

Lucia Tria

“Il pubblico impiego contrattualizzato è davvero assimilabile al lavoro privato?”¹

SOMMARIO: 1.- Introduzione. 2.- Un importante trentennale. 3.- Il ruolo dell'avvocatura e della giurisprudenza. 4.- Il reclutamento del personale. 5.- Il lavoro flessibile. 6.- Dalla flessibilità al precariato. 7.- Il benessere nel luogo di lavoro. 8.- La “cultura del cambiamento” basata sulla fiducia circolare.

1.- Introduzione.

L'odierno incontro di studio, oltre a riguardare una tematica molto dibattuta e di perenne attualità è dedicato ad un collega “speciale”, che rappresenta un punto di riferimento anche per chi come me non ha avuto la fortuna di conoscerlo.

Nella mia relazione cercherò di evidenziare sinteticamente le persistenti differenze tra lavoro pubblico contrattualizzato e lavoro privato – la maggior parte delle quali fisiologiche, a mio avviso – e gli importanti punti di convergenza tra le discipline dei due settori.

2.- Un importante trentennale.

Quest'anno ricorre il trentennale del d.lgs. n. 29 del 1993 e credo sia importante celebrarlo perché con quel decreto – come sappiamo, nel tempo, molto modificato – si sono gettate le basi per avere una nuova pubblica amministrazione per uno Stato diverso meno burocratizzato.

Questo, infatti, era l'obiettivo principale della riforma non quello di “assimilare” al lavoro privato quello pubblico contrattualizzato, in quanto il lavoro pubblico e il lavoro privato “non possono essere in tutto e per tutto assimilati”, come reiteratamente affermato dalla Corte costituzionale.

Peraltro, l'obiettivo di ridurre la burocrazia in una nuova Pubblica Amministrazione era molto ambizioso e non poteva essere raggiunto in tempi brevi.

E, infatti, il processo di cambiamento si è rivelato certamente lento e difficile, sia per il problema di dover superare strumenti e prassi di gestione fortemente radicati sia anche perché nell'ultimo trentennio a partire dalla fondamentale legge n. 241 del 1990 si sono avute ben quattro grandi riforme della Pubblica Amministrazione² – tutte aventi

¹ Dalla relazione tenuta all'incontro di studio sul tema: “La Discrezionalità della P.A. e la Responsabilità dei pubblici dipendenti” (Corso intitolato a Rosario Livatino), organizzato da Scuola Superiore della Magistratura - Strutture territoriali di Caltanissetta e Palermo in Terrasini (Palermo) il 22 e 23 settembre 2023.

² Nell'indicato arco temporale come prima grande riforma della P.A. si ricorda quella guidata dal Ministro Cassese, come seconda riforma quella guidata dal Ministro Bassanini, come terza riforma rilevante quella del

lo stesso suindicato obiettivo e di grande rilievo tecnico – che però hanno creato molti dubbi interpretativi nelle Amministrazioni e non hanno avuto il tempo di sedimentare i rispettivi risultati.

Ma si deve riconoscere che l’esperienza fin qui realizzata da molte amministrazioni dimostra che il modello organizzativo e gestionale introdotto dal d.lgs. n. 29 del 1993 e sistematizzato nel Testo Unico (d.lgs. n. 165 del 2001) appare sempre più raggiungibile, purché non si valuti l’azione delle Pubbliche Amministrazioni con la logica del profitto.

Infatti le Pubbliche Amministrazioni, specialmente nei settori-chiave del lavoro pubblico – come le Scuole pubbliche e le Università, gli Uffici giudiziari e le Aziende sanitarie – sono chiamate a operare per creare “valore”, sicché le loro strategie e capacità di gestione devono essere valutate proprio in quest’ottica, che è l’unica che può consentire un reale miglioramento del servizio.

E, al tempo stesso, può portare ad un complessivo miglioramento di tutto il sistema e, quindi, anche del lavoro privato.

Perché tra i due comparti vi sono molteplici connessioni.

Del resto una situazione che dimostra in modo emblematico quali siano le possibili ricadute dell’attività delle P.A. su quella degli imprenditori e dei lavoratori privati è quella del ritardo nella conclusione di un procedimento amministrativo volto all’emanazione di un provvedimento favorevole richiesto da un privato.

Ebbene per il privato non è certamente agevole ottenere il previsto risarcimento del danno, essendo necessario che il danneggiato alleghi e provi non solo la spettanza del bene della vita, ma anche la colpa o il dolo dell’Amministrazione.

Di conseguenza, ad esempio, di recente, il Consiglio di Stato, sez. III, 8 settembre 2023, n. 8203 ha escluso la fondatezza dell’istanza di risarcimento danni derivante dal ritardo nel rilascio dell’autorizzazione all’apertura della farmacia comunale perché lo ha ritenuto dovuto all’oggettiva incertezza normativa sull’ente competente a provvedere (tra l’organo politico e la struttura dirigenziale). Di conseguenza il Giudice

Ministro Brunetta e come quarta riforma quella che stiamo vivendo, avviata con l’approvazione della legge delega n. 124 del 2015, che prende il nome dal Ministro Madia. A queste riforme vanno aggiunti numerosi ulteriori interventi legislativi che hanno avuto il sicuro effetto di introdurre principi di riferimento e possibili idee di cambiamento. Per un interessante approfondimento sulle ragioni del mancato raggiungimento dell’obiettivo – sempre condiviso – del “cambiamento culturale” della P.A. vedi per tutti: “25 anni di riforme della PA: troppe norme, pochi traguardi”, ricerca coordinata da C. MOCHI SISMONDI e curata da V. PIERSANTI, dicembre 2016, www.astrid-online.it

amministrativo ha affermato che il comportamento dell'Amministrazione è stato determinato da un errore scusabile non essendo configurabile il requisito della colpa che, al pari di tutti gli altri elementi della responsabilità aquilana, deve concorrere per la dichiaratoria di responsabilità.

Un simile epilogo non appare appagante visto che il privato ha solo subito gli esiti di una "incertezza normativa" che ha causato lungaggini di tipo burocratico che hanno ostacolato la realizzazione di proprie posizioni giuridiche soggettive, senza poter influire sul loro corso. E questo, è stato più volte considerato in contrasto con il principio di ragionevolezza – in linea generale e con riferimento alle più differenti situazioni – sia dalla Corte costituzionale (vedi: sentenze n. 209 e n. 483 del 1995; n. 327 del 1999; n. 35 del 2004), sia dalla Corte di Giustizia UE (sentenza 24 aprile 2008, procedimenti riuniti C-55/07 e C-56/07; sentenza 12 maggio 2011, C-107/10; sentenza 16 novembre 2016, C-316/15), sia dalla Corte Europea dei Diritti dell'Uomo (sentenza 15 settembre 2016, Giorgioni c. Italia; sentenza 23 giugno 2016, Srumia c. Italia; sentenza 2 marzo 2017, Talpis c. Italia), sia dalla stessa giurisprudenza amministrativa (vedi, per tutte: TAR Lazio 6 settembre 2013, n. 8154).

Le Pubbliche Amministrazioni "nuove" cui si riferisce, fin dagli albori, la riforma del pubblico impiego dovrebbero rispettare i principi del giusto procedimento che è intrinseco ai principi di buon andamento e d'imparzialità e che, al contempo, tutela altri interessi costituzionalmente protetti, come il diritto di difesa nei confronti delle stesse Amministrazioni (artt. 24 e 113 Cost.; sul principio di pubblicità, sentenza n. 104 del 2006, punto 3.2 del Considerato in diritto)" e quindi un rapporto con l'utenza che rifugge da disfunzioni e/o sovraccarico e/o inefficienze e/o lungaggini di tipo burocratico che ostacolano la realizzazione di posizioni giuridiche soggettive (Corte cost., sentenza n. 310 del 2010).

Perché, solo uniformandosi a tali principi, la P.A. potrebbe favorire il "cambiamento culturale", che è l'elemento di base per poter affrontare in modo nuovo i rapporti con i dipendenti e gli utenti.

In particolare, in questo modo le Pubbliche Amministrazioni potrebbero costituire dei modelli di comportamento datoriali – rispettosi in primo luogo dei criteri generali di correttezza e buona fede (art. 1175 e 1375 cod. civ.), applicabili alla stregua dei principi di imparzialità e di buon andamento di cui all'art. 97 Cost. (Cass. SU 23 settembre 2013, n. 21671) – e, al tempo stesso, potrebbero rendere più agevole e corretto lo svolgimento del lavoro privato ad esempio contribuendo alla riduzione del lavoro in nero, irregolare e a volte addirittura reso in condizioni schiavistiche (prevalentemente da parte di immigrati extra-UE o provenienti da Paesi europei

svantaggiati), situazioni che sono in espansione nel nostro Paese e che spesso si collegano alla mancata adozione delle misure di protezione dei lavoratori.

Ed è proprio in questo ambito che specialmente nel lavoro privato possono rinvenirsi forme di caporalato – anche digitale – che può diventare “vero e proprio schiavismo del terzo millennio” gestito a volte dalle mafie, a volte dalle piattaforme digitali.

Sono queste le più ricorrenti situazioni nelle quali, in alcuni casi, i lavoratori muoiono di lavoro.

Né va dimenticato che il lavoro in nero e irregolare – che affligge da tempo il nostro Paese e che da recenti rilevazioni riguarderebbe una percentuale molto alta di lavoratori pari circa 12% del totale dei lavoratori in Italia – si collega anche all’evasione fiscale e contributiva, fenomeno che tradizionalmente è molto presente nel nostro Paese e che ha una negativa ricaduta oltre che sulla vita dei lavoratori anche su tutto il sistema economico, determinandone un generale grado di arretratezza.

Perché, come rilevato da Enrico Giovannini, se le imprese riescono ad andare avanti semplicemente attraverso l’evasione è evidente che non si risolve il problema di crescita della produttività di cui l’Italia soffre da molti anni, in quanto le imprese che evadono hanno molti meno incentivi a trovare una struttura più efficiente, ad investire e innovare.

Oggi è possibile sperare in un incisivo miglioramento in materia di evasione perché tra gli obiettivi prefissati dal PNRR vi è quello della prosecuzione di una stabile e coerente politica di contrasto all’evasione fiscale e contributiva, attraverso il rafforzamento delle azioni finalizzate a ridurre l’evasione fiscale e a incentivare l’adempimento degli obblighi fiscali.

