia o de forma híbrida, según los

<sup>28</sup> I.TEC.O. - Innovazione Tecnologica come Opportunità (acrónimo de ‘Innovación tecnológica como oportunidad’). El proyecto tiene lugar en el Departamento de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad de Milán y está financiado por el “Avviso Grandi Sfide di Ateneo” (Aviso de Grandes Desafíos de la Universidad).

<sup>29</sup> Eurofound. (2022). *The rise in telework: Impact on working conditions and regulations*, Publications Office of the European Union, Luxembourg.

acuerdos firmados durante la pandemia. Esto ocurriría, sobre todo, en las pequeñas y medianas empresas.

Por lo tanto, los datos como las entrevistas parecen confirmar que muchos trabajadores dan la bienvenida al nuevo equilibrio logrado entre trabajar en el sitio y trabajar desde casa, sobre todo ahora que trabajar a distancia ya no es efecto de una obligación debido al riesgo de infección, sino que puede ser el resultado de una elección del trabajador permitida por la empresa u organización.

Otra confirmación del cambio de voluntad de los trabajadores vendría, según algunas opiniones expresadas en la prensa, del fenómeno de la “gran dimisión”, es decir, un fenómeno de despidos masivos que se ha producido, sobre todo, en Estados Unidos, pero que también está presente en otros países, entre ellos Italia<sup>30</sup>. Se dice que este fenómeno se debe a dos factores principales. En primer lugar, los trabajadores ya no estarían dispuestos a soportar el salario o las condiciones de trabajo que aceptaban antes de la pandemia. Una segunda razón es que, el elevado número de ofertas de empleo, resultado de la recuperación económica posterior a la pandemia, ha inclinado la balanza de poder a favor de los trabajadores.

Sin embargo, no hay que olvidar que incluso esta simple forma de digitalización del trabajo, es decir, el trabajo a distancia que tanto se ha utilizado durante la pandemia, esconde dificultades. Por un lado, ha hecho posible que muchos trabajadores conserven su empleo y trabajen de forma segura y con menos riesgos para la salud, pero, por otro lado, plantea una serie de problemas, ya que difumina cada vez más la frontera entre el entorno laboral y el entorno doméstico, y también entre el tiempo dedicado al trabajo y el tiempo dedicado a las necesidades de la vida personal. A esto se añade el posible efecto agravante de las dinámicas discriminatorias hacia las mujeres que pueden haberse desencadenado durante la pandemia. Sería interesante investigar el efecto que tuvo el COVID-19 en las mujeres que, trabajando desde la casa, a menudo se encontraban nuevamente en la posición de tener que hacerse cargo del cuidado<sup>31</sup> del hogar y los niños. Una situación que las devuelve a una posición de

---

<sup>30</sup> En Italia, véanse los datos publicados por la Aidp, “*Associazione Italiana Direzione del Personale*” (<https://www.aidp.it/hronline/2022/7/14/le-grandi-dimissioni-minaccia-o-opportunita-per-ridi-segnare-il-lavoro.php>) y el Ministerio de Trabajo (<https://www.lavoro.gov.it/documenti-e-norme/studi-e-statistiche/Documents/III%20nota%20trimestrale%202022%20sulle%20Comunicazioni%20Obbligatorie/Nota-CO-III-trimestre-2022.pdf>)

<sup>31</sup> Sobre este punto y, de manera más general, sobre las consecuencias negativas de la pandemia en las mujeres, ver, por ejemplo, *COVID-19 fallout takes a higher toll on women, economically and domestically*, Eurofound, disponible en línea [https://www.eurofound.europa.eu/publications/blog/covid-19-fallout-takes-a-higher-toll-on-women-economically-and-domestically?fbclid=IwAR2qzn-9HWQ4ibTB1PpsxFTJAr40o41H6VfZjsogqBczHSckrf5hAu\\_lcRgk](https://www.eurofound.europa.eu/publications/blog/covid-19-fallout-takes-a-higher-toll-on-women-economically-and-domestically?fbclid=IwAR2qzn-9HWQ4ibTB1PpsxFTJAr40o41H6VfZjsogqBczHSckrf5hAu_lcRgk).

disparidad. Esta forma de trabajo también puede llevar a agravar aún más la diferencia de empleo y salarios que sufren los trabajadores poco cualificados en comparación con los altamente cualificados. De hecho, según el informe de *Eurofound* antes citado, son estos últimos los que más se benefician del trabajo a distancia o teletrabajo. Añádase a esto el hecho que los trabajadores menos cualificados son también los más rápidamente afectados por el uso de la inteligencia artificial.

