

Il difficile raggiungimento dell'obiettivo del benessere organizzativo nel lavoro¹

SOMMARIO: 1.- I rischi psicosociali e lo stress lavoro-correlato nella normativa, nella giurisprudenza e nelle strategie internazionali e sovranazionali. 2.- Il “dialogo sociale” europeo in materia di salute e sicurezza nel lavoro. 3.- Discriminazioni, violenze e molestie (in ambito lavorativo). 4. Il seguito della strategia UE per la salute e la sicurezza nei luoghi di lavoro. 5.- La Carta sociale europea e il Comitato Europeo per i Diritti Sociali. 6.- La normativa nazionale nell'interpretazione delle giurisprudenza di legittimità. 7.- Il benessere organizzativo nel lavoro pubblico nazionale. 8.- Breve riepilogo del quadro normativo e giurisprudenziale in cui si inserisce la tutela benessere sul lavoro. 9.- Il coraggio di cambiare. 10.- Il diffondersi della precarietà del lavoro e la sua incidenza sull'aumento dello stress lavorativo. 11.- La Campagna “Ambienti di lavoro sani e sicuri” 2014-2015. 12.- Misurare il benessere della società, a partire dalla tutela della salute. 13.- Il benessere psicologico della popolazione in Italia. 14.- La flessibilità del lavoro in Italia. 15.- L'obiettivo della tutela congiunta di ambiente, salute e occupazione. 16.- Le diseguaglianze socio-economiche in ambito sanitario. 17.- La posizione dell'OIL sulla prevenzione delle malattie professionali. 18.- Conclusioni.

1.- I rischi psicosociali e lo stress lavoro-correlato nella normativa, nella giurisprudenza e nelle strategie internazionali e sovranazionali.

Il tema dei rischi psicosociali nel lavoro, in cui si inserisce quello dei rischi da stress lavoro-correlato, si collega a quello del “benessere organizzativo” nel lavoro privato e pubblico ed è di grande attualità, come dimostrano, fra l'altro, le iniziative che, a fronte di un aumento delle situazioni di malessere, da tempo, in ambito europeo, sta portando avanti specialmente la EU-OSHA (Agenzia Europea per la Sicurezza e la Salute sul Lavoro-European Agency for Safety and Health at Work) al fine di fornire guida e supporto ai lavoratori e ai datori di lavoro affinché riconoscano e affrontino efficacemente lo stress sul luogo di lavoro, ma soprattutto lo prevenano.

Sappiamo che una tappa fondamentale per il miglioramento della tutela della salute e della sicurezza dei lavoratori nell'ambito della Unione europea è rappresentata dalla direttiva quadro europea 89/391/CEE del 12 giugno 1989, che 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.

Sulla base dei principi generali fissati da tale direttiva-quadro sono state emanate tutte le numerose successive direttive europee in materia – aventi oggetti più specifici – mentre, parallelamente, il monitoraggio e l'aggiornamento della disciplina sono divenuti parte importante dell'attività di dialogo tra le “parti sociali” nel campo della politica sociale che fa capo alla Commissione europea .

Tale attività di dialogo – che si svolge sulla base delle norme dei Trattati² – ha come protagonisti i rappresentanti delle Confederazioni europee dell'industria e dei datori di lavoro

¹ **Relazione tenuta al Convegno: “Stress lavoro correlato: valutare e gestire il rischio”, organizzato dal Consiglio Nazionale dell'Ordine degli Psicologi il 21 ottobre 2015 in Roma, Residence di Ripetta.**

² Per primi gli artt. 138 e 139 del Trattato della Comunità europea (TCE) hanno previsto la partecipazione attiva delle «parti sociali» alla formazione del diritto sociale comunitario mediante schemi di consultazione, accordi e contratti collettivi comunitari. Al dialogo tra le parti sociali, e tra queste e le Istituzioni in materia di politica sociale, sono oggi dedicati gli artt.151-155 Trattato sul funzionamento della Unione europea (TFUE).

(UNICE), del Centro europeo dell'impresa pubblica (CEEP) e della Confederazione europea dei sindacati (CES) e si realizza attraverso l'approvazione di accordi collettivi che non sono giuridicamente vincolanti per gli Stati, ma rappresentano delle regolamentazioni soft, implicanti la disciplina e la gestione dei conflitti tramite norme concordate volontariamente tra le parti coinvolte.

Va precisato che, secondo l'ipostazione specialmente di Jaques Delors il dialogo sociale è stato concepito come un elemento fondamentale del "modello sociale europeo" e, prima con l'Atto Unico Europeo del 1987 e poi con la "Carta comunitaria dei diritti sociali fondamentali dei lavoratori" (adottata l'8 e il 9 dicembre 1989) ne è stato preparato il pieno riconoscimento nei trattati, che si è avuto, nel Trattato di Amsterdam, firmato il 2 ottobre 1997 dagli allora 15 Paesi dell'Unione europea ed è entrato in vigore il 1° maggio 1999.

In tale ambito nel 2004 la Commissione europea ha pubblicato la Comunicazione COM(2004) 62 del 5 febbraio 2004, nella quale, a distanza di quindici anni dall'emanazione della direttiva quadro, si faceva il punto sugli effetti dell'applicazione di tutte le direttive fino ad allora emanate in materia di salute e sicurezza sul lavoro, vale a dire le direttive: 89/391/CEE (direttiva quadro), 89/654/CEE (luoghi di lavoro), 89/655/CEE (attrezzature di lavoro), 89/656/CEE (attrezzature di protezione individuale), 90/269/CEE (movimentazione manuale di carichi) e 90/270/CEE (attrezzature munite di videoterminale).

In tale Comunicazione si sottolineava come la normativa UE avesse contribuito a diffondere una cultura della prevenzione in tutto il territorio dell'Unione europea nonché a razionalizzare e semplificare i sistemi legislativi nazionali, ma, nel contempo, si evidenziavano varie criticità emerse nell'applicazione della disciplina, che rallentavano il pieno raggiungimento del suo potenziale e si indicavano pure i casi in cui erano state avviate procedure di infrazione.

In particolare, si specificava – anche sulla base dei dati di tipo soggettivo (percezione dei lavoratori e dei datori di lavoro) risultanti dall'Indagine sulle forze di lavoro del 1999 e da indagini condotte dalla Fondazione europea per le condizioni di vita e di lavoro – che la maggior parte degli intervistati riteneva che, tanto nel settore privato quanto in quello pubblico, vi era ancora molto da fare "in materia di controllo e organizzazione del lavoro per prevenire ritmi stressanti, lavoro ripetitivo e rischi psicosociali", rilevandosi come alcuni dei principi generali di prevenzione previsti nella direttiva quadro 89/391 e nelle sue prime cinque direttive particolari non fossero stati applicati correttamente.

Si aggiungeva che i problemi maggiori nell'applicazione pratica della normativa UE si erano registrati nelle PMI (Piccole e Medie Imprese), ove erano emerse notevoli difficoltà nell'elaborare in tempi ragionevoli misure adeguate nonché nel garantire il rispetto degli introdotti obblighi amministrativi, formalità e oneri finanziari specifici.

Nella Comunicazione si concludeva nel senso che, per l'adozione di misure adeguate alle trasformazioni del lavoro e della società, quali previste nella "nuova strategia comunitaria per la salute e la sicurezza 2002-2006", era necessario un maggiore impegno da parte di tutti i soggetti interessati, in quanto un'organizzazione e un ambiente di lavoro sani e sicuri sono fattori che migliorano anche le *performances* del sistema economico e delle imprese, e di riflesso l'efficienza, l'immagine e quindi la competitività in un'ottica di responsabilità sociale.

La Commissione dichiarava, pertanto, che l'obiettivo della strategia comunitaria per la salute e la sicurezza sul luogo di lavoro deve essere "il continuo miglioramento del benessere, sia esso fisico, morale e sociale, sul luogo di lavoro", che non si misura semplicemente con l'assenza di infortuni o di malattie professionali. E questo obiettivo va perseguito, fra l'altro, mediante azioni di prevenzione dei rischi legati all'ambiente globale di lavoro, quali i rischi psicologici e sociali ed in particolare lo stress, le molestie sul luogo di lavoro, la depressione e l'ansia.

Conseguentemente si precisava che anche per il futuro sarebbe stato opportuno mantenere un certo livello di flessibilità per lasciare alle parti sociali e ai responsabili della sicurezza e della salute sul lavoro la libertà d'azione necessaria per favorire l'attuazione e l'applicazione delle disposizioni UE alle diverse realtà lavorative.

Con riguardo al riferimento – contenuto nella Comunicazione – alla prevenzione dei ritmi stressanti, del lavoro ripetitivo e dei rischi psicosociali, deve essere sinteticamente ricordato che, dopo il superamento delle tesi, avanzate negli anni cinquanta dalla scienza medica e psicologica, secondo cui, nello studio dello stress correlato al lavoro, ci si è concentrati principalmente sugli ostacoli dell'uomo all'adattamento al lavoro, a partire dagli anni sessanta, con la comparsa delle ricerche psicosociali sull'ambiente di lavoro e la diffusione della psicologia del lavoro, l'interesse degli studiosi si è progressivamente spostato da una prospettiva individuale verso l'analisi delle caratteristiche degli ambienti di lavoro potenzialmente dannosi per l'uomo (anche con riguardo alla sindrome del burnout³).

Parallelamente, in ambito giuridico, 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 nella più ampia problematica del c.d. "benessere nel luogo di lavoro", soprattutto a partire dalla Convenzione OIL (Organizzazione Internazionale del Lavoro) n. 155 del 1981, sulla salute e la sicurezza dei lavoratori.

Sulla base di detta Convenzione, 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, di cui si è detto.

Sempre in ambito comunitario EU-OSHA, partendo dalla definizione dei rischi psicosociali in termini di "quegli aspetti della progettazione del lavoro e di organizzazione e gestione del lavoro, nonché i rispettivi contesti ambientali e sociali, che potenzialmente possono arrecare danni fisici o

³ Tale sindrome, detta anche semplicemente burnout, rappresenta una vera e propria forma di esaurimento o logorio derivante dalla natura di alcune mansioni professionali svolte, essendo definita come una tipologia specifica di disagio psicofisico connesso al lavoro che interessa, in varia misura, diversi operatori e professionisti che sono impegnati quotidianamente e ripetutamente in attività che implicano le relazioni interpersonali. Pertanto essa può interessare le figure professionali caricate da una duplice fonte di stress, ovvero quello personale e quello della persona aiutata; in particolare colpisce medici, infermieri e le altre figure sanitarie, compresi volontari e studenti, gli addetti ai servizi di emergenza, tra cui soccorritori, poliziotti e vigili del fuoco, psicologi, psichiatri e assistenti sociali, sacerdoti e religiosi (soprattutto se in missione), insegnanti ed educatori, tecnici della riabilitazione psichiatrica, avvocati, ricercatori e impiegati commerciali, operatori callcenter sia outbound sia inbound. La sindrome è stata descritta inizialmente da H.J. FREUDENBERGER (1974), *Staff burn-out in Journal of Social Issues*, 30, 159-165 e da C. MASLACH (1976), *Burned-out in Human Behaviour*, 9, 16-22, sulla base della personale osservazione del comportamento di alcuni operatori impegnati in reparti di igiene mentale.

psicologici”⁴, ha promosso nel 1998 una indagine presso i singoli Stati sui rischi psicosociali e sullo stress lavoro-correlato, pervenendo alla conclusione del carattere prioritario da attribuire, nel mondo del lavoro, allo stress e alle questioni psico-sociali ad esso connesse.

A conclusione dell’indagine, il 15 giugno 2000, la stessa EU-OSHA ha pubblicato la importante “Ricerca sullo Stress correlato al Lavoro”⁵ nella quale, nel prendere in esame i dati rilevati nella indagine stessa, è giunta alla conclusione secondo cui “uno stato di malattia correlato allo stress rappresenta il principale motivo di preoccupazione in relazione all’impatto che esercita sulla vita dei singoli individui e sulla produttività delle organizzazioni e dei Paesi”, precisando che “lo stress correlato al lavoro costituisce un problema rilevante e rappresenta una delle sfide principali per la salute sul lavoro in ambito europeo”.

Nella Ricerca si sosteneva che la relazione rischio-stress-salute non deve concentrarsi soltanto sui rischi psicosociali (come fin ad allora avvenuto), ma deve comprendere anche gli effetti psicologici dei rischi fisici, rilevabili non soltanto dall’azione diretta esercitata da tali ultimi rischi sul cervello e dal loro potenziale di disturbo, ma anche dalla consapevolezza, dal sospetto o dalla paura da parte dei lavoratori di essere esposti a situazioni pericolose, le quali quindi – come, ad esempio, l’esposizione a rumore, a solventi organici etc.– possono dar luogo all’esperienza di stress.

Quanto allo stress lavorativo associato a rischi psicosociali, anche tenendo conto dei risultati delle indagini scientifiche, si sottolineava che i rischi psicosociali possono incidere sulla salute sia fisica che psicologica in modo diretto ed indiretto, che l’esposizione ai rischi fisici e psicosociali può avere effetti sia sulla salute psicosociale che fisica e che è possibile mitigare questi effetti sulla salute mediante almeno due processi, rappresentati da un percorso fisico diretto e da un percorso psicologico mediato dallo stress.

In linea generale si precisava che le situazioni di lavoro sono vissute in modo stressante quando si ritiene che implicino delle richieste di lavoro considerevoli che non sono adatte alle conoscenze e alle capacità (competenze) dei lavoratori o alle loro esigenze, in special modo nei casi in cui i lavoratori esercitano un controllo limitato sul lavoro e ricevono un appoggio ridotto.

In questa ottica si individuavano come generali caratteristiche psicosociali del lavoro – ciascuna delle quali potenzialmente foriera di danno e che quindi rappresenta un rischio – il sovraccarico quantitativo, il carico qualitativamente ridotto, la mancanza di controllo sul lavoro e la mancanza di supporto sociale, ponendo in luce poi elementi maggiormente specifici, anche tenendo

⁴ Tale definizione è attribuita a T. COX e A.J. GRIFFITHS (1995), *The assessment of psychosocial hazards at work*, in M.J. Shabracq J.A.M. Winnubst e C.L. Cooper (eds), *Handbook of Work and Health Psychology*, Wiley e Sons, Chichester nonché T. COX e A.J. GRIFFITHS (1995), *The nature and measurement of work stress: Theory and practice*, in Wilson, J., Corlett, N. (a cura di), *The Evaluation of Human Work: A Practical Ergonomics Methodology* (pp.111-128), London: Taylor and Francis. Deve essere anche precisato che tradizionalmente si ricorda l’OIL nel 1986 aveva definito i rischi psicosociali come “interazione tra contenuto del lavoro, gestione ed organizzazione del lavoro, condizioni ambientali ed organizzative e le competenze e le esigenze (in termini di conoscenze, capacità, competenze, abilità) dei lavoratori dipendenti”. Peraltro, l’EU-OSHA, nella Ricerca richiamata nel testo afferma che la suddetta definizione dell’OIL, pur essendo in linea con i modelli transazionali di stress, “associa l’esposizione ai rischi psicosociali in modo troppo forte all’esperienza di stress” e, per tale ragione, considera “più soddisfacente” la definizione dei rischi psicosociali di Cox e Griffiths, rilevando che i rischi psicosociali possono anche esercitare degli effetti diretti sulla persona, effetti cioè che non sono mediati dall’esperienza di stress.

⁵ In www.healthy-workplaces.eu

conto dei diversi contesti lavorativi nonché delle violenze e molestie riscontrabili nel mondo del lavoro.

La Ricerca dell'EU-OSHA del 2000 ha rappresentato un stimolo importante per far emergere, anche in ambito giuridico, il rilievo centrale da attribuire alla organizzazione del lavoro, come elemento che è determinante per la cultura dei lavoratori e il modo in cui essi vivono il loro ruolo, come trasmesso dal comportamento di dirigenti e superiori, sicché se viene trascurato può comportare il diffondersi di quel "malessere" che spesso non è solo individuale ma assume carattere collettivo, di gruppo, e che se sottovalutato può condurre a situazioni di disagio lavorativo diffuso e difficile da recuperare, in tempi brevi, senza rischiare l'insorgenza di gravi e permanenti danni ai lavoratori.

Peraltro, poco dopo la pubblicazione della suddetta Ricerca, l'art. 31, paragrafo 1, della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, proclamata a Nizza il 7 dicembre 2000, ha stabilito che: "ogni lavoratore ha diritto a condizioni di lavoro sane, sicure e dignitose" (norma rimasta inalterata anche nella versione della Carta adattata il 12 dicembre 2007 a Strasburgo).

2.- Il "dialogo sociale" europeo in materia di salute e sicurezza nel lavoro.

Quello fin qui sinteticamente delineato è il quadro nel quale le Parti sociali europee – preso atto della avvenuta identificazione a livello europeo, nazionale ed internazionale dello stress da lavoro come "elemento di preoccupazione" sia per gli imprenditori che per i lavoratori – hanno ritenuto che vi fosse la necessità di una specifica azione congiunta su questo tema, sicché anticipando una consultazione della Commissione sullo stress, hanno deciso di inserire l'argomento nel programma di lavoro del dialogo sociale 2003-2005, concludendo il famoso "Accordo quadro europeo sullo stress nei luoghi di lavoro", siglato dal sindacato europeo e dalle associazioni datoriali europee l'8 ottobre 2004.

Tale Accordo è basato sulle seguenti premesse: 1) "lo stress può potenzialmente colpire qualsiasi posto di lavoro e qualunque lavoratore, indipendentemente dalla grandezza dell'impresa, dal settore di attività o dal tipo di relazione contrattuale o di lavoro"; 2) tuttavia, la pratica evidenzia che "non tutti i posti di lavoro e non tutti i lavoratori ne possono essere necessariamente colpiti", pertanto un importante elemento da considerare nell'affrontare i problemi legati allo stress da lavoro è rappresentato dalle diversità esistenti all'interno della forza lavoro; 3) molteplici sono i fattori che possono causare lo stress da lavoro, tra i quali, ad esempio, rientrano il contenuto del lavoro, la sua organizzazione, l'ambiente, la scarsa comunicazione e così via; 4) "affrontare il problema dello stress da lavoro può portare ad una maggiore efficienza e ad una migliore salute e sicurezza sul lavoro, con il conseguente beneficio economico e sociale per le imprese, per i lavoratori e per l'intera società".

L'Accordo è stato espressamente richiamato nell'art. 28 del d.lgs. 9 aprile 2008, n. 81 (TU in materia di tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro)⁶ e, in sede sindacale, è stato

⁶ Inoltre, nel successivo art. 32 del d.lgs. n. 81 del 2008, al comma 2, si stabilisce, fra l'altro, che: "per lo svolgimento della funzione di responsabile del servizio prevenzione e protezione, oltre ai requisiti di cui al precedente periodo, e' necessario possedere un attestato di frequenza, con verifica dell'apprendimento, a specifici corsi di formazione in materia di prevenzione e protezione dei rischi, anche di natura ergonomica e da stress lavoro-correlato di cui all'articolo 28, comma 1". Sul punto, oltre che per un commento del citato Accordo interconfederale, vedi, per tutti: D. GOTTARDI, Lo stress lavoro-correlato: il recepimento dell'Accordo quadro europeo, in Guida al lavoro, 27 giugno 2008,

recepito in Italia, il 9 giugno 2008, con la sottoscrizione di un Accordo interconfederale fra le stesse parti sociali nazionali.

Dal suddetto importante Accordo europeo le Parti hanno espressamente escluso la violenza, il mobbing e lo stress post-traumatico, pur riconoscendo che le molestie psicologiche nei posti di lavoro sono potenziali elementi di stress legati al lavoro e formulando l'auspicio di riuscire a negoziare uno speciale accordo su tali temi nell'ambito del programma di lavoro 2003-2005 del dialogo sociale.