In sintesi, Pubbliche Amministrazioni efficienti a partire da questo ambito potrebbero contribuire in modo significativo al miglioramento di tutto il mondo del lavoro e soprattutto alla riduzione delle malattie professionali e degli infortuni sul lavoro che – pur in presenza di molteplici regole nazionali, UE e internazionali e di diverse Convenzioni OIL a partire dalla Convenzione OIL n. 155 del 1981 – si registrano, purtroppo, con grande frequenza e spesso con esito letale, non solo nei settori dell’agricoltura e dell’edilizia ma in tutti i settori (come è emblematicamente confermato dalle recente terribile incidente ferroviario di Brandizzo).

Del resto, da aggiornate rilevazioni nazionali si desume una preoccupante tendenza all’aumento delle morti sul lavoro nel nostro Paese in quasi tutte le Regioni,

tanto che dall'ultima indagine dell'Osservatorio Sicurezza sul Lavoro e Ambiente Vega Engineering, risulta che nei primi otto mesi del 2023 sono più di 560 le vittime sul lavoro in Italia, delle quali più di 430 in occasione di lavoro (+4,4% rispetto a luglio 2022) e le altre in itinere (-17,8% rispetto a luglio 2022).

Le due questioni – evasione e infortuni sul lavoro – sono collegate perché ridurre l'evasione dei datori di lavoro vuol dire aumentare le tutele dei lavoratori e, al tempo stesso, vuol dire dotare lo Stato di più risorse da utilizzare per il complessivo miglioramento di tutto il mercato del lavoro, basta pensare che secondo l'economista Carlo Cottarelli in Italia c'è un'evasione molto alta, che ammonta a 100 miliardi di euro.

Del resto, il collegamento fra il pagamento da parte dei più ricchi di tasse proporzionate ai loro redditi e la condizione di vita poco dignitosa dei lavoratori dipendenti la cui tassazione è in proporzione elevata ha portato negli USA Abigail Disney e altri americani facoltosi a creare nel 2010 l'organizzazione apartitica chiamata Patriotic Millionaires di cui possono fare parte solo persone che abbiano un reddito annuo di 1 milione di dollari oppure un patrimonio superiore a 5 milioni di dollari.

L'organizzazione si propone principalmente di ridurre il “drammatico allargamento del fossato tra i più ricchi e i più poveri” che oggi negli USA è al massimo livello (anche se questo risultato ha origini lontane) per migliorare la situazione del Paese nel suo complesso anche perché, per i membri del gruppo la esagerata concentrazione della ricchezza è “destabilizzante” e può portare alla violenza.

E qui si può ricordare che il suddetto divario tra ricchi e poveri si riscontra in molti Paesi compresa l'Italia e i poveri spesso sono persone che hanno un lavoro ma con retribuzione molto bassa.

3.- Il ruolo dell'avvocatura e della giurisprudenza.

Il ruolo dell'avvocatura e della giurisprudenza per ottenere una Pubblica Amministrazione “meno burocratizzata” – secondo l'espressione usata nella presentazione del d.lgs. n. 29 del 1993 – oggi all'altezza del PNRR può essere molto incisivo.

E, da questo punto di vista, si deve sottolineare che un aspetto positivo della riforma è derivato dalla “rivoluzione” del criterio di riparto di giurisdizione nella materia, con la configurazione come generale della giurisdizione del giudice ordinario e come eccezionale della sopravvivenza di quella del giudice amministrativo

nell'ambito del rapporto di lavoro pubblico contrattualizzato con mantenimento di tale ultima giurisdizione per le controversie attinenti ai rapporti di lavoro pubblico non contrattualizzato di cui all'art. 3 del decreto, ivi comprese quelle relative ai diritti patrimoniali connessi.

Questa situazione sicuramente si è rivelata come un'opportunità che ha spinto a cercare di parlare un linguaggio sempre più simile, tra giudici ordinari e amministrativi, nella consapevolezza della necessità di adottare come comune l'obiettivo di puntare – nei limiti propri del momento giurisdizionale – ad un cambiamento dei rapporti tra il cittadino e le Pubbliche Amministrazioni che può essere benefico per la nostra economia ma che può verificarsi solo a condizione che le Amministrazioni diano esempi virtuosi e conformino nei fatti la loro attività al principio del giusto procedimento, anche al fine di contribuire al deflazionamento del contenzioso in materia di violazioni dei diritti fondamentali dei dipendenti e degli utenti che è sempre molto abbondante, sia presso le Corti europee “centrali”, sia presso i Giudici nazionali.

Del resto, poiché “le leggi camminano sulle gambe degli uomini”, le pronunce giurisdizionali, specialmente se coordinate, fra giudici ordinari e amministrativi possono dare un contributo significativo al cambiamento delle Pubbliche Amministrazioni che, pur con le sue criticità, è ancora in corso.

Un esempio virtuoso di questo si può rinvenire nella nota sentenza 25 febbraio 2019, n. 1321 della Sesta Sezione del Consiglio di Stato ove è stato mirabilmente sottolineato – con riferimento ad una controversia relativa a procedura di abilitazione scientifica alle funzioni di professore universitario di prima fascia, nella quale si era registrato il susseguirsi di una pluralità di giudicati amministrativi di annullamento cui non era stata data corretta attuazione – che il sistema della giustizia amministrativa deve dimostrarsi in grado di approntare un rimedio adeguato al bisogno di tutela, rendendo concretamente tangibile l'evoluzione della giustizia amministrativa da strumento di garanzia della legalità della azione amministrativa a giurisdizione preordinata alla tutela di pretese sostanziali, come delineata dal nuovo codice del processo amministrativo.

La sentenza è stata impugnata dal MIUR dinanzi alle Sezioni Unite per eccesso di potere giurisdizionale per arbitraria invasione da parte del Giudice amministrativo della sfera riservata al potere della Pubblica Amministrazione, derivante dalla disposta diretta attribuzione alla ricorrente del bene della vita desiderato.

Cass. SU 7 luglio 2020, n. 18592 ha respinto il ricorso escludendo la sussistenza del dedotto eccesso di potere giurisdizionale in quanto la impugnata pronuncia

“costituisce il frutto di un’attività (l’interpretazione, sia pure articolata ed evolutiva, di norme giuridiche) che rappresenta il “proprium” della funzione giurisdizionale e non può dunque integrare, di per sé sola, la violazione dei limiti esterni della giurisdizione speciale, essendo fondata sull’esigenza espressa dall’art. 1 del codice del processo amministrativo (secondo cui la giurisdizione amministrativa assicura una tutela piena ed effettiva secondo i principi della Costituzione e del diritto europeo) ed attuata attraverso il rimedio disciplinato dall’art. 34, comma 1, lett e), del medesimo codice, il quale attribuisce al giudice della cognizione il potere, in passato spendibile solo nella successiva fase dell’ottemperanza, di disporre le misure idonee ad assicurare l’attuazione del giudicato e delle pronunce non sospese (cd. “cognizione ad esecuzione integrata”, in coerenza con l’evoluzione della giustizia amministrativa da strumento di garanzia della legalità della azione amministrativa a giurisdizione preordinata alla tutela di pretese sostanziali”.

Questa vicenda dimostra come il dialogo tra giudici ordinari e amministrativi in materia di pubblico impiego (nella specie non contrattualizzato) può rilevarsi molto proficuo.

Ne deriva che il cammino per la realizzazione dell’auspicato cambiamento delle Pubbliche Amministrazioni, pur non essendosi certamente completato, però in alcuni ambiti ha avuto importanti progressi e si deve riconoscere che questa evoluzione (sia pure ancora in fieri) senza il d.lgs. n. 29 del 1993 probabilmente non avrebbe mai avuto inizio.

Oggi con il PNNR e con le sfide che il nostro Paese e la UE devono affrontare questo cammino dovrebbe essere percorso con passi accelerati – sulla base di tutte le analisi che in questi trenta anni si sono fatte e della evoluzione della giurisprudenza anche europea e della normativa – concentrandosi sulla cura del capitale umano di qualità e la capacità delle P.A. di creare “benessere sociale”, visto che, come da tempo si afferma in sede UE, sono questi i principali elementi per misurare la qualità delle Amministrazioni Pubbliche degli Stati membri.

Quindi l’auspicato mutamento di prospettiva oggi è necessario.

Infatti, come è stato affermato in sede UE, le riforme di molti Stati membri – compresa l’Italia – varate a partire dagli anni novanta del novecento hanno prevalentemente prodotto una riduzione dei costi delle Amministrazioni, ma spesso hanno anche causato un progressivo peggioramento sia della fiducia dei cittadini nei poteri pubblici sia dell’attrattiva del pubblico impiego sia della coesione sociale.

La principale ragione di questi risultati deludenti viene individuata nel fatto che ci si è dimenticati di sviluppare il potenziale umano cioè di ripensare il funzionamento della Pubblica Amministrazione e di cambiare la cultura amministrativa per indirizzarla al benessere sociale.

A parte le incertezze normative, due fattori che hanno profondamente inciso su questa situazione sono rappresentati dalla utilizzazione massiccia e abusiva di forme di lavoro flessibile da parte delle Pubbliche Amministrazioni e dalla impropria applicazione della logica del profitto anche nel lavoro pubblico, senza distinzioni.

4.- Il reclutamento del personale.

Pertanto, seguendo le indicazioni UE, il primo determinante elemento per migliorare i risultati delle P.A. è rappresentato dal c.d. “capitale umano” e questo vale anche per il lavoro privato, come confermato dall’aumento delle dimissioni volontarie che si registra nel nostro Paese e che riguarda principalmente lavoratori a termine nel settore privato, ma anche lavoratori del settore pubblico, a volte a tempo indeterminato e spesso sono determinate dalla volontà di cercare opportunità professionali e salariali migliori oppure un nuovo equilibrio tra vita e lavoro.

In molti casi si cerca un lavoro che permetta di avere una vita dignitosa, non solo in termini economici ma anche in termini di tempo e che dia maggiori soddisfazioni.

Queste situazioni spesso sono diverse rispettivamente nel lavoro pubblico e in quello privato e la loro diversità risulta anche influenzata dalla principale differenza esistente, nel nostro ordinamento, tra lavoro pubblico e privato: il reclutamento del personale delle Pubbliche Amministrazioni mediante un concorso pubblico.

Infatti, nonostante la tendenziale omogeneizzazione derivante dalla privatizzazione della disciplina del pubblico impiego, il lavoro pubblico e il lavoro privato «non possono essere in tutto e per tutto assimilati (Corte cost., sentenze n. 120 del 2012; n. 146 del 200; n. 367 del 2006; nn. 199 e 82 del 2003; n. 309 del 1997, nonché nn. 313 e 388 del 1996) e le differenze, pur attenuate, permangono anche in séguito all’estensione della contrattazione collettiva a una vasta area del lavoro prestato alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni» (sentenze n. 159 del 2019 e n. 178 del 2015).

