

LUCIA TRIA

“Il lavoro è il migliore contravveleno del dolore, è fonte di salute e di ricchezza per l’individuo, causa prima di grandezza e di prosperità per le nazioni”.
Paolo Mantegazza, *Il bene e il male*, 1861

Salute e occupazione¹

SOMMARIO: 1.- Cambiare rotta. 2.- L’economia della felicità. 3.- Il benessere psicologico della popolazione in Italia. 4.- Il “lavoro dignitoso”. 5.- La flessibilità del lavoro in Italia. 6.- L’azione combinata delle innovazioni tecnologiche e della globalizzazione. 7.- La crisi economico-finanziaria cominciata nel 2008. 8.- Ulteriore evoluzione del quadro normativo italiano e incremento delle diseguaglianze sociali nell’economia mondiale. 9.- L’obiettivo della tutela congiunta di ambiente, salute e occupazione. 10.- Le diseguaglianze socio-economiche in ambito sanitario. 11.- La posizione dell’OIL e del Comitato degli Alti Responsabili dell’Ispettorato del Lavoro (SLIC). 12.- La tutela della salute nel Jobs Act. 13.- Conclusioni.

Saluti

Ringrazio molto gli organizzatori – e, in particolare, il collega e amico Giuseppe Napoletano – per avermi voluto coinvolgere in questo importante Convegno e mi complimento molto con tutti loro anche per avere scelto come sede la città di Matera, ricca di tradizioni e oggi proiettata nel futuro grazie alla designazione come capitale europea della cultura per il 2019.

1.- Cambiare rotta.

Nella valutazione dell’ampio e complesso contenuto della legge di delega 10 dicembre 2014, n. 183, chiamata Jobs Act, e della correlativa disciplina delegata – non tutta ancora divenuta cogente – non si può fare a meno di considerare che la modifica del mercato del lavoro, cui il Jobs Act è finalizzato, rientra tra le riforme istituzionali, economiche e sociali che l’Italia si è impegnata a varare – in tempi ristretti – con l’Unione europea, nei negoziati relativi al rispetto della regola del Fiscal compact² e così poter ottenere – come è accaduto per il 2015 – anche nel 2016 e negli anni successivi, un giudizio positivo da parte della Commissione europea, onde evitare il ricorso a manovre correttive, finalizzate a rispettare la suddetta regola europea di riduzione del debito pubblico.

Questa è, a mio avviso, la premessa da cui si deve muovere quando ci si accinge a valutare la nuova disciplina, anche negli aspetti concernenti la tutela della salute e la sicurezza sul lavoro, a

¹ Relazione tenuta al Convegno nazionale del Centro Studi Domenico Napoletano (CSDN), organizzato con la collaborazione della Sezione Lucania dello stesso CSDN, svoltosi a Matera nei giorni 8 e 9 maggio 2015 e dedicato a “La tutela dell’occupazione nel quadro normativo del Jobs Act”.

² Tale regola obbliga il nostro Governo a ridurre di un ventesimo l’anno la distanza che separa il rapporto debito/PIL dalla soglia di riferimento del 60%.

partire dalla mancanza di una specifica disciplina del licenziamento per superamento del periodo di comporto fino alle innovazioni in materia di mutamento delle mansioni.

Ma ciò certamente non significa accettare l'idea che il lavoro si debba piegare alla logica della concorrenza (intesa in senso ampio), nel presupposto che la ripresa dell'economia dipenda da un aumento di occupazione perennemente precaria, con bassi salari e pochi diritti per i lavoratori, come è accaduto negli Stati Uniti, in Germania, in Spagna, con i cd. "bad jobs" (cattivi lavori).

Significa invece che, in ambito nazionale, tutti i soggetti coinvolti – e in particolare i giuristi, per quel che qui rileva – sono chiamati a far prevalere, nella interpretazione della nuova normativa, la logica dei diritti fondamentali.

Ma significa anche che, attraverso un impegno unitario delle parti sociali e delle Istituzioni italiane, si deve puntare ad ottenere anche nella UE un cambiamento di rotta nello stesso senso.

E ciò non solo perché questo è l'unico modo per fare sì che l'Europa dimostri di rappresentare effettivamente "il faro di civiltà, la globalizzazione della civilizzazione" – secondo la descrizione fatta dal Presidente del Consiglio Matteo Renzi a Strasburgo, il 2 luglio scorso in apertura del semestre italiano di presidenza del Consiglio europeo – ma anche perché è l'unica strada per uscire realmente dall'attuale situazione critica dell'economia, far ripartire i consumi e quindi ridare ossigeno alla produzione e di conseguenza all'occupazione.

Questo è ciò che affermano, da anni, importanti studiosi.

E, del resto, anche nel corso dei lavori preparatori per la messa a punto dell'agenda di sviluppo per il post-2015 in ambito ONU³ è emerso 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 binomio sostenibilità ambientale-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 – del settore pubblico, di quello privato e di quello non profit – ovviamente, in ognuno con la propria quota di responsabilità.

³ 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

Pertanto, 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”.

Nei prossimi 15 anni, secondo stime dell’OIL, 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.

2.- L’economia della felicità.

Per seguire questa esortazione, che può avere molteplici applicazioni – ivi compresa una avveduta interpretazione delle leggi, indirizzata a far prevalere la tutela dei diritti fondamentali – 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.

Ebbene, da decenni, molti autorevoli economisti affermano 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.

Si sottolinea, infatti, che il PIL non tiene conto di molti fattori. Per esempio, non considera la crescita delle diseguaglianze nei diversi territori e valuta come positivi anche alcuni costi sociali e ambientali. Non misura 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.

Così, nel 1990, l’economista pakistano Mahbub ul Haq, seguito dall’economista indiano Amartya Sen, idearono il c.d. “Indice di sviluppo umano” (HDI-Human Development Index), come indicatore di sviluppo macroeconomico da utilizzare accanto al PIL e, di conseguenza, dal 1993, l’ONU ha fatto riferimento anche a tale indice per valutare la qualità della vita nei Paesi membri.

Ad analoghe conclusioni sono pervenuti anche altri illustri economisti, come l’americano Joseph Stiglitz e Jean-Paul Fitoussi, che hanno sottolineato come, specialmente quando aumentano le disuguaglianze, può accadere che il PIL salga, mentre la maggior parte della gente ha redditi più bassi e, inoltre, questa situazione, dato l’inevitabile condizionamento che detto misuratore di tipo quantitativo produce sul comportamento della società, può incidere anche sull’atteggiamento

psicologico dei meno abbienti, in misura non del tutto proporzionata alla stessa rilevanza che il reddito prodotto ha sul benessere complessivo dell'individuo.

