

Anno 2019
Numero 1



ISSN 2283-9224

direttore responsabile
Professor Francesco Bacchini

Rivista di Ateneo

Tutela e Sicurezza del Lavoro

In questo numero tra l'altro:

Novità fiscali recate dal c.d. "decreto dignità" del 2018

Riforme delle pensioni e aporie della rappresentanza politica

Prime riflessioni sulla direttiva UE riguardante le condizioni di lavoro trasparenti prevedibili in relazione ai lavoratori della GIG Economy

Ente fondatore e proprietario
Università degli Studi di Milano – Bicocca Di.SEA.DE
Dipartimento di Scienze Economico-Aziendali e Diritto per l'Economia

HYPER

RIVISTA DI ATENEIO

TUTELA E SICUREZZA DEL LAVORO

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI MILANO BICOCCA
DIPARTIMENTO DI SCIENZE ECONOMICO-AZIENDALI E DIRITTO PER L'ECONOMIA

NUMERO 1
ANNO 2019



La legislazione finalizzata alla "*tutela e sicurezza del lavoro*" interessa e condiziona i principali settori del diritto e dell' economia, al fine di assegnare loro disciplina e protezione.

Ovvia la considerazione della sua matrice lavoristica, come naturale luogo di nascita e di previsione della sua regolamentazione; eppure, altrettanto evidente è la sua rilevanza in relazione a tutte quelle branche del diritto che con essa necessariamente si intersecano: tanto il diritto pubblico quanto quello privato, nelle svariate letture del diritto economico e in particolare nell'accezione del diritto punitivo dell'impresa (sia penale che amministrativo), concorrendo, tutti, ad assicurarne salvaguardia ed operatività; ma non solo: assolutamente evidente è la sua rilevanza nella prospettiva economico-aziendale, risultando, quale imprescindibile variabile esterna dell'attività d'impresa, fondamentale nella definizione delle linee di programmazione e strutturazione della governance aziendale.

Ente Fondatore e proprietario della rivista:



Università degli studi di Milano Bicocca

Di.SEA.DE – Dipartimento di Scienze Economico-Aziendali e Diritto per l'Economia

Comitato Scientifico:

Andrea Amaduzzi, Paola Bongini, Claudio Chiacchierini, Giovanni Cocco, Angelo Di Gregorio, Vincenzo Franceschelli (Coordinatore), Anna Marzanati, Alberto Nobolo, Arturo Patarnello, Massimo Saita, Tiziana Vettor.

Direttore Responsabile:

Francesco Bacchini

Comitato Esecutivo:

Paolo Aldrovandi, Camilla Buzzacchi, Paola Saracino.

Segreteria di redazione:

Domenico Capra, Salvatore Davide La Porta, Dario Scarpa.

Registrazione:

Rivista registrata presso il Tribunale Ordinario di Milano in data 25/05/2013 al n. 156.

ISSN 2283-7698

Editore:



Copyright © 2019 Hyper
via C. Degan 12 – 30172 Venezia
tel.: 041976896
fax: 041985730
e-mail: info@hyperedizioni.com
<http://www.hyperedizioni.com>

Chiuso in redazione nel mese di luglio 2019

Proprietà letteraria e tutti i diritti riservati. La struttura ed il contenuto della presente rivista non possono essere riprodotti, neppure parzialmente, salvo espressa autorizzazione dell'editore.

L'editore, pur avendo curato con la massima attenzione la preparazione della presente rivista, declina ogni responsabilità per possibili errori od omissioni, nonché per eventuali danni derivanti dall'uso delle informazioni ivi contenute.

Dichiarazione sull'etica e la valutazione scientifica nella pubblicazione dei contributi sulla rivista dell'Università degli studi di Milano – Bicocca denominata: “*Tutela e sicurezza del lavoro*”

Decisione di pubblicazione e doveri del comitato scientifico

Il Comitato Scientifico, coadiuvato dal Direttore Responsabile, dal Comitato Esecutivo e dalla Segreteria di Redazione, è il solo responsabile della decisione di pubblicare i contributi sottoposti alla Rivista. Il Comitato scientifico, anche su richiesta dell'autore, si avvale, a suo insindacabile giudizio, di un sistema di referaggio per la valutazione delle pubblicazioni, scegliendo o facendo scegliere dal Direttore Responsabile e dal Comitato Esecutivo, i revisori tra una lista di studiosi di chiara fama nei vari settori disciplinari afferenti l'ampio ambito scientifico della rivista e in relazione all'argomento oggetto della pubblicazione, secondo una procedura di blindpeer review.

Il Comitato Scientifico, coadiuvato dal Direttore Responsabile e dal Comitato Esecutivo, valuta i manoscritti da pubblicarsi nelle rubriche referabili della rivista, per il loro contenuto scientifico, senza distinzione di razza, sesso, età, credo religioso, origine etnica o cultura, cittadinanza, orientamento scientifico, accademico o politico degli autori. Nel fare ciò sono vincolati dalle disposizioni di legge vigenti relative alla violazione del copyright e al plagio. Il direttore ed i redattori sono tenuti a non divulgare alcuna informazione sui manoscritti inviati a nessun altro soggetto diverso da editore, consulenti editoriali e revisori. Il materiale inedito contenuto nei manoscritti sottoposti per la pubblicazione non può essere usato dai membri del Comitato Scientifico, del Comitato Esecutivo o della Segreteria di Redazione per proprie ricerche senza il consenso scritto dell'autore. Se il Comitato Scientifico o il Direttore Responsabile rilevano o ricevono segnalazione di un problema rilevante in merito ad errori/imprecisioni, conflitto di interessi o plagio in un articolo pubblicato, ne daranno tempestiva comunicazione all'autore e all'editore per le determinazioni del caso.

Doveri dei revisori (peer reviewers)

I revisori assistono il Comitato Scientifico, il Direttore Responsabile ed il Comitato Esecutivo, nelle decisioni editoriali e, attraverso le comunicazioni veicolate dal Direttore Responsabile e dal Comitato Esecutivo, possono eventualmente aiutare l'autore a migliorare il manoscritto. Il revisore selezionato che non si senta qualificato alla revisione del manoscritto assegnato, o che sappia di non essere in grado di eseguire la revisione nei tempi richiesti, deve comunicare la sua decisione al Comitato Scientifico o al Direttore Responsabile rinunciando a partecipare al processo di revisione. I contributi ricevuti per la revisione, in forma anonima, devono essere trattati come documenti riservati e non devono essere mostrati o discussi con chiunque non sia previamente autorizzato dalla direzione. La revisione deve essere condotta obiettivamente. I revisori, vincolati a tenere segreto il loro operato, devono esprimere le proprie opinioni in modo chiaro e motivato, secondo la scheda di analisi dei contributi appositamente allegata. Il revisore può identificare la presenza di materiale bibliografico rilevante per il lavoro da valutare ma non citato nel corpo dello scritto dagli autori. Il revisore deve richiamare l'attenzione del Direttore Responsabile, Comitato Esecutivo o della Segreteria di redazione qualora ravvisi una somiglianza sostanziale o una sovrapposizione tra il manoscritto in esame e qualunque altro documento pubblicato di cui ha conoscenza personale. Le informazioni o idee ottenute tramite la revisione dei manoscritti devono essere mantenute riservate e non utilizzate per vantaggio personale.

Doveri degli autori

Gli autori devono garantire che i loro contributi siano del tutto originali e, qualora siano utilizzati il lavoro e/o le frasi di altri autori, che essi siano opportunamente parafrasati o citati, con corretti riferimenti. Essi hanno l'obbligo di citare nelle note le pubblicazioni che hanno avuto influenza nel determinare la natura del lavoro proposto. Ogni dichiarazione, osservazione o argomentazione riportata deve preferibilmente essere accompagnata da una corrispondente citazione. I contributi proposti non devono essere stati pubblicati come materiale protetto da copyright in altre riviste. I contributi in fase di revisione dalla rivista non devono essere sottoposti ad altre riviste ai fini di pubblicazione. Tutti coloro che hanno dato un contributo significativo ad un testo devono essere elencati come co-autori. Qualora vi siano altri soggetti che hanno partecipato ad aspetti sostanziali del progetto di ricerca, devono essere riconosciuti ed elencati come contributori nei ringraziamenti nella nota iniziale. L'autore di riferimento deve garantire che tutti i relativi co-autori siano inclusi, che abbiano visto e approvato la versione definitiva dello stesso e che siano d'accordo sulla presentazione per la pubblicazione. Tutte le fonti di sostegno finanziario ad uno studio devono essere indicate. Qualora un autore riscontri errori significativi o inesattezze nel manoscritto pubblicato ha il dovere di comunicarlo tempestivamente alla Segreteria di Redazione della rivista e cooperare al fine di ritrattare o correggere il manoscritto.