Né va ommesso di ricordare che un ulteriore elemento di diversità tra i due settori indicati è rappresentato dalla permanenza del regime di diritto pubblico per le categorie di personale indicate nell’art. 3 del d.lgs. n. 165 del 2001.

La principale differenza tra lavoro privato e lavoro pubblico – mai modificata nelle varie riforme – è quella della estraneità all’impiego privato del principio del pubblico concorso, sancito dall’attuale quarto comma dell’art. 97 della Costituzione.

Moltissime sono le pronunce della Corte costituzionale nelle quali è stata esaminata la suddetta regola nelle sue applicazioni.

In tutte le pronunce la Corte costituzionale è sempre partita dalla premessa che in base all’art. 97, ultimo comma, della Costituzione la «forma generale e ordinaria di reclutamento per le pubbliche amministrazioni» è rappresentata da una selezione trasparente, comparativa, basata esclusivamente sul merito e aperta a tutti i cittadini in possesso di requisiti previamente e obiettivamente definiti. Il rispetto di tale criterio è condizione necessaria per assicurare che l’Amministrazione pubblica risponda ai **principi della democrazia, dell’efficienza e dell’imparzialità.**

In altri termini, la assunzione mediante pubblico concorso è un elemento posto a presidio non solo della garanzia di ottenere personale competente da parte delle P.A. ma anche della stessa democrazia perché tutti i cittadini in possesso dei prescritti requisiti possono partecipare alla selezione in condizioni di parità.

Ed è quindi un elemento irrinunciabile.

La giurisprudenza della Corte di cassazione in materia si è uniformata ai principi affermati dalla Corte costituzionale, oltre a tenere conto della giurisprudenza della Corte di Giustizia UE, specialmente nella materia delle assunzioni a termine, fortemente influenzata dall’applicazione della regola del pubblico concorso.

5.- Il lavoro flessibile.

La Corte costituzionale ha altresì precisato che attraverso la privatizzazione il legislatore ha inteso garantire, senza pregiudizio della imparzialità, anche il valore dell’efficienza, grazie a “strumenti gestionali” che consentano di assicurare il contenuto della prestazione in termini di produttività ovvero una sua più flessibile utilizzazione (Corte cost., sentenze n. 1 del 1999; n. 309 del 1997).

La flessibilità del lavoro è un elemento che accomuna il lavoro privato e quello pubblico contrattualizzato.

La diffusione anche nell’ambito del pubblico impiego di forme di lavoro flessibile (spesso oltre i limiti consentiti) è avvenuta sulla scia del famoso rapporto (Job Study) dell’OCSE sull’occupazione del 1994, nel quale si sosteneva che per risolvere la crisi occupazionale dell’epoca nella UE – caratterizzata da un preoccupante fenomeno di

perdita occupazionale e di ridotta capacità di crescita economica, che acquisivano peculiare rilevanza al cospetto delle migliori prestazioni di economie extraeuropee come quelle di Stati Uniti e Giappone – lo strumento migliore sarebbe stato quello di rendere il lavoro “flessibile” nell’ambito di un “mercato del lavoro più libero” da pressioni sindacali e da normative a protezione dei lavoratori.

In realtà tale strategia – poco dopo modificata dalla stessa OCSE, ma non da molti degli Stati membri, come l’Italia – ha soltanto portato ad un grande aumento del lavoro flessibile e precario spesso utilizzato in modo abusivo nell’ambito sia del lavoro privato sia di quello pubblico, le cui conseguenze non sono state di tipo espansivo, ma anzi hanno determinato molti guasti nella società e nell’economia, che a volte si ripropongono oggi nell’economia delle piattaforme digitali.

In pratica, per effetto di questa strategia lentamente ma progressivamente in Europa e nel nostro Paese si è affermato un modello di occupazione che ci ha portato alla prevalenza di un **lavoro poco dignitoso e “flessibile”**, specialmente per i giovani e per i soggetti socialmente vulnerabili³.

La flessibilità in senso più lato a volte è stata applicata – soprattutto nel lavoro privato – anche ai lavoratori a tempo pieno, con contratto a tempo indeterminato, intesa in termini di orario, sede di lavoro e mansione: come disponibilità, rispetto alle esigenze e richieste del datore di lavoro, a lavorare di più dell’orario previsto, il sabato e nei giorni festivi, a cambiare mansione, a trasferte anche di lunga durata, al trasferimento della sede di lavoro, pur avendo casa e una vita relazionale affermata in un altro luogo da diversi anni.

Mentre l’uso eccessivo da parte delle Pubbliche Amministrazioni delle forme contrattuali temporanee e flessibili – di vario tipo – ha determinato molteplici effetti negativi, per i diretti interessati, ma anche per l’efficienza e l’immagine delle Pubbliche Amministrazioni, non riuscendo a cambiare significativamente il funzionamento della P.A. nel senso di orientarlo al servizio e alla ricerca del bene comune.

Sicché, nel complesso, i contratti flessibili e la flessibilità in genere vengono usati – sia nel lavoro privato sia in quello pubblico – soltanto come **strumenti di risparmio** da parte sia delle P.A, sia delle aziende e causano una crescita del precariato, in contrasto con i diritti fondamentali dei lavoratori.

³ L. TRIA, *La prevalenza del lavoro poco dignitoso in I diritti dell’uomo – cronache e battaglie*, n. 2, 2015, 219 e ss.

Questo determina un imponente contenzioso, con i relativi costi umani ed economici, molto ingenti anche per le stesse Amministrazioni.

In altri termini, la adozione della esasperata flessibilizzazione del lavoro – che diventa “**stabile precarietà**” e che spesso si accompagna a retribuzioni più basse del dovuto con minori tutele per la salute del lavoratore – non solo non si è dimostrata utile per raggiungere gli obiettivi originariamente stabiliti dall’OCSE ma, per il nostro Stato, per molti Stati-UE risulta anti-economica data la tendenza alla **denatalità** che continua a manifestarsi in modo severo specialmente in Italia. Infatti, secondo gli ultimi dati elaborati dall’ISTAT con 90.986 nascite il periodo gennaio-marzo 2023 è stato il peggiore mai registrato, inferiore all’anno scorso e a maggior ragione rispetto agli anni prima della pandemia.

Da recenti rilevazioni risulta che gli elementi che determinano la denatalità sono, nell’ordine:

- a) le retribuzioni troppo basse (63 per cento);
- b) l’instabilità lavorativa e la precarizzazione dei contratti di lavoro (56 per cento), nonché la paura delle giovani donne di perdere il lavoro se fanno dei figli (sempre 56 per cento);
- c) la mancanza di sostegni economici e agevolazioni per affrontare la crescita figli (52 per cento);
- d) la carenza di servizi per le famiglie diffusi e accessibili a tutti (45 per cento).

Si sottolinea anche che per la denatalità e il persistente aumento degli italiani che si trasferiscono all’estero il Paese rischia un irreversibile **declino demografico** che si collega a quello economico, in particolare la denatalità è il fattore che più di ogni altro può portare al declino il Paese, come ha più volte sottolineato anche il Presidente della Repubblica Sergio Mattarella.

Va aggiunto che l’Italia non è isolata in Europa visto che dai dati EUROSTAT risulta anche i Paesi dell’Europa occidentale e del Nord soffrono una crisi delle nascite simile a quella Italiana.

E questo può incidere sul declino dell’intero continente in ambito mondiale.

Molti precisano come la mancanza di politiche attive di contrasto all’incertezza lavorativa produce conseguenze di lungo periodo sulle scelte familiari tali da poter incidere sul futuro demografico di tutta Europa e quindi sul suo peso politico nel mondo.

In effetti a causa della denatalità si profila in Italia e in Europa una altra situazione di “**dependency ratio**” che per l’OMS (Organizzazione Mondiale della Sanità – WHO – World Health Organization) si verifica quando la popolazione economicamente produttiva (cioè di età compresa tra 15 e 64 anni), per un dato paese, territorio o area geografica, in un determinato momento non è in grado a produrre ricchezza in rapporto al numero medio di popolazione economicamente dipendente che paga poche tasse o ne è esente.

Mentre, ad esempio, in India – la cui economia sta diventando sempre più importante, in ambito internazionale – questo problema non si pone perché la forza lavoro (nuovi nati che restano nel Paese) cresce di più dei pensionati.

Del resto, India e Cina sono giganti demografici con i quali l’Europa si deve confrontare.

6.- Dalla flessibilità al precariato.

La flessibilizzazione abusiva del lavoro nell’ambito del pubblico impiego assume contorni particolarmente “dolorosi” sia perché spesso si prolunga per molti anni sia perché viene utilizzata prevalentemente in settori-chiave della Pubblica Amministrazione come la Scuola e la Sanità sia pure perché l’accertamento dell’abuso in sede giudiziaria non può comportare la c.d. “**conversione del rapporto in rapporto a tempo indeterminato**”, come avviene nel lavoro privato, in considerazione della regola del pubblico concorso per l’assunzione.

Peraltro, la sua “abusiva” utilizzazione da parte delle Pubbliche Amministrazioni può considerarsi un effetto perverso dell’applicazione della logica del profitto anche in questo ambito, nell’idea originaria di aumentare l’efficienza delle Amministrazioni stesse, mentre si tratta di una logica sicuramente impropria specialmente per i settori-chiave del lavoro pubblico, quali le Scuole pubbliche e le Università, gli Uffici giudiziari e le Aziende sanitarie.

Inoltre, molti esponenti della dottrina osservano che la principale ragione dell’utilizzazione dei lavori non-standard⁴ (così chiamati rispetto al rapporto di lavoro

⁴ Quanto alla identificazione della categoria dei lavoratori non-standard – va precisato che, benché non vi sia univocità di opinioni sul contenuto positivo dell’espressione “lavoro non standard”, tutti concordano nel fatto che con tale espressione si indicano le forme contrattuali che si discostano, con gradazioni diverse, dal “lavoro standard” (inteso come il lavoro dipendente a tempo indeterminato), individuando le principali ragioni dell’utilizzo del non-standard: a) sul lato dell’offerta, nella promozione, attraverso le corrispondenti forme contrattuali, di nuove opportunità e modalità occupazionali per favorire l’introduzione nel mercato del lavoro dei giovani e delle donne e di tutte quelle fasce di lavoratori che in Italia, ma non solo, faticano maggiormente ad entrare nel mercato del lavoro; b) sul lato della domanda, nella possibilità di favorire le cosiddette esigenze di flessibilità delle imprese onde accrescerne la competitività.

subordinato a tempo indeterminato che “costituisce la forma comune di rapporto di lavoro”, ai sensi dell’art. 1 del d.lgs. n. 81 del 2015) sul lato della domanda viene identificata nella possibilità di favorire le cosiddette esigenze di flessibilità delle imprese onde accrescerne la competitività sicché si tratta di un elemento che eventualmente può valere per le imprese e in genere per le organizzazioni che producono profitti, mentre di questa tipologia di lavori si sono avvalse e si avvalgono tutti i tipi di organizzazioni lavorative e pure le Pubbliche Amministrazioni, ove le suddette esigenze non si riscontrano, ovviamente.