Nella stessa ottica, nel luglio 2006, la britannica New Economic Foundation (NEF) ha introdotto l'Happy Planet Index (HPI) che rivela il grado di benessere di una popolazione, integrando i dati raccolti su felicità, speranza di vita e impronta ecologica in una prospettiva più ampia rispetto a quella standard della performance economica, anche se ignorando del tutto elementi come la libertà di opinione, i diritti umani e i diritti dei lavoratori.

Si spiega quindi perché, sempre sulla scia di questo dibattito, si è giunti 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)⁴, esortando la politica a fare uso dei dati risultanti dal Rapporto e a 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'OCSE⁵, 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,

⁴ 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.

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.

⁵ 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.

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 (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.

3.- 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, ma, per quel che qui interessa, 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 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.

Inoltre, 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), resta il problema dei giovani con un boom dei NEET⁶, 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.

Né va ommesso di considerare che tutto questo accade mentre 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 avveduti⁷, 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 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.

4.- Il “lavoro dignitoso”.

⁶ 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.

⁷ Vedi, per tutti, di recente: C. SARACENO, *Il lavoro non basta. La povertà in Europa negli anni della crisi*, Milano, 2015

Pertanto, 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 non si può, a mio avviso, non tenere conto quando ci si accinge ad interpretare il 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.

Ne deriva che per una migliore valutazione dell'attuale condizione dell'occupazione in Italia può essere utile ricordare brevemente le tappe principali del cammino che ci ha portato alla prevalenza di un lavoro poco dignitoso, specialmente per i giovani, per i soggetti vulnerabili e discriminati 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.

I nostri Padri costituenti nello stabilire, al primo comma dell'art. 1 della Carta, che «l'Italia è una Repubblica democratica fondata sul lavoro», com'è noto, lo hanno fatto nell'idea di considerare il lavoro come lo strumento principale per dare "un contenuto concreto" alla partecipazione del singolo alla vita della comunità in cui è inserito, quindi, come il mezzo per eccellenza di assunzione di una identità sociale e quindi di tutela della dignità umana.

Tutto questo facendo riferimento al modello di lavoro previsto dai successivi articoli della Costituzione, cioè una occupazione che consenta di mettere a frutto i propri talenti (artt. 4 e 35) e procurarsi un reddito tale da assicurarsi – in condizioni di uguaglianza nell'ingresso e nello svolgimento del rapporto lavorativo (art. 3 Cost.) – una esistenza "libera e dignitosa" (art. 36), in un contesto nel quale: a) lo svolgimento della iniziativa economica privata deve avvenire nel rispetto della l'utilità sociale o in modo da non recare danno "alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana" (art. 41); b) alle donne, ai minori e ai giovani lavoratori siano riconosciuti gli stessi diritti e, a parità di lavoro, le stesse retribuzioni che spettano ai lavoratori adulti maschi (art. 37); c) a tutti gli inabili al lavoro privi di mezzi di sussistenza sia garantito il mantenimento e l'assistenza sociale, mentre con le prestazioni di previdenza sociale venga assicurato il diritto dei lavoratori ad ottenere mezzi adeguati alle loro esigenze di vita in caso di infortunio, malattia, invalidità e vecchiaia, disoccupazione involontaria (art. 38).

Insomma, un modello di 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 da poco ci ha lasciato.

Un 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).

Da questo modello di lavoro ci siamo, nei fatti, allontanati da tempo e ciò è avvenuto a partire dagli anni novanta per effetto di una serie di fattori, primo dei quali, il famoso rapporto (Job Study) dell'OCSE sull'occupazione del 1994 – le cui conclusioni sono state ribadite dalla stessa organizzazione nel 1996 – ove 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.

Secondo le direttive dell'OCSE, in sintesi, 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.

5.- La flessibilità del lavoro in Italia.

Così, al fine di promuovere una maggiore flessibilità nel lavoro furono emanati:

1) il decreto legge 16 maggio 1994, n. 299 convertito, con modificazioni, dalla legge 19 luglio 1994, n.451 (“Disposizioni urgenti in materia di occupazione e di fiscalizzazione degli oneri sociali) che ha previsto: a) la fiscalizzazione degli oneri sociali a fronte di assunzioni di lavoratori a tempo parziale; b) l'innalzamento dell'età massima per la stipula dei contratti di formazione e lavoro fino ad un massimo di 32 anni; c) l'istituzione dei piani di inserimento professionale per la partecipazione di giovani disoccupati in attività lavorative e formative da svolgere in aziende operanti in aree depresse; d) l'attivazione di lavori socialmente utili per l'impiego dei disoccupati di lunga durata;

2) l'importante legge 8 agosto 1995, n. 335, di riforma del sistema pensionistico, nella quale è stata prevista l'istituzione di una Gestione separata presso l'INPS per i lavoratori autonomi sprovvisti di tutela previdenziale e per i titolari di rapporti di collaborazione coordinata e continuativa (rapporti anch'essi di lavoro autonomo), cercando così di ridurre la distanza, molto netta nel mercato del lavoro italiano, tra gli occupati rigidamente protetti e i disoccupati nonché gli occupati sommersi, utilizzando come mezzo di unificazione la promozione della flessibilità, coniugata con una più capillare regolazione legislativa.

Comunque, la vera “svolta” verso una maggiore “flessibilizzazione” del nostro mercato del lavoro si è avuta con il cosiddetto “pacchetto Treu”, cioè con la legge 24 giugno 1997, n. 196 (Norme in materia di promozione dell’occupazione) che ha rappresentato l’innovazione normativa più importante, nella seconda metà degli anni ‘90, in tema di contratti atipici e di revisione strutturale del mercato del lavoro, con il riordino e la modifica della normativa di varie forme di lavoro atipico (apprendistato, contratto di formazione e lavoro, lavori socialmente utili, etc.), nonché con l’istituzione del contratto di lavoro interinale – già da tempo diffuso negli Stati Uniti e nella maggior parte dei Paesi europei – unitamente alla previsione di profonde innovazioni nel sistema di collocamento dei lavoratori, nella direzione del decentramento territoriale e dell’apertura all’intermediazione privata. Il tutto in armonia con la strategia europea per l’occupazione e la lotta alla disoccupazione, messa in opera a partire dal 1997 con il c.d. “processo di Lussemburgo”, ancora sotto l’influenza dell’anzidetto rapporto dell’OCSE.