Sommario

pagina

SAGGI

Novità fiscali recate dal c.d. “decreto dignità” del 2018
di Alberto Maria Gaffuri 11

Il centenario dell’OIL: una convenzione e una raccomandazione per contrastare violenze e molestie nel mondo del lavoro
di Elena Signorini 21

INTERVENTI

Riforme delle pensioni e aporie della rappresentanza politica
di Elena di Carpegna Brivio 37

La responsabilità sociale d’impresa in una prospettiva di sussidiarietà
di Camilla Buzzacchi 43

ATTUALITÀ GIURIDICA

Prime riflessioni sulla direttiva UE riguardante le condizioni di lavoro trasparenti e prevedibili in relazione ai lavoratori della GIG Economy
di Francesco Bacchini 53

Il burnout quale sindrome derivante dall’insuccesso nella gestione dello stress lavoro correlato nella nuova classificazione internazionale delle malattie dell’OMS
di Francesco Bacchini 61

TABLE OF CONTENTS

Titles, summaries, abstracts and key words 63

SAGGI

NOVITÀ FISCALI RECAE DAL C.D. “DECRETO DIGNITÀ” DEL 2018

Sommario: 1. I precetti contro la delocalizzazione – 2. I precetti sul c.d. iper ammortamento e sul credito d'imposta ricerca e sviluppo nei rapporti infragruppo – 3. Altre disposizioni con riflessi fiscali.

di **Alberto Maria Gaffuri**

Abstract

L'articolo fornisce una breve panoramica delle norme introdotte dal c.d. “Decreto dignità” volte ad impedire il trasferimento fuori dall'Italia di attività che hanno goduto di incentivi anche di natura fiscale e limitare la fruizione del credito d'imposta per ricerca e sviluppo quando vengono poste in essere operazioni infragruppo.

Parole chiave:

imposte sul reddito; reddito d'impresa; agevolazioni fiscali; delocalizzazione dell'attività; revoca.

1. I precetti contro la delocalizzazione

Con il d.l. n. 87/2018 (detto “Decreto dignità”, d'ora innanzi indicato come “Decreto”) sono state introdotte numerose norme tributarie, relative a svariati settori della fiscalità.

Tra le disposizioni che possono avere un significativo impatto sull'onere impositivo vi è, innanzitutto, l'art. 5, primo comma, del Decreto, a mente del quale, fatti salvi i vincoli derivanti dai trattati internazionali, le imprese italiane ed estere, operanti nel territorio nazionale, che abbiano fruito di un aiuto di Stato per l'esecuzione di investimenti produttivi, decadono dal beneficio, qualora l'attività economica interessata dallo stesso o una sua parte venga delocalizzata in Stati non appartenenti all'Unione europea, ad eccezione degli Stati aderenti allo Spazio economico europeo, entro cinque anni dalla data di conclusione dell'iniziativa agevolata volta all'approntamento o al potenziamento della struttura aziendale.

Un precetto con vocazione simile, anche se formulato con alcune rilevanti differenze di impostazione rispetto al precedente, è contenuto nel secondo comma dell'art. 5, in forza del quale, fuori dai casi previsti dal comma 1 e fatti sempre salvi i vincoli derivanti dalla normativa europea, le imprese italiane ed estere, operanti nel territorio nazionale, che abbiano goduto di un aiuto di Stato per l'esecuzione di un investimento produttivo specificamente localizzato, decadono dalla misura di vantaggio, qualora l'esercizio dell'attività economica che abbia fruito dell'intervento di favore o una sua porzione, entro cinque anni dal completamento dell'operazione accrescitiva agevolata, venga dirottato dal sito in cui era svolta quando è stato concesso l'incentivo verso un'unità produttiva situata al di fuori dell'ambito territoriale dove è collocato il predetto sito; la nuova sede può trovarsi indifferentemente sul suolo nazionale o nel territorio dell'Unione europea (d'ora innanzi UE) e di uno Stato aderenti allo Spazio economico europeo (d'ora innanzi SEE),.

Entrambe le norme intendono colpire il fenomeno della delocalizzazione, ovvero dello spostamento delle attività imprenditoriali in luoghi diversi da quelli originari.

A tale proposito, il sesto comma dell'art. 5 stabilisce che, ai fini del Decreto (quindi ai fini sia del primo sia del secondo comma dell'art. 5), "per delocalizzazione si intende il trasferimento dell'attività economica specificamente incentivata o di una sua parte dal sito produttivo incentivato ad altro sito, da parte della medesima impresa beneficiaria dell'aiuto o di altra impresa che sia con essa in rapporto di controllo o collegamento ai sensi dell'articolo 2359 del codice civile".

Coordinando il primo e il sesto comma, deriva che le disposizioni rivolte a scoraggiare il fenomeno della delocalizzazione trovano attuazione, innanzitutto, quando un'impresa riceve un contributo statale per la realizzazione o lo sviluppo di una struttura produttiva nel territorio nazionale e, successivamente, sposta, in tutto o in parte, l'esercizio dell'attività svolta in quella struttura in un altro luogo ubicato oltre confine, in uno Stato non appartenente alla UE o allo Spazio economico europeo.

Il trasloco in uno Stato straniero non appartenente alla UE o allo SEE è sempre vietato (entro lo spazio temporale di cinque anni dalla realizzazione o dall'incremento della capacità produttiva del sito italiano) e comporta, oltre al recupero dell'aiuto, "maggiorato di un interesse calcolato secondo il tasso ufficiale di riferimento vigente alla data di erogazione o fruizione dell'aiuto, aumentato di cinque punti percentuali", l'irrogazione di una "sanzione amministrativa pecuniaria consistente nel pagamento di una somma in misura da due a quattro volte l'importo dell'aiuto fruito", in conformità alle disposizioni contenute nella l. n. 689/1981 (legge generale sulle sanzioni amministrative).

Tali disposizioni governano il procedimento irrogativo delle sanzioni, anche nel caso in cui il beneficio oggetto di revoca abbia natura tributaria.

Il secondo comma, invece, richiede l'esecuzione di un "investimento produttivo specificamente localizzato".

In sostanza, se ben si comprende il dettato normativo, mentre nel primo comma l'attività per la quale è erogato un aiuto può essere esercitata in una qualunque parte del territorio domestico, nel secondo comma l'incentivo viene concesso a condizione di collocare la struttura produttiva in un luogo particolare del territorio medesimo.

In tal caso, il diritto al sussidio viene meno, qualora l'attività avvantaggiata sia trasferita al di fuori dell'area geografica per sviluppare l'economia della quale è stato concesso l'aiuto (e al cui interno si trova – o si trovava - il plesso produttivo in cui era originariamente svolta); la perdita del diritto all'incentivo si avvera, non solo se il trasferimento avviene verso uno Stato straniero estraneo alla UE o allo SEE, ma persino se la sede di lavoro è dislocata in altro luogo dello spazio territoriale italiano, oltre che di uno Stato membro della UE o dello SEE.

Nell'ipotesi descritta nel secondo comma, la decadenza dal beneficio comporta la restituzione del medesimo, con l'aggiunta dell'interesse "calcolato secondo il tasso ufficiale di ri-

ferimento vigente alla data di erogazione o fruizione dell'aiuto, aumentato di cinque punti percentuali"; all'operatore che deve rinunciare all'incentivo, però, non è inflitta alcuna punizione (invece, se l'attività è spostata in uno Stato extra UE o SEE è comminata pure la sanzione di cui al primo comma).

Le due norme non definiscono il concetto di aiuto di Stato, sul quale sono imperniate.

Il termine, in mancanza di indicazioni restrittive, va interpretato in senso ampio, intendendo per esso qualsiasi misura di incentivazione per le imprese ¹, che comporti un risparmio di risorse finanziarie per queste e un onere economico a carico dello Stato o di una sua partizione (ad es. una regione o una provincia).