Conseguentemente, il 26 aprile 2007 è stato siglato il successivo "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", con effetti negativi non solo per la salute ed la dignità dell'individuo, ma anche per l'impatto economico reale da non sottovalutare in termini di assenze dal lavoro, morale e cambi frequenti del personale, oltre a possibili ricadute di tale violenza causata da terzi, in termini di creazione di un ambiente poco sicuro e perfino minaccioso per gli utenti dei servizi, con conseguente possibile impatto sociale negativo molto grande.

3.- Discriminazioni, violenze e molestie (in ambito lavorativo).

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 ha le sue più importanti espressioni nelle seguenti direttive:

1) la direttiva 2000/78/CE (cui è stata data attuazione con il d.lgs. 9 luglio 2003, n. 216 - Attuazione della direttiva 2000/78/CE per la parità di trattamento in materia di occupazione e di condizioni di lavoro) che ha introdotto un quadro generale in materia di divieto di discriminazioni nel mondo del lavoro, tutelando "la parità di trattamento fra le persone indipendentemente dalla religione, dalle convinzioni personali, dagli handicap, dall'età e dall'orientamento sessuale, per quanto concerne l'occupazione e le condizioni di lavoro, disponendo le misure necessarie affinché tali fattori non siano causa di discriminazione, in un'ottica che tenga conto anche del diverso impatto che le stesse forme di discriminazione possono avere su donne e uomini" (art. 1, d.lgs. cit.);

2) la direttiva 2002/73/CE, modificativa della direttiva 76/207 CEE, relativa all'attuazione del principio della parità di trattamento tra gli uomini e le donne per quanto riguarda l'accesso al lavoro, alla formazione e alla promozione professionale e le condizioni di lavoro, recepita con d.lgs. 30 maggio 2005, n. 145;

3) la direttiva 2006/54/CE, recepita con d.lgs. 26 gennaio 2010, n. 5 e riguardante l'attuazione del principio delle pari opportunità e della parità di trattamento fra uomini e donne in materia di lavoro e impiego (rifusione).

Peraltro, va ricordato che la tutela contro le discriminazioni nonché contro la violenza e le molestie (pure sul lavoro) è presa in considerazione anche da importanti Convenzioni ONU riguardanti 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 importanti, 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).

Ognuna di queste Convenzioni contiene l'impegno preciso degli Stati ratificanti – compreso il nostro Stato – ad assicurare la tutela delle categorie di persone rispettivamente considerate (donne, fanciulli, disabili) contro ogni forma di violenza e molestia nonché contro ogni discriminazione. Ne consegue che l'interprete non può non tenerne conto, anche sulla base dell'art. 3 della nostra Costituzione.

A tali Convenzioni, 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 si rinvengono richiami alle suindicate Convenzioni, dovendosi comunque tenere presente che ciascuna di queste Corti ha un proprio modo di operare, diverso dalle altre.

In questo ambito si inserisce il consolidato indirizzo della CGUE che, al fine di garantire la parità di trattamento dei disabili nel mondo del lavoro, fa espresso riferimento alla suindicata Convenzione ONU del 2009, rilevando che:

a) la direttiva 2000/78/CE (come si è detto, recepita in Italia con il d.lgs. n. 216 del), pur stabilendo un quadro generale per la parità di trattamento in materia di occupazione e di condizioni di lavoro (sentenze Chacón Navas C-13/05; Coleman; C-303/06; Glatzel C-356/12) non contiene, però, una nozione di “handicap”;

b) pertanto, in considerazione della ratifica da parte dell'Unione della Convenzione ONU sui diritti delle persone con disabilità del 13 dicembre 2006 (ratificata e resa esecutiva dall'Italia con la legge n. 18 del 2009) la suddetta nozione deve “essere intesa nel senso che si riferisce a una limitazione, risultante in particolare da durature menomazioni fisiche, mentali o psichiche, che, in interazione con barriere di diversa natura, può ostacolare la piena ed effettiva partecipazione della persona interessata alla vita professionale su base di uguaglianza con gli altri lavoratori” (vedi, per tutte: la sentenza HK Danmark C 335/11 e C 337/11 cit., punti 38 e 39);

c) di conseguenza, l'espressione “disabile” utilizzata nell'articolo 5 della direttiva 2000/78 deve essere interpretata come comprendente tutte le persone affette da una disabilità corrispondente alla definizione sopra enunciata e va riferita “non soltanto ad un'impossibilità di esercitare un'attività professionale, ma altresì ad un ostacolo a svolgere una simile attività (...) su base di

uguaglianza con altri lavoratori” (sentenza, cause riunite C.D., C-167/12 e Z., C-363/12, paragrafi 77 e 80).

Nella sentenza 4 luglio 2013, C-312/11, Commissione c. Italia, la CGUE, applicando i suddetti principi, ha stabilito che il nostro Paese, non avendo imposto a tutti i datori di lavoro di prevedere, in funzione delle esigenze delle situazioni concrete, soluzioni ragionevoli applicabili a tutti i disabili, è venuta meno al suo obbligo di recepire correttamente e completamente l’art. 5 della citata direttiva 2000/78/CE.

La CGUE ha aggiunto che secondo la medesima Convenzione (spec. art. 2, quarto comma) si devono porre in essere gli “accomodamenti ragionevoli” per favorire le persone disabili, intendendosi per tali volti le modifiche e gli adattamenti necessari ed appropriati che non impongano un onere sproporzionato o eccessivo da adottare, ove ve ne sia necessità in casi particolari, per garantire alle persone disabili, nelle diverse situazioni, il godimento e l’esercizio di tutti i diritti umani e di tutte le libertà fondamentali su base di uguaglianza con gli altri.

In particolare, i datori di lavoro o qualsiasi persona o organizzazione a cui si applica la suddetta direttiva – cioè a tutte le persone, sia del settore pubblico che del settore privato, compresi gli organismi di diritto pubblico (art. 3 della direttiva stessa) – devono essere obbligati dalla legislazione nazionale ad adottare misure efficaci e pratiche destinate a sistemare il luogo di lavoro in funzione dell’handicap, ad esempio sistemando i locali o adattando le attrezzature, i ritmi di lavoro, la ripartizione dei compiti o fornendo mezzi di formazione o di inquadramento. E per stabilire se le misure in questione danno luogo a oneri finanziari sproporzionati, è necessario tener conto in particolare dei costi finanziari o di altro tipo che esse comportano, delle dimensioni e delle risorse finanziarie dell’organizzazione o dell’impresa e della possibilità di ottenere fondi pubblici o altre sovvenzioni.

La Corte ha così confermato l’impianto accusatorio della Commissione europea che aveva avviato una procedura di infrazione sul principale rilievo secondo cui “le garanzie e le agevolazioni previste a favore dei disabili in materia di occupazione dalla normativa italiana non riguardano tutti i disabili, tutti i datori di lavoro e tutti i diversi aspetti del rapporto di lavoro”.

Quasi contemporaneamente all’emanazione dell’indicata sentenza è stato adottato il decreto-legge 28 giugno 2013, n. 76, convertito dalla legge 9 agosto 2013, n. 99, che contiene alcune modifiche della precedente normativa sull’inserimento dei disabili nel mondo del lavoro, nel senso richiesto dalla Commissione UE e dalla CGUE.

Alla suddetta sentenza è stata giustamente attribuita portata storica in quanto in essa si fanno importanti affermazioni in favore del rilancio dell’occupazione delle persone con disabilità, anche psichica, onde farle uscire dalla marginalità.

Ma la peculiarità della decisione sta anche nel fatto che la Corte, dopo aver dichiarato che la direttiva 2000/78/CE non contiene una espressa definizione della nozione di «handicap», ha precisato che tale nozione deve essere ricavata dalla Convenzione dell’ONU sui diritti delle persone con disabilità e deve, quindi, essere riferita alle limitazioni risultante in particolare da menomazioni fisiche, mentali o psichiche durature, le quali, in interazione con barriere di diversa natura, possono ostacolare la piena ed effettiva partecipazione della persona alla vita professionale su base di

uguaglianza con gli altri lavoratori. Inoltre, alla medesima Convenzione si deve fare rinvio per la previsione degli «accomodamenti ragionevoli» volti a garantire alle persone disabili, nelle diverse situazioni, il godimento e l'esercizio di tutti i diritti umani e di tutte le libertà fondamentali su base di uguaglianza con gli altri.

Del resto, se l'inserimento o reinserimento al lavoro delle persone affette da malattie croniche specialmente se psichiche di norma pone problemi di protezione e inclusione sociale, non di rado si riscontrano situazioni di tipo discriminatorio vuoi per l'adozione di metodi di organizzazione del lavoro di fatto penalizzanti perché standardizzati e dunque basati su una rigida concezione della presenza (e idoneità) al lavoro e della relativa produttività, vuoi per i pregiudizi che ancora accompagnano talune malattie croniche vuoi per atteggiamenti dei datori di lavoro o degli altri lavoratori discriminatori in modo più o meno evidente, i quali talvolta, sfociano in forme sistematiche di vessazione (c.d. mobbing) verso persone ritenute poco produttive e che sollevano altresì ineludibili problemi di giustizia sociale, inclusione ed equità.

Situazioni che sono ancora più condannabili ove si pensi che in un numero crescente di casi le malattie croniche si contraggono per fattori di rischio professionale legati alle mansioni lavorative ovvero a patologie maturate negli ambienti di lavoro oppure a causa del lavoro o della mancanza di lavoro.

Ne risulta confermato che la soluzione dei diversi problemi giuridici che possono presentarsi, di volta in volta, in materia di tutela della salute e della sicurezza dei lavoratori presuppone uno sguardo "ampio" che tenga conto non soltanto della disciplina nazionale ed europea, ma anche delle Convenzioni internazionali che il nostro Paese ha ratificato e reso esecutive, ivi compresa normativa antidiscriminazioni, a partire dalle Convenzioni ONU e dalla direttiva 2000/78/CE.

In questa ottica si devono anche considerare due importanti Convenzioni siglate di recente nell'ambito del Consiglio d'Europa e, precisamente,

1) la Convenzione di Istanbul, aperta alla firma l'11 maggio del 2011, sulla prevenzione e la lotta contro la violenza sulle donne e la violenza domestica, ratificata e resa esecutiva in Italia dalla legge 27 giugno 2013, n. 77, che costituisce, al momento, il trattato internazionale di più ampia portata per affrontare questo orribile fenomeno, impegnando gli Stati contraenti ad adottare efficaci misure per contrastare e punire ogni forma di violenza contro le donne (ivi compresa la violenza psicologica e lo stalking) ed ha, fra i suoi obiettivi, anche quello di promuovere l'eliminazione delle discriminazioni per raggiungere una maggiore uguaglianza tra donne e uomini;

2) la Convenzione di Lanzarote per la protezione dei minori contro lo sfruttamento e l'abuso sessuale, anche in ambito lavorativo (ratificata e resa esecutiva con legge 1° ottobre 2012, n. 172).

4. Il seguito della strategia UE per la salute e la sicurezza nei luoghi di lavoro.

A conclusione della strategia comunitaria per la salute e la sicurezza sul luogo di lavoro per il periodo 2002-2006, che ha portato ad una netta diminuzione degli infortuni sul lavoro, la Commissione UE ha promosso la nuova strategia "per la salute e la sicurezza sul luogo di lavoro" per il periodo 2007-2012.

Nella Comunicazione illustrativa della nuova strategia la Commissione, in primo luogo, ha sottolineato che “una buona salute sul luogo di lavoro consente di migliorare tanto la sanità pubblica in generale, quanto la produttività e la competitività delle imprese. Peraltro, i problemi di salute e di sicurezza sul lavoro hanno un costo elevato per i sistemi di protezione sociale. È quindi necessario garantire ai lavoratori condizioni di lavoro gradevoli e contribuire al loro stato generale di benessere”.

Quindi, ha posto l'accento sull'essenzialità del potenziamento della ricerca scientifica al fine di anticipare, individuare e fronteggiare i rischi nuovi in materia di salute e di sicurezza sul luogo di lavoro e puntualizzava che “fra i problemi di salute che rischiano di divenire sempre più importanti e di determinare una definitiva incapacità al lavoro, figura la depressione. È quindi necessario favorire la salute mentale sul luogo di lavoro, ad esempio migliorando la prevenzione della violenza e delle molestie sul lavoro, nonché lottando contro lo stress”.

Inoltre, la Commissione ha specificato che la legislazione europea in materia di salute e sicurezza sul lavoro viene a volte applicata poco o male e che gli Stati membri hanno l'obbligo non soltanto di applicare maggiormente la disciplina UE, ma anche farlo in maniera equivalente rispetto agli altri Stati membri affinché tutti i lavoratori europei risultino tutelati ugualmente.

Nella parte finale della Comunicazione si legge che, onde migliorare le norme sul lavoro nel mondo intero, la UE si adopererà per intensificare la sua cooperazione con i Paesi terzi e con l'OIL e l'Organizzazione mondiale della sanità (OMS), promuovendo, fra l'altro, l'applicazione della strategia globale in materia di sicurezza e di salute sul lavoro adottata dall'OIL nel 2003, la ratifica della Convenzione sul quadro promozionale per la sicurezza e la salute sul lavoro adottata nel 2006, nonché le misure che vietano l'utilizzazione dell'amianto⁷.

La suindicata strategia in materia di salute e sicurezza sul lavoro 2007-2012 è riuscita, in particolare, a contribuire a ridurre del 27,9% nella UE il numero degli incidenti sul lavoro che comportavano un'assenza superiore a tre giorni, determinando una prospettiva comune e un comune quadro per il coordinamento tra gli Stati, che ha portato 27 Stati membri a possedere una strategia nazionale in materia di SSL, adattata al contesto nazionale e ai settori chiave prioritari.

Tuttavia, avendo i risultati della valutazione della strategia 2007-2012 evidenziato la necessità di rivedere gli obiettivi, le priorità e i metodi di lavoro per adattare il quadro delle politiche UE ai cambiamenti nei modelli di lavoro e ai rischi nuovi ed emergenti, il 6 giugno 2014 la Commissione europea, “per meglio proteggere gli oltre 217 milioni di lavoratori della UE da incidenti sul lavoro e malattie professionali”, ha presentato un nuovo quadro strategico in materia di salute e sicurezza sul lavoro 2014–2020, con l'obiettivo di “garantire che la UE continui a svolgere un ruolo guida nella promozione di standard elevati in materia di condizioni di lavoro, sia in Europa che a livello internazionale, in linea con la strategia Europa 2020”.

⁷ Codice di buone pratiche dell'OIL sulla sicurezza e salute nei porti, Ginevra 8-17 dicembre 2003; Convenzione OIL n. 187 (Promozione salute e sicurezza sul lavoro), 15 giugno 2006; Risoluzione dell'OIL del 1° giugno 2006 sull'amianto, nella quale i vertici OIL si sono impegnati ad incoraggiare sempre di più gli Stati membri a ratificare e ad applicare le Convenzioni OIL n. 162 del 1986 e n. 139 del 1974 (per la prevenzione e il controllo dei rischi, rispettivamente, da asbesto e da cancerogeni) – che tuttavia, viene precisato, non devono costituire una giustificazione per continuare ad utilizzare l'amianto – e a promuovere l'eliminazione del futuro impiego di tutte le forme di asbesto e dei materiali che lo contengono, insieme con un'appropriata gestione di quello già in uso.

Secondo le parole dell'allora Commissario europeo per l'Occupazione, gli affari sociali e l'inclusione László Andor: “questo nuovo quadro strategico mira a contribuire al miglioramento della qualità del lavoro e della soddisfazione sul lavoro, aumentando al contempo la competitività e la produttività delle imprese europee, specialmente quelle piccole, e riducendo i costi per i sistemi di sicurezza sociale”.

Nel suddetto quadro strategico sono state individuate tre sfide principali in materia di salute e sicurezza sul luogo di lavoro: 1) migliorare l'attuazione delle norme in materia di salute e sicurezza esistenti, in particolare rafforzando la capacità delle microimprese e delle piccole imprese di mettere in atto misure di prevenzione dei rischi efficaci ed efficienti, fornendo loro un sostegno concreto al fine di aiutarle a soddisfare meglio le norme in materia di salute e sicurezza, attraverso l'assistenza tecnica e gli strumenti pratici offerti dalla Online Interactive Risk Assessment (OiRA - valutazione interattiva online dei rischi), una piattaforma web che fornisce strumenti per la valutazione dei rischi; 2) migliorare la prevenzione delle malattie professionali affrontando i rischi nuovi ed emergenti senza trascurare quelli già esistenti; 3) tenere conto dell'invecchiamento della forza lavoro europea e migliorare la prevenzione delle malattie professionali per affrontare i rischi nuovi e quelli attuali relativi a nano-materiali, tecnologie verdi e biotecnologie.

Nell'elencare tra gli impegni della UE quello del rafforzamento del coordinamento con l'OIL, l'OMS, con l'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (OCSE) e con i partner al fine di contribuire a ridurre il numero di incidenti sul lavoro e di malattie professionali e di migliorare le condizioni di lavoro in tutto il mondo, nel documento si individuano come strumenti da utilizzare per l'attuazione degli obiettivi del quadro strategico i seguenti: il dialogo sociale, la sensibilizzazione, l'applicazione della normativa della UE, sinergie con altri settori strategici (per esempio sanità pubblica e istruzione) e con i fondi della UE, come il Fondo sociale europeo (FSE) e il programma europeo per l'occupazione e l'innovazione sociale (EaSI) sono gli strumenti disponibili per attuare le norme sulla salute e la sicurezza.

Per completezza va precisato che la Strategia Europa 2020, cui espressamente viene collegata quella SSL 2014–2020, è stata varata dalla Commissione UE nel marzo del 2010 “come strategia integrata a lungo termine dell'UE per rilanciare la crescita e l'occupazione e aiutare l'Europa ad uscire dalla crisi”. Finalizzata a promuovere una “crescita intelligente, sostenibile e inclusiva in Europa”, la strategia è stata imperniata sui seguenti cinque obiettivi principali: 1) occupazione; 2) ricerca e sviluppo; 3) clima e energia; 4) istruzione; 5) lotta contro la povertà e l'esclusione sociale.

Con una Comunicazione del 5 marzo 2014 (COM(2014) 130 final), intitolata “Bilancio della strategia Europa 2020 per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva”, la Commissione ha, fra l'altro, rilevato che, al momento del lancio, la strategia Europa 2020 era all'avanguardia nel promuovere un modello di crescita che non si limitasse semplicemente a far crescere il PIL e che, nel corso del tempo, molti organismi si sono fatti promotori di una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva quale fattore essenziale dello sviluppo economico.

Poco dopo è stata lanciata una consultazione pubblica con l'obiettivo di raccogliere contributi e opinioni sui primi quattro anni di attuazione di Europa 2020 e riflettere sul suo ulteriore sviluppo per i gli anni successivi.

Sulla scorta di risultati della consultazione la Commissione si è impegnata a presentare, entro la fine del 2015, proposte per la revisione della strategia Europa 2020, formulate tenendo conto non solo dei risultati della consultazione pubblica ma anche dei contributi ricevuti dal Parlamento europeo, dal Consiglio, dai Parlamenti nazionali, dal Comitato economico e sociale europeo e dal Comitato delle regioni, “in totale coerenza delle eventuali proposte con il lavoro svolto nell’ambito del processo di approfondimento dell’Unione economica e monetaria”.

Comunque, ai fini che qui interessano, è interessante ricordare che tra i principali risultati emersi dalla consultazione vi sono i seguenti: a) Europa 2020 è considerata un quadro generale pertinente per promuovere l’occupazione e la crescita a livello dell’UE e degli Stati membri. I suoi obiettivi e le sue priorità sono validi in vista delle sfide attuali e future; b) i cinque obiettivi principali rappresentano dei catalizzatori chiave per l’occupazione e la crescita e contribuiscono a mantenere il focus sulla strategia; c) sono necessari maggiore responsabilità e coinvolgimento per l’attuazione di Europa 2020 e la realizzazione dei suoi obiettivi.