Comunque, anche **nel settore privato**, i più avveduti imprenditori ritengono che: «Se le persone stanno bene, si sentono realizzate, fanno qualcosa per cui si sentono utili, riescono anche a lavorare meglio. E se lavorano meglio i nostri collaboratori, anche la azienda ottiene risultati migliori». Queste sono le parole usate da Katia Abondio, amministratore delegato di **Fedabo**, una Esco fondata nel 1999 a Darfo Boario Terme, in provincia di Brescia, assieme al socio Andrea Fedriga.⁵

Oggi l’azienda ha un fatturato di circa 7 milioni di euro e una sessantina di dipendenti (per il 43% donne), tra cui ci sono stati sindaci, vicesindaci, presidenti di case di riposo, persone impegnate nel volontariato e nella comunità. E di questo Abondio è orgogliosissima. Perché anche questo è una forma di contrasto alla denatalità e all’impoverimento demografico: tenere viva una comunità, offrire ai giovani un’idea di futuro, dare alle persone l’opportunità di svolgere un lavoro appagante, ma anche di costruirsi una famiglia, fare figli e spendersi per il proprio territorio. In Fedabo quando nasce un “fedabino”, ai genitori viene dato un bonus di 1.000 euro per coprire le prime spese. Inoltre i dipendenti possono contare su un servizio di stiratura e, presto, su un maggiordomo aziendale che svolgerà per loro alcune incombenze domestiche, consentendo di liberare tempo per se stessi, la famiglia e la comunità.

La Fedabo è una **B-Corp**⁶ ma anche molte imprese di tipo tradizionale condividono tale impostazione.

Ad esempio, la **grande impresa Ferrero** – come risulta dal suo sito web – “crede fermamente che diversità e inclusione rappresentino valori indispensabili per il successo a lungo termine dell’azienda. Ci impegniamo a motivare i nostri dipendenti,

⁵ Vedi G. MANCINI, *Flessibilità e servizi salva-tempo per contrastare la denatalità*, www.ilsole24ore.com, 14 ottobre 2022.

⁶ Le B Corp sono imprese che si impegnano a misurare e considerare le proprie performance ambientali e sociali con la stessa attenzione tradizionalmente riservata ai risultati economici e che credono nel business come forza positiva che si impegna per produrre valore per la biosfera e la società.

ad assegnare loro maggiori responsabilità decisionali e a migliorare il loro livello di attenzione verso le esigenze dei consumatori. Con oltre 38.000 dipendenti che operano in oltre 50 Paesi, dobbiamo coinvolgere e garantire opportunità di crescita professionale a tutti se vogliamo mantenere la nostra leadership nel settore. Questo significa ascoltare e tenere conto delle loro opinioni, creando un ambiente di lavoro in cui le persone si sentano valorizzate e possano migliorare”.

E da recenti notizie si apprende che, in base ad un accordo siglato dalla Ferrero con i sindacati, i seimila lavoratori dell’azienda in servizio (impiegati e operai, dirigenti esclusi) dell’azienda dolciaria riceveranno nella busta paga di ottobre un premio di risultato di circa 2.400 euro, legato agli obiettivi raggiunti. Nell’accordo si legge che l’azienda e le organizzazioni sindacali hanno espresso «piena soddisfazione per i risultati conseguiti, ponendo al centro l’attenzione e la tutela della persone, l’importanza dei legami sociali e riconoscono il ruolo strategico di consolidate e proficue relazioni industriali».

Una simile ottica dovrebbe, a maggior ragione, essere propria delle Pubbliche Amministrazioni e in questo dovrebbe consistere l’auspicato cambiamento di prospettiva di cui si è detto che, dalle Pubbliche Amministrazioni – che sono lo specchio dello Stato – dovrebbe diffondersi anche nel lavoro privato.

Per abbandonare la suindicata logica di tipo aziendalistico che è diffusa anche grazie ai contratti non standard (specialmente: contratti a termine e somministrazione a termine) si potrebbe, ad esempio, cominciare tornando alle “Unità Sanitarie Locali” sostituite con le “Aziende Sanitarie Locali” dal d.lgs. 30 dicembre 1992, n. 502, perché le strutture sanitarie non possono essere considerate aziende, anche solo nominalmente.

Si potrebbe poi basare la concorrenza tra le scuole o le università non sulla realizzazione di strategie di marketing ma sul “valore aggiunto” prodotto, inteso come il miglioramento apportato alla preparazione degli studenti dall’aver frequentato uno specifico istituto scolastico o universitario.

E, per gli appalti pubblici, effettuare i previsti controlli sulle condizioni di lavoro anche con riguardo alle ipotesi di subappalto (che ricorre nel caso di Brandizzo) e per i lavori che si possono affidare senza gara (che sono in aumento).

Va anche detto che, diversamente dalle aspettative, la logica aziendalistica – unita al nostro prevalente individualismo – anziché portare ad una razionalizzazione dei costi ha favorito l’aumento dei casi di cattiva amministrazione (che anche se non assurgono a livello di reati, creano comunque dei danni) oltre a quelli di corruzione intesa in senso ampio e in senso stretto, tutti fenomeni che hanno costi elevati umani e materiali.

Secondo i dati della **Corte dei conti**, gli effetti distorsivi delle irregolarità e degli illeciti penali nel pubblico impiego sono particolarmente incisivi nei settori in cui è più alto il livello della spesa, tra i quali quello della Sanità, oltre a quelli della realizzazione di opere pubbliche e della prestazione di altri servizi.

In tutto questo, specialmente nel settore privato la precarizzazione spesso si è accompagnata a **basse retribuzioni** (lavoro povero) in nero e con scarse tutele antinfortunistiche e quindi molti infortuni anche mortali, oltre a malattie professionali e molestie e violenze (tutte situazioni in aumento).

In sintesi, a tutti i lavoratori precari, sia pubblici sia privati, vanno riconosciuti gli stessi diritti fondamentali anche perché a questo ci obbligano la direttiva 1999/70/CE e l'accordo quadro sui contratti a tempo determinato ad essa allegato. Ma, in entrambi i settori, i datori di lavoro spesso violano questo principio fondamentale e le relative specificazioni.

La **mancata possibilità di conversione** del rapporto a tempo indeterminato in caso di abusiva utilizzazione di rapporti di lavoro flessibili da parte delle Pubbliche Amministrazioni (stante il divieto posto dal d.lgs. n. 165 del 2001, art. 36, il cui disposto non è stato modificato dal d.lgs. n. 368 del 2001) è stata ritenuta dalla **Corte costituzionale conforme agli artt. 3 e 97 Cost.**, dato che il principio dell'accesso mediante concorso – enunciato dall'art. 97 Cost. a presidio delle esigenze di imparzialità e buon andamento dell'amministrazione – rende non omogeneo il rapporto di impiego alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni rispetto al rapporto alle dipendenze di datori privati sicché la suddetta mancata conversione non può dare luogo ad alcuna ingiustificata discriminazione, contrastante con il principio di eguaglianza (sentenze n. 146 del 2008; n. 82 del 2003; n. 275 del 2001).

Come si è detto, per la Corte costituzionale – e la giurisprudenza di legittimità e di merito che ad essa si è uniformata – il concorso pubblico costituisce la modalità generale ed ordinaria di accesso nei ruoli delle Pubbliche Amministrazioni compresi quelli delle Regioni (a statuto ordinario e speciale), delle Province autonome, degli enti locali etc. nonché del SSN. E la facoltà del legislatore di introdurre deroghe al principio del concorso pubblico deve essere delimitata in modo rigoroso, “potendo tali deroghe essere considerate legittime solo quando siano funzionali esse stesse alle esigenze di buon andamento dell'amministrazione e ove ricorrano peculiari e straordinarie esigenze di interesse pubblico idonee a giustificarle” (sentenze n. 52 del 2011 e n. 195 del 2010).

La Corte costituzionale ha altresì escluso che la previsione generale, applicabile a tutto il pubblico impiego, del d.lgs. n. 165 del 2001, art. 36, comma 5 – secondo cui la violazione di disposizioni imperative riguardanti l’assunzione o l’impiego di lavoratori, da parte delle pubbliche amministrazioni, non può comportare la instaurazione di rapporti di lavoro a tempo indeterminato con le medesime pubbliche amministrazioni – confligga con il **parametro interposto, ex art. 117 Cost., primo comma, della normativa UE.**

Al riguardo è stato ricordato che la Corte di giustizia (Grande Sezione, sentenza, *Impact*, 15 aprile 2008, C-268/06 e altre⁷) ha affermato che la clausola 4, punto 1, del citato accordo quadro è incondizionata e sufficientemente precisa per poter essere invocata da un singolo dinanzi ad un giudice nazionale, mentre ciò non si verifica per la clausola 5, punto 1, del suddetto accordo quadro, onde la compatibilità eurounitaria della mancata previsione della suindicata trasformazione del rapporto purché l’ordinamento nazionale preveda **un’altra misura efficace e dissuasiva**, idonea al rafforzamento della tutela del lavoratore pubblico (Corte cost., sentenze 248 del 2018; n. 187 del 2016; n. 267 del 2013; CGUE sentenza 14 settembre 2016, in cause C-184/15 e C-197/15, *Martínez Andrés e Castrejana López*).

La principale misura è quella **risarcitoria** prevista dall’art. 36, comma 5, cit. secondo cui il lavoratore interessato ha diritto al risarcimento del danno derivante dalla prestazione di lavoro in violazione di disposizioni imperative. (Corte cost., sentenze n. 146 del 2008; n. 82 del 2003; n. 275 del 2001 n. 89 del 2003).

Al riguardo la CGUE con nell’ordinanza C-50/13 Papalia, ha ritenuto in contrasto con la normativa UE il consolidato orientamento della Corte di cassazione che subordinava il diritto di ottenere il risarcimento del danno all’obbligo, gravante su detto lavoratore, di fornire la prova di aver dovuto rinunciare a migliori opportunità di impiego.