Nel concetto rientrano, quindi, anche i benefici fiscali (sotto forma di crediti d'imposta, deduzioni, detrazioni, ecc.), in quanto provocano un incremento delle disponibilità liquide per il destinatario (derivante da un minor carico impositivo cui è soggetto) e un costo per lo Stato o una sua partizione (in conseguenza della riduzione del gettito tributario).

I due precetti innanzi citati spiegano effetti, quando avviene lo spostamento di tutta o di una parte dell'attività per l'esercizio della quale sono stati concessi i benefici statali.

In sostanza, stante l'estrema genericità delle previsioni normative, la misura di favore deve essere restituita ² (con interessi ed eventuali sanzioni) allorché:

- il sito aziendale, in cui era svolta l'attività quando è stata incentivata, sia chiuso o riduca la sua operatività. La contrazione dei volumi produttivi deve essere rivelata sia da parametri di natura passiva (costi e spese) sia da parametri di natura attiva (ricavi e altri proventi), che devono subire una diminuzione di importo complessivo. Questa diminuzione deve avere carattere stabile e duraturo e non deve dipendere da cause obiettive di forza maggiore (ad es.: distruzione o danneggiamento dell'unità produttiva in conseguenza di una calamità naturale);
- è necessario che, insieme all'interruzione o al declino dell'attività nel luogo dove era esercitata all'epoca della concessione del sussidio, in un luogo diverso inizi lo svolgimento o vi sia una intensificazione quantitativa della stessa attività. Le nuove regole non sono efficaci, quindi, in caso di cessazione o di diminuzione dello sfruttamento di un apparato produttivo non accompagnata da una corrispondente crescita nella utilizzazione di altre strutture per lo stesso tipo di mansione pratica;
- peraltro, non è necessario che nel nuovo sito l'attività prenda avvio o aumenti di consistenza contemporaneamente al decremento dell'impegno operativo nel luogo dove quest'ultimo era radicato quando è stato ricevuto il beneficio. Il travaso di funzioni attuative tra una sede e l'altra non deve essere immediato, ma può ri-

¹ Le due norme, per la verità, si riferiscono genericamente a qualunque "attività economica interessata" da una misura di vantaggio concessa dallo Stato e a qualunque tipo di "sito produttivo" incentivato. Ne consegue che i loro precetti ben potrebbero essere estesi anche alle attività di lavoro autonomo e alle sedi produttive di servizi di carattere professionale, ove lo svolgimento di queste iniziative economiche sia favorito con l'uso di risorse pubbliche.

² Ciò comporta, se il beneficio ha carattere fiscale, la restituzione della differenza tra l'imposta ordinaria e la minor imposta versata per effetto della concessione dell'aiuto.

chiedere anche un certo lasso di tempo. Per evitare la facile elusione dei precetti, rileva lo spostamento, non la sua tempistica, salvo che tra i due eventi (cessazione dell'attività in un luogo e la sua ripresa in un altro) intercorra un intervallo di tempo così ampio da impedire di scorgere ragionevolmente un legame tra di essi.

Tuttavia, se, nel luogo in cui un'attività imprenditoriale ha fruito di un beneficio, tale attività prosegue e detto beneficio è stato concesso per l'acquisto di beni che continuano ad essere utilizzati in quel luogo, non si dovrebbero considerare realizzati i presupposti per il recupero della misura di favore.

Il terzo comma stabilisce, in modo inammissibilmente generico, che "i tempi e le modalità per il controllo del rispetto del vincolo di cui ai commi 1 e 2, nonché per la restituzione dei benefici fruiti in caso di accertamento della decadenza, sono definiti da ciascuna amministrazione con propri provvedimenti volti a disciplinare i bandi e i contratti relativi alle misure di aiuto di propria competenza".

Siamo di fronte ad una norma deprecabilmente "in bianco". Essa rimette ai futuri bandi, emessi dagli enti o dagli organismi che concedono le misure di vantaggio, la definizione delle modalità e dei termini per l'eventuale recupero del beneficio.

Non solo è assai discutibile, soprattutto in relazione al principio della certezza del diritto, affidare al totale arbitrio della pubblica amministrazione l'individuazione dei termini entro cui essa deve agire per il recupero del sussidio, senza fornire almeno un perimetro di riferimento temporale minimo e massimo entro cui la stessa amministrazione può operare le sue scelte, ma si pone il problema di individuare quei termini, nel caso in cui nulla dispongano i bandi.

Posto che la norma di legge non commina alcuna decadenza, si deve ritenere che la pubblica autorità debba intervenire per la revoca del beneficio prima che il diritto al recupero dell'aiuto si prescriva definitivamente.

A tale riguardo, nelle situazioni descritte nel primo comma (trasferimenti in luoghi extra UE e SEE), si deve ritenere che il termine di prescrizione non possa essere superiore a quello quinquennale sancito dall'art. 28 della l. n. 689/1981.

L'accertamento delle condizioni per l'esclusione dal beneficio – posto che trascina con sé l'irrogazione di una sanzione ai sensi della stessa l. n. 689 - deve essere portato a compimento, dunque, entro il lasso temporale concesso da quel testo normativo per l'inflizione della pena pecuniaria, ovvero, al massimo, cinque anni dal trasferimento dell'attività, quando ovviamente ciò determini la decadenza dal vantaggio.

Nelle ipotesi contemplate nel secondo comma (trasferimento in Italia e in uno Stato aderente alla UE o allo SEE), l'amministrazione deve agire, per lo meno, nel termine di prescrizione ordinario di dieci anni.

Le disposizioni dell'art. 5, in forza del quarto comma, sono valesi solo per i benefici concessi o per i quali i bandi sono stati pubblicati, nonché per gli investimenti agevolati che sono stati avviati successivamente alla data di entrata in vigore del Decreto.

* * *

L'art. 6 dispone, poi, che, qualora una impresa italiana o estera, operante nel territorio nazionale e beneficiaria di misure di aiuto di Stato che prevedono la valutazione dell'impatto occupazionale, fuori dei casi riconducibili a giustificato motivo oggettivo, riduca in misura superiore al 50 per cento il livello degli addetti all'unità produttiva o all'attività interessata dal beneficio nei cinque anni successivi alla data di completamento dell'investimento, la stessa impresa decade dal beneficio.

La norma statuisce, inoltre, che, laddove la riduzione di tale livello sia superiore al 10 per cento, il beneficio è revocato in misura proporzionale alla diminuzione degli occupati.

Pertanto, se la contrazione della forza lavoro complessiva non eccede il 10 per cento della consistenza di quella componente organizzativa, non vi sono conseguenze. Se la diminuzione eccede il 50 per cento del numero dei lavoratori, si deve restituire integralmente l'aiuto. Qualora, infine, la riduzione degli addetti sia compreso nella forbice tra il 10 e il 50 per cento del loro ammontare globale, la perdita del sussidio è proporzionata alla contrazione quantitativa del livello occupazionale.

La norma non precisa se, nel numero delle persone occupate al momento della conclusione dell'operazione di investimento, vadano compresi non solo i dipendenti a tempo indeterminato, ma anche quelli a tempo determinato e le persone che, a vario titolo, collaborano stabilmente con l'impresa.

Per non favorire il ricorso a forme di impiego precarie e, nel contempo, per evitare facili aggiramenti del precetto in esame, è preferibile ritenere che, in linea generale e teorica, tale precetto intenda tutelare tutte le tipologie di prestatori di lavoro.

Ovviamente, tuttavia, l'estensione in concreto della protezione apprestata dal precetto in esame agli addetti legati all'impresa da rapporti di carattere temporaneo dipende dai requisiti fissati dai singoli bandi per la concessione degli aiuti. Qualora per l'attribuzione del beneficio si richieda il mantenimento del numero di occupati a tempo indeterminato, la diminuzione della forza lavoro a tempo definito non produce alcun effetto inibente sulla spettanza del contributo statale.

Le disposizioni dell'art. 6 si applicano ai sussidi concessi o per i quali sono stati pubblicati i bandi, nonché agli investimenti agevolati avviati successivamente alla data di entrata in vigore del Decreto.