È stato anche evidenziato che i progressi verso la realizzazione degli obiettivi di Europa 2020 sono stati frenati dalle disparità sempre più forti tra gli Stati membri, e spesso al loro interno. In particolare, benché l’obiettivo fosse quello della convergenza delle economie della UE, invece la crisi ha accentuato il divario tra gli Stati membri più efficienti e quelli meno efficienti e sono anche aumentate le differenze tra le regioni di uno stesso Stato membro e dei vari Stati membri. Così, ad esempio, nel 2013, il divario tra il miglior e il peggior risultato per quanto riguarda il tasso di occupazione delle persone di età compresa tra 20 e 64 anni era di 26,9 punti percentuali e i tassi di occupazione variavano dal 52,9% della Grecia al 79,8% della Svezia, mentre nel 2000 la differenza tra il miglior e il peggior risultato era di 22,7 punti percentuali e i tassi di occupazione variavano dal 55,3% della Bulgaria al 78,0% della Danimarca.

Questi risultati poco soddisfacenti si sono riscontrati specialmente con riguardo all’occupazione, alla ricerca e sviluppo e alla riduzione della povertà, che sono i settori in cui gli effetti della crisi si sono fatti maggiormente sentire e per i quali occorre un impegno maggiore per compiere ulteriori progressi, pur nella consapevolezza che gli obiettivi di Europa 2020 in questi ambiti si traducono in impegni politici, nei quali si riflette il ruolo centrale che i Governi nazionali dovrebbero svolgere ciascuno nel proprio Stato, secondo il principio di sussidiarietà. Tuttavia, nella maggior parte dei settori gli obiettivi nazionali non sono sufficientemente ambiziosi da permettere di realizzare complessivamente la Strategia proposta a livello dell’UE. Inoltre, questi diversi livelli di impegno si riflettono anche nel grado variabile di risposta e ambizione politica all’interno dell’Unione nel suo complesso, condizionata dal prevalere delle considerazioni politiche a breve termine sulle strategie a lungo termine.

5.- La Carta sociale europea e il Comitato Europeo per i Diritti Sociali.

Sempre sul fronte del controllo e degli impegni di tipo politico – ma nell’ambito del sistema del Consiglio d’Europa – va ricordata la Carta Sociale Europea, (CSE), che è stata adottata il 18 ottobre 1961 a Torino, nell’ambito del Consiglio d’Europa, al fine di tutelare i diritti sociali ed economici (di cui la CEDU non si occupa specificamente, essendo volta alla tutela dei diritti civili e politici), che è entrata in vigore (in ambito internazionale) nel 1965 dopo aver raggiunto il numero

di ratifiche mentre l'Italia ha provveduto a ratificare e rendere esecutiva la Carta con legge 3 luglio 1965, n. 929.

Nel 1995 il sistema è stato affinato con il Protocollo addizionale alla Carta, fatto a Strasburgo il 9 novembre 1995 ed entrato in vigore il 1° luglio 1998, il quale, per gli Stati che lo hanno ratificato (tra i quali è compresa l'Italia, vedi legge 28 agosto 1997, n. 298), ha introdotto, come aggiuntivo, un sistema di reclami collettivi per denunciare violazioni della Carta.

Inoltre, il 3 maggio 1996 la Carta è stata riveduta, con l'approvazione della Carta Sociale Europea Riveduta (CSER), al fine di aggiornare e adattare il contenuto materiale della originaria Carta per tener conto in particolare dei fondamentali mutamenti sociali verificatisi dal momento della sua adozione, secondo le indicazioni della Conferenza ministeriale dei diritti dell'uomo, svoltasi a Roma il 5 novembre 1990.

Nel corso di tale Conferenza era stata sottolineata “la necessità, da un lato di preservare il carattere indivisibile di tutti i diritti dell'uomo, a prescindere se civili, politici, economici, sociali o culturali, e d'altro lato fornire un nuovo impulso alla Carta sociale europea”, al fine di rendere più efficace la tutela delle modalità di lavoro, compreso il miglioramento delle condizioni e dell'ambiente lavorativo, nonché la protezione sociale quindi il diritto all'assistenza medica e sociale, il diritto alla sicurezza sociale e il diritto alla pensione per gli anziani.

La Carta riveduta è stata espressamente “destinata a sostituire progressivamente la Carta sociale europea” e si è aggiunto che la tutela più incisiva garantita dalla CSER ai diritti sociali ed economici deve riguardare i diritti garantiti dalla Carta come emendata nonché i diritti garantiti dal Protocollo addizionale alla CES del 1988 e i nuovi diritti aggiunti.

Peraltro – come ha sottolineato anche il Presidente della Corte Dean Spielmann⁸, in occasione della inaugurazione dell'anno giudiziario 2013 della Corte EDU – i Governi di un certo numero di Stati membri del Consiglio d'Europa – muovendo dal presupposto secondo cui assicurare i diritti economici e sociali è un problema nazionale e non regionale o internazionale – non hanno ancora ratificato la CSER, il che si riscontra, ad esempio, per la Danimarca, la Germania, il Lussemburgo, la Polonia ed il Regno Unito. E, d'altra parte, in sede giurisdizionale, alla Carta sociale è riconosciuta un'efficacia più limitata rispetto alla CEDU⁹ sicché, di fatto, resta la originaria impostazione secondo cui gli impegni presi dagli Stati che hanno ratificato la Carta sono soprattutto di tipo politico.

⁸ Si fa presente che, alla scadenza del mandato del lussemburghese Dean Spielman, il 22 settembre 2015 è stato eletto Presidente della Corte di Strasburgo l'italiano Guido Raimondi, che assumerà operativamente l'incarico il 1° novembre prossimo ed è destinato a mantenere la carica fino al 2020.

⁹ Per la Corte costituzionale, vedi, per tutte: sentenze n. 163 del 1983 e n. 86 del 1994, nonché sentenza n. 46 del 2000, ove è stato sottolineato come la CSER, entrata in vigore il 1 settembre 1999, “contiene disposizioni volte a circondare di specifiche garanzie la posizione dei prestatori di lavoro contro i licenziamenti, prevedendo, in particolare (art. 24), l'impegno delle parti contraenti a riconoscere il diritto dei lavoratori a non essere licenziati senza un valido motivo; il diritto dei lavoratori licenziati senza valido motivo "ad un congruo indennizzo o altra adeguata riparazione"; il diritto dei lavoratori stessi a ricorrere davanti ad un organo imparziale”.

Per la Corte di cassazione: Cass. 25 gennaio 2011, n. 1717 e Cass. 28 marzo 2014, n. 7377, nelle quali si precisa che i vincoli derivanti dall'art. 4, comma 1, della CSER in materia di determinazione dello straordinario si riferiscono solo allo straordinario legale e non quello contrattuale, nonché Cass. 14 febbraio 2012, la n. 2133, ove si afferma che: “le disposizioni della Carta non hanno efficacia diretta nell'ordinamento interno degli Stati contraenti, ma si concretano in impegni giuridici di carattere internazionale nei rapporti fra gli Stati medesimi, ai quali, perciò, è demandata l'attuazione dei principi e dei diritti in essa contemplati, con ampia discrezionalità quanto ai modi, ai tempi e ai mezzi”.

Comunque, specialmente grazie ai rapporti periodici sulla situazione degli Stati nei quali si tiene conto della legislazione interna e della prassi applicativa della CSER in ciascuno di essi nonché al sistema dei reclami collettivi, tale tipo di controllo – che fa capo al Comitato Europeo dei Diritti Sociali del Consiglio d'Europa (CEDS) – soprattutto negli ultimi anni è divenuto molto incisivo perché basato non solo sull'analisi delle legislazioni, ma anche sull'esame delle politiche economiche e sociali, nonché delle prassi attuative poste in essere dagli Stati per realizzare i diritti sociali coinvolti ed anche perché, a volte, viene, di fatto, collegato a quello effettuato, in ambito UE, dalla Commissione ai fini delle procedure di infrazione.

Ne consegue che, pur non essendo quello, del CEDS un controllo cui in ambito giurisdizionale, è riconosciuta pari efficacia rispetto a quello della Corte EDU, tuttavia esso viene a porsi, anche sul piano giudiziario, ad un livello di attenzione particolare, considerato il progressivo aumento delle violazioni dei diritti socio-economici.

Inoltre, va considerato che pure il CEDS – al pari di quanto fa la Corte di Strasburgo, con riguardo alla CEDU e ai suoi Protocolli, anche in connessione con le Convenzioni OIL e con la Carta sociale europea – nell'interpretazione delle norme della CSER usa un criterio “dinamico”, principalmente al fine di ampliare gli ambiti di applicazione della tutela prevista dalla Carta.

In diverse occasioni il Comitato si è trovato ad esaminare la situazione italiana.

In particolare, nel corposo report pubblicato a gennaio 2014 sulle violazioni della CSER da parte degli Stati membri del Consiglio d'Europa nel periodo compreso tra il primo gennaio 2008 e il 31 dicembre 2011, con riguardo alla sicurezza sul lavoro, il CEDS ha ritenuto la condizione dei luoghi di lavoro in Italia non conforme alle prescrizioni dell'articolo 3, § 1 (diritto a condizioni di lavoro sane e sicure), della Carta in conseguenza della mancanza di una politica della sicurezza e salute sul lavoro adeguata e di un adeguato sistema di organizzazione della prevenzione dei rischi sul lavoro.

Il Comitato ha affermato che la legislazione nazionale in materia di sicurezza sul lavoro prevede un sistema amministrativo unificato per consentire la formulazione di una strategia in materia di salute e sicurezza sul lavoro, ma tale politica non risulta essere stata adottata nel periodo di riferimento. Pertanto si è chiesto fornire nella successiva relazione informazioni sui contenuti e l'obiettivo di questa politica, in particolare dimostrandone la coerenza con la strategia 2007-2012 dell'UE in materia di salute e sicurezza sul lavoro, nonché la finalizzazione a promuovere e preservare una cultura della prevenzione.

Il Comitato, infine, ha espresso il desiderio di essere informato sul destino della procedura di infrazione all'epoca in corso in ambito UE, a causa del dedotto mancato esatto recepimento della direttiva 89/391/CEE del Consiglio, del 12 giugno 1989, concernente l'attuazione di misure volte a promuovere il miglioramento della sicurezza e della salute dei lavoratori durante il lavoro (procedura d'infrazione n. 2010/4227 del 21 novembre 2012).

La suddetta procedura avviata dalla Commissione UE ha avuto buon esito, perché con l'art. 13 della legge 30 ottobre 2014, n. 161 il nostro Stato ha provveduto a modificare gli artt. 28 e 29 del d.lgs. 9 aprile 2008, n. 81 (Attuazione dell'articolo 1 della legge 3 agosto 2007, n. 123, in materia di tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro), nel senso richiesto dalla Commissione

stessa e cioè prescrivendo la comunicazione al rappresentante dei lavoratori per la sicurezza della documentazione sulla valutazione dei rischi anche nelle ipotesi di costituzione di nuova impresa e di rielaborazione dell'originaria documentazione.

Ma tale vicenda, a parte il suo esito positivo, è molto significativa, in quanto dimostra come possa esservi un raccordo tra il sistema del Consiglio d'Europa e il sistema UE non solo al livello giurisdizionale (cioè nella giurisprudenza delle due Corti di Strasburgo e Lussemburgo), ma anche al livello politico, in particolare tra i diversi Comitati che fanno capo al Consiglio d'Europa e la Commissione UE.

In molte occasioni il CEDS ha avuto modo di esaminare la situazione del nostro Paese anche in sede di decisione sui reclami collettivi, alcune delle quali riguardanti la sicurezza sul lavoro e relative a fattispecie in cui possono nascondersi situazioni di stress lavoro-correlato.

Tra queste si possono ricordare:

1) la procedura n. 91/2013 avviata con denuncia della CGIL c. Italia, registrata il 17 gennaio 2013 (che non ha ancora superato la fase dell'ammissibilità), con la quale, in sintesi, il sindacato ricorrente sostiene che, in Italia, a causa dell'elevato numero di medici obiettori di coscienza non soltanto si determinano effetti negativi nei confronti delle donne che vogliono ricorrere all'aborto ma il personale medico e paramedico non obiettore finisce con il ritrovarsi a dover sostenere tutto il carico di lavoro necessario a garantire l'accesso all'interruzione di gravidanza ed anche a rappresentare una minoranza esposta al rischio di subire discriminazioni sui luoghi di lavoro determinate, paradossalmente, dalla disponibilità ad adempiere gli obblighi previsti dalla legge n. 194 del 1978;

2) la procedura n. 102/2013, introdotta dalla Associazione nazionale dei giudici di pace italiani, con il quale si lamentano il mancato riconoscimento del diritto alla sicurezza sociale, l'assenza di protezione previdenziale certa per i giudici onorari nonché l'assenza di assistenza in caso di malattia, infortuni e maternità e di retribuzione per le ferie. Tale reclamo collettivo è stato depositato il 2 agosto 2013 e registrato e diffuso il 22 ottobre 2013. Per i ricorrenti, l'Italia avrebbe violato l'articolo 12, par. 4, lett. b, della CSER, in base al quale gli Stati sono tenuti ad assicurare "l'erogazione, il mantenimento ed il ripristino dei diritti alla sicurezza sociale con mezzi quali la totalizzazione dei periodi di contribuzione o di lavoro compiuti secondo la legislazione di ciascuna delle Parti". Il reclamo ha superato il filtro di ricevibilità il 2 dicembre 2014 ed è quindi passato all'esame del Comitato europeo dei diritti sociali che dovrà accertare, sentito il Governo italiano, se vi è stata effettiva violazione della Carta sociale;

3) la procedura n. 105/2014, introdotta dalla Associazione sindacale "La Voce dei Giusti" con denuncia registrata il 22 aprile 2014, nella quale si sostiene che al personale docente in una determinata categoria (categoria III delle graduatorie a esaurimento) sarebbe impedito di intraprendere o proseguire gli studi specialistici occorrenti per accedere alla categoria degli insegnanti di sostegno in considerazione delle loro condizioni di lavoro, caratterizzate da un carico di lavoro in continua crescita, con violazione degli artt. 10 (diritto alla formazione professionale) della CSER, da leggere da solo o in combinazione con la clausola di non discriminazione di cui all'art E. Il reclamo è stato dichiarato ammissibile il 17 marzo 2015;

4) la procedura n. 113/2014, introdotta dalla UIL Scuola-Sicilia con denuncia protocollata il 14 novembre 2014, nella quale si deduce violazione degli artt. 12 (il diritto alla sicurezza sociale), 25 (il diritto dei lavoratori alla tutela dei loro crediti in caso di insolvenza del datore di lavoro) della Carta, in combinazione con la clausola di non discriminazione di cui all'art. E. della CSER, per il fatto che la normativa italiana in materia di protezione sociale – e, in particolare, il decreto interministeriale 1 agosto 2014, n. 83473 – esclude, in Sicilia, i dipendenti del settore della formazione dal sistema della Cassa Integrazione Guadagni in deroga, ivi prevista. Il 9 settembre 2015 il CSER ha dichiarato il reclamo ammissibile ed ha stabilito la necessità di adottare misure immediate.

6.- La normativa nazionale nell'interpretazione delle giurisprudenza di legittimità.

La norma di base del sistema di prevenzione italiano è l'art. 2087 cod. civ., la cui duttilità ha consentito, per lungo tempo, di ovviare alla mancanza di una regolazione specifica in materia di rischi psico-sociali e di garantire una protezione contenutisticamente avanzata già prima dell'emanazione del d.lgs. 19 settembre 1994, n. 626 (Attuazione delle direttive 89/391/CEE, 89/654/CEE, 89/655/CEE, 89/656/CEE, 90/269/CEE, 90/270/CEE, 90/394/CEE, 90/679/CEE, 93/88/CEE, 95/63/CE, 97/42/CE, 98/24/CE, 99/38/CE, 99/92/CE, 2001/45/CE, 2003/10/CE, 2003/18/CE e 2004/40/CE riguardanti il miglioramento della sicurezza e della salute dei lavoratori durante il lavoro), peraltro abrogato dal d.lgs. 9 aprile 2008, n. 81 (Attuazione dell'articolo 1 della legge 3 agosto 2007, n. 123, in materia di tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro)¹⁰.

Grazie alla combinazione del suddetto 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 di cui 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.

Tale tutela è stata rafforzata – acquisendo una dimensione collettiva, che si aggiunge a quella individuale (vedi: Cass. 9 ottobre 1997, n. 9808) – grazie all'attribuzione alle rappresentanze sindacali aziendali (artt. 9 e 19 della legge n. 300 del 1970) del “diritto di controllare l'applicazione delle norme per la prevenzione degli infortuni e delle malattie professionali e di promuovere la ricerca, l'elaborazione e l'attuazione di tutte le misure idonee a tutelare la loro salute e la loro integrità fisica”. Tale tipo di controllo è divenuto ancora più incisivo con la istituzione (originariamente da parte dell'art. 18 del d.lgs. n. 626 del 1994) del rappresentante per la sicurezza in azienda, oggi rappresentante dei lavoratori per la sicurezza (RLS), ai sensi dell'art. 47 del d.lgs. n. 81 del 2008.

Grazie al carattere di “norma di chiusura” del sistema antinfortunistico pacificamente riconosciuta all'art. 2087 cod. civ. nonché all'ammissibilità della interpretazione estensiva della predetta norma alla stregua sia del rilievo costituzionale del diritto alla salute (art. 32 Cost.), sia dei principi di correttezza e buona fede (artt. 1175 e 1375 cod. civ.) ai quali deve ispirarsi anche lo svolgimento del rapporto di lavoro, la giurisprudenza di legittimità ha inteso il suddetto obbligo datoriale nel senso di includere anche l'obbligo della adozione di ogni misura “atipica” diretta alla

¹⁰ Per questa parte vedi, per tutti: F. BASENGHI, *La normativa di tutela e promozione del benessere sul lavoro*, 12 novembre 2010 in www.fmb.unimore.it

tutela della salute e sicurezza dei lavoratori, come, ad esempio, le misure di sicurezza da adottare in concreto nella organizzazione tecnico-operativa del lavoro allo scopo di prevenire ogni possibile evento dannoso, ivi comprese le aggressioni conseguenti all'attività criminosa di terzi (vedi, fra le tante: Cass. 22 marzo 2002, n. 4129).

Questo implica anche l'obbligo del datore di lavoro di astenersi da iniziative, scelte o comportamenti che possano ledere già di per sé la personalità morale del lavoratore, come l'adozione di condizioni di lavoro stressogene o non rispettose dei principi ergonomici, oltre ovviamente a comportamenti più gravi come mobbing, straining, burn out, molestie, stalking e così via, alcuni anche di possibile rilevanza penale.

E, sempre nella medesima ottica, in via giurisprudenziale la suddetta disposizione codicistica è stata ritenuta applicabile pure all'ipotesi delle molestie sessuali, sia se commesse dal datore di lavoro sia se poste in essere da colleghi di lavoro della vittima.

Fra le situazioni potenzialmente dannose e non normativamente tipizzate cui si applica l'obbligo del datore di lavoro (sancito dall'art. 2087 cod. civ.) di adottare le misure necessarie a tutelare l'integrità psico-fisica e la personalità morale del lavoratore, per garantirne la salute, la dignità e i diritti fondamentali, di cui agli artt. 2, 3 e 32 Cost. la giurisprudenza di legittimità fa rientrare anche il mobbing.

Ai fini giuridici, secondo quanto affermato dalla Corte costituzionale e recepito dalla giurisprudenza della Corte di cassazione, con tale espressione (mutuata da una branca dell'etologia) si designa un complesso fenomeno consistente in una serie di atti o comportamenti vessatori, protratti nel tempo, posti in essere nei confronti di un lavoratore da parte dei componenti del gruppo di lavoro in cui è inserito o dal suo capo, caratterizzati da un intento di persecuzione ed emarginazione finalizzato all'obiettivo primario di escludere la vittima dal gruppo (vedi per tutte: Corte cost. sentenza n. 359 del 2003 e Cass. 5 novembre 2012, n. 18927).