Nell’ottobre 2001 il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali ha presentato il Libro bianco sul mercato del lavoro, nel quale, con un radicale cambiamento di metodo, è stata proposta la realizzazione di un progetto di modernizzazione complessiva del mercato del lavoro orientato verso la flessibilità, per mezzo di deleghe del Parlamento al Governo, non precedute da preventivi accordi trilaterali con le forze sociali ma soltanto da un generico ricorso al “dialogo sociale”.

I propositi espressi nel suddetto Libro bianco si sono tradotti nella legge delega 14 febbraio 2003, n. 30 e nel successivo d.lgs. 10 settembre 2003, n. 276, con cui la flessibilità dei rapporti di lavoro è stata cristallizzata, rendendo più visibile quella condizione di “stabilità precaria” – o “stabile precarietà” – dei “lavoratori non standard”, cioè non assunti con contratto di lavoro subordinato a tempo indeterminato⁸.

Infatti, con tale normativa non solo è stata introdotto 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.

⁸ Benché non vi sia univocità di opinioni sul contenuto positivo dell’espressione “lavoro non standard”, tutti concordano nel fatto che con tale espressione si indicano le forme contrattuali che si discostano, con gradazioni diverse, dal “lavoro standard” (inteso come il lavoro dipendente a tempo indeterminato), individuando le principali ragioni del suo utilizzo: a) sul lato dell’offerta: intendendo tali forme contrattuali quali 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, faticavano maggiormente ad entrare nel mercato del lavoro; b) sul lato della domanda, considerando tale tipo di lavoro come strumento per favorire le cosiddette esigenze di flessibilità delle imprese al fine di favorirne la competitività, benché vi abbiamo fatto ricorso non soltanto anche 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 dei 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.

Intanto, nel 2004, l'OCSE ha fatto, in parte, retromarcia sostenendo che la situazione dei fattori di crescita o di depressione dell'economia di un Paese deve essere valutata caso per caso, visto che non si può negare che una esasperata flessibilizzazione porti con sé – e, di fatto, ha portato – un aumento enorme delle ineguaglianze dei redditi dei dipendenti senza necessariamente accrescere la competitività delle imprese, dal momento che i lavoratori oltre ad essere “dipendenti” sono anche “consumatori”⁹.

6.- L'azione combinata delle innovazioni tecnologiche e della globalizzazione.

Tutto questo è accaduto ed è stato influenzato dall'anzidetta azione combinata delle innovazioni tecnologiche e della globalizzazione.

Infatti, molto prima del manifestarsi dell'attuale crisi economica e dell'aumento epocale delle migrazioni – verso l'Europa, gli USA, il Canada e l'Australia, nonché all'interno dell'Asia – da tale combinazione sono 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.

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.

Per almeno un ventennio prima della crisi del 2008 i settori commerciabili delle economie avanzate non hanno generato aumenti reali netti dell'occupazione, in quanto 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 istruzione¹⁰.

⁹ 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”. Peraltro, nel medesimo Rapporto, il CENSIS, sottolinea ancora come in Italia si siano affermate “identità lavorative sempre più ibride”, che non si collocano nei format di profili ordinariamente individuabili nel sistema organizzativo tradizionale: operai, impiegati, professionisti, imprenditori. 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.

Ne consegue che, proprio a fronte della enorme crescita delle indicate forme di lavoro ibrido, la scelta di puntare “tendenzialmente” sul lavoro a tempo indeterminato appare da salutare con favore, soprattutto in vista dell'annunciata riduzione dei modelli contrattuali. Né va omissa di considerare che essa si accompagna alla già disposta “liberalizzazione” del contratto di lavoro a termine e di quello di apprendistato.

¹⁰ Per questa parte vedi Michael Spence, *La Tecnologia e la Sfida dell'Occupazione*, Il Sole 24 ore, 16 gennaio 2013.

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.

L'attuale fase di globalizzazione, che è chiamata neo-liberista, si fonda, oltre che sulla rivoluzione informatica che ha ridotto enormemente il costo delle comunicazioni e dei trasporti, anche su: 1) il crollo dei Paesi socialisti avvenuto a partire dal 1989; 2) il riconoscimento al mercato del ruolo di istituzione in grado di risolvere automaticamente il problema della produzione e distribuzione dei beni, peraltro da molti contestato.

Le interdipendenze create dalla globalizzazione sono vastissime e, infatti, sono economiche, sociali, culturali, politiche e tecnologiche, sicché gli effetti positivi e negativi del fenomeno hanno una rilevanza planetaria, tendendo ad uniformare il commercio, le culture, i costumi e il pensiero.

Peraltro, anche se il termine globalizzazione ha origine relativamente recente, il fenomeno in sé secondo alcuni nasce in ambito economico molti secoli fa.

Nell'attuale fase 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 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 – sia il motore della attuale globalizzazione neo-liberista.

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

Ciò è accaduto, ancorché fosse noto da molti anni che il sistema giuridico e carcerario cinese prevede diverse forme di lavoro forzato, che si svolgono nei c.d. "gulag cinesi" (laogai e lao jiao) ove si trovano milioni di persone — uomini, donne e bambini — costretti al lavoro forzato in condizioni disumane, dando luogo ad una situazione che, in primo luogo, comporta una patente violazione dei diritti umani — più volte denunciata dalle Organizzazioni internazionali del settore tra cui Amnesty International e Human Rights Watch — che, oltretutto, avvantaggia molto l'economia e il Governo cinese, in modo tale da fare anche concorrenza sleale ai Paesi e alle imprese che operano nel rispetto dei diritti umani dei lavoratori.

In particolare, le merci di ogni genere prodotte con il lavoro forzato nei laogai sono vendute illegalmente sul mercato internazionale, mascherate da prodotti provenienti da legittime imprese commerciali.

Il commercio di tali prodotti è ufficialmente vietato anche all'interno della Cina e comunque viola i trattati internazionali siglati, ad esempio, tra la Cina e gli USA.

La questione della importazione nella UE di merci prodotte nei campi di concentramento cinesi da tempo è stata sottoposta all'attenzione anche delle Istituzioni UE.