La pandemia también ha sometido a una gran tensión los delicados equilibrios que caracterizan la forma de gobierno en las democracias representativas (y que hace tiempo se desgastaron por otros factores).

De hecho, desde hace algún tiempo, no sólo en Italia, existe una tendencia a que los ejecutivos se hagan también con el poder legislativo, con la consiguiente limitación de los poderes de las asambleas elegidas, que se limitan a ratificar lo que deciden los gobiernos. En Italia esto ha llevado, durante mucho tiempo, al abuso de los decretos de urgencia y a la delegación legislativa, casi en blanco, a los gobiernos en el caso de las reformas consideradas necesarias.

Durante la pandemia, toda la legislación producida debido a la emergencia tuvo matriz gubernamental. Se concedieron poderes especiales al gobierno y a sus órganos durante un total de 26 meses<sup>32</sup> es decir, durante el periodo en el que se declaró el estado de excepción. Sin embargo, durante este periodo, la situación general cambió considerablemente, ya que la pandemia se convirtió en una endemización del virus, que fue perdiendo poco a poco su virulencia inicial. Una vez definida la pandemia como el caso más atroz y sin precedentes de estado de excepción, se acentuaron aún más las tendencias que se venían dando desde hacía algunas décadas. En particular, parte de la doctrina ha sospechado que los Decretos-Leyes N.º 6/2020 y 19/2020 entraban en conflicto con las garantías constitucionales precisamente porque, por un lado, tenían una cláusula abierta<sup>33</sup> e indefinida que permitía al gobierno adoptar cualquier tipo de medida útil para contener y contrarrestar los riesgos sanitarios y, por otro, por el tipo de actos adoptados en consecuencia por el gobierno. En efecto, se trataba de Decretos del Primer Ministro, es decir, de actos dictados por el *primus inter pares* y, por tanto, vértice eje-

<sup>32</sup> Mediante el Decreto-Ley N.º 24 de 24 de marzo, el Consejo de Ministros ordenó el cese del estado de emergencia declarado el 31 de enero de 2020 para contrarrestar la propagación de la epidemia de Covid-19 hasta el 31 de marzo de 2022.

<sup>33</sup> Véanse sobre este punto, *ex plurimis*, Luciani, M. *Il sistema delle fonti del diritto alla prova dell'emergenza*, in *Rivista AIC*, 2, pp. 109 ss., 2020; Sorrentino, F., *Riflessioni minime sull'emergenza coronavirus*, in *Costituzionalismo.it*, 1, pp. 131 ss., 2020; Morana D., *Il fondamentale diritto alla salute nell'emergenza pandemica: ¿princeps o tiranno?*, *Quaderni Costituzionali*, 839-867, 4, 2022.

cutivo que encontraban legitimidad en otra medida dictada por el gobierno mismo<sup>34</sup>. Una cierta falta de interés del poder ejecutivo por el funcionamiento de los principios básicos de los ordenamientos jurídicos también queda atestiguada, como se menciona en el segundo párrafo de este escrito, por la forma en que se ha construido en Italia el pase verde y el pase verde reforzado (que de hecho obligaba a los ya vacunados a un nuevo refuerzo de vacunación seis meses después del primer ciclo). Este instrumento, de hecho, fue deliberado y abiertamente considerado como un mecanismo de coacción indirecta a la vacunación a pesar de la falta de una obligación legal de hacerlo para toda la población (una obligación que ni siquiera llegó a someterse a votación en el parlamento). Desde este punto de vista, uno de los principios más básicos de la teoría general del derecho, según el cual existe una dicotomía jurídica ineludible constituida por los pares obligación/sanción, opción/incentivo, ha quedado privado de todo sentido y deconstruido. Esta alternativa lógica dicta, en efecto, que sólo el incumplimiento de una obligación puede dar lugar a una sanción, mientras que una opción nunca puede ser sancionada, sino que a lo sumo puede incentivarse el comportamiento esperado por los poderes públicos. En este caso concreto, en cambio, aunque vacunarse o tomar la tercera dosis de “refuerzo” seguía siendo teóricamente una opción a disposición del ciudadano, la opción de no someterse al tratamiento sanitario en cuestión conllevaba consecuencias sancionadoras muy gravosas en la esfera jurídica personal del individuo que afectaban a otros derechos constitucionalmente garantizados (entre ellos el derecho al trabajo y a la remuneración). Esta forma de operar que han adoptado las instituciones públicas y los gobiernos, y que puede haber sido percibida como conveniente por la mayoría de los ciudadanos, precisamente debido a un fuerte sentimiento de solidaridad mezclado con la inseguridad dictada por una pandemia global, tiene un riesgo intrínseco porque podría, sin embargo, allanar el camino en el futuro para un uso instrumental de los mismos métodos operativos para “emergencias” de un tipo completamente diferente. Un ejemplo de ello es Perú, donde las disposiciones de toque de queda, introducidas durante la pandemia, se utilizaron durante la reciente crisis política. Otro ejemplo, solo en Italia, es, en abril de 2023, la declaración por el Consejo de Ministros italiano del estado de emergencia por la cuestión de la afluencia de inmigrantes, considerada demasiado grande, y el posterior nombramiento de un comisario especial. Es decir, la aplicación del estado de emergencia para un fenómeno que se viene produciendo desde hace décadas y que, por tanto, debe considerarse normal.