2. I precetti sul c.d. iper ammortamento e sul credito d'imposta ricerca e sviluppo nei rapporti infragruppo

L'art. 7 del Decreto riguarda la revoca del beneficio relativo al c.d. iper ammortamento.

L'agevolazione definita con questo termine è stata introdotta dall'art. 1, nono comma, della l. n. 232/2016, con l'intento di favorire gli investimenti in beni strumentali tecnologicamente avanzati. Essa consiste nell'incremento del costo di acquisizione dei beni, ai fini dell'ammortamento fiscale, nella misura del 150%. Si ricorda che il beneficio si applica agli investimenti compiuti entro il 31 dicembre 2017, ovvero entro il 30 settembre 2018, a condizione che, entro la data del 31 dicembre 2017, il relativo ordine risulti accettato dal venditore e sia avvenuto il pagamento di acconti per un importo uguale, almeno, al 20% del costo di acquisizione.

Ai sensi dell'art. 7 del Decreto, l'iper ammortamento spetta a condizione che i beni agevolabili siano destinati a strutture produttive situate nel territorio nazionale. Se, nel corso del periodo di fruizione dell'incentivo, i beni agevolati vengono ceduti a titolo oneroso (la norma non si applica, quindi, in caso di alienazione senza l'ottenimento di un corrispettivo, purché il bene rimanga ubicato in Italia) o destinati ad unità produttive ubicate all'estero, anche se appartenenti alla stessa impresa, si procede al recupero dell'iper ammortamento, attraverso una variazione in aumento del reddito imponibile del periodo d'imposta in cui si avviene la cessione a titolo oneroso o la delocalizzazione dei beni agevolati, per un importo corrispondente alle maggiorazioni delle quote di ammortamento complessivamente dedotte nei precedenti periodi d'imposta, senza applicazione di sanzioni e interessi.

L'aiuto fiscale non deve essere restituito, nonostante i beni agevolati siano venduti o spostati all'estero, allorché essi siano sostituiti con altri cespiti di tipologia equivalente o laddove siano suscettibili, per loro stessa natura, di essere utilizzati contemporaneamente in più sedi produttive e, pertanto, possano essere oggetto di sfruttamento anche (e non solo quindi) fuori del territorio dello Stato.

La norma esplica efficacia con riguardo agli investimenti compiuti successivamente alla data di entrata in vigore del Decreto.

A decorrere, poi, dal periodo d'imposta in corso alla data di entrata in vigore del Decreto, in forza dell'art. 8 del Decreto medesimo, agli effetti della disciplina del credito d'imposta per gli investimenti in attività di ricerca e sviluppo, di cui all'art. 3 del d.l. n. 145/2013, non si considerano ammissibili i costi sostenuti per l'acquisto, anche in licenza d'uso, di beni immateriali, derivante da operazioni intercorse con imprese appartenenti al medesimo gruppo³.

Questa disposizione, di portata restrittiva, è criticabile sotto diversi profili.

Essa, innanzitutto, modifica improvvisamente il quadro normativo di riferimento relativo alla misura di sostegno in esame, mortificando le legittime aspettative delle imprese, che rischiano di essere private in modo repentino del beneficio fiscale, fidando sul quale, in forza della regolamentazione anteriore, avevano programmato i loro investimenti.

³ Si considerano appartenenti al medesimo gruppo le imprese controllate da uno stesso soggetto, ai sensi dell'articolo 2359 c.c., anche se privo della forma societaria; per le persone fisiche si tiene conto pure delle partecipazioni, dei titoli o dei diritti posseduti dai familiari, individuati secondo le disposizioni dell'art. 5 del d.p.r. n. 917/1986.

Essa, inoltre, ha l'effetto di ostacolare le attività produttive in Italia aventi un contenuto tecnologicamente avanzato, in quanto esercitate sfruttando brevetti, conoscenze riservate e altri beni immateriali.

Queste attività, in un paese che mira a dotarsi di un apparato industriale moderno, devono essere, se non favorite, almeno non contrastate, anche se sono attuate utilizzando i risultati di ricerche svolte da soggetti terzi, anche se esteri e anche se legati da rapporti di colleganza con l'utilizzatore del ritrovato tecnologico.

Se l'intenzione del precipitoso legislatore era quella di impedire, nei gruppi di società, la fruizione reiterata dello stesso vantaggio in capo a più imprese, la norma in commento si spinge deprecabilmente ben oltre.

Le sue conseguenze inibenti si manifestano anche quando il licenziatario è l'unico soggetto che, in Italia, fruisce del credito d'imposta, in quanto il bene immateriale è frutto di indagini tecniche o scientifiche eseguite all'estero e, quindi, l'autore di tali indagini gode di (eventuali) interventi di aiuto alla ricerca esclusivamente in Stati stranieri.

Essa, inoltre, è applicabile anche quando l'attività di ricerca, da cui è scaturito il bene immateriale, è esercitata in Italia e, pertanto, è qui premiata con l'attribuzione del credito d'imposta, ma, nel contempo, il reddito conseguito mettendo a disposizione altrui quel bene è colpito con tassazione ordinaria.

In tal caso, se è vero che, nel nostro ordinamento, vi sarebbe la doppia fruizione della misura fiscale di vantaggio, che spetterebbe sia al licenziante, titolare del diritto immateriale, sia al licenziatario, è altrettanto vero che il beneficio goduto dal primo soggetto sarebbe controbilanciato dall'assoggettamento al prelievo diretto del canone di concessione.

Si potrebbe escludere il diritto al credito per il licenziatario, onde evitare un'eccessiva concentrazione di aiuti fiscali, qualora il licenziante – membro dello stesso gruppo del primo – si avvalga del regime del c.d. patent box, il quale consiste, ai sensi dell'art. 1 della l. n. 190/2014 (legge di stabilità 2015), nella parziale detassazione del reddito che deriva dallo sfruttamento di diritti immateriali.

In questa situazione, il cumulo in Italia di un triplice vantaggio fiscale in capo a soggetti che sono emanazione di un medesimo centro di interessi economici (in quanto il titolare del bene fruisce sia del credito R&S sia del patent box e il licenziatario, "imparentato" con il titolare, a sua volta, ancora del credito R&S) potrebbe apparire effettivamente eccessivo. Sarebbe, pertanto, giustificato impedire al licenziatario di avvalersi ulteriormente di una misura fiscale di vantaggio, quando sia membro dello stesso agglomerato imprenditoriale del licenziante.

Sarebbe opportuno restringere, eventualmente in via interpretativa, la portata della norma in commento solo a questa ultima situazione.

3. Altre disposizioni con riflessi fiscali

L'art. 10 del Decreto, da un canto, conferma il potere del fisco di procedere alla “ricostruzione induttiva del reddito complessivo in base alla capacità di spesa e alla propensione al risparmio dei contribuenti” (c.d. redditometro) – prevedendo, tra l'altro, che gli aspetti salienti di questa metodologia accertativa siano definiti d'accordo con “l'Istituto nazionale di statistica (ISTAT) e le associazioni maggiormente rappresentative dei consumatori” – dall'altro, ha abrogato le disposizioni recate del decreto del Ministro dell'economia e delle finanze del 16.9.2015, che fissa i parametri fondamentali per l'applicazione di questo strumento ricostruttivo del reddito.

Le novità introdotte dalla norma in commento sono efficaci per gli anni di imposta successivi a quello in corso al 31 dicembre 2015.

L'art. 11 del Decreto stabilisce, in tema di c.d. “spesometro”, che la comunicazione dei dati relativi alle fatture emesse e ricevute nel terzo trimestre 2018 deve avvenire entro il 28 febbraio 2019 e che, qualora si opti per la trasmissione delle informazioni con cadenza semestrale, i termini di invio sono il 30 settembre per i dati del primo semestre di un anno e per i dati del secondo semestre il 28 febbraio dell'anno successivo. Infine, tuttavia, l'obbligo dello spesometro è stato eliminato per i produttori agricoli assoggettati a regime Iva agevolato e per quanti sono tenuti alla comunicazione dei dati delle fatture emesse e ricevute, ai sensi delle disposizioni concernenti la fatturazione elettronica.