Ne consegue che, per la configurabilità del "mobbing lavorativo", devono ricorrere molteplici elementi: a) una serie di comportamenti di carattere persecutorio – illeciti o anche leciti se considerati singolarmente – che, con intento vessatorio, siano stati posti in essere contro la vittima in modo miratamente sistematico e prolungato nel tempo, direttamente da parte del datore di lavoro o di un suo preposto o anche da parte di altri dipendenti, sottoposti al potere direttivo dei primi; b) l'evento lesivo della salute, della personalità o della dignità del dipendente; c) il nesso eziologico tra la descritte condotte e il pregiudizio subito dalla vittima nella propria integrità psico-fisica e/o nella propria dignità; d) il suindicato elemento soggettivo, cioè l'intento persecutorio unificante di tutti i comportamenti lesivi (vedi: Cass. 5 novembre 2012, n. 18927 cit.; Cass. 21 maggio 2011 n. 12048; Cass. 26 marzo 2010 n. 7382).

La stessa giurisprudenza precisa che dalla suddetta definizione del mobbing lavorativo si desume che se anche le diverse condotte denunciate dal lavoratore non si ricompongano in un unicum e non risultano, pertanto, complessivamente e cumulativamente idonee a destabilizzare l'equilibrio psico-fisico del lavoratore o a mortificare la sua dignità, ciò non esclude che tali condotte o alcune di esse, ancorché finalisticamente non accumulate, possano risultare, se esaminate separatamente e distintamente, lesive dei fondamentali diritti del lavoratore, costituzionalmente tutelati, di cui si è detto (arg. ex Cass. sez. VI pen. 8 marzo 2006 n. 31413).

In simile evenienza, l'accertamento di tale lesione non può considerarsi impedito dall'eventuale originaria prospettazione della domanda giudiziale in termini di danno da mobbing, in quanto si tratta piuttosto di una operazione di esatta qualificazione giuridica dell'azione che il giudice è tenuto ad effettuare, interpretando il titolo su cui si fonda la controversia ed anche applicando norme di legge diverse da quelle invocate dalle parti interessate, purché lasciando inalterati sia il *petitum* che la *causa petendi* e non attribuendo un bene diverso da quello domandato o introducendo nel tema controverso nuovi elementi di fatto (Cass. 23 marzo 2005, n. 6326; Cass. 1° settembre 2004, n. 17610; Cass. 12 aprile 2006, n. 8519).

A ciò si aggiunge che – poiché, in base al “diritto vivente”, nell'interpretazione delle norme il canone preferenziale dell'interpretazione conforme a Costituzione è rinforzato dal concorrente canone dell'interpretazione non contrastante con la normativa comunitaria e con la CEDU – al fine della corretta individuazione della potenzialità lesiva (nei detti termini) delle indicate condotte, si deve tenere conto anche degli esiti del lungo processo evolutivo che si è avuto in ambito comunitario, sulla scorta della giurisprudenza della Corte di giustizia, in materia di diritto antidiscriminatorio e antivessatorio, in genere e in particolare nei rapporti di lavoro, che ha portato – a partire dalla introduzione dell'art. 13 nel Trattato CE (Trattato di Amsterdam del 1997) divenuto poi art. 19 TFUE in materia di azioni positive e art. 141 TCE, ora art. 157 TFUE in materia di non discriminazione, che si limitavano a prevedere dei divieti strettamente funzionali ai differenti settori di competenza e di intervento dell'originaria CE – all'affermazione di un generale principio di uguaglianza analogo a quello previsto da molte delle Costituzioni degli Stati membri, declinato nei due diversi aspetti della parità di trattamento e della non discriminazione, con un ulteriore rafforzamento, al livello di normativa primaria, per effetto dell'adozione della Carta di Nizza, ora Carta dei diritti fondamentali della UE, i cui artt. 20, 21 e 23 riconoscono rispettivamente in linea generale l'uguaglianza davanti alla legge, il principio non discriminazione e il principio di parità tra uomini e donne e la necessità di adottare azioni positive.

Tale processo, poi proseguito in sede comunitaria e nazionale, ha portato, nel corso del tempo e principalmente per effetto del recepimento di direttive comunitarie, alla conseguenza che anche nel nostro ordinamento condotte potenzialmente lesive dei diritti fondamentali di cui si tratta abbiano ricevuto una specifica tipizzazione, come discriminatorie (in modo diretto o indiretto).

I contorni di questa complessa normativa sono divenuti più netti soprattutto a partire dall'entrata in vigore dei d.lgs. n. 215 e n. 216 del 2003, nei quali sono stati specificamente individuati alcuni fattori di discriminazione (orientamento sessuale, religione, convinzioni personali, handicap, età, razza, origine etnica) e, per l'onere della prova, si è stabilito che, quando la vittima fornisce elementi di fatto desunti anche da dati di carattere statistico, idonei a fondare, in termini precisi e concordanti, la presunzione dell'esistenza di atti, patti o comportamenti discriminatori per una delle ragioni prese in considerazione, spetta al convenuto l'onere della prova sull'insussistenza della discriminazione, cioè principalmente della insussistenza dell'elemento psicologico (riproducendo così la analoga disposizione contenuta nella legge 10 aprile 1991, n. 125, in materia di discriminazioni di genere).

In ordinamenti come il nostro, che già prevedono a livello costituzionale norme di tutela dei diritti fondamentali del lavoratore, il suindicato elenco di fattori discriminatori e/o vessatori non è da considerare tassativo (ed è anzi destinato ad acquisire particolare rilevanza ai fini

dell'applicazione della speciale forma di tutela prevista dalla legge n. 92 del 2012 in caso di licenziamento discriminatorio) così come, per quel che riguarda l'onere della prova, anche prima dell'entrata in vigore dei citati d.lgs. n. 215 e n. 216 del 2003, nel nostro ordinamento processuale era già previsto che, nel rito del lavoro, il principio dispositivo deve essere temperato con quello della ricerca della verità materiale, con l'utilizzazione da parte del giudice anche di poteri officiosi oltre che della prova per presunzioni, alla quale va attribuito precipuo rilievo, secondo la giurisprudenza della Corte di cassazione.

Infatti, la prova presuntiva (o indiziaria) – che esige che il Giudice prenda in esame tutti i fatti noti emersi nel corso dell'istruzione, valutandoli tutti insieme e gli uni per mezzo degli altri e quindi esclude che il Giudice, avendo a disposizione una pluralità di indizi, li prenda in esame e li valuti singolarmente, per poi giungere alla conclusione che nessuno di essi assurga a dignità di prova (Cass. 9 marzo 2012, n. 3703) – consente attraverso la complessiva valutazione di precisi elementi dedotti (caratteristiche, gravità, frustrazione personale e/o professionale, altre circostanze del caso concreto) di poter risalire coerentemente, con un prudente apprezzamento, al fatto ignoto, ossia all'esistenza del danno, facendo ricorso, ai sensi dell'art. 115 cod. proc. civ., a quelle nozioni generali derivanti dall'esperienza, delle quali ci si serve nel ragionamento presuntivo e nella valutazione delle prove (vedi per tutte: Cass. 5 novembre 2012, n. 18927 cit.).

Ciò, del resto, è conforme al consolidato orientamento della giurisprudenza di legittimità in materia di prova del danno da demansionamento (Cass. SU 22 febbraio 2010, n. 4063; Cass. SU 24 marzo 2006, n. 6572 del 2006; Cass. 19 dicembre 2008, n. 29832; Cass. 26 novembre 2008, n. 28274), oltre che trovare riscontro nella giurisprudenza amministrativa in materia di mobbing (Cons. Stato 21 aprile 2010, n. 2272).

Nella stessa ottica si è giunti alla sussunzione in ambito giuridico anche dello straining, che consiste in una forma attenuata di mobbing nella quale non si riscontra il carattere della continuità delle azioni vessatorie, come può accadere, ad esempio, in caso di demansionamento, dequalificazione, isolamento o privazione degli strumenti di lavoro.

In tutte queste ipotesi: se la condotta nociva si realizza con una azione unica ed isolata si è in presenza dello straining e non del mobbing, ma comunque si tratta ugualmente di un comportamento che può produrre una situazione stressante, la quale a sua volta può anche causare gravi disturbi psicosomatici. Pertanto, pur mancando il requisito della continuità nel tempo della condotta, essa può essere sanzionata in sede civile sempre in applicazione dell'art. 2087 cod. civ. ma può anche dare luogo a fattispecie di reato, se ne ricorrono i presupposti (vedi, per tutte: Cass., VI Sezione penale, 28 marzo - 3 luglio 2013, n. 28603).

Sempre in via interpretativa l'obbligo di sicurezza del datore di lavoro appaltatore è stato esteso anche all'ipotesi di interferenza tra più imprese nel luogo di lavoro del committente, stabilendosi che, in tema di tutela antinfortunistica nelle esternalizzazioni delle fasi del processo produttivo, ove lavoratori dipendenti da più imprese siano presenti sul medesimo teatro lavorativo, i cui rischi interferiscano con l'opera o con il risultato dell'opera di altri soggetti (lavoratori dipendenti o autonomi), tali rischi concorrono a configurare l'ambiente di lavoro ai sensi degli artt. 4 e 5 del d.P.R. n. 547 del 1955, sicché ciascun datore di lavoro è obbligato, ex art. 2087 cod. civ., ad informarsi sui rischi derivanti dall'opera o dal risultato dell'opera degli altri attori sul medesimo

teatro lavorativo e a dare le conseguenti informazioni ed istruzioni ai propri dipendenti, atteso che tale obbligo – non derogabile in virtù della notorietà dell'impresa presso la quale vengono inviati i dipendenti medesimi – si pone in sintonia con la normativa vigente in tema di organizzazione del lavoro delle odierne realtà produttive complesse, di cui al d.P.R. cit. n. 547 del 1955 e all'art. 7 del d.lgs. n. 626 del 1994 (Cass. 7 gennaio 2009, n. 45).

Come si è detto, sulla base dell'anzidetta interpretazione estensiva dell'art. 2087 cod. civ., anche allo stress correlato al lavoro è stata garantita tutela sul piano degli effetti, molto prima dell'emanazione del d.lgs. n. 81 del 2008.

In particolare, in più occasioni, la Corte di cassazione ha affermato che un danno alla salute del lavoratore può essere messo in relazione all'eccessivo impegno lavorativo e alla non efficiente organizzazione del lavoro (risultante, ad esempio, dal sottodimensionamento dell'organico o dalla distribuzione irrazionale dei carichi di lavoro), peraltro, il nesso di causalità fra l'attività lavorativa e l'evento, in assenza di un rischio specifico non può essere oggetto di presunzioni di carattere astratto ed ipotetico, ma esige per il suo riconoscimento una dimostrazione (a carico del lavoratore), quanto meno in termini di probabilità, ancorata a concrete e specifiche situazioni di fatto, con riferimento alle mansioni svolte, alle condizioni di lavoro e alla durata e alla intensità dell'esposizione a rischio, una volta che il lavoratore abbia provato le predette circostanze, grava sul datore di lavoro l'onere di provare di aver fatto tutto il possibile per evitare il danno, ovvero di aver adottato tutte le cautele necessarie per impedire il verificarsi del danno medesimo (Cass. 18 febbraio 1994, n. 1573; Cass. 14 febbraio 1997, n. 8267; Cass. 5 febbraio 2000, n. 1307; 24 luglio 2004, n. 13928; Cass. 7 marzo 2006, n. 4840).

Comunque, in linea generale, allo sforzo fisico la giurisprudenza di legittimità ha equiparato da tempo gli stress emotivi e ambientali, affermandone l'idoneità a costituire la causa violenta che determina la lesione con azione rapida e intensa ed aggiungendo che la predisposizione morbosa del lavoratore non esclude il nesso causale tra lo stress emotivo e ambientale e l'evento infortunistico, in relazione anche al principio della equivalenza causale di cui all'art. 41 cod. pen., il quale trova applicazione nella materia degli infortuni sul lavoro e delle malattie professionali, dovendosi riconoscere un ruolo di concausa anche ad una minima accelerazione di una pregressa malattia.

Inoltre, in caso di sussistenza di fattori patologici preesistenti non aventi origine professionale va applicato l'art. 79 del d.P.R. n. 1124 del 1965, secondo cui il grado di riduzione permanente dell'attitudine al lavoro causata da infortunio, quando risulti aggravata da inabilità preesistenti derivanti da fatti estranei al lavoro, deve essere rapportata non alla normale attitudine al lavoro ma a quella ridotta per effetto delle preesistenti inabilità, e deve essere calcolata secondo la cosiddetta formula Gabrielli – espressa da una frazione avente come denominatore la ridotta attitudine preesistente e come numeratore la differenza tra quest'ultima (minuendo) ed il grado di attitudine al lavoro residuo dopo l'infortunio (sottraendo) – senza che abbia rilievo la circostanza che l'inabilità preesistente e quella da infortunio incidano sullo stesso apparato anatomico-funzionale (vedi, per tutte: Cass. 30 luglio 2003, n. 11703; Cass. 11 maggio 2001, n.6573; Cass. 2 dicembre 1999, n. 13453; Cass. 21 gennaio 1999, n. 534; Cass. 24 febbraio 2010, n. 4512; Cass. 2 febbraio 2012, n. 1890 Cass. 21 agosto 1982, n. 4696).

In applicazione di tali principi, ad esempio:

a) Cass. 23 dicembre 2003, n. 19682 ha confermato la sentenza impugnata, che aveva ritenuto sussistente l'occasione di lavoro in relazione al decesso del responsabile di uno stabilimento, già affetto da patologia cardiaca, avvenuto a causa di un infarto determinato da stress emotivo, conseguente all'attivazione dell'allarme antincendio dello stabilimento e alla necessità di un suo intervento, e da stress ambientale, riconducibile alla rigida temperatura esistente all'esterno;

b) Cass. 15 gennaio 2014, n. 689 ha cassato con rinvio la sentenza impugnata che, pur avendo accertato la reale sussistenza di fattori patologici preesistenti, non aveva adeguatamente calcolato (secondo la formula Gabrielli) il grado di riduzione permanente dell'attitudine al lavoro subita dal ricorrente per effetto di un infarto del miocardio acuto contratto ad appena quaranta anni di età durante un periodo nel quale è stato accertato che la progressione del superlavoro del dipendente aveva raggiunto, nei giorni più prossimi all'evento morboso, un'intensità tale "da agire dall'esterno come fattore scatenante" della anzidetta patologia.

La giurisprudenza ha pure affermato la risarcibilità di una malattia neurologica contratta dal lavoratore per lo svolgimento di lavoro in turni di lavoro notturno (Cass. 5 maggio 2005, n. 9353), di un infortunio occorso a causa del superamento dell'orario lavoro (Cass. 23 maggio 2003, n. 8230), di lesioni derivanti da un incidente stradale occorso al lavoratore in trasferta, causalmente ricondotte al sotto-dimensionamento di organico e alla conseguente intensificazione dei ritmi di lavoro; di sindromi correlate a situazioni di forzata inattività (Cass. 29 gennaio 2001, n. 1205).

Ma l'art. 2087 cod. civ. – norma di straordinaria portata e di grandissima attualità – non è la sola reperibile nel nostro sistema di diritto interno, prima dell'emanazione del d.lgs. n. 81 del 2008, per tutelare le situazioni di stress collegato al lavoro e per rendere più efficace la tutela della salute sul lavoro, in generale. Al riguardo, anzi, può dirsi che soprattutto a partire dagli anni novanta si è riscontrata una accelerazione nel processo di regolazione di queste materie, specialmente per effetto delle norme di attuazione di direttive comunitarie (come il d.lgs. n. 626 del 1994 nonché i d.lgs. n. 215 e n. 215 del 2003 e il d.lgs. n. 145 del 2005 in materia di diritto antidiscriminatorio, con il riconoscimento anche di un regime probatorio più favorevole dell'ordinario).

Dunque anche prima del d.lgs. n. 81 del 2008 (TU per la sicurezza sul lavoro) l'ordinamento italiano, anche grazie all'interpretazione giurisprudenziale, era ben attrezzato per far fronte alle patologie psico-sociali, ma questo non esclude che, con tale decreto e con le sue modifiche e integrazioni, sia stato fatto un notevole salto di qualità.

In particolare può dirsi che se il d.lgs. n. 626 del 1994 ha messo in evidenza che la sola predisposizione normativa non avrebbe potuto prevenire e contenere i rischi derivanti dai processi lavorativi essendo necessaria un'azione culturale, rivolta ai lavoratori, ai datori di lavoro e ai sanitari, sull'esigenza di modificare i comportamenti e adottare atteggiamenti orientati alla sicurezza, il Testo Unico per la sicurezza sul lavoro di cui al d.lgs. n. 81 del 2008, accentuando la suindicata impostazione di tipo preventivo e culturale, ha – per quanto qui interessa – posto la gestione del rischio da stress lavoro-correlato tra gli obblighi dei datori di lavoro, allineando i rischi psicosociali a quelli, tradizionali, fisico-chimico-biologici.

Ciò è avvenuto, a partire dal recepimento – nell'art. 2, comma 1, lettera o) – della 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".

Di riflesso, l'art. 15 del TU – nel novellare il precedente art. 3 del d.lgs. n. 626 del 1994 – ha introdotto tra le misure generali di tutela, la “programmazione della prevenzione” avuto riguardo anche all’”influenza dei fattori dell’ambiente e dell’organizzazione del lavoro” (lett. b) e il “rispetto dei principi ergonomici nell’organizzazione del lavoro ... e nella definizione dei metodi di lavoro e produzione, in particolare al fine di ridurre gli effetti sulla salute del lavoro monotono e di quello ripetitivo” (lett. d).

Il collegamento tra organizzazione del lavoro e salute psico-fisica del lavoratore, nel decreto, si traduce nell’introduzione di un modello di valutazione dei rischi basato su un’analisi globale e “a matrice”, che implica l’esame delle tipicità dei soggetti coinvolti – le differenze di genere, la provenienza da altri Paesi, l’età, le tipologie contrattuali e le possibili influenze dello stress lavoro-correlato – secondo un approccio di tipo oggettivo. Lo stesso art. 18 del TU impone al datore di lavoro e al dirigente di tener conto nell’affidamento dei compiti ai lavoratori “delle capacità e delle condizioni degli stessi in rapporto alla loro salute e sicurezza”. E la sua violazione è presidiata da sanzioni penali.

Ancora (e soprattutto) l’art. 28 del TU ha disposto che la valutazione dei rischi “deve riguardare tutti i rischi per la sicurezza e la salute dei lavoratori, ivi compresi quelli riguardanti gruppi di lavoratori esposti a rischi particolari, tra cui anche quelli collegati allo stress lavoro-correlato, secondo i contenuti dell’Accordo europeo dell’8 ottobre 2004”, Accordo recepito pedissequamente dal nostro Paese mediante l’Intesa interconfederale del 9 giugno 2008, come si è detto.

La valutazione del rischio stress lavoro-correlato – da effettuare secondo le linee guida elaborate dalla Commissione consultiva permanente per la salute e sicurezza sul lavoro ex art. 6, comma 8, m-quater dello stesso d.lgs. n. 81 del 2008, come modificato dal d.lgs. 3 agosto 2009, n. 106 – implica l’analisi di fattori quali l’organizzazione e i processi di lavoro, le condizioni e l’ambiente di lavoro, la comunicazione e i fattori soggettivi. Pertanto, devono formare oggetto di analisi fattori di rischio legati al contesto lavorativo – quali cultura organizzativa, ruolo nell’organizzazione, sviluppo di carriera, autonomia decisionale, relazioni interpersonali sul lavoro, interfaccia famiglia/lavoro – nonché al contenuto del lavoro, quali l’ambiente di lavoro e le attrezzature, la pianificazione dei compiti, carico/ritmi di lavoro, orario di lavoro.