Con la nota sentenza della **Corte di cassazione, Sezioni unite civili, 15 marzo 2016, n. 5072** – pronunciata nel giudizio nel corso del quale era intervenuta la sentenza della CGUE 7 settembre 2015, in causa C-53/04, *Marrosu e Sardino* – la questione delle conseguenze degli abusi nei contratti a termine nel lavoro pubblico è stata risolta con l’attribuzione del c.d. “danno comunitario” con esonero dall’onere probatorio, concessione di un’indennità di cui all’art. 32, comma 5, della legge 4 novembre 2010, n. 183, accompagnata dalla possibilità, per il lavoratore, di ottenere il risarcimento integrale del danno dimostrando, anche mediante presunzioni, la perdita di opportunità

⁷ Si vedano sentenze *Adelener e a.*, punto 91; *Marrosu e Sardino*, punto 47, *Angelidaki e a.*, punti 145 e 183, nonché le ordinanze *Vassilakis e a.*, punto 121, *Koukou*, punto 85, ed *Affatato*, punto 38.

di trovare un impiego o il fatto che, qualora un concorso fosse stato organizzato in modo regolare, egli lo avrebbe superato ovvero altri pregiudizi subiti.

E con la sentenza della **CGUE 7 marzo 2018, in causa C-494/16, Santoro** è stata affermata la compatibilità euronitaria delle statuizioni contenute nella citata sentenza delle Sezioni unite n. 5072 del 2016.

La Corte di cassazione si è uniformata alle indicate decisioni e, su questa base ha emesso alcune pronunce volte ad escludere qualunque tipo di discriminazione tra lavoratori pubblici precari (prevalentemente con contratto a termine, ma anche con diverse tipologie di contratti non standard come la somministrazione a termine) e a tempo indeterminato (come richiesto dalla disciplina UE), considerando, come sfondo, il trattamento del precariato nel lavoro privato.

Così è stato riconosciuto ai lavoratori pubblici precari immessi in ruolo (con concorso o con procedure di stabilizzazione) il diritto alla **ricostruzione della carriera e al riconoscimento dell'anzianità di servizio nonché il diritto alle ferie retribuite al pari dei lavoratori privati**⁸.

In questo percorso è rimasta una importante differenza di trattamento – tra lavoro pubblico e privato – riguardante il **criterio di computo del decorso della prescrizione dei crediti retributivi**.

Infatti, per il lavoro privato come è noto la prescrizione decorre dalla fine del rapporto di lavoro, a termine o a tempo indeterminato, o, in caso di successione di rapporti, dalla cessazione dell'ultimo dei rapporti.

Invece, per il lavoro pubblico contrattualizzato il criterio è diverso.

Per questo la Sezione Lavoro della Corte di cassazione, con ordinanza interlocutoria 28 febbraio 2023, n. 6051, ha sottoposto all'attenzione delle Sezioni Unite la questione relativa alle modalità di computo della prescrizione dei crediti retributivi dei lavoratori nel pubblico impiego contrattualizzato, sottolineando che l'attuale modalità di computo della prescrizione in questo ambito si fonda

⁸ Vedi sentenza della Grande Sezione, 6 novembre 2018, C-684/16, Max-Planck-Gesellschaft zur Förderung der Wissenschaften, punti 75 e ss., ove è stato affermato che nelle controversie tra soggetti privati può farsi riferimento, anche ai fini della disapplicazione del diritto interno in contrasto con quello della UE all'art. 31, paragrafo 2, della Carta UE che riconosce il diritto dei lavoratori subordinati a «ferie annuali retribuite» in termini assoluti (senza cioè rinviare ai «casi e alle condizioni previsti dal diritto dell'Unione e dalle legislazioni e prassi nazionali», come accade, ad esempio nell'art. 27 della Carta). E si è al riguardo ricordato che la Corte ha già ammesso che il divieto di discriminazioni sancito all'articolo 21, paragrafo 1, della Carta è di per sé sufficiente a conferire ai soggetti privati un diritto invocabile in quanto tale in una controversia che li vede opposti a un altro soggetto privato (sentenza del 17 aprile 2018, Egenberger, C-414/16, punto 76), senza, quindi, che vi osti l'articolo 51, paragrafo 1, della stessa Carta.

principalmente su Cass. SU n. 575 del 2003 (a sua volta conforme a Corte cost. n. 63 del 1966 e n. 143 del 1969) e comporta che la prescrizione inizia a decorrere, per i crediti che sorgono nel corso del rapporto lavorativo dal giorno della loro insorgenza e, per quelli che si maturano alla cessazione del rapporto, a partire da tale momento, dovendo – ai fini della decorrenza della prescrizione – i crediti scaturenti da ciascun contratto considerarsi autonomamente e distintamente da quelli derivanti dagli altri e non potendo assumere alcuna efficacia sospensiva della prescrizione gli intervalli di tempo correnti tra un rapporto lavorativo e quello successivo.

Nella ordinanza interlocutoria, con motivazione articolata, è stato chiesto alle Sezioni Unite se – date le molteplici innovazioni intervenute nel settore nei 20 anni che ci separano dalla suddetta sentenza delle SU n. 575 del 2003 (cui si è uniformata la successiva giurisprudenza) – si è evidenziato che il tradizionale sistema di computo della prescrizione nel lavoro pubblico contrattualizzato ha il suo supporto logico-giuridico nella considerazione che solo nel lavoro privato il lavoratore finisce per versare in una situazione di “metus” nei confronti del datore di lavoro assimilabile a quella riscontrabile nei rapporti privi di stabilità, atteso che a seguito della successione di contratti a termine si concretizza una forma di inserimento del lavoratore nell’impresa in base alla quale è lasciata al datore di lavoro la decisione sulla continuazione o meno della prestazione lavorativa in una situazione, quindi, di assoluta precarietà del rapporto (vedi, sul punto: Cass. 22 febbraio 1995 n. 2020; Cass. 22 dicembre 1989 n. 5783; Cass. 13 novembre 1985 n. 5568 e nella stessa linea concettuale: Cass. 16 giugno 1987 n. 5303).

Si è altresì sottolineato che tale orientamento, anche se seguito in recenti pronunce (vedi, ad esempio: Cass. sentenza n. 20918 del 2019) però si fonda – esplicitamente o implicitamente – sui principi enunciati dalla Corte costituzionale nella sentenza 10 giugno 1966 n. 63 – principi poi precisati nelle successive sentenze n. 143 del 1969 e n. 174 del 1972, le cui affermazioni sul “metus” si riferivano al pubblico impiego non contrattualizzato nel quale, quindi, non si registrava il fenomeno del precariato.

Infatti, tali pronunce della Corte costituzionale sono di più di 20 anni anteriori alla privatizzazione del pubblico impiego da cui è derivato l’utilizzo (spesso abusivo) di contratti non-standard da parte delle Pubbliche Amministrazioni, protratti anche per molti anni con il medesimo lavoratore, questa situazione, produce, in sé, una condizione di incertezza sulla stabilità occupazionale, da definire come danno c.d. da precarizzazione, che lede la dignità della persona, quale diritto inviolabile, di cui è proiezione anche il diritto al lavoro in quanto tale, riconosciuto nel diritto interno dagli artt. 2 e 4 Cost, e nel diritto UE dagli artt. 1 e 15 della cd. Carta di Nizza, la cui lesione

è quindi risarcibile (vedi: Cass. n. 10999 del 2020; Id. n. 27573, n. 27574 e n. 25594 del 2021; Id. n. 8554 e n. 17431 del 2022).

La questione sarà esaminata dalle Sezioni Unite nell'udienza del 24 ottobre 2023.

7.- Il benessere nel luogo di lavoro.

La profonda modificazione del mondo del lavoro – derivante soprattutto dalla eccessiva flessibilizzazione – ha avuto importanti effetti anche sul fronte del diritto alla salute dei lavoratori, nella sua duplice configurazione individuale e sociale adottata dalla nostra Costituzione.

Del resto, come sottolineato dagli studiosi del settore, che la flessibilità esasperata determina nel lavoratore una perenne incertezza economica ed esistenziale che di per sé può essere causa di una serie di malattie, tanto che si parla di un vero e proprio “mal da precariato”, che si manifesta in insicurezza psicologica e stress eccessivo, tanto da causare malessere spesso somatizzato, gastriti, disturbi cardiocircolatori, problemi nervosi, emicrania, dolori muscolari, stanchezza cronica, inappetenza e debolezza, attacchi di panico.

In questa ottica, da vari studi della EU-OSHA (Agenzia Europea per la Sicurezza e la Salute sul Lavoro-European Agency for Safety and Health at Work), è stato accertato che al lavoro precario e temporaneo si collega pure una maggiore incidenza di infortuni sul lavoro, in quanto spesso coloro che li subiscono sono chiamati a svolgere le mansioni più rischiose senza adeguata formazione o tutoraggio, in condizioni fisiche di lavoro peggiori delle normali e con carichi di impiego pesanti che, quindi, causano incidenti più frequenti.

A ciò si aggiunge che, per il mancato rispetto della normativa antinfortunistica da parte datoriale, aumentano gli infortuni sul lavoro anche mortali, mentre le condizioni di lavoro spesso determinano un incremento anche delle malattie professionali.

In altri termini, per un processo di **eterogenesi dei fini** – cioè come conseguenza non intenzionale di azioni che, almeno all'apparenza, si dichiaravano intenzionalmente dirette a contrastare la disoccupazione – la descritta situazione ha comportato che, in quella che il compianto Zygmunt Bauman ha definito “società liquida”, anche il lavoro è diventato “liquido” e cioè è diventato “occupazione”, termine che si collega ad un'attività che consente di procurarsi un reddito e di vivere o anche solo sopravvivere nel presente, a differenza del “lavoro” che, per come lo intende anche la nostra Costituzione, non solo consente di procurarsi un reddito, ma anche di farlo mettendo a frutto i propri talenti e dando così un “un contenuto concreto” alla partecipazione del

singolo alla comunità, in una dimensione che non è quindi solo legata al presente ma è proiettata verso il futuro.

È, in tal senso, che la Costituzione proclama solennemente, al primo comma dell'art. 1, che « l'Italia è una Repubblica democratica fondata sul lavoro », un lavoro configurato come principale strumento di integrazione sociale e di riconoscimento della pari dignità di tutte le persone.