A mente dell'art. 11 bis, è prorogato al 1° gennaio 2019 l'obbligo di fattura elettronica per la cessione dei carburanti a soggetti passivi Iva presso gli impianti stradali di distribuzione, mentre dal 1° luglio 2018 è consentito dedurre dal reddito imponibile e detrarre ai fini dell'Iva le sole spese per carburante sostenute con mezzi di pagamento tracciabili (art. 1, commi 922 e 923, della l. n. 205/2017); viene inoltre attribuito agli esercenti di impianti di distribuzione di carburante un credito d'imposta di importo uguale al 50% delle commissioni addebitate per le transazioni compiute tramite sistemi di pagamento elettronico.

L'art. 12 del decreto abolisce l'applicazione del meccanismo della c.d. scissione dei pagamenti (detta anche “split payment”) alle operazioni con le pubbliche amministrazioni e gli enti pubblici, allorché i compensi dei cedenti o dei prestatori siano assoggettati a ritenuta alla fonte (in sostanza, si tratta dei compensi spettanti ai professionisti).

Ai sensi dell'art. 12 bis, è estesa anche al 2018 la possibilità di compensare con i carichi affidati agli agenti della riscossione entro il 31 dicembre 2017 i crediti commerciali e professionali non prescritti, certi, liquidi ed esigibili, maturati nei confronti della pubblica amministrazione e certificati.

Sono state abrogate, infine, a mente dell'art. 13, le agevolazioni fiscali in materia di società sportive dilettantistiche lucrative. Sul fronte dell'iva, è stata abrogata la disposizione che prevedeva l'aliquota del 10% sui servizi di carattere sportivo resi da tali società nei confronti di chi pratica sport occasionalmente in impianti da esse gestiti. Sono state altresì

cancellate le norme che disciplinavano le collaborazioni coordinate continuative con gli enti di cui si discorre.

IL CENTENARIO DELL'OIL: UNA CONVENZIONE E UNA RACCOMANDAZIONE PER CONTRASTARE VIOLENZE E MOLESTIE NEL MONDO DEL LAVORO (*)

(*) N.d.R.: Il presente contributo è stato sottoposto, in forma anonima, a valutazione secondo una procedura di blindpeer review.

Sommario: Introduzione: il lungo percorso della lotta alle violenze e molestie nel mondo del lavoro. 1. La nuova azione normativa dell'Ilo. 2. La Convenzione n. 190 del 2019 concernente l'eliminazione della violenza e delle molestie nel mondo del lavoro. 3. La Raccomandazione n. 206 del 2019. 4. Conclusioni.

di Elena Signorini

Abstract

La Convenzione n. 190 e la Raccomandazione n. 206 costituiscono un quadro chiaro per l'azione e un'opportunità per plasmare un futuro di lavoro basato sulla dignità e sul rispetto, libero dalla violenza e dalle molestie. Essi rappresentano due strumenti fondamentali per creare un mondo di lavoro libero dalla violenza e dalle molestie articolato in un trattato internazionale e riaffermare il ruolo dell'ILO.

Parole chiave:

violenze, molestie, lavoro.

Introduzione: il lungo percorso della lotta alle violenze e molestie nel mondo del lavoro.

La Conferenza Generale n. 108 dell'Organizzazione Internazionale del Lavoro tenutasi nel giugno del 2019 si è conclusa con un duplice risultato rappresentato da un lato dall'adozione della Convenzione n.190/2019 contro la violenza e le molestie e dall'altro dalla riconduzione di tutta una serie di proposizioni concernenti la violenza e le molestie nel mondo del lavoro, nell'ambito della Raccomandazione n. 206/2019 che va a completare la Convenzione citata¹. I due documenti sono il risultato di un percorso già in fieri e culminato nel 2018, con la decisione, assunta nel corso della Conferenza internazionale n. 107, di elaborare per la prima volta nuovi strumenti contro la violenza e le molestie, strumenti la cui adozione venne rimandata alla Conferenza del Centenario. Nell'ambito di tale conferenza si è, infatti, giunti alla adozione della "Dichiarazione del Centenario sul Futuro del lavoro", che tracciava la strada verso un mondo del lavoro che abbia al centro la persona, nel cui solco si pongono la Convenzione e la Raccomandazione citate, che giungono dopo l'ultima Convenzione approvata dall'Ilo, risalente al 2011, allorquando venne ratificato il testo dedicato ai lavoratori domestici.

Si tratta di documenti gemmati dalla forte compenetrazione tra ambiente di lavoro e le persone che lo popolano e dalle esigenze di affrontare quei comportamenti che la Conven-

¹ Cfr. www.ilo.org. I due documenti sono stati votati il 21 giugno 2019 dai delegati della Conferenza del Centenario e sono stati approvati con 439 voti favorevoli, 7 contrari e 30 astenuti, la Convenzione; e con 397 a favore, 12 contrari e 44 astenuti, la Convenzione.

zione definisce inaccettabili, rappresentando un inadempimento o una inosservanza dei diritti umani, che pongono a rischio l'uguaglianza di opportunità, ponendosi come comportamenti incompatibili con l'auspicio di realizzare un lavoro decente.

Rappresentano due provvedimenti complessi nei quali dopo aver definito il concetto di violenza e molestia nel mondo del lavoro e dopo aver definito quello di violenza e molestia in ottica di genere viene riconosciuto e ribadito come entrambe costituiscano una violazione o un abuso dei diritti umani, rappresentando una minaccia per le pari opportunità. Si tratta, come detto, di circostanze inaccettabili e incompatibili con il lavoro dignitoso, circostanze sulla cui identificazione concorre la nozione delineata dal nuovo trattato internazionale che definisce le violenze e le molestie nel mondo del lavoro come *“un insieme di comportamenti, pratiche inaccettabili, o di minacce di tali comportamenti e pratiche, che si producono in una sola occasione o in maniera ripetuta “che hanno lo scopo di causare, causano o sono suscettibili di causare, un danno di carattere fisico, psicologico, sessuale o economico, che comprende la violenza e le molestie fondate sul genere”* (art. 1, c. 1, lett. a) Convenzione 190).

L'art. 1 dopo tale precisazione individua altresì cosa intende con l'espressione “violenza e molestie fondate sul genere” precisando che tale espressione è riferita alle situazioni in cui un soggetto è preso di mira (e in questo atteggiamento identificherei la violenza e la molestia) in ragione del suo sesso o del suo genere, producendo un effetto sproporzionato sulle persone di un sesso o di un genere predefinito. Tale concetto ricomprende anche le molestie sessuali.

Entrambi i testi concludono raccomandando agli Stati di adottare un atteggiamento orientato alla tolleranza zero nei confronti di ogni genere di violenza e molestie, evidenziando come l'ambito di effettività della tutela debba estendersi oltre i lavoratori, indipendentemente dal loro status contrattuale (art. 2, Convenzione n. 190), abbracciando una platea più ampia di destinatari (v. infra). Nel processo di contrasto a tali comportamenti anche i luoghi rivestono un ruolo determinante: a tale rilievo i documenti hanno ritenuto fondamentale identificare i contesti in cui i comportamenti in esame possono manifestarsi (art. 3 Convenzione n. 190), contesti che come vedremo infra non si limitano solo agli ambiti circoscritti all'ambiente lavorativo, bensì abbracciano altre realtà in cui le potenziali vittime si muovono (v. infra). Le nuove norme attribuiscono ai lavoratori il diritto ad un mondo libero dalla violenza e dalle molestie, auspicio la cui attuazione passa attraverso la creazione di un ambiente lavorativo migliore, più sicuro e dignitoso per donne e uomini.

Si apre ora il percorso dell'accoglimento tramite ratifica del testo elaborato dall'Ilo. Il percorso è delineato negli artt. 12, 13 e 14 della Convenzione che precisano come le disposizioni della stessa debbano esser applicate, sia attraverso la legislazione nazionale, sia attraverso le convenzioni collettive o altre misure previste ivi comprese quelle in tema di salute e sicurezza sul lavoro. Laddove non vi siano misure specifiche a soddisfare tale applicazione, gli Stati Membri debbono elaborarle. Con riguardo all'entrata in vigore il testo prescrive che la medesima sia subordinata alla ratifica di almeno due Stati membri. La rati-

fica dovrà esser comunicata al Direttore Generale del Bureau International du travail e da tale data decorreranno i dodici mesi al termine dei quali essa entrerà in vigore.