Infatti, il Parlamento UE, ha adottato nel 2006 una Risoluzione sulle relazioni UE-Cina nella quale è stato anche affrontato l'argomento della tutela dei diritti umani.

Inoltre, la Commissione UE, il 23 settembre 2010, in occasione di un dibattito in aula sull'argomento, ha dichiarato di aver istituito al suo interno un gruppo inter-servizi per esaminare l'approccio dell'UE in merito al fenomeno del lavoro forzato cui sarebbero costretti i detenuti, compresi quelli nei laogai cinesi. Nell'occasione, la Commissione ha precisato di non escludere la possibilità di introdurre un divieto di importazione per i beni prodotti utilizzando il lavoro forzato, impegnandosi a continuare a denunciare il sistema dei laogai e altre forme di lavoro forzato, incompatibili con i diritti umani fondamentali, nell'ambito di tutte le istanze appropriate.

Da allora, su questo fronte, non è successo più niente, pertanto può dirsi che tutte le indicate iniziative non hanno consentito di giungere ad alcun risultato concreto e anzi le relazioni economico-commerciali della Cina con gli altri Paesi (compresi quelli gli Stati UE) hanno continuato ad intensificarsi.

7.- La crisi economico-finanziaria cominciata nel 2008.

Nel frattempo, 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 e, come è ormai assodato nel dibattito politico e accademico, è stata scatenata dalla ferale combinazione di due fattori, cioè la deregolamentazione del sistema finanziario e l'eccesso di liquidità.

La deregolamentazione del sistema finanziario è stata progressiva ed ha avuto inizio negli USA negli anni ottanta, avendo come sua tappa fondamentale l'abrogazione, da parte dell'amministrazione Clinton, della legge bancaria USA del 1933 (Glass-Steagall Act), che ha permesso la costituzione di gruppi bancari che al loro interno consentono, seppur con alcune limitazioni, di esercitare sia l'attività bancaria tradizionale sia l'attività di investment banking e assicurativa, così avallando la proliferazione di innovazioni finanziarie sempre più sofisticate e poco trasparenti che avrebbero in teoria dovuto distribuire e minimizzare il rischio, ma che in realtà hanno comportato la sempre maggiore divaricazione tra la presa di rischio e il rendimento atteso degli investimenti finanziari.

D'altra parte, l'eccesso di liquidità è stato causato, da un lato, da una politica monetaria, soprattutto statunitense, eccessivamente accomodante e, dall'altro lato, dagli eccessi di risparmio di intere regioni del pianeta, come l'Asia orientale, i Paesi del Golfo, e alcuni Paesi della UE.

Tutto questo ha favorito la crescita dell'indebitamento di famiglie e imprese americane; cui si è aggiunto quello del governo degli Stati Uniti – derivante sia dal coinvolgimento in due guerre estremamente costose (Iraq e Afghanistan) sia da politiche di riduzione delle tasse per gli strati più ricchi della popolazione – che è letteralmente “esploso” sotto l'effetto combinato dei due suddetti fattori, quando a seguito delle difficoltà del mercato (di dimensioni ridotte) dei prestiti subprime, si è innescata una corsa alla ricapitalizzazione, con corrispondente caduta generalizzata del prezzo delle attività finanziarie.

Il collasso del settore finanziario si è poi trasmesso all'economia reale americana, per effetto della restrizione del credito da parte di banche in difficoltà, con la conseguente caduta della domanda di consumatori e imprese la cui ricchezza si era volatilizzata.

Va, però, sottolineato che tutti concordano nel sostenere che, per quel che riguarda l'economia reale e l'occupazione, 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, come si è detto, 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 conseguente riduzione della propensione media al consumo, cronica carenza di domanda aggregata (consumi e investimenti) e aumento della massa di risparmi, da parte delle classi più agiate¹¹.

8.- Ulteriore evoluzione del quadro normativo italiano e incremento delle diseguaglianze sociali nell'economia mondiale.

¹¹ 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

Per tornare all'evoluzione del quadro normativo nazionale, va ricordato che – nel pieno della crisi europea e sotto la pressione di “accordi” dell'Italia con le Istituzioni UE – è stata emanata la legge 28 giugno 2012, n. 92 (Disposizioni in materia di riforma del mercato del lavoro in una prospettiva di crescita), nota come legge Fornero, contenente un'ampia disciplina, comprendente, fra l'altro: 1) le tipologie contrattuali; 2) la flessibilità in uscita e le tutele del lavoratore; 3) gli ammortizzatori sociali, 4) le tutele in costanza di rapporto di lavoro e la protezione dei lavoratori anziani; 5) disposizioni in materia di mercato del lavoro, di politiche attive e servizi per l'impiego.

A questa legge – sotto il cui vigore, secondo l'opinione unanime, sono aumentati i licenziamenti e i lavori precari – si deve il primo ridimensionamento della sfera di applicazione dell'art. 18 St.lav., anche se va ricordato in positivo che la legge, pur con tutte le sue criticità, poneva tra le proprie finalità quella della promozione di “modalità partecipative di relazioni industriali in conformità agli indirizzi assunti in sede europea, al fine di migliorare il processo competitivo delle imprese”. E, quindi, intendeva valorizzare il ruolo delle Parti sociali.

Forse per rimediare alla scelta fatta poco tempo prima, per quel che concerne la contrattazione collettiva, di prevedere la c.d. “contrattazione collettiva di prossimità” (art. 8 del d.l. n. 138 del 2011, convertito dalla legge n. 148 del 2011), perseguendo l'idea di indebolire i livelli centralizzati di contrattazione collettiva, in controtendenza rispetto a quanto sosteneva l'OIL¹². Infatti, tale Organizzazione, negli stessi anni, rilevava che indebolire o decentralizzare completamente gli accordi di contrattazione collettiva — come hanno fatto, appunto, alcuni Paesi durante la crisi — avrebbe potuto portare ad un aumento delle disuguaglianze salariali e all'instabilità sociale, perché lasciare la negoziazione alle imprese in assenza di accordi a livello nazionale e settoriale, “aumenta la pressione sui salari e sulle condizioni di lavoro”. L'OIL aggiungeva, a titolo esemplificativo, di aver riscontrato che laddove si rinviene un sostegno politico forte al meccanismo di contrattazione collettiva (come nel caso della Danimarca, Finlandia, Francia, Olanda e Svezia) il divario tra salari elevati e salari bassi è decisamente più ridotto, rispetto a quel che accade in Paesi come gli USA o il Regno Unito, nei quali il rapido aumento delle disuguaglianze salariali può essere imputato alla riduzione del numero degli iscritti ai sindacati e alla conseguente riduzione della copertura degli accordi di contrattazione collettiva.