Dal punto di vista normativo le regole nazionali, UE e internazionali non mancano e va ricordato che, soprattutto a partire dalla Convenzione OIL n. 155 del 1981, sulla salute e la sicurezza dei lavoratori, la normativa è stata più garantista essendo cominciato lo studio dell'ampia problematica del c.d. "benessere nel luogo di lavoro".

Muovendo da detta Convenzione OIL, l'Unione europea (all'epoca CEE) ha elaborato tutta la propria consistente normativa in materia, a partire dall'Atto Unico Europeo del 1987 e dalla direttiva quadro europea 89/391/CEE del 12 giugno 1989, che è una tappa fondamentale per il miglioramento della tutela della salute e della sicurezza dei lavoratori nell'ambito della Unione europea perché nel prevedere misure minime di obbligatoria adozione da parte di tutti gli Stati membri, ha anche perseguito, in modo incisivo, la "logica della prevenzione", con l'obiettivo di diffondere una cultura della sicurezza.

Parallelamente, soprattutto a partire dalla suddetta Convenzione OIL (Organizzazione Internazionale del Lavoro) n. 155 del 1981, sulla salute e la sicurezza dei lavoratori, il tema dei rischi psicosociali – nel quale è stato poi compreso quello dello stress lavoro-correlato – ha cominciato ad essere oggetto di attenzione, da parte dei sistemi giuridici internazionali, sovranazionali e nazionali, nell'ambito della più ampia problematica del c.d. "benessere nel luogo di lavoro".

Tematica che, nel corso del tempo, è divenuta comprensiva della tutela sia della salute e della sicurezza dei lavoratori sia della "salus" di tutto il contesto lavorativo e quindi della legalità di tale contesto e, per il tramite del lavoro pubblico, della legalità di tutto il sistema.

Inoltre, la tutela della salute si è intrecciata con quella delle discriminazioni e delle molestie e violenze sul lavoro nei confronti delle persone aventi problemi di salute o affette da disabilità nonché delle persone vulnerabili in genere (a partire dalle donne), situazioni in costante aumento.

Al riguardo va rilevato che, con sempre maggiore frequenza le imprese, ma anche le Pubbliche Amministrazioni, si trovano ad affrontare casi di molestie psicologiche,

mobbing, bullismo, molestie sessuali e altre forme di violenza, mentre i lavoratori, nel tentativo di far fronte allo stress, sono portati, a volte, ad adottare comportamenti non salubri, quali abuso di alcol e stupefacenti.

Si comprende pertanto come parlare di benessere in ambito lavorativo non possa non includere la creazione di ambienti di lavoro sicuri, salubri e positivi nei quali vi sia una buona comunicazione tra le persone, una fiducia circolare tra datore di lavoro e lavoratore e i dipendenti siano orgogliosi del lavoro che fanno.

Un simile ambiente di lavoro – come più volte sottolineato anche in sede UE – favorisce la produttività e diminuisce l’incidenza delle discriminazioni e delle malattie professionali.

Mentre un ambiente di lavoro insoddisfacente può rallentare la produttività, portando i dipendenti a essere demotivati e alla fine a lasciare il posto di lavoro, oltre a poter causare anche problemi di salute dei lavoratori, come stress, ansia e depressione.

Una simile prospettiva trova la sua base nella definizione di salute accolta dall’OMS, in termini di “stato di completo benessere fisico, mentale e sociale non consistente solo in un’assenza di malattia o d’infermità” da cui muovono tutte le fonti internazionali, UE e nazionali in materia.

Infatti, a tale definizione ha fatto espresso riferimento anche il d.lgs. 9 aprile 2008, n. 81 – che l’ha riprodotta nell’art. 2, comma 1, lettera o) – volto a rafforzare la tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro in ambito nazionale, in armonia con la relativa evoluzione in ambito UE la cui normativa nel tempo, più volte aggiornata è caratterizzata dall’accentuazione dell’impostazione di tipo preventivo e culturale, peraltro già presente nella precedente disciplina, a partire dal d.lgs. 19 settembre 1994, n. 626 (abrogato dall’art. 304 del TU del 2008).

In questa ottica, le Parti sociali europee dopo aver concluso il famoso “Accordo quadro europeo sullo stress nei luoghi di lavoro”, siglato dal sindacato europeo e dalle associazioni datoriali europee l’8 ottobre 2004 hanno siglato il 26 aprile 2007 l’ulteriore “Accordo quadro europeo sulle molestie e sulla violenza sul luogo di lavoro”, che è stato poi completato dalle “Linee guida multi-settoriali per fronteggiare la violenza e le molestie sul luogo di lavoro causate da terzi”, approvate il 16 luglio 2010, che risultano essere state “firmate dalle parti sociali a livello locale e nazionale operanti nei settori della sanità, del commercio, dell’istruzione e della vigilanza privata”, trattandosi di settori caratterizzati da “un numero crescente di episodi di violenza causata da terzi sui lavoratori”.

Tali Linee guida sono state espressamente concordate per assicurare una migliore applicazione non soltanto delle norme sulla sicurezza e la salute sul lavoro, ma anche della – ponderosa – normativa europea in materia di diritto antidiscriminatorio, che si compone di numerose direttive (a partire dalle direttive 2000/78/CE, 2002/73/CE, 2006/54/CE) e che va coordinata con le importanti Convenzioni ONU poste a tutela di specifici gruppi sociali, a partire dalla CEDAW (del 1979), cioè la Convenzione per l’eliminazione di tutte le forme di discriminazione contro le donne (Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women), ratificata dall’Italia il 10 giugno 1985, previo ordine di esecuzione dato con legge 4 marzo 1985, n. 132 (mentre l’adesione del nostro Paese al relativo Protocollo opzionale è avvenuta il 29 ottobre 2002), cui sono seguite, fra le più significative, la Convenzione sui diritti del fanciullo fatta a New York il 20 novembre 1989 (ratificata e resa esecutiva con legge 27 maggio 1991, n. 176) nonché la Convenzione sui diritti delle persone con disabilità (ratificata e resa esecutiva con legge 3 marzo 2009, n. 18).

Ne consegue che l’interprete nazionale non può non tenere conto del suddetto possibile collegamento tra tutela della salute e discriminazioni nonché di tutto il suindicato ampio complesso normativo, anche sulla base dell’art. 3 della nostra Costituzione, visto che a partire dalla nota “svolta” giurisprudenziale della Corte costituzionale del 1987⁹ – e, quindi, molto prima del recepimento della specifica normativa UE in materia di discriminazioni – è stato affermato che:

a) l’art. 2 Cost. non deve essere riferito soltanto ai diritti fondamentali garantiti da altre disposizioni della stessa Carta fondamentale, in quanto contiene un «elenco aperto», sicché la giurisprudenza costituzionale, attraverso gli strumenti dell’interpretazione storico-evolutiva, può individuare altre posizioni soggettive meritevoli dello status di diritti fondamentali, onde tutelare nuovi bisogni e nuove istanze, anche di prevalente natura sociale, in precedenza considerate al massimo espressione di interessi generali o diffusi (vedi, per tutte Corte cost. sentenze n. 215 e n. 561 del 1987);

b) l’indicazione dei fattori di possibile discriminazione di cui al primo comma dell’art. 3 Cost. non ha carattere tassativo, ma si riferisce soltanto alle situazioni più frequenti, nell’idea che al principio di uguaglianza va data “energica attuazione in numerosissime occasioni” per fare sì che i singoli ed i vari ceti sociali, specialmente quelli popolari e meno fortunati, non subiscano indebite limitazioni e discriminazioni

⁹ Vedi: Conferenza stampa del Presidente della Corte Francesco Saja sulla giustizia costituzionale nel 1987, Palazzo della Consulta 8 febbraio 1988; in www.cortecostituzionale.it. Per un interessante commento al riguardo vedi, per tutti: S. SCAGLIARINI, Diritti sociali nuovi e diritti sociali in fieri nella giurisprudenza costituzionale, 2012 in www.gruppopisa.it.

Alle citate Convenzioni ONU, così come alla normativa UE e alle pertinenti disposizioni della CEDU, è stato dato molto rilievo – anche con riguardo alle violenze e molestie in ambito lavorativo, oltre che sul fronte delle discriminazioni – da parte della giurisprudenza sia della Corte di Giustizia UE, sia della Corte costituzionale sia della Corte di cassazione ed anche nella nutrita giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo in materia di discriminazioni e tutela contro ogni forma di violenza e di maltrattamenti.

Va anche menzionata, sempre nella medesima ottica, l'importante Convenzione dell'Organizzazione internazionale del lavoro n. 190 sull'eliminazione della violenza e delle molestie sul luogo di lavoro, ratificata e resa esecutiva con la legge 15 gennaio 2021, n. 4 che è il primo trattato internazionale specificamente diretto a combattere la violenza e le molestie nel mondo del lavoro e che, infatti, contiene una normativa dettagliata che potrà essere molto utile per definire le diverse plurime fattispecie.

Infatti, il Comitato unico di garanzia per le pari opportunità, la valorizzazione del benessere di chi lavora e contro le discriminazioni (Cug) dell'INAIL, sulla base della suindicata Convenzione OIL e della Raccomandazione OIL n. 206 che l'accompagna (fornendo proposte e linee guida sull'applicazione della suddetta Convenzione e integrandola, sia pure in un testo non giuridicamente vincolante) nel 2021 ha redatto l'opuscolo "Ri-conoscere per prevenire i fenomeni di molestia e violenza sul luogo di lavoro" per dare al proprio personale "informazioni che, seppur di carattere generale, possono essere d'aiuto nel riconoscere i fenomeni e individuare gli interlocutori cui rivolgersi".

Va anche precisato che l'Italia – il cui ordinamento si caratterizza per un numero eccessivo di norme di vario livello, la cui interazione non sempre è del tutto chiara, finendo per rendere lo strumento normativo meno efficace – dopo aver manifestato notevoli incertezze in materia, finalmente con la recente legge 8 giugno 2023, n. 84 ha ratificato e reso esecutive le dette Convenzioni OIL n.155 (fatta a Ginevra il 22 giugno 1981, con il relativo Protocollo, fatto a Ginevra il 20 giugno 2002) e n. 187 (fatta a Ginevra il 15 giugno 2006) espressamente volte a "creare un ambiente di lavoro sempre più sicuro e salubre mediante un'azione progressiva e coordinata sia a livello nazionale che a livello di impresa e con la piena partecipazione di tutte le parti interessate" e quindi a diffondere la "**cultura della sicurezza**", riconoscendo la massima priorità al principio di prevenzione.

In questa complessiva situazione la nostra giurisprudenza, sia della Corte costituzionale sia della Corte di cassazione sia dei giudici del merito, ha svolto il

proprio ruolo dimostrandosi in prevalenza sensibile all'evoluzione svoltasi in ambito UE e internazionale, in materia di tutela della salute dei lavoratori.