1. Il lungo percorso della lotta alle violenze e molestie nel mondo del lavoro

L'Organizzazione Internazionale del lavoro nell'anno del suo Centenario ha dato alla luce un documento fondamentale dedicato alla lotta contro le violenze e le molestie nel mondo del lavoro. Tale strumento, costituito da ben tre atti (una convenzione, una raccomandazione e una risoluzione) rappresenta il frutto del lavoro dell'istituzione tripartita che riunisce i rappresentanti dei partner sociali (rappresentanti dei datori di lavoro e rappresentanti dei lavoratori) ed i governi. Due sono i pilastri su cui poggia tale istituzione: quello normativo e quello della cooperazione tecnica, ed è soprattutto sul rafforzamento del primo che tutta la comunità internazionale sta lavorando.

L'azione normativa è, infatti, la colonna vertebrale dell'istituzione, azione che si attua attraverso due strumenti giuridici che assumono la forma delle convenzioni e delle raccomandazioni. Il 2019, oltre ad esser stato l'anno della sottoscrizione di una Convenzione così importante, rappresenta pertanto il momento per ribadire il ruolo dell'Ilo come organismo che si impegna per elaborare norme internazionali che siano universalmente applicabili e adeguate al mercato del lavoro di ogni epoca.

La modernizzazione del sistema di controllo dell'Ilo e delle sue norme rappresenta il cuore dell'azione degli stati membri il cui intento è ribadirne il ruolo, rafforzando e aumentando l'efficacia del sistema normativo che lo contraddistingue.

È nata sotto questi auspici la negoziazione da cui è scaturita la Convenzione in esame: il testo è il primo documento della nuova era dell'Ilo, un testo che rappresenta la modernità dell'organizzazione di cui si auspica una concreta applicazione nel mondo del lavoro.

Lo strumento che ha preso corpo nell'ambito dei lavori della Conferenza del Centenario si compone, come detto, di tre anime: da un lato abbiamo la Convenzione n. 190 concernente l'eliminazione della violenza e delle molestie nel mondo del lavoro; dall'altro la Raccomandazione n. 206, che completa la Convenzione sopra menzionata, recante il medesimo titolo, ed in ultimo una Risoluzione con il medesimo titolo con cui la Conferenza invita gli Stati membri alla ratifica della convenzione, sollecitando i governi, in consultazione con le organizzazioni dei datori di lavoro e dei lavoratori, all'attuazione.

Al fine di comprendere la portata e gli effetti che i documenti indicati potranno produrre nella lotta al contrasto alle violenze ed alle molestie nel mondo del lavoro, merita condurre una analisi dei medesimi singolarmente presi. Preliminarmente va segnalato come la Convenzione n. 190 si componga di 20 articoli, distribuiti di distinte sezioni dedicate rispettivamente, la prima alle definizioni (art. 1), la seconda, alla individuazione del campo di applicazione del documento (art. 2,3); la terza ai principi fondamentali (artt. 4,5,6); la quarta alla protezione e prevenzione (artt. 7,8,9); la quinta al controllo dell'applicazione ed ai mezzi di ricorso e di riparazione (art. 10); la sesta alle misure di orientamento, formazione

e sensibilizzazione (art. 11); la settima, ai metodi di applicazione (art. 12); l'ottava, alle disposizioni finali (articoli dal 13 a 20).

A completamento vi è il testo della Raccomandazione n. 206 che si compone di quattro sezioni dedicate rispettivamente, la prima ai principi fondamentali (da n. 2 a 5); la seconda, alla protezione e prevenzione (da n. 6 a 13); la terza al controllo dell'applicazione, mezzi di ricorso e riparazione ed assistenza (da n. 14 a 22); la quarta dedicata all'orientamento, formazione e sensibilizzazione (n. 23).

In ultimo il triduo vede la Risoluzione che contiene tre inviti: il primo destinato agli Stati Membri a ratificare la Convenzione; il secondo ai governi, di concerto con le organizzazioni di lavoratori e datori di lavoro, ad attuare entrambi i documenti; il terzo destinato al consiglio di amministrazione del Bureau International du travail, volto a demandare al Direttore generale l'elaborazione, al fine di favorire una ampia ratifica della Convenzione e dell'applicazione effettiva degli strumenti, di una strategia d'insieme, ivi compresa l'elaborazione di misure per fornire un sostegno ed un appoggio per le iniziative volte a sensibilizzare, il tema anche con materiale promozionale e con attività di ricerca e assistenza tecnica. Il monito prevede altresì che si rendano noti tali strumenti alle organizzazioni internazionali e regionali competenti promuovendo dei partenariati e iniziative comuni per contrastare i fenomeni citati ed in ultimo che siano messi a disposizione risorse, nel quadro dei programmi e dei budget in corso e futuri, immobilizzando risorse extra budget per avviare le attività indicate tra i mandanti tripartiti.

2. La Convenzione n. 190 del 2019 concernente l'eliminazione della violenza e delle molestie nel mondo del lavoro.

Il testo sottoscritto al termine dei lavori della Conferenza è il frutto di un lavoro di un biennio che aveva messo in evidenza la sensibilità verso un tema su cui l'Ilo non aveva ancora elaborato un testo ufficiale.

Nei considerando iniziali il tema della violenza e delle molestie nel mondo del lavoro si interseca con altre convenzioni fondamentali elaborate dall'ILO ed il testo enuncia il diritto di tutte le persone ad un mondo del lavoro privo di violenze e molestie, ivi compreso le violenze e le molestie fondate sul genere.

Nei considerando viene scolpito il principio fondamentale secondo cui la violenza e le molestie nel mondo del lavoro "possono" costituire una violazione di diritti umani o un attentato a tali diritti, e che la violenza e le molestie mettono in pericolo l'uguaglianza di opportunità e sono inaccettabili ed incompatibili con il lavoro decente. Si tratta di comportamenti che sono altresì incompatibili con la promozione delle imprese durevoli e che hanno un impatto negativo sull'organizzazione del lavoro, sulle relazioni sul luogo di lavoro, sulla motivazione dei lavoratori, sulla reputazione dell'impresa oltre che sulla produttività.

I considerando rappresentano una constatazione forte su cui costruire una cultura del lavoro fondata sul rispetto e sulla dignità dell'essere umano al fine della prevenzione della violenza e delle molestie, trattandosi di circostanze in grado di danneggiare la salute psi-

cologica, fisica e sessuale oltre che la dignità e l'ambiente familiare e sociale della persona.

Partendo proprio da tali premesse il testo rammenta la responsabilità degli Stati Membri cui compete l'obbligo di adottare un atteggiamento di tolleranza zero verso questi comportamenti, favorendo la prevenzione ed il contrasto dei medesimi e delle pratiche ad esse inerenti, trattandosi di comportamenti che nuocciono anche alla qualità dei servizi pubblici oltre che privati, potendo impedire alle persone, in particolare alle donne di entrare, di restare e progredire nel mercato del lavoro.

Sempre in apertura la Convenzione riconosce e distingue le violenze e le molestie fondate sul genere, precisando come queste toccano in maniera proporzionalmente maggiore le donne e le giovani, tenendo conto delle considerazioni di genere, riferite alle cause sottostanti ed ai fattori di rischio, agli stereotipi di genere, alle forme multiple ed intersettoriali di discriminazione e ai rapporti di potere ineguali fondati sul genere. Partendo da tali constatazioni è essenziale porre fine alla violenza e alle molestie nel mondo del lavoro.

L'art. 1 della convenzione offre, ai fini dell'attuazione della Convenzione due distinte definizioni: dapprima delinea il concetto di violenza e molestie nel mondo del lavoro (art. 1, lett. a)), in seguito quello di violenza e molestie fondate sul genere (art. 1, lett. b)). La prima è riferita all'insieme di comportamenti e pratiche inaccettabili, o minacce di tali comportamenti o pratiche, che si producono in una sola occasione o in maniera ripetuta, che hanno come scopo quello di causare, causano o sono suscettibili di causare un danno di ordine psichico, psicologico, sessuale o economico, e comprende la violenza e molestie fondate sul genere.