Quanto alla tutela della salute dei lavoratori, va ricordato che nella legge Fornero si prevede, fra l'altro, che si continui ad applicare il regime di cui all'art. 18 St.lav., con reintegrazione e risarcimento del danno (sia pure con una indennità avente un tetto massimo di dodici mensilità) pure nel caso di accertamento, da parte del giudice, del “difetto di giustificazione del licenziamento intimato, anche ai sensi degli articoli 4, comma 4, e 10, comma 3, della legge 12 marzo 1999, n. 68 (Norme per il diritto al lavoro dei disabili), per motivo oggettivo consistente nell'inidoneità fisica o psichica del lavoratore, ovvero che il licenziamento è stato intimato in violazione dell'articolo 2110, secondo comma, del codice civile”.

La prima ipotesi è quella della sopravvenuta inidoneità del lavoratore alle mansioni di appartenenza, dovuta ad esempio all'insorgere di una malattia invalidante o allo svilupparsi di una

¹² Vedi spec. I diversi scritti sul tema del dialogo tra le Parti sociali di Susan Hayter, esperta dell'OIL in relazioni industriali e occupazione, in www.ilo.org

“tecnopatia” derivante dallo stesso lavoro svolto, situazione nella quale il licenziamento è possibile solo ove l’inidoneità sia effettiva e definitiva e a condizione che non sia possibile l’adibizione del lavoratore a mansioni diverse e compatibili con il suo stato di salute, anche eventualmente di livello inferiore. Inoltre, per parte della giurisprudenza se la sopravvenuta inidoneità sia imputabile a colpa del datore di lavoro (che non ha adottato misure preventive del carattere patogeno delle lavorazioni o dell’ambiente di lavoro), allora il licenziamento non è possibile o richiede prima un accentuato sforzo di ricollocamento interno da parte dell’impresa. Inoltre, per il caso in cui la prosecuzione del rapporto sia davvero impossibile, per effetto di inidoneità imputabile al datore di lavoro, resta fermo il diritto del lavoratore di avviare un’autonoma azione risarcitoria.

La legge Fornero prevede l’applicazione del medesimo regime anche al licenziamento per superamento del periodo di comporto, adottato dal datore di lavoro ai sensi dell’art. 2110 cod. civ.: se il giudice ne ritenga l’illegittimità – di solito per un calcolo non corretto dei periodi di malattia rilevanti ai fini della maturazione del comporto, oppure perché nel comporto non devono computarsi le malattie imputabili a colpa della stessa impresa – il lavoratore avrà diritto alla reintegrazione nel posto di lavoro.

Nel frattempo, nell’economia mondiale le diseguaglianze hanno continuato a manifestarsi con sempre maggiore evidenza, tanto che, come da tempo si ribadisce anche nel WEF (World Economic Forum) che si svolge annualmente a Davos, 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.

È una situazione di pubblico dominio da tempo, che da molti viene studiata senza che, al livello politico, si riesca ad adottare scelte di lungo-medio periodo idonee a trovare una soluzione.

Basta pensare che il 19 aprile scorso – cioè nel giorno in cui si è verificata la più grave tragedia legata all’immigrazione mai accaduta nel Mar Mediterraneo, con più di 800 morti per un barcone ribaltato – il Governatore della Banca d’Italia, Ignazio Visco, intervenendo a Washington al Development Committee – il board dei Governatori della Banca Mondiale – dopo avere affermato, a chiare lettere, che: “È inaccettabile che nel mondo ci siano ancora oltre un miliardo di poveri”, ha chiesto un impegno più incisivo della Banca mondiale e del Fondo monetario internazionale al fine di indirizzare e concentrare finanziamenti nelle aree più martorate del pianeta.

L’appello, condiviso anche dal Presidente della Banca Mondiale, Jim Yong Kim, è stato inserito nel comunicato finale del Development Committee, con l’esortazione alle due suddette Istituzioni, entro il 2020, a dare un sostegno significativo soprattutto, ove possibile, ai Paesi come quelli del Medio Oriente e nel Nord Africa, dove guerre e terrorismo hanno peggiorato le condizioni economiche e sociali già precarie, aumentando le sofferenze della popolazione civile, spesso priva sia dell’accesso all’acqua corrente o potabile sia dei servizi igienici sia di cibo (anche per i bambini), facendo così lievitare in maniera impressionante il numero di rifugiati e di emigrati che pur di avere la possibilità di un futuro tentano disperatamente, anche a costo della vita, di approdare

sull'altra sponda del Mediterraneo per giungere in Europa via mare oppure di superare il c.d. muro messicano o muro di Tijuana per giungere negli Stati Uniti d'America dai Paesi del Centro e del Sud America.

E dire che pochi giorni dopo la riunione straordinaria del Consiglio UE ha prodotto ben altro risultato!

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

La ricostruzione, fin qui tracciata, del quadro – internazionale, comunitario e nazionale – di riferimento in cui va inserito il Jobs Act e, in particolare, in cui si inserisce la disciplina della tutela della salute dei lavoratori ivi prevista, non sarebbe completa se non si desse, sinteticamente, conto di quanto, in ambito internazionale ed europeo si sta facendo per la tutela congiunta di ambiente, salute e occupazione.

Al riguardo deve essere ricordato che uno strumento molto utile in tal senso 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 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 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/UE¹³, nella quale peraltro il rilievo attribuito alla componente salute è stato rafforzato.

¹³ Questa direttiva è entrata in vigore il 16 maggio 2014 e dovrà essere recepita dagli Stati membri entro tre anni.

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 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.

Infatti, 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, il nostro legislatore ha introdotto nell'ordinamento – con il dichiarato obiettivo di tutelare sia la salute pubblica e l'ambiente ma anche i livelli occupazionali, nei casi di crisi di stabilimenti industriali di interesse strategico nazionale – la “Valutazione del danno sanitario”, stabilendo che, in tutte le aree interessate dagli stabilimenti di interesse strategico nazionale, come definiti dal comma 1 dell'art. 1 dello stesso d.l. nonché, in particolare in quelle interessate dall'impianto siderurgico della dell'ILVA di Taranto (ex comma 1 dell'articolo 3 del d.l.), “l'Azienda sanitaria locale e l'Agenzia regionale per la protezione dell'ambiente competenti per territorio redigono congiuntamente, con aggiornamento almeno annuale, un rapporto di valutazione del danno sanitario (VDS) anche sulla base del registro tumori regionale e delle mappe epidemiologiche sulle principali malattie di carattere ambientale”.