Peraltro, anche con riguardo alla nuova disciplina, la giurisprudenza della Corte di cassazione è molto abbondante e, in essa, fra l’altro si afferma che:

a) il ristoro del danno non patrimoniale determinato dal comportamento vessatorio altrui può essere accordato purché sia allegata e provata la concreta lesione in termini di violazione dell’integrità psicofisica ovvero di nocimento delle generali condizioni di vita personali e sociali, non essendo sufficiente a tal fine il generico riferimento allo stress conseguente alla suddetta condotta, visto che esso si risolve nell’affermazione di un danno in re ipsa (Cass. 1 dicembre 2011, n. 25691);

b) in linea generale il danno da stress, o usura psicofisica, si iscrive nella categoria unitaria del danno non patrimoniale causato da inadempimento contrattuale e la sua risarcibilità presuppone la sussistenza di un pregiudizio concreto sofferto dal titolare dell’interesse leso, sul quale grava

l'onere della relativa allegazione e prova, anche attraverso presunzioni semplici (Cass. 10 febbraio 2014, n. 2886);

c) tuttavia, la prestazione lavorativa, svolta in violazione della disciplina dei riposi giornalieri e settimanali (nella specie, la guida di autobus senza fruire di un riposo minimo di 11 ore giornaliere e un riposo settimanale di 45 ore consecutive) protrattasi per diversi anni, cagiona al lavoratore un danno da usura psico-fisica, di natura non patrimoniale distinto da quello biologico, la cui sussistenza è presunta nell'*an*, in quanto rappresenta una lesione del diritto garantito dall'art. 36 Cost., mentre, ai fini della determinazione del quantum, occorre tenere conto della gravosità della prestazione e delle indicazioni della disciplina collettiva intesa a regolare il risarcimento de quo, da non confondere con la maggiorazione contrattualmente prevista per la coincidenza di giornate di festività con la giornata di riposo settimanale (Cass. 14 luglio 2015, n. 14710).

7.- Il benessere organizzativo nel lavoro pubblico nazionale.

Nel descritto quadro la prevenzione delle lesioni della salute psico-fisica del lavoratore derivanti da stress lavoro-correlato è stata sempre di più messa in collegamento con la problematica del "benessere organizzativo" nel lavoro.

E un ulteriore pregio di tale evoluzione è stato quello di aver comportato l'estensione di tale approccio anche al lavoro pubblico, settore nel quale, nel corso del tempo, il tema del benessere organizzativo è divenuto un tema particolarmente trattandosi di un ambito tradizionalmente caratterizzato da scarsa mobilità interna, fortissime spinte egualitarie, rigidità gestionali, spesso anche con contatto diretto con l'utenza, con conseguente frequente emergere di situazioni di disagio, costrittività o vere e proprie patologie psico-sociali.

Non va, del resto, dimenticato che, fin dalla Comunicazione del 5 febbraio 2004 della Commissione UE (dianzi illustrata) si poneva l'accento sul fatto, pur essendo presenti i rischi contemplati nella direttiva quadro 89/391 e nelle sue prime cinque direttive particolari 89/654, 89/655, 89/656, 90/269 e 90/270 sia nel settore privato sia nel settore pubblico, tuttavia in quest'ultimo settore si rifletteva maggiormente la mancanza della cultura della sicurezza, propria della maggior parte degli Stati membri, con conseguente insufficienza di un grado di consapevolezza e di motivazione da parte dei lavoratori e dei loro dirigenti a favorire il miglioramento delle condizioni di sicurezza e salute.

Non a caso, poco dopo tale Comunicazione, è stata emanata la direttiva dell'allora esistente Dipartimento della Funzione Pubblica del 24 marzo 2004, che ha invitato le Amministrazioni ad attivarsi, oltre che per raggiungere obiettivi di efficacia e di produttività, anche per realizzare e mantenere il benessere fisico e psicologico delle persone, attraverso la costruzione di ambienti e relazioni di lavoro che contribuiscano al miglioramento della qualità della vita dei lavoratori e delle prestazioni. In essa si è riconosciuto che, per lo sviluppo e l'efficienza delle Amministrazioni, le condizioni emotive dell'ambiente in cui si lavora, la sussistenza di un clima organizzativo che stimoli la creatività e l'apprendimento, l'ergonomia (oltre alla sicurezza) dei luoghi di lavoro, costituiscono tutti elementi di fondamentale importanza ai fini dello sviluppo e dell'efficienza della macchina pubblica.

La direttiva ha pertanto invitato le Amministrazioni a progettare e realizzare indagini sul clima ed il benessere della propria organizzazione ed a realizzare le opportune misure di miglioramento al fine di valorizzare le risorse umane, aumentare la motivazione dei collaboratori, migliorare i rapporti tra dirigenti ed operatori, accrescere il senso di appartenenza e di soddisfazione, rendere attrattive le PA per i talenti migliori, migliorare l'immagine interna ed esterna e la qualità dei servizi, diffondere la cultura della partecipazione, realizzare sistemi di comunicazione interna e prevenire i rischi psico-sociali.

Insomma, in base alla direttiva, il benessere organizzativo comporta un diverso modo di affrontare il lavoro, eliminando o riducendo le situazioni stressogene e di conflittualità e sostenendo la motivazione dei lavoratori con riflessi diretti sul singolo e sulla qualità delle prestazioni erogate, oltre a influire sull'azione amministrativa nel suo complesso.

Con l'art. 14 del d.lgs. n. 150 del 2009 è stato istituito l'Organismo indipendente di valutazione della performance (OIV), al quale è stato, fra l'altro, affidato il compito di curare annualmente (in raccordo con la Commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle Amministrazioni pubbliche) "la realizzazione di indagini sul personale dipendente volte a rilevare il livello di benessere organizzativo e il grado di condivisione del sistema di valutazione" nonché di rilevare la valutazione del proprio superiore gerarchico da parte del personale, riferendone alla predetta Commissione.

Sulla stessa linea, l'art. 21 del c.d. "collegato lavoro" (legge n. 183 del 2010) – che ha novellato l'art. 7, comma 1, del d.lgs. n. 165 del 2001 – ha imposto alle Amministrazioni di garantire, oltre alla parità e pari opportunità tra uomini e donne e l'assenza di ogni forma di discriminazione tra lavoratori, "un ambiente di lavoro improntato al benessere organizzativo". A tal fine, si è previsto l'impegno delle Amministrazioni a "rilevare, contrastare ed eliminare ogni forma di violenza morale o psichica al proprio interno".

Con direttiva interministeriale del 4 marzo 2011 sono stati istituiti i "Comitati unici di garanzia per le pari opportunità, la valorizzazione del benessere di chi lavora e contro le discriminazioni" (CUG) che hanno assunto tutte le funzioni che la legge e i contratti collettivi attribuivano ai Comitati per le Pari Opportunità e ai Comitati paritetici sul fenomeno del mobbing, essendo destinati a rappresentare "un interlocutore unico, più efficace e completo al quale i lavoratori potranno rivolgersi nel caso subiscano una discriminazione e vogliano porvi rimedio", trattandosi di un tipo di "intervento di semplificazione e razionalizzazione che risponde all'esigenza di garantire maggiore efficacia ed efficienza nell'esercizio delle funzioni alle quali il nuovo organismo è preposto".

Ai Comitati – a costituzione paritetica – sono stati attribuiti compiti propositivi, consultivi e di verifica nonché di collaborazione all'ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico.

Ne consegue che, nel lavoro pubblico, importanti indicazioni al fine della valutazione dello stress lavoro-correlato possono derivare sia dall'analisi dell'indagine di clima operata dall'OIV nell'ambito delle proprie funzioni sia da eventuali ricerche al riguardo avviate dai CUG.

Tali competenze si aggiungono a quelle previste nel settore privato, nel quale, in base al d.lgs. n. 81 del 2008 e s.m.i., il sistema di salute e sicurezza sul lavoro fa capo a: 1) datore di lavoro; 2) RSPP (Responsabile del servizio prevenzione e protezione); 3) medico competente.

Con specifico riguardo alle differenze di genere della suindicata valutazione si occupano anche le Consigliere e i Consiglieri di parità, che fanno capo alla Consigliera nazionale di parità, inserita nel Ministero del lavoro e delle politiche sociali.

8.- Breve riepilogo del quadro normativo e giurisprudenziale in cui si inserisce la tutela benessere sul lavoro.

Per tirare le somme di quanto fin qui si è detto, va rilevato che lo stress sul lavoro e i rischi psicosociali sono all'attenzione della scienza medica e psicologica dagli anni cinquanta e che dagli anni sessanta l'interesse degli studiosi si è spostato da una prospettiva individuale verso l'analisi delle caratteristiche degli ambienti di lavoro potenzialmente dannosi per l'uomo e quindi verso una ottica collegata alla organizzazione¹¹ e al "benessere sul lavoro", determinato da una serie complessa di fattori logistici, economici, ambientali, sociali ma soprattutto relazionali.

A questo tipo di prospettiva si è pervenuti anche in conseguenza dell'adozione della nozione di salute indicata nel Preambolo della Costituzione dell'OMS (entrata in vigore il 7 aprile 1948), in termini di "stato di completo benessere fisico, mentale e sociale" e non come "semplice assenza dello stato di malattia o di infermità".

Negli anni settanta l'interesse verso gli aspetti non solo fisici ma anche mentali della salute è sfociato, prima negli USA¹² e poi in Europa¹³, nello studio dei c.d. rischi psicosociali del lavoro, ossia di quei rischi a eziologia multifattoriale legati all'organizzazione ed alla gestione del lavoro, che sono potenzialmente generatori di disagio psicologico, di costrittività e, quindi, di danni alla salute psico-fisica del lavoratore.

Parallelamente, soprattutto a partire dalla Convenzione OIL n. 155 del 1981, sulla salute e la sicurezza dei lavoratori, in ambito giuridico, 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".

Sulla base di detta Convenzione, 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 e le altre direttive, di cui si è detto e, sempre in ambito comunitario, l'Agenzia Europea per la Sicurezza e la Salute sul Lavoro (EU-OSHA), ha promosso nel 1998 una indagine presso i singoli Stati sui rischi psicosociali e sullo stress lavoro-correlato, sulla premessa del riconoscimento del carattere prioritario da attribuire, nel mondo del lavoro, allo stress e alle questioni psico-sociali ad esso connesse, ma con l'avvertenza che i rischi psicosociali possono anche esercitare degli effetti diretti sulla persona, effetti cioè che non sono mediati dall'esperienza di stress.

¹¹ Vedi, fra gli altri: E. SPALTRO, (1974). *Sicurezza e organizzazione del lavoro*. Milano, Celuc.

¹² Vedi, per tutti: J. MCGRATH, (1976). *Stress and Organizational Psychology*. In M. Dunnette, *Handbook of Industrial and Organizational Psychology*. Chicago: Rand-McNallyCollegePublishingCo.

¹³ Ad esempio: L. LEVI (1972). *Stress and distress in response to psychosocial stimuli*. Oxford: Pergamon Press.

Nella importante “Ricerca sullo Stress correlato al Lavoro”, pubblicata dalla stessa EU-OSHA a conclusione della suddetta indagine, si sosteneva che la relazione rischio-stress-salute non deve concentrarsi soltanto sui rischi psicosociali (come fin ad allora avvenuto), ma deve comprendere anche gli effetti psicologici dei rischi fisici, rilevabili non soltanto dall’azione diretta esercitata da tali ultimi rischi sul cervello e dal loro potenziale di disturbo, ma anche dalla consapevolezza, dal sospetto o dalla paura da parte dei lavoratori di essere esposti a situazioni pericolose, le quali quindi – come, ad esempio, l’esposizione a rumore, a solventi organici etc.– possono dar luogo all’esperienza di stress.

La Ricerca dell’EU-OSHA del 2000 ha rappresentato un stimolo importante per far emergere, anche in ambito giuridico, il rilievo centrale da attribuire alla organizzazione del lavoro, come elemento che è determinante per la cultura dei lavoratori e il modo in cui essi vivono il loro ruolo, come trasmesso dal comportamento di dirigenti e superiori.

Basta pensare che, poco dopo la pubblicazione della Ricerca, l’art. 31, paragrafo 1, della Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea, proclamata a Nizza il 7 dicembre 2000, ha stabilito che: “ogni lavoratore ha diritto a condizioni di lavoro sane, sicure e dignitose” (norma rimasta inalterata anche nella versione della Carta adattata il 12 dicembre 2007 a Strasburgo).

Inoltre, dei risultati della suddetta Ricerca ha tenuto conto anche la Commissione UE nella Comunicazione del 5 febbraio 2004, nella quale si faceva il punto sugli effetti dell’applicazione di tutte le direttive fino ad allora emanate in materia di salute e sicurezza sul lavoro, e si concludeva nel senso che:

1) per l’adozione di misure adeguate alle trasformazioni del lavoro e della società, quali previste nella “nuova strategia comunitaria per la salute e la sicurezza 2002-2006”, era necessario un maggiore impegno da parte di tutti i soggetti interessati, in quanto un’organizzazione e un ambiente di lavoro sani e sicuri sono fattori che migliorano anche le performances del sistema economico e delle imprese, e di riflesso l’efficienza, l’immagine e quindi la competitività in un’ottica di responsabilità sociale;

2) pertanto, l’obiettivo della strategia comunitaria per la salute e la sicurezza sul luogo di lavoro deve essere “il continuo miglioramento del benessere, sia esso fisico, morale e sociale, sul luogo di lavoro”, che non si misura semplicemente con l’assenza di infortuni o di malattie professionali;

3) questo obiettivo va perseguito, fra l’altro, mediante azioni di prevenzione dei rischi legati all’ambiente globale di lavoro, quali i rischi psicologici e sociali ed in particolare lo stress, le molestie sul luogo di lavoro, la depressione e l’ansia.

In sintonia con la suddetta Comunicazione l’8 ottobre 2004 è stato siglato dal sindacato europeo e dalle associazioni datoriali europee – nell’ambito dell’attività di dialogo sociale che fa capo alla Commissione UE e che si traduce nella emanazione di norme di soft law – il famoso “Accordo quadro europeo sullo stress nei luoghi di lavoro”, seguito dal successivo “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.

Da allora si sono susseguiti una serie di interventi, in ambito politico e in ambito giuridico (in ONU, UE e Consiglio di Europa), tutti diretti a far diventare il “benessere organizzativo” un obiettivo cogente sia nel lavoro privato sia nel lavoro pubblico oltre che ad apprestare incisiva tutela avverso le discriminazioni, le molestie e le violenze in ambito lavorativo e anche la giurisprudenza delle varie Corti – Corte costituzionale, Corte di cassazione, Corte di Giustizia UE, Corte europea dei diritti dell’uomo – si è dimostrata sensibile, nel rispettivo ambito di competenza, a dare attuazione alla suddetta esigenza.

9.- Il coraggio di cambiare.

Tuttavia, specialmente dopo il manifestarsi della crisi – nonostante il lancio da parte della Commissione UE, nei primi mesi del 2010, della strategia Europa 2020 “per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva” e quello del nuovo quadro strategico in materia di salute e sicurezza sul lavoro 2014–2020 – nei settori dell’occupazione, della ricerca e sviluppo e della riduzione della povertà si sono riscontrate disparità sempre più forti tra gli Stati membri, e spesso al loro interno.

Si tratta di ambiti nei quali i Governi nazionali hanno un ruolo centrale, pertanto – come ha sottolineato più volte la Commissione UE – la soluzione di tali problemi e la realizzazione complessiva della Strategia Europa 2020 proposta a livello dell’UE richiederebbero l’adozione di scelte politiche coraggiose, mentre la politica all’interno dell’Unione nel suo complesso e quindi dei singoli Governi degli Stati membri risulta condizionata dal prevalere delle considerazioni politiche a breve termine sulle strategie a lungo termine.

D’altra parte, va anche precisato che spesso i singoli lavoratori che sono vittime di situazioni di “malessere” ambientale se non addirittura di discriminazioni o di molestie spesso, per le più svariate ragioni, non le denunciano, tanto che i casi sottoposti all’attenzione dei giudici nazionali – fatta eccezione per le condotte più gravi che danno luogo a reati perseguibili d’ufficio – sono pochi rispetto alle percentuali che si rilevano in ambito statistico, solo che si pensi che, già dalla Comunicazione della Commissione UE del 2004, risultava che in media, il 35% dei numerosi lavoratori europei intervistati era dell’opinione secondo cui la propria salute o la propria sicurezza erano minacciate a causa dello svolgimento dell’attività lavorativa. E il fenomeno è andato crescendo.

Va, in proposito, tenuto anche presente che le vittime di tali situazioni sono con maggiore frequenza quelli che vengono considerati soggetti considerati “deboli”, come i disabili, i giovani, le donne, i cittadini extracomunitari e gli apolidi.

Ne consegue che si riscontra una disomogeneità, sia soggettiva sia oggettiva, della riduzione dei rischi professionali e quindi anche dello stress lavoro-correlato, in quanto, come si sottolineava fin dalla predetta Comunicazione UE: a) alcune categorie di lavoratori sono ancora sovraesposte ai rischi professionali (i lavoratori giovani, i lavoratori precari, i lavoratori più anziani e i lavoratori migranti); b) alcune categorie d’imprese sono più vulnerabili (le PMI, in particolare, dispongono di minori risorse per poter attuare sistemi complessi per la protezione dei lavoratori, pur essendo maggiormente colpite dalle conseguenze negative dei problemi di salute e di sicurezza); c) alcuni settori d’attività rimangono particolarmente pericolosi (l’edilizia/genio civile, l’agricoltura, la pesca, i trasporti, la sanità e i servizi sociali).

Peraltro, anche prima della suddetta Comunicazione si è posto l'accento sul rilievo di alcuni fattori di produzione dei suindicati rischi come: 1) l'evoluzione demografica e l'invecchiamento della popolazione attiva; 2) le nuove tendenze del lavoro, ivi compreso lo sviluppo del lavoro indipendente, i subappalti e l'incremento dell'occupazione nelle PMI; 3) i sempre più importanti flussi migratori verso l'Europa.

10.- Il diffondersi della precarietà del lavoro e la sua incidenza sull'aumento dello stress lavorativo.

Fra tutti questi fattori, nel corso del tempo, quello della “precarietà del lavoro”, intesa in senso ampio, ha assunto un ruolo centrale, essendo stato evidenziato, in molteplici occasioni, che la disoccupazione e le condizioni di lavoro precarie, non di rado, sono fonte diretta o indiretta di malattie croniche o, comunque, causa di un loro aggravamento soprattutto per le malattie e i disturbi mentali.

Anzi, in una pubblicazione dell'OIL del 2013 sulla “Prevenzione delle malattie professionali”¹⁴ è stato sottolineato come i cambiamenti tecnologici, sociali e organizzativi sui luoghi di lavoro determinati dalla rapida globalizzazione abbiano fatto emergere nuovi rischi professionali, tra i quali le cattive condizioni ergonomiche, l'esposizione alle radiazioni elettromagnetiche e i rischi psicosociali.

Si è sottolineato inoltre come la suddetta situazione sia aggravata dalla diffusione di molte malattie professionali – come tumori professionali o lavoro-correlati – caratterizzate da lunghi periodi di latenza, che quindi è difficile riconoscere prima della manifestazione clinica dei sintomi essendo spesso il riconoscimento dell'origine professionale di molte di tali malattie reso ancora più complicato dal crescente spostamento dei lavoratori in mansioni caratterizzate da livelli di esposizione differenti, tanto più che alcuni lavoratori potrebbero contrarre malattie per effetto di mansioni che presuppongono l'esposizione a sostanze la cui pericolosità non sia stata ancora riconosciuta (come accadeva un tempo per l'amianto).

Con riferimento alla “pesante incidenza” dei rischi psico-sociali, l'OIL ha ricordato come, da tempo, “lo stress legato al lavoro e le sue conseguenze sulla salute sono divenuti una causa di grande preoccupazione” e come il fenomeno sia ancora peggiorato nel corso del tempo.