---

<sup>34</sup> Sobre este punto, véase en particular, la crítica de Gusmai, A. (2020). *Lo “stato d'emergenza” ai tempi del Covid-19: una possibile fonte di risarcimento del danno?*, in *dirittifondamentali.it*.

Las formas de la democracia y sus procedimientos deben ser siempre respetados porque sustentan la esencia de la propia democracia, es decir, los derechos y libertades reconocidos en ella.

Otra cuestión que abordaré brevemente es la de la relación entre la ciencia y los procesos públicos y políticos de toma de decisiones<sup>35</sup>.

La ciencia y la política tienen objetivos, plazos y procedimientos muy diferenciados. La ciencia llega al conocimiento a partir de una confrontación continua y dinámica en la que las tesis pueden ser cuestionadas por nuevas evidencias y están continuamente “implicadas” en procesos de nueva producción científica. Los estudios sobre un nuevo virus y sus efectos, así como sobre nuevos fármacos o vacunas destinados a “liberar” a la población del riesgo de enfermedad y contagio, estaban, y continúan, necesariamente en curso.

Por otra parte, la política requiere, a menudo, decisiones rápidas que deberían ser el producto de un debate democrático en el seno de las instituciones públicas creadas a tal efecto.

En cambio, durante la pandemia, los responsables políticos propusieron continuamente a la opinión pública certezas que aún no existían, escudándose en el supuesto carácter científico de decisiones que eran de naturaleza exclusivamente política, porque se tomaron mientras el fenómeno se producía y era estudiado por los investigadores.

Este “mecanismo” mediático, que servía para tranquilizar u orientar a la opinión pública en cuanto a la certeza de las opciones tomadas, también fue posible gracias a ciertos miembros de la academia científica y médica que fueron presentados por los medios televisivos en emisiones en las que representaban opiniones personales sobre tal o cual problema, sin que estas opiniones estuvieran basadas, en aquel momento, en datos confirmados por el método científico.

En otras palabras, se adoptó una visión oracular de la ciencia, a la que se pidió que ocupara el lugar del decisor público, del mismo modo que en el pasado se recurría a los arúspices o augures para decidir si se iba o no a la guerra<sup>36</sup>. La consecuencia de

<sup>35</sup> Sobre estas cuestiones, desde la perspectiva del derecho constitucional, véase, Marzo R., *L'intrigo del decidere. Scienza, politica, diritto ai tempi del Covid-19, una prospettiva costituzionale*, Sinapsi, XII, n.1, pp. 40-49, 2022 y Ragone G., *Imparare dalla pandemia: saperi scientifici e processi di decisione politica*, *Quaderni Costituzionali*, 1, 2022.

<sup>36</sup> Es interesante observar, además, cómo la mayoría de los jefes de Estado y de gobierno han recurrido a menudo precisamente a la metáfora de la guerra, identificando al virus como el enemigo a batir. Algunos estudiosos han intentado medir en qué términos el uso de la metáfora bélica podía influir en el comportamiento de los italianos. ¿Véase Panzeri F, Di Paola S, Domaneschi F (2021) Does the COVID-19



estos fenómenos fue el descrédito general en la opinión pública de la ciencia y del método científico, ya que el público fue testigo del cambio constante y continuo de opiniones y estrategias, a menudo contradictorias entre sí, pero todas supuestamente basadas en la “ciencia” que, en realidad, actuaba como cortina de humo para las decisiones de los ejecutivos políticos.

Los ensayos en este libro ofrecen una rica selección y muchos elementos para reflexionar. Por esta razón, iniciativas como la que está en esta publicación tienen una relevancia que va más allá de los tiempos difíciles que hemos vivido y en parte seguimos viviendo. Por último, es necesario expresar nuestro agradecimiento a los autores de esta publicación que trabajaron en una situación que ciertamente no fue fácil, ya sea desde un punto de vista práctico o desde un punto de vista psicológico.

---

war metaphor influence reasoning? PLoS ONE 16(4): e0250651. <https://doi.org/10.1371/journal.pone.0250651>.