Lo stesso art. 1-bis ha rinviato la determinazione dei criteri metodologici utili per la redazione del rapporto di VDS ad un decreto del Ministero della Salute di concerto con il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, emanato il 24 aprile 2013.

I suddetti criteri, contenuti nell'Allegato A al decreto interministeriale, hanno il merito di specificare sia la definizione sia gli obiettivi del rapporto VDS statale.

Viene, in particolare, precisato per la prima volta che per “danno sanitario” si intende il “cambiamento dell'attuale o futura prevalenza/incidenza nella comunità dei soli effetti sanitari indesiderati connessi all'esercizio di un impianto, intesi come i soli effetti che causano, promuovono, facilitano o esasperano un'anormalità strutturale o funzionale capace di compromettere il benessere psico-fisico degli individui, di indurre patologie disabilitanti o di provocare decessi prematuri”.

Ne risulta chiarito, in modo esplicito, che nel danno sanitario rientrano sia il danno alla salute (in atto) correlabile all'attività degli stabilimenti oggetto di indagine sia il danno analogo che può verificarsi in futuro in base al principio di precauzione di cui all'art. 301 del Codice dell'ambiente (d.lgs. n. 152 del 2006), di derivazione comunitaria¹⁴. Sicché il danno sanitario non viene identificato – in un'ottica di spesa pubblica – soltanto nell'esborso a carico del SSN per le patologie collegate alle emissioni industriali inquinanti provenienti dagli stabilimenti oggetto di valutazione, ma ha un contenuto più ampio.

Si specifica, inoltre, che gli obiettivi del rapporto VDS statale sono di “informare annualmente i decisori ed il pubblico sui cambiamenti, nelle comunità esposte, dello stato di salute connesso a rischi attribuibili all'attività degli stabilimenti in esame, fornire ulteriori elementi di valutazione per il riesame dell'Autorizzazione Integrata Ambientale (AIA) per indirizzarla a soluzioni tecniche più efficaci nel ridurre i potenziali esiti sanitari indesiderati, valutare l'efficacia in ambito sanitario delle prescrizioni”.

Va, peraltro, osservato che tale nuova disciplina statale non solo va coordinata con quella regionale ma è stata, sul punto, modificata 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), che ha eliminato l'obbligo per il Ministero dell'Ambiente di disporre il riesame dell'AIA (che era stato previsto al fine di intraprendere iniziative dirette a limitare il rischio sanitario ed ambientale nella aree interessate dagli stabilimenti di preminente interesse pubblico) ed ha stabilito soltanto (art. 1, comma 7) che: “Il rapporto di valutazione del danno sanitario non può unilateralmente modificare le prescrizioni dell'AIA. in corso di validità, ma legittima la Regione competente a chiederne il riesame ai sensi dell'articolo 29-octies, comma 4, del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152”.

Comunque, al di là delle consuete criticità applicative che sono proprie del nostro complesso ordinamento e che, spesso, nascono dalla pluralità di enti competenti sulla stessa materia, quel che è certo è che ormai la VIS o la VDS è entrata nella nostra legislazione, quanto meno per gli stabilimenti di preminente interesse pubblico.

¹⁴ Il testo del citato art. 301 del d.lgs. n. 152 del 2006 è il seguente:

Art. 301 (Attuazione del principio di precauzione)

1. In applicazione del principio di precauzione di cui all'articolo 174, paragrafo 2, del Trattato CE, in caso di pericoli, anche solo potenziali, per la salute umana e per l'ambiente, deve essere assicurato un alto livello di protezione.
2. L'applicazione del principio di cui al comma 1 concerne il rischio che comunque possa essere individuato a seguito di una preliminare valutazione scientifica obiettiva.
3. L'operatore interessato, quando emerga il rischio suddetto, deve informarne senza indugio, indicando tutti gli aspetti pertinenti alla situazione, il comune, la provincia, la regione o la provincia autonoma nel cui territorio si prospetta l'evento lesivo, nonché il Prefetto della provincia che, nelle ventiquattro ore successive, informa il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio.
4. Il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio, in applicazione del principio di precauzione, ha facoltà di adottare in qualsiasi momento misure di prevenzione, ai sensi dell'articolo 304, che risultino:
 - a) proporzionali rispetto al livello di protezione che s'intende raggiungere;
 - b) non discriminatorie nella loro applicazione e coerenti con misure analoghe già adottate;
 - c) basate sull'esame dei potenziali vantaggi ed oneri;
 - d) aggiornabili alla luce di nuovi dati scientifici.
5. Il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio promuove l'informazione del pubblico quanto agli effetti negativi di un prodotto o di un processo e, tenuto conto delle risorse finanziarie previste a legislazione vigente, può finanziare programmi di ricerca, disporre il ricorso a sistemi di certificazione ambientale ed assumere ogni altra iniziativa volta a ridurre i rischi di danno ambientale.

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.

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

Quest’ultimo tema 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) all’art. 6 si 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 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) all'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.

11.- La posizione dell'OIL e del Comitato degli Alti Responsabili dell'Ispettorato del Lavoro (SLIC).

Con specifico riferimento alla tutela della salute dei lavoratori nell'ambito di quella ambientale, merita particolare menzione una pubblicazione dell'OIL del 2013 sulla Prevenzione delle malattie professionali¹⁵ nella quale è stato sottolineato come i cambiamenti tecnologici, sociali e organizzativi sui luoghi di lavoro determinati dalla rapida globalizzazione siano stati accompagnati dall'emergere di nuovi rischi professionali. Di qui l'osservazione che le condizioni di lavoro continuano ad avere sulla salute dei lavoratori un "impatto inaccettabile", benché alcuni dei rischi consueti siano diminuiti, grazie al miglioramento della sicurezza, al progresso tecnologico e a migliori normative. Tra i rischi emergenti vi sono le cattive condizioni ergonomiche, l'esposizione alle radiazioni elettromagnetiche e i rischi psicosociali.