Infatti, con sempre maggiore frequenza le imprese 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. Viene anche evidenziata una correlazione tra stress e problemi muscoloscheletrici, cardiaci e digestivi e si è accertato che lo stress lavorativo prolungato può contribuire all'insorgere di disturbi cardiovascolari gravi. Inoltre, a causa della maggiore incidenza dello stress da lavoro derivante dalla crisi economica e dalla recessione, si sono riscontrati, con maggiore frequenza, casi di ansia, di depressione e di altri disturbi mentali, che hanno spinto alcuni addirittura fino al gesto estremo del suicidio.

Ebbene, la situazione di “precarietà” lavorativa ha origini remote, essendo un effetto dell'azione combinata delle innovazioni tecnologiche e della globalizzazione, verificatasi molto

¹⁴ OIL, *La prevenzione delle malattie professionali*, Ginevra, 2013.

prima del manifestarsi della crisi economica del 2008 e dell'aumento epocale delle migrazioni, verso l'Europa, gli USA, il Canada e l'Australia, nonché all'interno dell'Asia.

Dalla suddetta combinazione sono infatti venute a dipendere le diverse opportunità lavorative delle persone sia dei Paesi avanzati sia in quelli in via di sviluppo, con qualsiasi livello di istruzione, poiché:

a) da un lato, le innovazioni tecnologiche hanno causato non soltanto una riduzione del numero di posti di lavoro di routine (lavori a procedura costante), ma hanno determinato anche cambiamenti nelle catene e nelle reti di approvvigionamento globali, con la rilocalizzazione dei posti di lavoro di routine – ma anche dei posti di lavoro non di routine a vari livelli di specializzazione – nel settore dei beni commerciabili di molte economie. Così, da almeno un ventennio prima della crisi del 2008, i settori commerciabili delle economie avanzate non hanno generato aumenti reali netti dell'occupazione ed hanno creato nuovi posti di lavoro solo nelle fasce di reddito elevato e di istruzione superiore, con un corrispondente calo dell'occupazione nella fascia media e bassa di reddito ed istruzione¹⁵;

b) gli effetti di questo fenomeno sono stati ampliati enormemente da una manifestazione sempre più incisiva della globalizzazione, le cui ricadute positive – rappresentate dalla velocità delle comunicazioni e delle informazioni, dell'opportunità di crescita economica per Paesi a lungo rimasti ai margini dell'economia, della contrazione della distanza spazio-temporale e della riduzione dei costi per l'utente finale grazie all'incremento della concorrenza – si affiancano a quelle negative, quali il degrado ambientale, il rischio dell'aumento delle disparità sociali, la perdita delle identità locali, la riduzione della sovranità nazionale e dell'autonomia delle economie locali e la diminuzione della privacy.

Va tenuto presente che, anche se il termine globalizzazione ha origine relativamente recente, il fenomeno in sé nasce in ambito economico molti secoli fa e, in ogni caso, nell'attuale fase chiamata neo-liberista, esso si configura come un processo economico per il quale mercati, produzioni, consumi e anche modi di vivere e di pensare si connettono su scala mondiale, grazie ad un continuo flusso di scambi che li rende interdipendenti e tende a unificarli.

Si comprende, quindi, perché il motore della attuale globalizzazione neo-liberista sia la World Trade Organization (WTO) – Organizzazione mondiale del commercio – il cui obiettivo principale è quello di abolire o ridurre le barriere tariffarie nel commercio internazionale e, quindi, favorire la massima concorrenzialità del mercato globale.

E si capisce anche la grande rilevanza che – per l'economia e il mercato del lavoro mondiale – ha avuto l'ingresso della Cina, con la sua enorme forza demografica, nella WTO, avvenuto, in seguito alla più lunga trattativa della storia dell'Organizzazione (di quindici anni), l'11 dicembre 2001.

Quando, tra il 2007 e il 2008, negli USA ha cominciato a manifestarsi la crisi economico-finanziaria che, nel corso del 2010, si è trasformata in crisi europea, la situazione è ancora peggiorata, anche se, secondo la maggior parte degli studiosi, per l'economia reale e l'occupazione,

¹⁵ Per questa parte vedi MICHAEL SPENCE, *La Tecnologia e la Sfida dell'Occupazione*, Il Sole 24 ore, 16 gennaio 2013.

la crisi ha soltanto aggravato le diseguaglianze esistenti, ponendo così le basi per un ulteriore indebolimento del quadro economico complessivo già in precedenza fragile, in quanto caratterizzato da più di un trentennio da imponenti squilibri demografici e macroeconomici globali, che riflettono asimmetria delle propensioni al consumo e al risparmio delle grandi aree del mondo.

Anzi, da più parti, si rileva come le cause profonde della crisi, i cui effetti nei Paesi europei si fanno ancora sentire, siano da ricercare proprio nelle suddette diseguaglianze, che hanno anche determinato il progressivo accumularsi, nelle diverse Regioni del mondo e nei diversi Paesi di squilibri di segno opposto: dall'eccesso del debito (ad esempio negli USA) all'eccesso del risparmio (ad esempio nei Paesi dell'est asiatico e soprattutto in Cina, ove la mancanza di un welfare State adeguato e di un sistema finanziario affidabile hanno portato imprese e famiglie ad un eccesso di risparmio precauzionale).

In particolare, a partire dai primi anni ottanta, si è cominciata a percepire in modo più intenso la diseguaglianza crescente tra la maggior parte dei Paesi sviluppati, quelli emergenti, e quelli in via di sviluppo e gli effetti di tale diseguaglianza sono stati differenti nei diversi Paesi, in quanto in alcuni (per esempio gli USA) si è registrato un impoverimento delle classi medie, mentre in altri (come ad esempio la Cina) l'impoverimento ha colpito coloro che già erano poverissimi.

Tuttavia, anche se con modalità non coincidenti, fin da allora ovunque la redistribuzione dei mezzi ha avvantaggiato i ricchi e soprattutto i ricchissimi (l'uno per cento più ricco della popolazione), dando luogo a quella che alcuni hanno definito la "Superstar Economy", con corrispondente riduzione della propensione media al consumo, aumento della massa di risparmi, da parte delle classi più agiate¹⁶ e conseguente aumento delle situazioni di disagio sociale.

E la situazione è andata consolidandosi visto che da tempo si ribadisce, anche nel WEF (World Economic Forum) di Davos, che si è venuta a creare una situazione, tuttora in atto, in cui uno dei protagonisti della economia mondiale è diventato il crescente divario fra fasce ricche e povere della popolazione, con il progressivo aumento delle condizioni di disagio sociale e anche di povertà assoluta, che poi è anche alla base del vertiginoso aumento delle migrazioni, con ciò che ne consegue.

11.- La Campagna "Ambienti di lavoro sani e sicuri" 2014-2015.

La rapida globalizzazione "tecnologica" cui abbiamo assistito da circa un ventennio a questa parte ha determinato profondi i cambiamenti tecnologici, sociali e organizzativi sui luoghi di lavoro cui è accompagnato l'emergere di nuovi rischi professionali, via via in aumento, benché alcuni dei rischi consueti siano diminuiti, grazie al miglioramento della sicurezza, al progresso tecnologico e a migliori normative.

Pertanto le condizioni di lavoro continuano ad avere sulla salute dei lavoratori un impatto molto forte, sicché, secondo una efficace definizione dell'OIL siamo in presenza di una "epidemia invisibile", rappresentata dalle vecchie e dalle nuove malattie professionali.

¹⁶ Per questa parte si rinvia a F. SARACENO, *Le cause di fondo della crisi economica: diseguaglianze e squilibri globali*, www.aspeninstitute.it, 24 aprile 2012

Ne consegue che si ritiene necessario un impegno congiunto a livello nazionale e internazionale per diffondere una migliore conoscenza dei rischi e delle patologie e quindi intervenire in modo definitivo sul deficit di “Lavoro Dignitoso” che ne costituisce la causa scatenante.

In questo quadro, il Comitato degli Alti Responsabili dell’Ispettorato del Lavoro (SLIC)¹⁷, in collaborazione con la EU-OSHA hanno lanciato ad aprile 2014 la nuova Campagna “Ambienti di lavoro sani e sicuri” 2014-2015, finalizzata a fornire guida e supporto ai lavoratori e ai datori di lavoro affinché riconoscano e affrontino efficacemente lo stress sul luogo di lavoro.

L’iniziativa è nata dalla considerazione secondo cui, in base ai dati europei raccolti dall’Agenzia, più della metà dei lavoratori europei riferisce di soffrire di stress lavoro-correlato, soprattutto nel loro posto di lavoro e circa 4 lavoratori su 10 pensano che lo stress non venga gestito correttamente sul luogo di lavoro e, d’altra parte, spesso si tratta di situazioni che sono obiettivamente difficili da diagnosticare.

Va, infatti, tenuto presente che – a parte i differenti approcci alla definizione e allo studio dello “stress lavoro-correlato” – quel che è certo è che dai dati EU-OSHA la “precarietà” del lavoro, intesa in senso ampio, rappresenta attualmente la principale fonte di rischi psico-sociali ed è caratterizzata da incertezza sulla continuità dell’impiego, scarso controllo individuale o collettivo sul lavoro (per condizioni di lavoro, retribuzioni, orario di lavoro) derivante anche dalla frammentazione delle responsabilità e dalla sottorappresentazione nei comitati salute sicurezza, scarso livello di protezione (minor disponibilità dei dispositivi di protezione individuale, protezione sociale, protezione contro la disoccupazione o contro la discriminazione) e da vulnerabilità economica, cui possono aggiungersi le scarse opportunità di formazione, di apprendimento lungo tutto l’arco della vita e di sviluppo professionale.

Secondo l’Agenzia i rischi psico-sociali e lo stress dovrebbero quindi essere valutati come gli altri rischi sul lavoro. Lo stress incide sulla quantità di tempo trascorso in ufficio, che viene ridotto quando il lavoratore sente di soffrire di stress o di altro disturbo psico-sociale connesso con il lavoro. Ciò si traduce anche in costi per le aziende: si stima che i costi totali dei disturbi legati alla salute mentale sul lavoro ammontino circa a 240 miliardi di euro all’anno in Europa. E, secondo l’Agenzia, i vantaggi aziendali derivanti da una loro corretta gestione, sarebbero superiori rispetto ai costi legati all’implementazione dei sistemi di gestione dei rischi psico-sociali in azienda.

D’altra parte, gli esperti di Psicologia e di Medicina del Lavoro sono concordi nel ritenere che un’altra situazione altamente foriera di stress sia quella dei “lavoratori non standard”.

Quanto alla identificazione di tale categoria di lavoratori va precisato, che, pur non essendovi univocità di opinioni sul contenuto positivo dell’espressione “lavoro non standard”, tutti però 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).

¹⁷ Il Comitato – composto da rappresentanti degli uffici dell’ispettorato del lavoro degli Stati membri – è stato istituito dalla Commissione Europea con la Decisione del 12 luglio 1995, ma agisce in modo informale dal 1982 in materia di sicurezza igiene e salute sul luogo di lavoro, coordinando una stretta collaborazione fra gli Stati membri e la Commissione stessa. Periodicamente si svolgono incontri ufficiali degli alti responsabili dell’ispettorato del lavoro, allo per l’individuazione, l’analisi e la risoluzione dei problemi pratici connessi con la realizzazione e il controllo dell’esecuzione del diritto comunitario in materia di salute e sicurezza sul lavoro.

Le principali ragioni del loro utilizzo sono così individuate: a) dal lato dell'offerta: tali forme contrattuali sono considerate strumenti di promozione di nuove opportunità e modalità occupazionali per favorire l'introduzione nel mercato del lavoro di giovani, donne ossia di quelle fasce di lavoratori che in Italia, ma non solo, faticano maggiormente ad entrare nel mercato del lavoro; b) dal lato della domanda: tale tipo di lavoro è reputato uno strumento idoneo a favorire le cosiddette esigenze di flessibilità delle imprese e quindi la competitività, benché vi abbiamo fatto ricorso non soltanto organizzazioni produttive, ma anche quelle che offrono servizi e pure le Pubbliche Amministrazioni.

In genere nei "lavoratori non standard" si comprendono i lavoratori atipici che per l'ISTAT sono quelli dipendenti a tempo determinato (includendovi i lavoratori con contratti interinali, oggi, in somministrazione), i lavoratori con contratti a chiamata ed i lavoratori parasubordinati (i co.co.co e i collaboratori a progetto). Il CNEL (2007) comprende nel lavoro "non standard" anche una parte di coloro che possiedono partita IVA (i cosiddetti "finti autonomi con partita IVA", ossia soggetti che hanno la partita IVA ma svolgono prestazioni lavorative per un unico committente).

Altre rilevazioni vi ricomprendono anche i lavoratori a tempo parziale. Mentre, prevalentemente, non si fanno rientrare nel "lavoro non standard" i lavoratori in nero, o coloro che hanno doppi lavori, oppure ancora coloro che non hanno, in un certo periodo, una occupazione perché hanno terminato un contratto a termine.

Nel 48° Rapporto annuale sulla situazione sociale del Paese – pubblicato a dicembre 2014 – il CENSIS parla dell'affermazione in Italia di "identità lavorative sempre più ibride", che non si collocano nei format di profili ordinariamente individuabili nel sistema organizzativo tradizionale: operai, impiegati, professionisti, imprenditori. E aggiunge che si è registrata una crescita esponenziale dell'area di "lavoro ibrido collocabile in quella terra di mezzo tra il lavoro dipendente tradizionale e autonomo di tipo imprenditoriale e professionale", giungendo nel 2013 a contare quasi 3,4 milioni di occupati (tra temporanei, intermittenti, collaboratori, finte partite IVA e prestatori d'opera occasionale), vale a dire il 15,1% del totale degli occupati, che arriva al 50,7% se si guarda solo al dato dell'occupazione dei giovani tra i 15 e i 24 anni.

Pertanto, continua il CENSIS, proprio a fronte della enorme crescita delle indicate forme di lavoro ibrido, la scelta del nostro legislatore, con il Jobs Act, di puntare "tendenzialmente" sul lavoro a tempo indeterminato appare da salutare con favore, anche perché accompagnata dalla riduzione dei modelli contrattuali.

Quel che è certo è che alle anzidette tipologie di lavoratori – comunque le si voglia definire – è propria l'incertezza economica che, a lungo andare, attacca e corrode l'identità delle persone tanto che la sensazione pervasiva non è solo di lavorare da precari ma anche di "vivere da precari". Questa condizione costringe a rimanere perennemente bloccati nel presente, a ridimensionare le aspettative personali impedendo un programmazione del futuro; i più giovani corrono il rischio di rimanere intrappolati in una sorta di limbo che rallenta il costituirsi di un'identità solida e stabile: non sai bene chi sei e cosa farai.

Si parla un vero e proprio "mal da precariato", generato dalle preoccupazioni derivanti dall'intermittenza e la brevità dei differenti lavori, dall'incertezza sulla prosecuzione del rapporto di lavoro, dall'irregolarità dei pagamenti, dell'impossibilità di pianificare la propria vita a lungo

termine e 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 panico¹⁸.

Anzi, secondo studi della EU-OSHA, al lavoro precario e temporaneo si collega pure una maggiore incidenza di infortuni, in quanto spesso si tratta di mansioni più rischiose svolte senza adeguata formazione o tutoraggio, in condizioni fisiche di lavoro peggiori e con carichi di impiego pesanti e, quindi, causano incidenti più frequenti.

A queste condizioni spesso si aggiunge anche il mancato rispetto della normativa antinfortunistica da parte datoriale, sicché purtroppo, per le suddette ragioni si registrano frequenti morti sul lavoro, specialmente nei settori dell'agricoltura e dell'edilizia, proprio come quella dell'operaio albanese Klodian Elezi che, a vent'uno anni, è morto sabato 11 aprile 2015, precipitando da un ponteggio, mentre stava lavorando nel cantiere della tangenziale est esterna di Milano (una delle grandi opere dell'EXPO) senza indossare alcuna imbracatura e senza che vi fossero le prescritte misure di protezione, proprio come era capitato tre anni fa allo zio, mentre lavorava in un cantiere autostradale lombardo.

E, non a caso, si trattava di un lavoratore albanese, visto che nei confronti degli immigrati spesso si registrano situazioni di lavoro in nero e irregolare, ancor più se si tratta di immigrati di origine africana, i quali, oltretutto, quando arrivano via mare, rischiano la vita durante la traversata e sono sottoposti a violenze di ogni tipo prima di intraprendere il "viaggio", il che è già di per sé logorante.

La suddetta iniziativa di EU-OSHA si collega a quanto emerso nel corso dei lavori preparatori per la messa a punto dell'agenda di sviluppo per il post-2015 in ambito ONU¹⁹ nel senso che per l'Europa – e, specialmente, per l'Italia – il tema in concreto più importante (anche alla luce della Costituzione italiana), collegato agli squilibri delle disuguaglianze, è quello "adozione di politiche per un lavoro per tutti, pieno, produttivo e a condizioni socialmente dignitose e rispettose dell'ambiente".

In particolare, si è sottolineato il raggiungimento di tale obiettivo comporta che, quando si parla di sostenibilità, non ci si accontenti, di puntare a "fare di più con meno", ma si miri a "fare meglio con più lavoratori produttivi e in condizioni dignitose".

Perché la sfida di fondo per un nuovo modello di sviluppo che riesca a dare risposta alle tante vulnerabilità esistenti è rappresentata dal trinomio sostenibilità ambientale-salute-lavoro dignitoso, che equivale a dare rilievo all'equità socio-economica.

Si aggiunge che l'incapacità mostrata sinora dal sistema economico e politico a tutti i livelli – locale, nazionale e internazionale – di dare risposte concrete alla suddetta sfida "è preoccupante perché strutturale e rintracciabile" senza distinzioni, nelle organizzazioni e negli enti di tutti i settori

¹⁸ Vedi, per tutti: L. GALLINO, *Il lavoro non è una merce. Contro la flessibilità*, Bari-Roma, 2008; A. ACCONERO, *San precario lavora per noi. Gli impieghi temporanei in Italia*, Milano, 2006; R. SENNET, *L'uomo flessibile. Le conseguenze del nuovo capitalismo sulla vita personale*, Milano, 2001.

¹⁹ Vedi al riguardo: M. ZUPI, *Agenda di sviluppo post 2015 e l'accordo sui cambiamenti climatici (approfondimento a cura del CeSPI per l'Osservatorio di politica internazionale)*, in www.senato.it - 14 settembre 2014

– del settore pubblico, di quello privato e di quello non profit – ovviamente, in ognuno con la propria quota di responsabilità.

Pertanto, si ritiene che, per arrivare ad incidere sui fattori che possono determinare i necessari cambiamenti strutturali occorrerebbe partire dalla valutazione del concreto contributo che le diverse strategie, scelte politiche e azioni specifiche danno a “progressi duraturi in termini di creazione netta di lavoro dignitoso”.

Secondo stime dell’OIL nei prossimi quindici anni, saranno necessari circa 670 milioni di posti di lavoro per rispondere all’aumento della forza lavoro e contenere la disoccupazione e, d’altra parte, è oramai maturata a livello internazionale la convinzione che occorra fare di più per misurare lo sviluppo, andando oltre il PIL (Prodotto Interno Lordo).

Ne consegue che si considera auspicabile che la “società civile organizzata” faccia da pungolo esterno al processo decisionale in senso stretto, onde sollecitare spinte in avanti, ad esempio chiedendo di spostare l’attenzione dalla misurazione del risultato (il PIL) alla misurazione appropriata della qualità del processo di sviluppo (la produttività), in relazione proprio alla necessità di porre al centro dell’attenzione la qualità del lavoro.

12.- Misurare il benessere della società, a partire dalla tutela della salute.