Questa seconda ed ulteriore categoria viene definita nella lett. b) dello stesso art. 1 che, le delinea come riferita ad una persona in ragione del suo sesso o del suo genere o aventi un effetto sproporzionato sulle persone di un sesso o di un genere prestabilito, e comprende anche le molestie sessuali. Questa seconda definizione non contiene il riferimento al "mondo del lavoro" richiamato invece nella prima: tale omissione può esser interpretata, da un lato nella volontà di lasciare aperto l'utilizzo di tale espressione anche ad altri ambiti che non siano quelli legati strettamente al lavoro; dall'altro lato può esser intesa come una omissione voluta e consapevole, giacché il contesto in cui essa si colloca è necessariamente quello giuslavoristico, dal che la non indispensabilità di precisare ulteriormente l'ambito di riferimento.

Merita altresì evidenziare come il testo della Convenzione identifichi l'ambito attuativo del provvedimento con il "mondo del lavoro" e non con il "luogo di lavoro". Tale circostanza emerge nella sezione seconda della Convenzione dedicata al campo di applicazione che appare ampliato sia con riguardo all'ambito soggettivo, rivolto anche ai soggetti che operano nell'economia informale (art. 8 e art. 2 Convenzione) sia con riguardo all'ambito spaziale e casuale della tutela, destinata a produrre i suoi effetti oltre che nei confronti delle violenze e molestie nel mondo del lavoro, o che si esercitano in occasione, o in connessione al lavoro (art. 3 Convenzione).

Invero una novità in termini di estensione degli effetti della tutela emerge già nei considerando ove si richiama la violenza domestica i cui effetti, sottolinea la Convenzione, possono ripercuotersi sul lavoro, sulla produttività, oltre che sulla salute e sicurezza. Proprio su questo tema innovativo, in cui si assiste alla riconduzione ad un unicum (ai fini della tutela) dell'ambito esterno a quello interno del lavoro, la Convenzione invita i governi, le organizzazioni dei lavoratori e dei datori di lavoro e le istituzioni sul mercato del lavoro a collaborare per contribuire, nel quadro di altre misure, a far riconoscere le ripercussioni della violenza domestica, attivandosi per rispondervi e rimediarsi creando un legame tra le diverse facce della violenza fuori e dentro il lavoro.

Una ulteriore estensione dell'ambito applicativo si ricava inoltre nell'art. 3 della convenzione ove i comportamenti che si intendono contrastare sono quelli che si verificano non solo sul luogo di lavoro (ivi compresi gli spazi pubblici e privati connessi al luogo di lavoro) (art. 3, lett. a), bensì anche nei luoghi ove i lavoratori sono pagati, godono delle pause o dei pasti o utilizzano le installazioni sanitarie, o gli spogliatoi (art. 3, lett. b)). A ciò si aggiungono poi i luoghi connessi al lavoro in occasione di spostamenti, viaggi di formazione, avvenimenti o attività sociali legate al lavoro (art. 3, lett. c)); quelli legati alle comunicazioni relative al lavoro, ivi comprese quelle effettuate per il tramite della tecnologia dell'informazione e della comunicazione (art. 3, lett. d)); quelli riferiti all'alloggio fornito dal datore di lavoro (art. 3, lett. e)); nonché quelli che si verificano nel corso dei tragitti tra il domicilio e il luogo di lavoro (art. 3, lett. f)).

Dopo aver fornito la cornice definitoria la Convenzione entra con l'art. 4 nel cuore della strategia voluto dai relatori e dagli ideatori di questi strumenti, rappresentato dalla sezione III dedicata ai principi fondamentali (artt. 4-6).

Questa sezione delinea gli obblighi che competono agli Stati Membri che ratificano la Convenzione, obblighi che li portano a dover rispettare, promuovere e realizzare il diritto di tutte le persone ad un mondo del lavoro esente da violenze e molestie.

Il richiamo è all'adozione da parte di tutti gli Stati Membri, conformemente alla legislazione nazionale ed alle situazioni interne e previa consultazione con le organizzazioni rappresentative dei datori di lavoro e dei lavoratori, di un approccio inclusivo, integrato che tenga conto delle considerazioni di genere, destinato a prevenire e ad eliminare le violenze e le molestie nel mondo del lavoro.

Tale approccio completa l'atteggiamento di tolleranza zero verso questi comportamenti volto a proteggere anche gli eventuali terzi coinvolti.

Le azioni auspicate in adempimento della Convenzione implicano il divieto legislativo per violenze e molestie; la garanzia che vengano elaborate politiche pertinenti a trattare questi temi; l'adozione di una strategia globale al fine di attuare misure per prevenire e combattere violenze e molestie; la determinazione di meccanismi di controllo per l'attuazione ed il rafforzamento dei meccanismi già esistenti; la garanzia per l'accesso a mezzi di ricorso e risarcimenti così come un sostegno per le vittime; la previsione di un impianto sanzionato-

rio nonché l'elaborazione di strumenti, orientamenti e attività di educazione e formazione volti a sensibilizzare, elaborando forme accessibili di tutela secondo i casi.

L'approccio preteso dagli Stati Membri è un forte richiamo alla responsabilità, implicando altresì la creazione e l'implementazione di un sistema di mezzi di ispezione e di indagine affidato ad organismi competenti ed efficaci per il caso di violenze e molestie, ivi compreso i pregiudizi.

Ogni Stato Membro che adotti l'approccio delineato nel paragrafo 2 dell'art. 4 deve, infatti, riconoscere le funzioni e i ruoli differenti e complementari dei governi, dei datori di lavoro e dei lavoratori e delle organizzazioni rispettive, tenendo conto della natura e della estensione variabile delle rispettive responsabilità.

Un monito per gli Stati membri si ritrova inoltre sia nell'art. 5 che nell'art. 6 della Convenzione: nel primo il testo richiama, in vista della prevenzione e dell'eliminazione della violenza e molestie nel mondo del lavoro, l'attenzione degli Stati Membri al rispetto, promozione e realizzazione dei principi fondamentali del lavoro come sostenuti sin dal 1919 dall'ILO; nel secondo la Convenzione invita tutti gli Stati Membri ad adottare una legislazione e politiche nazionali mirate a garantire l'uguaglianza e la non discriminazione nel lavoro e nella professione, per le lavoratrici, oltre che lavoratori e altre persone appartenenti a gruppi vulnerabili o a gruppi in posizione di vulnerabilità, che sono toccati in maniera più che proporzionale da comportamenti di violenza e molestie nel mondo del lavoro.

Il documento gemmato dalla Conferenza è assai complesso delineando un quadro di intervento nel cui ambito dedica una sezione, la quarta, alla creazione di uno specifico impianto di protezione e prevenzione. Le norme dedicate sono dal 7 al 9 e prevedono l'adozione di una legislazione che, senza pregiudicare le disposizioni contenute nell'art. 1 e conformemente alle medesime, definisca e impedisca i comportamenti delineati nell'art. 2 della Convenzione in esame. L'art. 8 in particolare prescrive le misure più adatte a prevenire i comportamenti contestati riconoscendo il ruolo ricoperto dai poteri pubblici con riferimento ai lavoratori appartenenti all'economia informale; identificando i settori e professioni e le modalità lavorative che espongono i lavoratori e le altre persone alla violenza e molestie (sempre di concerto con le organizzazioni dei datori di lavoro, lavoratori); prendendo particolari misure per proteggere tali soggetti efficacemente. La norma amplia inoltre l'ambito soggettivo delineato nell'art. 2 citato, estendendo, come detto, la mano protettrice anche verso quanti operano nell'informalità oltre che alla categoria dei soggetti che denunciano i fenomeni (whistle-blowers art. 10, lett. b), iv)).

Completa la sezione dedicata alla protezione e prevenzione l'art. 9 che invita gli Stati Membri ad adottare una legislazione che prescriva ai datori di lavoro l'obbligo verso misure appropriate corrispondenti ai loro gradi di controllo per prevenire la violenza e le molestie nel mondo del lavoro, ivi compreso quella fondata sul genere, nella misura in cui è ragionevolmente realizzabile. A tal fine il testo invita rispettivamente, ad adottare e attuare, sempre previa consultazione con i lavoratori e loro rappresentanti, una politica del luogo di lavoro relativa alla violenza e alle molestie; a tener conto di tali comportamenti non sotto-

valutando i rischi psicosociali ad essi associati, nella gestione della sicurezza e salute sul lavoro; ad identificare i pericoli, valutando rischi di violenza e molestie, prendendo le misure adeguate a prevenire e circoscrivere tali pericoli e rischi; a fornire ai lavoratori ed alle altre persone coinvolte, nelle forme accessibili a seconda dei casi, un sistema di informazione-formazione sui pericoli e rischi di violenza e molestie identificati e sulle misure di contrasto, di prevenzione e protezione corrispondenti, ivi compresi sui diritti di responsabilità dei lavoratori e delle altre persone coinvolte, in linea con la politica del lavoro elaborata come prescritto dalla lett. a) dell'art. 9 in esame.