Inoltre, OIL specifica che l'intensificarsi dei flussi migratori, l'invecchiamento della forza lavoro e il numero crescente di addetti con contratti interinali, occasionali o part-time (e si può aggiungere di lavoratori in nero) non soltanto aumentano la disponibilità ad accettare condizioni di lavoro non sicure, ma impediscono un'adeguata sorveglianza sanitaria, il monitoraggio dell'ambiente di lavoro e la registrazione e la comunicazione delle malattie professionali, elementi indispensabili per un'efficace attuazione delle strategie di prevenzione.

¹⁵ OIL, *La prevenzione delle malattie professionali*, Ginevra, 2013.

Inoltre, la suddetta situazione è 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. Né va omissis di considerare 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).

A ciò si aggiunge una pesante incidenza dei rischi psico-sociali.

Infatti – rileva l’OIL – “lo stress legato al lavoro e le sue conseguenze sulla salute sono divenuti una causa di grande preoccupazione”.

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. È stata anche riscontrata 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, per effetto della crisi economica e della recessione, si è avuto un aumento dello stress da lavoro, dell’ansia, della depressione e di altri disturbi mentali, che hanno spinto alcuni addirittura fino al gesto estremo del suicidio.

L’OIL conclude che per far fronte a questa “epidemia invisibile”, rappresentata dalle vecchie e dalle nuove malattie professionali, è 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. Tale impegno comporta un dialogo sociale tra governi e organizzazioni datoriali e dei lavoratori, per rafforzare la capacità dei sistemi nazionali di salute e sicurezza sui luoghi di lavoro di gestire efficacemente la prevenzione delle malattie professionali, con l’adozione di misure concrete.

Deve essere chiaro 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’ILO ha sottoscritto l’Agenda del Lavoro Dignitoso e sta attuando i Programmi Paese per il Lavoro Dignitoso – molti dei quali si enfatizza 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'ILO, 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.

La situazione del diffondersi delle malattie professionali è molto critica in quanto ai rischi già esistenti, il mondo del lavoro contemporaneo deve far fronte a nuove minacce, quali l'aumento dei disturbi mentali (di varia entità), delle patologie a carico dell'apparato muscolo-scheletrico, delle malattie cardiovascolari e respiratorie, dello HIV/AIDS, della sclerosi multipla, di numerose tipologie di tumori, del diabete, dell'obesità, dell'epilessia etc.

In questa situazione generale, un settore particolarmente complesso, come si è detto, è quello della prevenzione dei rischi psico-sociali.

La nostra legislazione ha fatto un notevole progresso in materia da quando è stato previsto un esplicito riferimento allo stress lavoro-correlato da tenere in debita considerazione in qualunque valutazione del rischio, negli artt. 286-quater e 286-quinquies del d.lgs. 9 aprile 2008, n. 81, in materia di tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro.

Peraltro, si tratta di situazioni che spesso sono obiettivamente difficili da diagnosticare, sicché ben si comprende che il Comitato degli Alti Responsabili dell'Ispettorato del Lavoro (SLIC),¹⁶ in collaborazione con la EU-OSHA (Agenzia Europea per la Sicurezza e la Salute sul Lavoro-European Agency for Safety and Health at Work) abbia 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

¹⁶ 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.

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.

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. Infatti, l’incertezza economica che è propria di tali lavoratori 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 panico¹⁷.

Anzi, secondo un’indagine 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 scorso, 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.

¹⁷ 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.

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.

12.- La tutela della salute nel Jobs Act.

Quello fin qui sommariamente delineato è il quadro complessivo in cui va inserito il Jobs Act.

Per sintetizzarne i principali snodi, si può dire che a partire dagli anni Novanta la strategia adottata dall’Unione europea per far fronte alle esistenti perdite occupazionali e ridotta capacità di crescita economica è stata quella della deregolamentazione/destandardizzazione del mercato del lavoro. Questa linea è stata seguita anche in Italia e ha portato alla creazione di un numero impressionante di situazioni “legali” di lavoro precario, anche quando in sede UE vi era un ripensamento della originaria strategia.

Peraltro, ciò non ha impedito al nostro Paese di:

a) aderire – 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) recepire con adeguati interventi legislativi 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 deriva che il Jobs Act, che rappresenta l’ultima tappa – al momento – del cammino da tempo intrapreso e che, comunque, rappresenta una delle riforme strutturali concordate con la UE, non può non essere interpretato 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.

Del resto, questo è 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”.

Ed è evidente che una esistenza “prospera e appagante” non può essere disgiunta da un lavoro dignitoso, 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.

Ne consegue che le fonti UE e internazionali assumono – insieme con la Costituzione – un ruolo centrale nell’interpretazione del Jobs Act, anche per quel che concerne la tutela della salute dei lavoratori.

Pertanto, per quel che riguarda il licenziamento per superamento del periodo di comporta, anche in assenza del richiamo dell’art. 2110 cod. civ., il comma 4 dell’art. 2 del d.lgs. n. 23 del 2015, non può non essere interpretato nel senso di assoggettare al regime del licenziamento discriminatorio o comunque nullo (reintegrazione nel posto di lavoro e pieno risarcimento del danno) il licenziamento “per motivo consistente nella disabilità fisica o psichica del lavoratore, anche ai sensi degli articoli 4, comma 4, e 10, comma 3, della legge 12 marzo 1999, n. 68” così come quello per superamento del comporta di malattia.

Infatti, la tesi secondo cui, per i nuovi assunti, il superamento del comporta sia stata configurata come una ipotesi di giustificato motivo oggettivo (da sottoporre al regime per questo previsto) in primo luogo contrasta la tutela della salute del lavoratore, che è un bene di rilevanza costituzionale (art. 32 Cost.), cui è intimamente connessa la garanzia della conservazione del posto di lavoro durante la malattia.

Peraltro, la suddetta tesi a mio avviso non può essere giustificata neppure dalla mancata precisione del dato letterale, visto che tale a-tecnicità caratterizza l’intero decreto legislativo, sicché, in base ai principi generali, al criterio letterale va, in questo caso, privilegiato il criterio logico-sistematico, nel rispetto del canone preferenziale dell’interpretazione conforme a Costituzione, rinforzato dal concorrente canone dell’interpretazione non contrastante con la normativa comunitaria.

E, sulla base della descritta operazione ermeneutica, non si può non pervenire al risultato secondo cui il citato art. 2, comma 4, pur non citando l’art. 2110 cod. civ., fa comunque un generale riferimento ai casi di inidoneità fisica o psichica del lavoratore, tra i quali rientra, come forma di “disabilità” temporanea, la malattia.