Per seguire questa esortazione, che può avere molteplici applicazioni – ivi compresa, per i giuristi, una avveduta interpretazione delle leggi, indirizzata a far prevalere la tutela dei diritti fondamentali e per le imprese un opportuno coinvolgimento di tecnici specializzati – può essere utile ricordare, sinteticamente, come si sia arrivati a maturare a livello internazionale – e, in particolare, in ambito ONU – la convinzione di andare “oltre il PIL” per misurare lo sviluppo degli Stati, in quanto si tratta di un elemento molto significativo per vincere la sfida della diffusione di un lavoro dignitoso, che comprende anche la tutela della salute per e nel lavoro.

Questo processo, ha avuto inizio negli anni novanta su iniziativa di autorevoli economisti che hanno affermato che il PIL – pur essendo un buon misuratore per l’attività industriale, commerciale e finanziaria degli Stati, da un punto di vista quantitativo – non è però sufficiente a misurare la crescita complessiva degli Stati e il reale benessere (welfare) della società, non tenendo conto di indicatori come salute, conciliazione fra lavoro e tempi di vita, cultura, istruzione, sostenibilità ambientale, qualità dei servizi, del paesaggio e delle relazioni sociali ... Tutti fattori che rendono la vita soddisfacente e degna di essere vissuta.

Dopo varie iniziative di autorevoli studiosi come il pakistano Mahbub ul Haq, l’indiano Amartya Sen, l’americano Joseph Stiglitz il francese Jean-Paul Fitoussi, nonché della britannica New Economic Foundation (NEF) che ha introdotto l’Happy Planet Index (HPI) si è giunti, sempre sulla scia di questo dibattito, alla storica risoluzione dell’Assemblea Generale ONU del luglio 2011 – sull’economia della felicità, sviluppatasi all’incrocio di varie scienze riguardanti lo sviluppo sostenibile – a seguito della quale l’Organizzazione ha diffuso il primo Rapporto sulla felicità (World Happiness Report)²⁰, esortando la politica a fare uso dei dati risultanti dal Rapporto e a

²⁰ Il Rapporto è elaborato sotto la direzione di tre economisti molto autorevoli: Jeffrey D. Sachs, Direttore dell’Earth Institute della Columbia University, Direttore della SDSN e Consigliere speciale del Segretario Generale delle Nazioni Unite; John F. Helliwell della University of British Columbia e Canadian Institute for Advanced Research e Lord Richard Layard, Direttore del Programma di benessere presso il Centro della LSE (London School of Economics) per la performance economica.

smettere di concentrarsi su risultati puramente economici, tenendo, invece, in maggior considerazione i fattori che determinano la percezione di benessere nelle popolazioni del pianeta, sulla premessa secondo cui, raggiunto un certo livello di benessere economico, la felicità di un popolo dipende dalle scelte dei governi che favoriscano l'inclusione sociale, l'educazione, la salute e lo spirito comunitario, più che dalla crescita del PIL.

Il Rapporto – che da allora è pubblicato con regolarità e si è conquistato rispetto tra studiosi e organizzazioni internazionali – è compilato sulla base di un sondaggio mondiale Gallup (fatto in oltre 150 Paesi) con il quale si interrogano le diverse popolazioni sulla propria felicità, tale sondaggio viene poi analizzato dall'OCSE²¹, grazie anche al lavoro di studiosi di una pluralità di scienze (compresi gli italiani Leonardo Becchetti, Luigino Bruni, Stefano Zamagni), dall'economia alla psicologia, dalla sanità all'ambiente.

Nella classifica dei Paesi più felici, l'Italia – che, nel primo rapporto (2012), risultava 28sima, dietro Porto Rico ma prima della Germania – nel Rapporto del 2013 è scivolata al 45° posto della classifica (avendo subito, si legge nel rapporto, gli effetti della crisi ben al di là delle mere perdite economiche) e anche nel Rapporto pubblicato a metà aprile 2015 ha continuato a perdere posizioni, ponendosi al 50° posto, molto distanziata da quasi tutti i Paesi europei – in particolare: Belgio (19esimo), Gran Bretagna (21esima), Germania (26esima), Francia (29esima), ma anche Spagna (36esima) – anche se molto più avanti della Grecia (102esima).

Jeffrey Sachs, commentando i dati del Rapporto pubblicato quest'anno riferiti al nostro Paese ha affermato che il problema dell'Italia è rappresentato dall'aver “disinvestito dal capitale sociale, quel capitale che è fatto di fiducia reciproca, di relazioni solidali”, questa, per l'autorevole economista, è la ragione nel posizionamento al 50esimo posto nell'indice globale della felicità. Infatti, delle sei variabili – reddito pro capite, speranza di vita, sostegno sociale, fiducia, libertà nel prendere decisioni, generosità – da cui dipendono i tre quarti delle differenze tra le 125 nazioni classificate nel Rapporto, quelle più significative sono il sostegno sociale, il reddito e la speranza di vita.

Ebbene, tra le popolazioni dei Paesi dell'eurozona colpiti della crisi economica, quelle della Grecia e dell'Italia hanno percepito di aver subito i cali più pesanti rispetto ai suddetti tre indicatori (che incidono sulla qualità della vita) in una misura che è dello stesso ordine di grandezza di quelli subiti dalla popolazione dell'Egitto.

Va, peraltro, notato che il quadro complessivo dell'Europa non è assolutamente negativo. Infatti, come accade da tempo, le prime posizioni della classifica sono occupate dai Paesi del Nord Europa, cui si affianca la Svizzera e inoltre conquistano ottime posizioni anche due Paesi – Islanda

Con la sigla SDSN si indica il Sustainable Development Solutions Network, la rete nata sotto l'egida delle Nazioni Unite, il 9 agosto 2012 per iniziativa dello stesso Segretario Generale dell'ONU Ban Ki-moon, onde coinvolgere ONG, mondo accademico e della ricerca, settore privato e società civile al fine di contribuire a trovare soluzioni pratiche relativamente allo sviluppo sostenibile.

²¹ Questo Ente può essere indicato con sigle diverse. In particolare, in italiano: Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (OCSE); in inglese: Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD); in francese: Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE).

La suddetta Organizzazione non va confusa con l'OSCE (Organizzazione per la sicurezza e la cooperazione in Europa), la quale, con i suoi 57 Stati partecipanti del Nord America, dell'Europa e dell'Asia, è l'Organizzazione regionale per la sicurezza più grande del mondo, impegnata a garantire la pace, la democrazia e la stabilità a oltre un miliardo di persone.

(2°) e Irlanda (18esima) – che fino a qualche tempo fa erano assimilati alla Grecia quanto a disastri finanziari. Ciò, secondo Sachs, è dovuto alle modalità con cui questi ultimi due Stati hanno reagito alla grande recessione post-2008, molto diversa da quella riscontrata in Italia e in Grecia.

La differenza – continua Sachs – si spiega con la qualità della governance, della fiducia, e del sostegno sociale.

I Paesi che hanno un capitale sociale di alta qualità, cioè fiducia nel prossimo e nelle istituzioni, reagiscono meglio ai disastri naturali o agli shock economici, anzi questi eventi diventano l'occasione per riscoprire e migliorare i legami comunitari.

Invece, nei Paesi che non hanno simili caratteristiche, una prolungata crisi economica genera solo infelicità, peggiora la qualità della vita perché si deteriora la credibilità dei governanti e dei dirigenti aziendali, a causa dell'aumento degli abusi a tutti i livelli – a partire dall'alto, cioè dalle classi dirigenti – il che si traduce nell'adozione, da parte delle élite, di comportamenti anti-sociali, contrari all'interesse generale. Ne consegue che, in tali Paesi, per effetto della crisi, si verifica un micidiale aumento delle diseguaglianze, che, a sua volta, peggiora la fiducia negli altri.

13.- Il benessere psicologico della popolazione in Italia.

I suddetti dati trovano, purtroppo, riscontro nel Rapporto BES (Benessere Equo e Sostenibile) pubblicato a giugno 2014. che è il Rapporto che, dal 2013, viene stilato annualmente da ISTAT e CNEL, per analizzare il benessere italiano andando “oltre il PIL” e cioè utilizzando 134 indicatori, attraverso i quali dare una immagine completa del Paese, prendendo in considerazione settori come salute, istruzione e formazione, lavoro e tempi di vita, economia, relazioni sociali, politica e istituzioni, sicurezza, benessere soggettivo, nonché paesaggio e cultura, ambiente, ricerca e qualità dei servizi.

Ebbene, anche da questo Rapporto, emerge un progressivo calo del benessere psicologico della popolazione e si dipinge un quadro critico soprattutto per il lavoro e per i giovani.

Anzi, si dice che il tema del lavoro è considerato “l'autentico dramma italiano contemporaneo” e si sottolinea come non solo il tasso di occupazione resti molto basso e lontano da quello della UE ma soprattutto come sia la qualità degli impieghi ad essere bassa e come sia in aumento la presenza di lavoratori, soprattutto giovani, con un titolo di studio superiore a quello necessario per le mansioni da svolgere.

Tutto questo mentre da uno studio dell'OCSE (Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico) del 2013 risulta che, nell'ambito del mercato svantaggio delle regioni del Sud e delle Isole rispetto ai diversi livelli di competenza, sia alfabetica sia numerica e informatica, comunque solo un terzo degli italiani tra i 16 e i 65 anni raggiunge un livello accettabile di competenza alfabetica mentre un altro terzo è ad un livello così basso da non essere neppure in grado di sintetizzare un'informazione scritta.

In questo quadro, mentre si registra una lieve riduzione del divario di genere (che, peraltro, riguarda meno il Mezzogiorno e, in ogni caso, resta ampiamente superiore alla media europea),

rimane il problema dei giovani con un boom dei NEET²², cioè dei giovani che non studiano, non lavorano e non fanno altro, il che è logica conseguenza della persistente discesa dell'indice di partecipazione culturale.

A ciò va aggiunto che la quota di persone che vivono in famiglie assolutamente povere continua ad crescere, al pari degli indici di grave deprivazione.

Del resto, anche per i sociologi più avveduti²³, negli ultimi anni la povertà e i poveri – più o meno visibili – sono in aumento in tutti i Paesi più avanzati e, in particolare, in tutti i Paesi europei, nei quali le persone affamate o malnutrite sono in vertiginosa crescita.

In Italia, a volte, si tratta di persone che hanno un reddito da lavoro o da pensione ma insufficiente, sicché, “per far quadrare i conti” rinunciano a fare la spesa alimentare e ricorrono a forme di sostegno alimentare della Caritas o di altre organizzazioni oppure comprano prodotti scadenti. Si tratta quindi di persone che esprimono non tanto un bisogno alimentare in sé quanto piuttosto un bisogno economico, spesso indotto dalle modifiche riscontratesi nel mercato del lavoro a causa dell'interazione tra globalizzazione e innovazione tecnologica.

14.- La flessibilità del lavoro in Italia.

Se i risultati di tutte queste interessanti ricerche concordano nel descrivere una situazione europea e italiana del mondo del lavoro molto critica e nell'indicare come obiettivo per l'agenda post-2015 quello di ottenere progressi duraturi nella creazione di un “lavoro dignitoso”, ciò significa che oggi tale tipo di lavoro non è certamente prevalente nei Paesi europei e di questo si deve tenere conto per valutare la nostra situazione anche legislativa, a partire dal c.d. Jobs Act, che, all'interno del contesto europeo, non è certamente un unicum, anzi è proprio una risposta a sollecitazioni che provengono dalla UE e, più in generale, alla situazione causata dalla anzidetta integrazione tra globalizzazione e innovazione tecnologica.

Tale situazione in Italia ha avuto conseguenze più negative rispetto a quelle verificatesi in altri Paesi europei, in quanto già da molto prima dello scoppiare della crisi – e, in particolare, dagli anni novanta, cioè da quando si è perseguita la politica di una maggiore “flessibilizzazione” del nostro mercato del lavoro, sulla scia di famoso rapporto (Job Study) dell'OCSE sull'occupazione del 1994²⁴ – lentamente ma progressivamente nel nostro Paese si è affermato un modello di

²² NEET è l'acronimo inglese di “*Not (engaged) in Education, Employment or Training*”. Nella versione istituzionale italiana tale acronimo resta e si traduce “né studio, né lavoro, né formazione”. È una sigla utilizzata in economia e in sociologia del lavoro per indicare individui che non sono impegnati nel ricevere un'istruzione o una formazione, non hanno un impiego né lo cercano, e non sono impegnati in altre attività assimilabili, quali ad esempio tirocini o lavori domestici. Risulta che sia stato utilizzato, per la prima volta, nel luglio 1999 in un report della *Social Exclusion Unit* del governo del Regno Unito, originariamente come termine di classificazione per una particolare fascia di popolazione, di età compresa tra i 16 e i 18 anni, poi estesa fino ai 24 anni. Nel corso del tempo, l'utilizzo del termine si è diffuso in altri contesti nazionali, a volte con lievi modifiche della fascia di riferimento. Così, in Italia, ad esempio, l'uso dell'acronimo NEET, come *indicatore statistico* viene riferito a una fascia anagrafica più ampia, la cui età è compresa tra i 15 e i 29 anni.

²³ Vedi, per tutti, di recente: C. SARACENO, *Il lavoro non basta. La povertà in Europa negli anni della crisi*, Milano, 2015

²⁴ Il tale rapporto – le cui conclusioni sono state ribadite dalla stessa OCSE nel 1996 – si sosteneva che per tutta l'Unione europea la politica della “flessibilizzazione” estrema era lo strumento giusto per affrontare la crisi occupazionale e imprenditoriale del momento, 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. In sintesi, quindi, secondo le direttive dell'OCSE,

occupazione che ci ha portato alla prevalenza di un lavoro poco dignitoso, specialmente per i giovani, per i soggetti vulnerabili e a rischio discriminazione e con minori opportunità – come donne, minori, immigrati, persone con disabilità – nonché per i “nuovi” soggetti socialmente vulnerabili, ossia per le persone che, pur partendo da una condizione economica decorosa, scivolano silenziosamente verso il disagio oppure verso la povertà, a causa di eventi biografici negativi che un tempo si riuscivano a riassorbire, ma che oggi provocano spesso nelle famiglie dei veri e propri terremoti a causa non solo dell’insufficienza delle protezioni del welfare, ma soprattutto dell’evaporazione dei legami sociali.

Insomma, un tipo di lavoro del tutto lontano a quello avuto di mira dai nostri Padri Costituenti, secondo il quale il lavoro che non è solo un mezzo di sostentamento economico, ma anche una forma di accrescimento della professionalità e di affermazione dell’identità, personale e sociale, come tale tutelato dagli articoli 1, 2 e 4 Cost. (Cass. 18 giugno 2012, n. 9965). Cioè un lavoro diretto al benessere – materiale e spirituale – del singolo e della società e che consenta a ciascuno di coltivare le proprie aspettative personali – anche affettive – programmando, con sacrifici ma con serenità, il proprio futuro, in una condizione in cui vi sia armonia tra lo sviluppo della personalità individuale, che ha bisogno di certezze e di stabilità, e l’esperienza di vita e lavorativa, quale, ad esempio, quella che hanno raccontato di avere sperimentato i dipendenti del rimpianto Michele Ferrero, che ci ha lasciato qualche mese fa.

La “apoteosi” della scelta della flessibilità si è avuta con il Libro bianco sul mercato del lavoro presentato dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali nell’ottobre 2001 con la legge delega 14 febbraio 2003, n. 30 e il successivo d.lgs. 10 settembre 2003, n. 276, con i quali in consonanza con il suddetto Libro bianco, si è provveduto alla cristallizzazione della flessibilità dei rapporti di lavoro, rendendo così più visibile quella condizione di “stabilità precaria” – o “stabile precarietà” – dei “lavoratori non standard”, cioè non assunti con contratto di lavoro subordinato a tempo indeterminato²⁵.

Con tale normativa, infatti, non solo è stata creato un eccessivo numero delle tipologie contrattuali possibili – mettendo, di fatto, in discussione il primato del lavoro a tempo indeterminato – ma si è determinata, proprio in conseguenza di scenario contrattuale così diversificato, una crescita di precarietà, conseguente alle minori garanzie di tutela dei lavoratori assunti con contratto atipico, andando oltretutto in contro tendenza rispetto alla linea seguita dall’OCSE in uno studio del 2004 nel quale l’Organizzazione, facendo una parziale retromarcia rispetto ai suoi studi degli anni novanta, ha rilevato che una esasperata flessibilizzazione può portare con sé – e, di fatto, ha portato – un aumento enorme delle ineguaglianze dei redditi dei dipendenti senza necessariamente

l’auspicato miglioramento nelle dinamiche occupazionali sarebbe potuto derivare solo da un “mercato del lavoro più libero, affetto in minor misura da distorsioni (pressioni sindacali, normative a protezione del lavoro, costi di turnover, rigidità salariali e di orario, benefici di disoccupazione e salario minimo)”. È questo il clima in cui in Italia la promozione della flessibilità viene considerata come uno strumento per incrementare i livelli occupazionali e non più soltanto come un mezzo per fronteggiare le sfide del cambiamento tecnologico e produttivo che interessano le aziende, nell’idea che l’apertura verso forme più flessibili potesse servire a porre un freno alla dilagante disoccupazione, concentrata soprattutto al Sud e, in generale, tra i giovani e le donne, nonché a fare emergere l’ampio settore della economia sommersa e del lavoro in nero.

²⁵ Su questa categoria di lavoratori si tornerà più avanti, nel paragrafo 6.

accrescere la competitività delle imprese, dal momento che i lavoratori oltre ad essere “dipendenti” sono anche “consumatori”²⁶.

Così, grazie ad una applicazione non sempre corretta della disciplina, si è registrato un aumento esponenziale – sia nel settore privato sia in quello pubblico contrattualizzato – di situazioni lavorative irregolari e perennemente precarie, nella quali spesso le modalità di esecuzione della prestazione non corrispondevano al tipo contrattuale indicato al momento dell’assunzione e, in ogni caso, ai lavoratori non venivano riconosciuti diritti fondamentali, con elusione o evasione degli oneri contributivi e, a volte, situazioni di vera e propria schiavitù (basti pensare al caporalato).

Con il Jobs Act e, in particolare, con il d.lgs. n. 81 del 2015 si cerca di mettere fine a questa situazione, nell’intento di seguire la dinamicità del mercato del lavoro, ma assicurando il rispetto delle regole, onde ottenere la massima corrispondenza tra realtà lavorativa e apparenza.

Inoltre, il d.lgs. n. 80 del 2015, in materia di conciliazione vita-lavoro, per la prima volta, riconosce ai “veri” lavoratori autonomi, alcuni diritti fondamentali, come la tutela per la maternità-paternità e per la malattia.

Quindi, vi è una indubbia inversione di tendenza che va salutata con favore e che adesso spetta a tutti gli operatori – e non solo ai giudici e agli avvocati – di “mettere a frutto” nel senso di ridurre le disuguaglianze e le maggiori penosità del precariato, impegnandosi così a pervenire alla creazione di un diritto del lavoro “nuovo”, meno discriminatorio, ingiusto e foriero di disagi economici e psicologici come quello in cui si trovano a dover essere inseriti i nostri giovani.

Con tale normativa, infatti, il nostro legislatore ha decisamente abbandonato la strategia della deregolamentazione/destandardizzazione del mercato del lavoro prima adottata sulla scia delle scelte dell’Unione europea ed ha così valorizzato implicitamente le effettuate: a) adesioni – anche con modifiche legislative interne – a tutte le molteplici iniziative che, nel corso del tempo, su vari fronti, sono state intraprese in ambito ONU e UE per promuovere la considerazione congiunta di ambiente, salute e lavoro da parte dei singoli Stati e nella stessa politica UE e quindi per porre nell’agenda post-2015 l’obiettivo del Lavoro dignitoso; b) ricezioni con adeguati interventi legislativi di tutti gli atti emanati in sede ONU e UE al fine di combattere le discriminazioni anche nel mondo del lavoro, specialmente in danno delle persone in condizione di particolare vulnerabilità come le donne, i giovani, i disabili (specialmente mentali), gli immigrati.