In particolare, fin da tempi lontani la giurisprudenza di legittimità – anche facendo ricorso al canone preferenziale dell'interpretazione conforme a Costituzione rinforzato dal concorrente canone dell'interpretazione non contrastante con la normativa UE e con la CEDU – si è preoccupata di garantire in modo incisivo la tutela della salute nei luoghi di lavoro, tenendo conto anche degli effetti dello stress correlato al lavoro, la cui tutela è stata riconosciuta dalla giurisprudenza di legittimità molto prima dell'emanazione del d.lgs. n. 81 del 2008.

Infatti, grazie alla combinazione dell'art. 2087 cod. civ. con l'art. 32 Cost. (sulla tutela del diritto alla salute) e con l'art. 41 Cost. (secondo cui l'iniziativa economica privata non può svolgersi in contrasto con l'utilità sociale o in modo da recare danno alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana) nonché con gli artt. 2 e 3 Cost., la tutela delle condizioni di lavoro da sempre è stata concepita come uno degli obblighi essenziali del datore di lavoro.

8.- La “cultura del cambiamento” basata sulla fiducia circolare.

Per concludere, la creazione del pubblico impiego contattualizzato ha dato inizio ad un cammino ancora in corso volto ad ottenere nuove pubbliche amministrazioni per uno Stato diverso meno burocratizzato e inoltre ci ha spinto a cercare di parlare in materia un linguaggio sempre più simile tra giudici ordinari e amministrativi, nella consapevolezza della necessità di adottare come comune l'obiettivo di puntare – nei limiti propri del momento giurisdizionale – a un cambiamento dei rapporti tra il cittadino e le pubbliche amministrazioni che può essere benefico per la nostra economia – come si è detto – ma che può verificarsi solo a condizione che le amministrazioni diano esempi virtuosi e conformino nei fatti la loro attività al principio del giusto procedimento, anche al fine di contribuire al deflazionamento del contenzioso in materia di violazioni dei diritti fondamentali dei dipendenti e degli utenti, che è sempre molto abbondante, sia presso le Corti europee “centrali” sia presso i giudici nazionali.

Ha inoltre avvicinato il lavoro privato a quello pubblico, pur nelle persistenti e fisiologiche reciproche diversità.

I tempi attuali sono molto critici per tutto il mondo del lavoro e sono caratterizzati dall'aumento delle diseguaglianze e delle discriminazioni, oltre che della povertà assoluta e relativa (anche tra i nostri connazionali), che può riguardare anche chi ha un lavoro ma ha un salario insufficiente alle sue esigenze (lavoro povero).

Certamente non si può pensare di poter risolvere questi complessi problemi nelle **aule dei Tribunali**, in quanto la strada giudiziaria nel settore del lavoro come in tutti gli altri ambiti del vivere civile non è istituzionalmente diretta alla diffusione di prassi e comportamenti dei singoli, come delle parti sociali, “fisiologicamente” corretti e rispettosi dei principi fondamentali che regolano la materia, ma è destinata a colpire le “patologie” dei comportamenti umani e, quindi, dovrebbe essere una strada minoritaria, salvo restando che, quando è necessario intraprenderla, allora il diritto di difesa deve poter trovare la massima espansione, essendo anch’esso un diritto fondamentale.

E, a quest’ultimo proposito, nell’ambito del “malessere” sul lavoro, inteso in senso ampio, vi è anche il problema di creare supporti adeguati perché le vittime possano avere il coraggio di denunciare gli abusi subiti.

Inoltre, soprattutto per il nostro Paese, è necessario rafforzare la capacità delle micro-imprese e delle piccole imprese di mettere in atto misure di prevenzione dei rischi efficaci ed efficienti, controllando e supportando l’utilizzazione, da parte loro, della assistenza tecnica e degli strumenti pratici offerti dalla Online Interactive Risk Assessment (OiRA - valutazione interattiva online dei rischi), piattaforma web che fornisce strumenti per la valutazione dei rischi creata in ambito UE.

A fronte delle indicate criticità vi è la «opportunità unica da cogliere per cambiare le nostre economie per il bene di tutti i cittadini europei», secondo le parole Commissario UE per l’economia Paolo Gentiloni, degli ingenti fondi UE che stanno arrivando nel nostro Paese per effetto del *Recovery and Resilience Facility* (Rrf), il regolamento approvato con ampia maggioranza in via definitiva l’11 febbraio 2021 dal Parlamento europeo per stabilire gli obiettivi, le regole di accesso e di finanziamento che governano il *Recovery Fund*.

Ebbene, per affrontare questa sfida sarebbe in primo luogo opportuno ricordare che, da parte dell’OCSE, da molti anni si afferma che nel nostro Paese, il più delle volte, le riforme varate non hanno avuto nel corso del tempo l’efficacia sperata, soprattutto a causa di una non soddisfacente «elaborazione e formulazione scritta delle leggi e delle norme attuative».

E che, nello stesso ordine di idee, la CEPEJ («Commission européenne pour l’efficacité de la justice», «Commissione europea per l’efficienza della giustizia», istituita nell’ambito del sistema del Consiglio d’Europa) nei suoi rapporti annuali ha sottolineato che l’elemento che maggiormente determina la lunghezza dei tempi processuali della nostra giustizia civile è rappresentato dalla “selva oscura” e invadente

di disposizioni normative di vario livello, il cui coordinamento con le norme di fonte sovranazionale e/o internazionale risulta, fra l'altro, particolarmente complesso. È questa la vera e propria “zavorra sull'attività economica” del nostro Paese che scoraggia gli investitori esteri, genera contenzioso e crea, inevitabilmente, confusioni interpretative, oltretutto rischiando di indebolire dal suo interno lo Stato sociale democratico, con un'inutile dispersione delle energie umane e materiali.

Viene anche sottolineato che gli effetti negativi di questa “bulimia normativa” si rinvergono soprattutto nei settori di maggiore rilievo del sistema-Italia, sicché il raggiungimento dell'obiettivo della crescita del sistema – sia pure rapportata alla presente congiuntura internazionale – dipende principalmente dalla “cura” di questa patologia.

Sono affermazioni che si collegano a quanto da tempo sostengono economisti, anche stranieri, e giuristi in merito alla corruzione – in senso ampio – come primo fattore di danno per la crescita economica del Paese, aggiungendo che la principale ragione del diffondersi dell'illegalità e della corruzione è rappresentata dal “caos legislativo” che caratterizza il nostro ordinamento, nel quale, secondo alcune stime, vi è il decuplo delle leggi (intese in senso a-tecnico e ampio) degli altri Stati dell'UE

Non si può certo dire che sia un problema nuovo, visto che, già ai tempi della dinastia Flavia, Publio Cornelio Tacito stigmatizzò il problema della corruzione e del disfacimento morale della società nella famosa frase «*corruptissima res publica plurimae leges*» («quando lo Stato è corrotto, le leggi sono moltissime»).

Ma è chiaro che alla base anche di una buona riuscita del *Recovery Fund* vi è la soluzione di questo problema: razionalizzare la nostra legislazione, possibilmente attraverso dei testi unici, come si è fatto, ad esempio, per l'espropriazione di pubblica utilità e per i beni culturali.

Quindi non sono necessarie nuove norme se non sul fronte della digitalizzazione, essendo auspicabile che non si pensi ad una nuova grande riforma della Pubblica Amministrazione e che piuttosto ci si concentri sull'ottimizzazione e la “motivazione” del capitale umano a disposizione.

In altri termini si deve puntare a **restituire la dignità nel lavoro** abbandonando la logica della “occupazione”, lontana dal concetto di lavoro fondante della nostra Repubblica e quindi perseguire il canone del “benessere nell'ambiente di lavoro” (comprensivo di una incisiva tutela sia della salute dei lavoratori avverso le discriminazioni, le molestie e le violenze) onde ottenere comportamenti e prassi conformi alle numerose norme esistenti.

Questo vale per il lavoro privato e per quello pubblico, del resto, per giurisprudenza della CGUE ormai granitica afferma che in tema di lavoro subordinato in genere, «la caratteristica essenziale di un rapporto di lavoro è data dalla circostanza che una persona fornisca, per un certo periodo di tempo, a favore di un'altra e sotto la direzione di quest'ultima, prestazioni in cambio delle quali percepisca una retribuzione» (vedi, tra le molte, le sentenze Fenoll del 26 marzo 2015, C-316/13, § 27 e segg.; Union syndicale Solidaires Isère, C-428/09, § 28; Neidel, C-337/10, § 23; Association de médiation sociale, sentenza del 15 gennaio 2014, C-176/12; Sibilio, 15.03.2012, causa C-157/11).

Quindi va valutata nel medesimo contesto la situazione di tutti i lavoratori, salve restando le peculiarità dei diversi rapporti, con la precisazione che vanno considerati subordinati anche i “finti” lavoratori autonomi, considerando che a tal fine è sufficiente che il coordinamento imposto dall'esterno sia funzionale con l'organizzazione del committente, così che le prestazioni del lavoratore possano, secondo la modulazione predisposta dal primo, inserirsi ed integrarsi con la sua organizzazione di impresa, costituendo la unilaterale determinazione anche delle modalità spazio-temporali della prestazione una possibile, ma non necessaria, estrinsecazione del potere di etero-organizzazione (vedi, per tutte, Cass. 24 gennaio 2020, n. 1663).

L'anzidetta operazione è essenziale per non minare alle radici, nei fatti, il “modello sociale costituzionale” di cui i nostri Padri ci hanno dotato e che, non senza difficoltà, ha potuto affermarsi soprattutto grazie al ruolo propulsivo della Corte costituzionale e della giurisdizione, principalmente sulla base dell'art. 3, secondo comma, Cost., che ha sancito il principio di uguaglianza sostanziale.

Grazie a questa giurisprudenza – fondata sul riconoscimento a tutti gli individui della pari dignità sociale – si è giunti ad affermare la dimensione “soggettiva” dei diritti sociali (come il lavoro e la salute) e il loro carattere universale, con la conseguenza di escludere che il parametro dell'efficienza economica o di quella delle Pubbliche Amministrazioni possa essere posto sullo stesso piano dei diritti della persona, il che comporta che il bilanciamento fra i due suddetti valori deve essere “ineguale” a favore dei diritti sociali, perché l'efficienza economica non ha un valore costituzionale rilevante, anche se tale assunto risulta oggi indebolito dalla regola costituzionale dell'equilibrio di bilancio, introdotta con la modifica dell'art. 81 Cost., che se rigidamente applicata potrebbe produrre inevitabilmente un impatto tangibile sul finanziamento delle politiche sociali¹⁰.