Del resto, allo stesso esito si perviene sulla base della costante giurisprudenza di legittimità in base alla quale le regole dettate dall’art. 2110 cod. civ. per le ipotesi di assenze determinate da malattia del lavoratore – tanto nel caso di una sola affezione continuata, quanto in quello del succedersi di diversi episodi morbosi (cosiddetta eccessiva morbilità) – prevalgono, in quanto “speciali”, sia sulla disciplina generale della risoluzione del contratto per sopravvenuta impossibilità parziale della prestazione lavorativa, sia sulla disciplina limitativa dei licenziamenti individuali (vedi, per tutte: Cass. 7 aprile 2003, n. 5413; Cass. 24 giugno 2005, n. 13624; Cass. 10 ottobre 2005, n. 19676; Cass. 28 gennaio 2010, n. 1861; Cass. 3 gennaio 2012, n. 1404).

A ciò è da aggiungere che per tale tipo di licenziamento – così come tutte le questioni afferenti l’ingresso e la permanenza nel mondo del lavoro di persone affette da malattie genetiche o

sopravvenute, acute o croniche, fisiche o psichiche – non si può non tenere conto del consolidato indirizzo della Corte di giustizia UE, secondo cui:

a) la direttiva 2000/78/CE (in Italia recepita con il d.lgs. 9 luglio 2003, n. 216), che stabilisce 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 la medesima Convenzione (spec. art. 2, quarto comma) stabilisce che 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 d.l. 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.

Alla 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, 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. Da tempo, infatti, è stato evidenziato 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 mentali¹⁸.

Ne risulta confermato che la soluzione dei diversi problemi ermeneutici che si possono presentare, di volta in volta, in materia di tutela della salute 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.

Tale direttiva – recepita con il d.lgs. n. 216 del 2003 e completata, per quel che riguarda le misure per la tutela giudiziaria delle persone con disabilità vittime di discriminazioni dalla legge 1 marzo 2006, n. 67 – 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.).

Va anche ricordato l’art. 28 del d.lgs. 1 settembre 2011, n. 150, che ha sottoposto tutte le controversie in materia di discriminazioni al rito sommario di cognizione, facendo anche chiarezza sulla portata generale del speciale regime in materia di onere probatorio, secondo cui: “Quando il ricorrente fornisce elementi di fatto, desunti anche da dati di carattere statistico, dai quali si può presumere l’esistenza di atti, patti o comportamenti discriminatori, spetta al convenuto l’onere di provare l’insussistenza della discriminazione. I dati di carattere statistico possono essere relativi anche alle assunzioni, ai regimi contributivi, all’assegnazione delle mansioni e qualifiche, ai trasferimenti, alla progressione in carriera e ai licenziamenti dell’azienda interessata”.

Deve, inoltre, essere considerato che tale approccio per noi è ancor più “doveroso” visto che, come ha anche sottolineato la Corte costituzionale (vedi, per tutte: Corte cost. sentenze n. 109 e n. 163 del 1993) l’art. 3 della Costituzione, nel secondo comma, molto tempo prima dell’emanazione del diritto UE antidiscriminatorio, ha previsto le “azioni positive”, che sono il più potente strumento a disposizione del legislatore, per tendere ad innalzare, nel rispetto della libertà e dell’autonomia dei singoli individui, la soglia di partenza per le varie categorie di persone socialmente svantaggiate – fondamentalmente, ma non esaustivamente, quelle riconducibili ai divieti di discriminazione espressi nel primo comma dello stesso art. 3 (sesso, razza, lingua, religione, opinioni politiche, condizioni personali e sociali) – al fine di assicurare alle categorie medesime uno statuto effettivo di pari opportunità di inserimento sociale, economico e politico.

13.- Conclusioni.

¹⁸ Vedi, per tutti, in materia il recente studio: M. TIRABOSCHI (a cura di), *Occupabilità, lavoro e tutele delle persone con malattie croniche*, 2015, ADAPT University Press.

Così siamo tornati alla nostra Costituzione, nella quale troviamo non solo la centralità dell'importanza di un lavoro dignitoso ma anche gli strumenti di base per ridurre le disuguaglianze esistenti specialmente in danno delle persone in condizione di vulnerabilità.

Potenziando questo approccio, grazie alle normative internazionali ed UE da noi recepite, con l'utilizzazione, secondo il metodo che è stato indicato dalla Corte costituzionale a partire dalle sentenze n. 348 e n. 349 del 2007, di tutti gli strumenti ermeneutici a nostra disposizione – a) l'interpretazione conforme (del diritto nazionale rispetto alla Costituzione e alle norme UE e/o CEDU rilevanti, come interpretate, rispettivamente dalle Corti di Lussemburgo e di Strasburgo) b) eventuale disapplicazione della norma interna asseritamente contrastante con il diritto UE (strumento che, nel nostro ordinamento, non è utilizzabile per le norme contrastanti con la CEDU); c) l'incidente di costituzionalità; d) il rinvio pregiudiziale (che ha applicazione generale solo con riguardo al diritto UE) – potremo riuscire a trovare centrare l'obiettivo della migliore tutela possibile dei diritti fondamentali, anche nella interpretazione del Jobs Act, a cominciare dal diritto alla salute, come diritto che tutela non solo il benessere dell'individuo ma quello di tutta la società.

E lo strumento migliore che realizzare tale tutela è quello di dare a tutti – in condizione di uguaglianza – l'opportunità di avere un lavoro che sia dignitoso, proprio come quello su cui è fondata la nostra Repubblica.

Se i nostri Padri Costituenti ci hanno lasciato questa importante eredità, non possiamo certamente sprecarla ma, soprattutto in un momento così difficile come quello attuale, siamo chiamati a dimostrarci degni di un simile prezioso dono, perché è in pericolo la stessa tenuta del tessuto democratico oltre che quella del sistema di welfare costruito nel corso di tanti anni.

Del resto, come abbiamo detto, anche 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 possiamo, quindi, tirarci indietro, forse ci vuole oltre che preparazione tecnica anche coraggio, ma si tratta di far prevalere la solidarietà.

E poi “soltanto chi osa spingersi un po' più in là scopre quanto può andare lontano”¹⁹.

Grazie

¹⁹ S. BAMBARÉN, *Lettera a mio figlio sulla felicità*, 2010.