Ne consegue che la nuova disciplina introdotta sulla base del Jobs Act non può non essere interpretata alla luce oltre che dei principi costituzionali anche di quelli comunitari ed internazionali che tutelano il diritto del lavoro – dipendente ed autonomo – e che oggi devono essere intesi nel senso di puntare sul raggiungimento dell’obiettivo del Lavoro dignitoso

²⁶ Deve essere, sul punto, ricordato che nel 48° *Rapporto annuale sulla situazione sociale del Paese* – pubblicato a dicembre 2014 – il CENSIS rileva che la legge delega sulla riforma del lavoro “dà rilievo e centralità al lavoro a tempo indeterminato, confidando che possa costituire un vantaggio per incrementare le opportunità di lavoro”, ma “il confronto con un significativo numero di Paesi europei fa emergere una realtà più variegata: considerando la quota dei contratti part time e a tempo determinato sul totale degli occupati, sembra esserci una certa correlazione fra la loro diffusione e più alti tassi di occupazione rispetto all’Italia”. Comunque, nello stesso rapporto si osserva che data l’enorme crescita, nel nostro mercato del lavoro, di forme di “lavoro ibrido”, la scelta legislativa di puntare “tendenzialmente” sul lavoro a tempo indeterminato appare da salutare con favore.

È ovvio che una legge nazionale non può da sola incidere sui processi hanno determinato l'acuirsi delle disuguaglianze sociali in Europa e nel mondo, ma certamente può servire ad affermare – o meglio, a “riaffermare”– il valore della dignità del lavoratore, cui si collega anche la tutela della sua salute psico-fisica.

15.- L'obiettivo della tutela congiunta di ambiente, salute e occupazione.

Uno strumento molto utile per la tutela congiunta di ambiente, salute e occupazione è la Valutazione di Impatto sulla Salute (VIS), che è stata definita dall'Organizzazione Mondiale della Sanità (OMS) come “una combinazione di procedure, metodi e strumenti con cui valutare i potenziali effetti sulla salute di una popolazione di una politica, programma o progetto e la loro distribuzione all'interno della popolazione” (Gothenburg Consensus Paper, Copenhagen, 1999).

Si tratta di uno strumento finalizzato ad analizzare le conseguenze dirette e indirette – a breve, medio e lungo periodo – di nuove tecnologie o progetti di sviluppo del territorio sul benessere della collettività interessata.

La VIS è un processo multidisciplinare ed intersettoriale, basato sull'utilizzazione di diverse metodiche e di evidenze sia qualitative che quantitative; è inoltre caratterizzata dall'ampia partecipazione della comunità e dall'attenzione al fenomeno delle disuguaglianze socio-economiche in ambito sanitario, essendo ormai accertato che un maggior reddito ed un migliore status sociale, così come una migliore rete di supporto sociale da parte di famiglia, amici o della comunità, generano una salute migliore, con benefici effetti sull'economia del Paese.

Le informazioni fornite dalla VIS sono quindi fondamentali per la definizione delle politiche pubbliche, in quanto consentono di evitare o correggere tempestivamente eventuali effetti negativi e di potenziare quelli positivi.

In ambito internazionale, la VIS è richiesta per legge solo in alcuni Paesi – come USA, India e Cina – mentre in ambito UE, pur essendo stata contemplato da tempo il collegamento tra iniziativa economica e tutela della salute, nell'ambito delle diverse versioni della direttiva VIA (Valutazione di Impatto Ambientale), tuttavia, allo stato attuale, la valutazione dell'impatto sanitario nelle procedure valutative/autorizzative rimane una componente “facoltativa”, anche nell'ultima versione di cui alla direttiva VIA 2014/52/UE²⁷, nella quale peraltro il rilievo attribuito alla componente salute è stato rafforzato.

Pertanto, mentre in alcuni Paesi dell'Europa dell'Est la VIS è stata istituzionalizzata – Bulgaria, Repubblica Ceca, Lituania, Slovacchia – in altri è attivabile, solo su base volontaria, come accade in Danimarca, Finlandia, Irlanda, Regno Unito, e Svezia e in altri ancora, come l'Italia e la Francia si sta predisponendo o si è da poco predisposta una disciplina ad hoc.

Nel nostro Paese la ragione per la quale, da più parti, da tempo si ritiene opportuna l'approvazione di una legge al riguardo è rappresentata dalla sentita necessità di evitare drammi con quello della ditta ETERNIT di Casale Monferrato, o quello della c.d. della Terra dei Fuochi o anche quello dello stabilimento ILVA di Taranto. Cioè situazioni nelle quali le emissioni nocive non solo hanno inquinato l'ambiente, ma hanno anche provocato un danno di tipo sanitario ai lavoratori e

²⁷ Questa direttiva è entrata in vigore il 16 maggio 2014 e dovrà essere recepita dagli Stati membri entro tre anni.

alle popolazioni che vivono sul territorio circostante, con conseguenti altissimi costi umani ed economici, che includono anche quelli relativi al trattamento delle patologie provocate dall'inquinamento.

Proprio la situazione dello stabilimento ILVA di Taranto e la correlazione ivi evidenziata tra emissioni industriali inquinanti e danno alla salute, ha funzionato come acceleratore per l'emanazione dell'anzidetta normativa sulla VIS, a livello statale con l'articolo 1-bis del d.l. 3 dicembre 2012, n. 207 (Disposizioni urgenti a tutela della salute, dell'ambiente e dei livelli di occupazione, in caso di crisi di stabilimenti industriali di interesse strategico nazionale), convertito con modificazioni dalla legge 24 dicembre 2012, n. 231, modificato in modo significativo dal secondo d.l. dettato per l'ILVA di Taranto (d.l. 4 giugno 2013, n. 61, convertito dalla legge 3 agosto 2013, n. 89).

Questo rappresenta, comunque, una importante svolta culturale.

Infatti, se, con la VIS, si può arrivare a comprendere se un determinato territorio sia in grado – per numero di impianti, tipologia, emissioni, qualità dell'aria e del suolo – di ospitare un ulteriore impianto o se questo, al contrario, sia inutile o addirittura dannoso per la salute della comunità interessata, questo comporta non soltanto il riconoscimento di un ruolo da protagonista – nel processo decisionale per la realizzazione di opere, infrastrutture o gestione del territorio ad alto impatto ambientale – a un bene fondamentale quale è la salute, ma anche la promozione di un modello di sviluppo che, senza ostacolare l'attività industriale, sia sostenibile e, quindi, conforme alla nostra Costituzione, per la quale l'iniziativa economica non deve recare danno alla sicurezza e alla dignità umana e deve, quindi, essere capace di soddisfare i bisogni dei cittadini senza compromettere il soddisfacimento dei bisogni delle generazioni future.

Si comprende pertanto la ragione per cui, fin da quando si è cominciato a parlare di VIS in ambito internazionale, si è anche affermato che si tratta di uno strumento che, presupponendo un'ampia partecipazione della comunità di riferimento, può essere utilizzato per affrontare il fenomeno delle diseguaglianze socio-economiche in ambito sanitario.

16.- Le diseguaglianze socio-economiche in ambito sanitario.

La questione delle diseguaglianze socio-economiche in ambito sanitario è, da tempo, all'attenzione delle Istituzioni europee, visto che già nel Trattato di Maastricht (art. 129) si stabiliva che la Comunità contribuisce a garantire un livello elevato di protezione della salute umana e che le esigenze di protezione della salute costituiscono una componente delle altre politiche e nell'attuale TFUE tale indirizzo risulta rafforzato in quanto:

1) l'art. 6 include la “tutela e miglioramento della salute umana” al primo posto nell'elenco dei settori nei quali la UE “ha competenza per svolgere azioni intese a sostenere, coordinare o completare l'azione degli Stati membri”, nella loro finalità europea;

2) in base all'art. 9: “Nella definizione e nell'attuazione delle sue politiche e azioni, l'Unione tiene conto delle esigenze connesse con la promozione di un elevato livello di occupazione, la garanzia di un'adeguata protezione sociale, la lotta contro l'esclusione sociale e un elevato livello di istruzione, formazione e tutela della salute umana”;

3) nell'art. 151 si stabilisce che la UE e gli Stati membri, nel rispetto dei diritti sociali fondamentali (quali quelli definiti nella Carta sociale europea firmata a Torino il 18 ottobre 1961 e nella Carta comunitaria dei diritti sociali fondamentali dei lavoratori del 1989), hanno come obiettivi la promozione dell'occupazione, il miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro, che consenta la loro parificazione nel progresso, una protezione sociale adeguata, il dialogo sociale, lo sviluppo delle risorse umane atto a consentire un livello occupazionale elevato e duraturo e la lotta contro l'emarginazione;

4) nell'art. 153 si prevede che: “Per conseguire gli obiettivi previsti all'articolo 151, l'Unione sostiene e completa l'azione degli Stati membri nei seguenti settori: a) miglioramento, in particolare, dell'ambiente di lavoro, per proteggere la sicurezza e la salute dei lavoratori; b) condizioni di lavoro; c) sicurezza sociale e protezione sociale dei lavoratori; d) protezione dei lavoratori in caso di risoluzione del contratto di lavoro; e) informazione e consultazione dei lavoratori; f) rappresentanza e difesa collettiva degli interessi dei lavoratori e dei datori di lavoro, compresa la cogestione, fatto salvo il paragrafo 5; g) condizioni di impiego dei cittadini dei paesi terzi che soggiornano legalmente nel territorio dell'Unione; h) integrazione delle persone escluse dal mercato del lavoro, fatto salvo l'articolo 166; i) parità tra uomini e donne per quanto riguarda le opportunità sul mercato del lavoro ed il trattamento sul lavoro; j) lotta contro l'esclusione sociale; k) modernizzazione dei regimi di protezione sociale, fatto salvo il disposto della lettera c)”;

5) l'art. 191 include tra gli obiettivi che la politica della UE in materia ambientale contribuisce a perseguire: a) la salvaguardia, tutela e miglioramento della qualità dell'ambiente; b) la protezione della salute umana.

Su queste basi, da tempo, la Commissione UE e il Consiglio UE hanno assunto e assumono iniziative finalizzate a promuovere il miglioramento dello stato di salute della popolazione, attraverso la riduzione delle disuguaglianze sanitarie, da conseguire mediante un'azione intersettoriale di ampia portata, nel presupposto che un migliore stato di salute della popolazione abbia ripercussioni positive sullo sviluppo sociale generale e sull'economia, nonché sulla spesa sanitaria.

In sintesi, si sostiene che la considerazione congiunta di ambiente, salute e lavoro da parte dei singoli Stati e nella politica UE, può anche contribuire ridurre le disuguaglianze esistenti tra gli Stati UE oltre che tra i componenti delle diverse popolazioni.

17.- La posizione dell'OIL sulla prevenzione delle malattie professionali.

Nel menzionato studio dell'OIL del 2013 sulla Prevenzione delle malattie professionali si sottolinea che la prevenzione ha un ruolo chiave, non soltanto perché tutela la vita e permette il sostentamento dei lavoratori e delle rispettive famiglie, ma anche perché contribuisce ad assicurare lo sviluppo economico e sociale. Le malattie professionali, infatti, rappresentano un onere per tutti e in tutte le realtà lavorative, sia negli stabilimenti produttivi, nelle aziende agricole, negli uffici, sulle piattaforme petrolifere, nei luoghi di lavoro e nelle comunità. Nessuna ne è esente.

Per accordo unanime la prevenzione è più efficace e meno costosa rispetto alla cura e alla riabilitazione, poiché la maggior parte degli Stati membri dell'OIL ha sottoscritto l'Agenda del Lavoro Dignitoso e sta attuando i Programmi Paese per il Lavoro Dignitoso – molti dei quali si

enfatisza la necessità di un miglioramento della salute e della sicurezza sul luogo di lavoro – è bene procedere lungo questa strada, promuovendo un costante miglioramento dei sistemi nazionali di salute e sicurezza sul lavoro, dei programmi di ispezione e prevenzione e dei sistemi risarcitori in tutti i Paesi membri dell’OIL, preferibilmente sotto forma di un impegno alla collaborazione tra governi e organizzazioni datoriali e dei lavoratori.

È proprio il coinvolgimento attivo dei datori di lavoro e dei lavoratori il perno attorno a cui deve ruotare l’elaborazione di politiche e programmi nazionali per la prevenzione delle malattie professionali. Da un lato, le parti datoriali hanno il dovere di adottare efficaci misure di protezione e prevenzione mediante la valutazione e il controllo dei rischi sul luogo di lavoro, avvalendosi di dirigenti, supervisori, professionisti della salute e della sicurezza sul luogo di lavoro, lavoratori, rappresentanti per la salute e la sicurezza. D’altra parte, i sindacati svolgono un ruolo importante, mediante il dialogo sociale e la partecipazione, che può tradursi nell’integrazione delle clausole su salute e sicurezza sul luogo di lavoro nei contratti collettivi nazionali (che costituisce un buon metodo per migliorare questi fattori in ambito lavorativo) e anche nello svolgere, insieme con le organizzazioni datoriali, un ruolo attivo anche nella formazione dei lavoratori.

Per un’efficace prevenzione risulta indispensabile la collaborazione a livello nazionale tra enti che si occupano di salute e sicurezza sul lavoro e programmi compensativi nel quadro dei sistemi previdenziali, onde poter disporre di dati più precisi, sulla cui base migliorare le scelte strategiche in materia.

Infine, la strada del potenziamento della prevenzione è la strada principale da percorrere per far fronte ai nuovi rischi e, soprattutto, all’incremento dei rischi psico-sociali che possono dare luogo a situazioni patologiche spesso obiettivamente difficili da diagnosticare e quindi da curare, come affermato anche dal Comitato degli Alti Responsabili dell’Ispettorato del Lavoro (SLIC) e da EU-OSHA.

18.- Conclusioni.

Alla fine di questo lungo cammino credo sia evidente che, pur in presenza di un apparato scientifico, normativo e giurisprudenziale molto imponente, tuttavia il “benessere” sul luogo di lavoro non si riesce ad ottenere su scala generale.

Questo dipende dal fatto che le scelte politiche e normative “camminano” con i piedi dei loro destinatari, sicché ciò che realmente dà loro vita sono le “prassi virtuose” che sulla loro base si riescono a creare e a diffondere.

Ciò non deve stupire così come non si deve pensare di poter risolvere il problema 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 microimprese 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.

Va anche tenuto presente che un ulteriore ostacolo che impedisce il raggiungimento dell'obiettivo di far diventare centrale il perseguimento del "benessere organizzativo" (comprensivo di una incisiva tutela avverso le discriminazioni, le molestie e le violenze) sia nel lavoro privato sia nel lavoro pubblico è rappresentato da un eccesso di norme di vario livello, la cui interazione non sempre è del tutto chiara, come, ad esempio, accade nel lavoro pubblico.

E si sa che questo rende la normativa meno efficace.

Ne consegue che per sperare di "cambiare rotta" si deve tornare alla centralità dell'importanza di un "lavoro dignitoso", che comprende anche l'impegno verso la riduzione delle diseguaglianze esistenti specialmente in danno delle persone in condizione di vulnerabilità, a partire dalle diseguaglianze socio-economiche in ambito sanitario, essendo ormai accertato che un maggior reddito ed un migliore status sociale, così come una migliore rete di supporto sociale da parte di famiglia, amici o della comunità, generano una salute psico-fisica migliore, con benefici effetti sull'economia del Paese, in armonia con la nozione di diritto alla salute adottata nell'art. 32 Cost., secondo cui si tratta di un diritto che tutela non solo il benessere dell'individuo ma quello di tutta la società.

Nel contempo, secondo l'invito che, come abbiamo detto, ci è stato fatto in ambito ONU tutti noi siamo stati chiamati – come "società civile organizzata" – a fare da pungolo esterno al processo decisionale in senso stretto, onde sollecitare spinte in avanti, in relazione alla necessità di porre al centro dell'attenzione proprio la qualità del lavoro, non tanto e non solo con l'emanazione di nuove norme, ma soprattutto con il controllo del rispetto di quelle esistenti e con la diffusione di una generale mentalità volta alla "responsabilità sociale" delle imprese, ma anche di tutti i datori di lavoro comprese le Pubbliche Amministrazioni, cui corrisponda una maggiore partecipazione dei lavoratori.

Tutto questo soprattutto nella logica della prevenzione dei problemi di salute dei lavoratori che è quella portata avanti da sempre in sede ONU e in sede UE ed è anche quella cui sono diretti la Convenzione OIL n. 155 del 1981 sulla salute e la sicurezza dei lavoratori, con il conseguente protocollo di Ginevra del 22 giugno 2002 nonché la Convenzione OIL n. 187 del 2006, riguardante il quadro promozionale per la salute e la sicurezza sul lavoro.

Solo a settembre scorso il nostro Paese ha dato l'avvio alla procedura di ratifica di detti Strumenti, espressamente volti 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 questo è da salutare con favore e, del resto, appare anche conforme al messaggio della Carta di Milano, fortemente voluta dal Governo italiano, quale l'eredità culturale di EXPO 2015, al fine di chiamare ogni cittadino, associazione, impresa o istituzione ad assumersi le proprie responsabilità per garantire alle generazioni future di poter godere del diritto al cibo. La Carta infatti nel suo incipit così si esprime: “Salvaguardare il futuro del pianeta e il diritto delle generazioni future del mondo intero a vivere esistenze prospere e appaganti è la grande sfida per lo sviluppo del 21° secolo. Comprendere i legami fra sostenibilità ambientale ed equità è essenziale se vogliamo espandere le libertà umane per le generazioni attuali e future”.

È evidente, infatti, che una esistenza “prospera e appagante” non può essere disgiunta da un lavoro dignitoso frutto della tutela congiunta di ambiente, salute e occupazione e, quindi, svolto in società nelle quali si cerchi di ridurre le diseguaglianze sociali e si punti all'inclusione anche degli ultimi o dei malati, per stare al tema di questa relazione.

Non possiamo, quindi, tirarci indietro, forse ci vuole, oltre che preparazione tecnica, anche dedizione e coraggio, ma penso che ne valga la pena.

Si tratta, infatti, di far prevalere la solidarietà, avendo l'abilità di mettere a frutto il patrimonio di sapienza giuridica che abbiamo avuto la fortuna di ereditare dai nostri Padri Costituenti per preparare il futuro e fare uscire i nostri giovani da una situazione di perpetua precarietà, con ciò che ne consegue, anche in termini di impoverimento del nostro Paese a causa della emigrazione scelta a volte forzatamente da tanti connazionali.

Sappiamo che il tasso di disoccupazione totale – nonché giovanile e femminile in particolare – potranno scendere stabilmente solo quando ci sarà una decisa crescita economica che determinerà un incremento della domanda di lavoro, ma in attesa che ciò avvenga è bene che la tutela occupazionale dei giovani, così come di tutti i lavoratori diventi, nei fatti, più efficace puntando ad un mercato del lavoro incentrato sulle persone e sul loro benessere.

Tanto più che se si considerano i considerevoli costi che – a causa della barbarie attualmente esistente e delle sue conseguenze sulla salute e sulla sicurezza dei lavoratori – gravano non solo sui diretti interessati ma anche sul Servizio Sanitario Nazionale e sulle imprese, cambiare rotta, in modo armonico, può essere anche conveniente e può, in progresso di tempo, concorrere alla riduzione dell'elevata imposizione fiscale e contributiva che grava sul lavoro.

E poi ... continuando a fare quello che abbiamo sempre fatto continueremo ad ottenere ciò che abbiamo sempre avuto ²⁸.

²⁸ WARREN GAMALIEL BENNIS, studioso americano oggi scomparso, considerato un pioniere degli studi contemporanei in materia di Leadership, che è stato docente universitario e Distinguished Professor di Economia Aziendale e fondatore nonché presidente dell'Istituto Leadership presso la University of Southern California.