¹⁰ L'espressione “bilanciamento ineguale” è stata utilizzata, tra altri, da M. LUCIANI, *Sui diritti sociali*, in *Democrazia e diritto*, 1995, pp. 560 ss., con riferimento al bilanciamento tra interessi economici-finanziari e

Del resto anche per le Corti europee centrali, le ragioni di bilancio e di contenimento della spesa, pur costituendo uno scopo legittimo, non rispondono ai principi di proporzionalità nel momento la loro applicazione determina la lesione di diritti fondamentali delle persone (vedi, fra le tante: Corte EDU, sentenza 7 giugno 2011, Agrati e altri contro Italia e sulla medesima vicenda CGUE sentenza 6 settembre 2011, C-108/10, Scattolon c. Italia).

D'altra parte, questa è la logica che è alla base della giurisprudenza della CGUE in materia di parità di trattamento nelle condizioni di lavoro e di divieto di discriminazione, nella quale soprattutto dopo l'adozione della Carta dei diritti fondamentali della UE e la ratifica da parte del Consiglio UE della Convenzione ONU sui diritti delle persone con disabilità, la Corte considera ammissibili le azioni positive a favore delle donne e dei disabili da applicare attraverso un giudizio di proporzionalità effettuato caso per caso, senza privilegiare o censurare in linea astratta questo tipo di azioni positive essendo necessario per i legislatori nazionali di bilanciare tutti gli interessi coinvolti. Perché le azioni positive autorizzano a discriminare per realizzare il fine di combattere una discriminazione in danno di una categoria svantaggiata e quindi vanno ammesse solo dove in concreto necessario.

A ciò va aggiunto che nel nostro Paese da anni si registra un'espansione dei fenomeni di lavoro in nero e irregolare e oggi si arriva addirittura a parlare di caporalato divenuto "vero e proprio schiavismo del terzo millennio" gestito a volte dalle mafie, a volte dalle piattaforme digitali.

Impegnarsi fattivamente per porre rimedio a tutte queste situazioni critiche – con adeguati investimenti sia di mezzi sia di risorse umane – è ciò che oggi appare necessario e funzionale all'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) perché significa puntare ad un'organizzazione positiva del sistema e ad ambienti di lavoro sani, sicuri e inclusivi che sono fattori che migliorano anche le *performances* del sistema economico e delle imprese, e di riflesso l'efficienza, l'immagine e quindi la competitività di tutto il sistema in un'ottica di responsabilità sociale.

Un elemento fondamentale di questa operazione sarebbe quello di fare in modo che le Pubbliche Amministrazioni piuttosto che seguire la logica del profitto siano poste in condizione di produrre "valori" perché in questo momento è dei "valori" che

interessi sociali. L'A. evidenziava, in particolare, che il "fine" - e cioè la tutela dei diritti sociali della persona - non può essere considerato sullo stesso piano del "mezzo" - e, cioè, l'efficienza economica. L'Autore è tornato sull'argomento in *Diritti sociali e livelli essenziali delle prestazioni pubbliche nei sessant'anni della Corte Costituzionale*, Rivista AIC, n. 3/2016.

il sistema ha bisogno per esprimere tutte le sue potenzialità, riducendo l'incidenza dei persistenti elementi negativi.

E, in questo, le Pubbliche Amministrazioni sono le prime ad essere chiamate a dare attuazione all'aureo trinomio ambiente-salute-lavoro dignitoso, che da molto tempo in sede ONU e, in particolare da parte dell'OIL (Organizzazione Internazionale del Lavoro), si considera essenziale per ottenere uno sviluppo equo e sostenibile¹¹ soprattutto per l'Europa e, in particolare, per l'Italia. E si precisa che, per il nostro Paese, il tema in concreto più importante (anche alla luce della Costituzione italiana) collegato agli squilibri delle disuguaglianze, è proprio quello di puntare su “progressi duraturi in termini di creazione netta di lavoro dignitoso”, di un'adequata tutela della salute in un'ottica universalistica nonché sulla tutela di un ambiente salubre.

Del resto, non va dimenticato che la Carta dei diritti fondamentali UE, al riconoscimento dei diritti al lavoro e alla salute, ha aggiunto anche, all'art. 37, la tutela dell'ambiente, affermando che: “un livello elevato di tutela dell'ambiente e il miglioramento della sua qualità devono essere integrati nelle politiche dell'Unione e garantiti conformemente al principio dello sviluppo sostenibile”.

D'altra parte, oggi è del tutto evidente la necessità di attribuire alla tutela dell'ambiente un ruolo prioritario perché i cambiamenti climatici possono produrre effetti devastanti sulla vita delle persone e delle imprese, anche nel nostro Paese.

Poiché la Pubbliche Amministrazioni sono lo “specchio degli Stati”, il loro comportamento può rappresentare un esempio virtuoso per indurre tutti consociati ad accedere alla suddetta logica a partire dal rispetto delle regole.

Sarebbe necessario instaurare un circolo “virtuoso” di comportamenti, che potrebbe restituire alla popolazione fiducia nei reciproci rapporti e in quelli con le Istituzioni.

Ma questo comporta la necessità di tornare ad investire “nel capitale sociale”, fatto di relazioni solidali, ponendosi l'obiettivo di combattere la scarsa fiducia che gli italiani tradizionalmente manifestano in loro stessi (autostima), onde puntare alla creazione di un clima diffuso di fiducia, nella consapevolezza che la fiducia individuale e quella sociale sono aspetti dell'emancipazione dei Paesi e delle persone che si alimentano l'una con l'altra. E che hanno un loro “peso” anche economico, visto che gli

¹¹ La centralità del suddetto obiettivo è stata ribadita nell'impegno assunto dai Capi di Stato di 193 Paesi ONU con la firma del documento “Trasformare il nostro mondo. L'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile” con il quale sono stati fissati i molteplici specifici impegni per lo sviluppo sostenibile da realizzare entro il 2030, tutti riconducibili alla realizzazione del suddetto trinomio.

investimenti nazionali o stranieri sono condizionati dalla fiducia o dalla sfiducia nutrita nel futuro del Paese considerato.

Al riguardo va ricordato che, di recente, il Presidente della Repubblica Sergio Mattarella nel suo intervento all'Assemblea di Confindustria ha sottolineato, a proposito della libertà d'intraprendere dei cittadini che "prima di ogni altro fattore, a muovere il progresso è il "capitale sociale" di cui un Paese dispone. Un capitale che non possiamo impoverire". Si tratta di una responsabilità che non riguarda solo le Pubbliche Amministrazioni ma che "interpella anche il mondo delle imprese" perché troppi giovani italiani cercano lavoro all'estero, soprattutto per la povertà delle offerte retributive disponibili.

In questo contesto se le nostre Pubbliche Amministrazioni, approfittando anche del PNRR, si pongono come prioritario obiettivo quello di rispettare la dignità e i diritti fondamentali dei propri dipendenti (oltre che degli utenti) sarà più facile che questi adottino comportamenti adeguati ai principi di buona amministrazione e che non contraggano malattie psico-fisiche derivanti dal lavoro, tanto più in una società sempre più violenta nella quale i dipendenti pubblici – soprattutto in alcuni settori come la Sanità e la Scuola – spesso subiscono, durante lo svolgimento del loro lavoro o a causa di questo, aggressioni verbali, giudiziarie e/o fisiche che, anche quando non sono di grande entità, certo non contribuiscono alla loro serenità.

Del resto, i dipendenti sono la ricchezza delle P.A. perché sono loro che producono il "valore pubblico", proprio della P.A. di appartenenza, da intendere come l'insieme dei benefici sociali ed economici che vengono prodotti per i cittadini e che allo stesso tempo aumentano l'efficienza delle P.A.

Ma anche per le imprese i dipendenti sono una ricchezza sicché vanno trattati in modo adeguato e se lo fanno anche le P.A. è più facile che si adeguino anche i datori di lavoro privato, come si desume da alcune esemplari realtà imprenditoriali.

In tutto questo non va dimenticato che i più autorevoli economisti sostengono che per tutto il mondo del lavoro oggi – anche per incrementare i profitti degli imprenditori e migliorare l'immagine della P.A. – non vi è altra strada da percorrere che puntare sul riconoscimento in concreto della pari dignità delle persone onde improntare le relazioni reciproche tra i consociati, negli ambienti di lavoro e nei rapporti con le Istituzioni e le Pubbliche Amministrazioni alla fiducia, che fin dai tempi del famoso "Elogio della democrazia ateniese" di Pericle è un elemento fondamentale della democrazia.

Del resto, la fiducia e la solidarietà sono stati gli ingredienti principali del “miracolo economico italiano” (anche detto “boom economico”) che ha consentito al nostro Paese di riprendersi dopo la distruttiva seconda guerra mondiale.

Questo vuol dire è la nostra storia a dimostrarci che intraprendere il suddetto cammino “conviene”.

Ovviamente, la giurisprudenza, pur non potendo istituzionalmente risolvere questioni generali, può tuttavia assecondare il cambiamento anche grazie ai sempre più intensi contatti tra giudici nazionali e Corti europee centrali, nonché tra i giudici comuni dei Paesi UE tra i quali vi sono periodici scambi di esperienze sui quali non incide la retorica degli interessi nazionali che spesso si ripresenta fra i Governi degli Stati membri.

Questo significa svolgere il “ruolo sociale” che la Costituzione ha assegnato ai giudici, avvalendosi anche della fondamentale collaborazione degli avvocati che, in sede giurisdizionale, consiste nel porre all’attenzione dei giudici le questioni controverse, in una dimensione individuale ma eventualmente anche collettiva.

Il suddetto “ruolo sociale”, di istituzionale competenza dei giudici comporta, nella specie, di effettuare l’interpretazione delle norme contenuta nelle motivazioni dei provvedimenti giurisdizionali dando concreta attuazione al modello di lavoro dignitoso prefigurato dai nostri Costituenti, anche grazie al pungolo degli avvocati che è essenziale.

Certo è un impegno che non sempre è facile da onorare ma ... “per sapere quanta felicità una persona può ricevere nella vita, basta sapere quanto è capace di darne” (Arthur Schopenhauer).

A pochi giorni dall’ennesimo terribile infortunio sul lavoro avvenuto in ambito ferroviario a Brandizzo direi che potremmo dedicare questo impegno ai cinque lavoratori tragicamente morti sul lavoro e alle loro famiglie.