La quinta sezione della Convenzione è inoltre dedicata al controllo dell'applicazione ed ai mezzi di ricorso e di riparazione degli eventuali danni.

La sezione sebbene sia composta dal solo art. 10 è densa poiché delinea il quadro delle azioni che gli Stati Membri debbono attuare per concretizzare quanto delineato nella Convenzione.

La norma, dopo aver invitato gli Stati Membri a prendere le misure appropriate per seguire e far rispettare la legislazione interna relativa alle violenze e molestie nel mondo del lavoro (art. 10, lett. a)), dedica la lett. b) alle misure di protezione e tutela delle vittime rammentando agli Stati Membri l'importanza di garantire un accesso idoneo agli strumenti di tutela con cui ricorrere e chiedere le tutele risarcitorie appropriate e efficaci. A tal fine la lett. b) dell'art. 10 elenca le modalità cui il soggetto può rivolgersi per tutelarsi richiamando le procedure di reclamo e di indagine oltre a quelle di risoluzione delle controversie sia interne che esterne al luogo di lavoro (lett. i), ii)); i tribunali e le altre giurisdizioni; le misure di protezione dei denunciati, delle vittime, dei testimoni e dei whistle-blowers contro la vittimizzazione e le rappresaglie; ed in ultimo le misure di assistenza giuridica, sociale, medica o amministrativa dei denunciati e le vittime (art. 10, lett. b), iv)).

La norma si compone di ben otto lettere che, dalla c) alla h), delineano le altre misure che gli Stati debbono adottare per proteggere la vita privata delle persone, vegliando affinché le esigenze di tutela imposte dalla delicatezza del tema non si traducano in un abuso; prevedendo un sistema sanzionatorio; prevedendo che le vittime delle situazioni di cui all'art. 2 della Convenzione possano agevolmente accedere agli strumenti di tutela sicuri ed efficaci; riconoscendo gli effetti che la violenza domestica può produrre nel mondo del lavoro, avviando le misure più adeguate per attenuarli; garantendo a tutti i lavoratori il diritto a recedere dal rapporto lavorativo ove vi siano motivi ragionevoli che inducano a pensare che tali motivi rappresentino un pericolo imminente e grave per la vita, la salute e la sicurezza, a causa di violenze e molestie, senza subire rappresaglie né altre conseguenze indotte, e il dovere di informarne la direzione.

In ultimo la norma invita a vegliare affinché il sistema ispettivo e le altre autorità competenti, se del caso, siano abilitate a trattare la questione della violenza e delle molestie nel mondo del lavoro, prevedendo specifiche misure immediatamente esecutive o l'interruzione del lavoro laddove vi sia un pericolo imminente per la vita, la salute o la sicu-

rezza, subordinatamente a qualsiasi diritto di ricorso giudiziario o amministrativo che potrebbe essere previsto dal legislatore.

La Sezione settima, composta dall'art. 11, è dedicata al tema dell'orientamento, formazione e sensibilizzazione sui temi oggetto della Convenzione. Al riguardo merita evidenziare come di formazione già parli l'art. 9, comma primo lett. d)) laddove sollecita una legislazione nazionale che induca i datori di lavoro ad avviare, tra l'altro, un'azione di informazione preventiva sui rischi e sui pericoli della violenza e delle molestie. Qui il tema è ripreso ma l'invito è rivolto agli Stati Membri che, in consultazione con le organizzazioni rappresentative dei datori di lavoro e dei lavoratori, debbono sforzarsi per garantire che la questione in esame sia trattata nelle politiche nazionali pertinenti, come quelle in tema di sicurezza e salute sul lavoro, uguaglianze e non discriminazione, nonché in quelle sul tema delle migrazioni.

Ancora il monito è che i medesimi si sforzino per garantire che gli orientamenti, risorse, formazioni o altri strumenti riferiti al tema della violenza e delle molestie nel mondo del lavoro, ivi compreso quelle fondate sul genere, siano messi a disposizione dei datori di lavoro e dei lavoratori e delle loro organizzazioni così come delle autorità competenti, nelle forme accessibili a seconda dei casi. La norma si chiude sollecitando l'avvio di iniziative in materia con campagne di sensibilizzazione.

L'ultima sezione è dedicata alle disposizioni finali. Oltre alle modalità di ratifica (artt. 13 e 14) già citate e di rinnovo tacito dopo un decennio dalla data di entrata in vigore iniziale della Convenzione (art. 15), il testo delinea le modalità di revisione parziale o totale della medesima (art. 18).

3. La Raccomandazione n. 206 del 2019

A completamento della Convenzione n. 190 la Conferenza del Centenario ha adottato tutta una serie di proposizioni concernenti le violenze e le molestie nel mondo del lavoro. Tali proposizioni sono state convogliate nella Raccomandazione n. 206 e debbono essere considerate in relazione alle previsioni contenute nella Convenzione n. 190.

Il testo in esame è composto da quattro sezioni speculari a quelle che compongono la Convenzione dedicate rispettivamente ai Principi fondamentali (paragrafi da 2 a 5), alla Protezione e Prevenzione (paragrafi da 6 a 13), al Controllo dell'applicazione, mezzi ricorso e di riparazione e assistenza (paragrafi da 14 a 22) ed in ultimo la sezione dedicata agli Orientamenti, formazione e sensibilizzazione (paragrafo 23).

Le prescrizioni contenute nella Sezione I, Principi Fondamentali della Raccomandazione, vanno ricollegate con la Sezione III della Convenzione di cui rappresentano una precisazione puntualizzando e parcellizzando gli obblighi in capo agli Stati Membri.

In particolare la Sezione apre ricordando l'approccio inclusivo, integrato che deve muovere l'attuazione dello strumento in esame: il punto di vista del genere deve essere il criterio che ispira le modalità con cui gli Stati Membri debbono affrontare la questione all'interno

della legislazione relativa al lavoro, alla sicurezza, alla salute, all'uguaglianza e alla non discriminazione, non ultimo il diritto penale ove necessario.

La Raccomandazione ricorda inoltre come gli Stati Membri debbano vegliare che tutti i lavoratori e i datori di lavoro, ivi compresi quelli dei settori più esposti alle violenze e molestie, godano pienamente della libertà sindacale e del riconoscimento effettivo del diritto di negoziazione collettiva. A tal fine il testo richiama le convenzioni n. 87 del 1948 nonché quella n. 98 del 1949 sollecitando in primo luogo gli Stati a prendere le misure necessarie per promuovere tali diritti di negoziazione collettiva come mezzi per prevenire la violenza e le molestie, o per porvi rimedio, attenuando anche l'impatto che la violenza domestica può avere nel mondo del lavoro; in secondo luogo il testo invita a sostenere tale negoziazione collettiva radunando e diffondendo le tendenze e le buone prassi concernenti i processi di negoziazione e i contenuti dei contratti collettivi.

L'azione promossa dai nuovi strumenti elaborati nella Conferenza del Centenario debbono essere inevitabilmente raccordati con le disposizioni già esistenti. A tal riguardo la Raccomandazione richiama la Convenzione n. 100 sull'uguaglianza di retribuzione, 1951 e la Raccomandazione n. 90; la Convenzione n. 111 sulla discriminazione (impiego e professione), 1958, unitamente alla Raccomandazione n. 111, rinviando agli altri strumenti pertinenti. Compete agli Stati Membri accertarsi e vegliare a che ciò sia attuato.

Anche la sezione dedicata alla Protezione e prevenzione apre invitando gli Stati Membri al rispetto degli strumenti già adottati dall'Ilo in tema di sicurezza e salute sul lavoro². Partendo da tali presupposti il documento invita gli Stati Membri a precisare e delineare nelle rispettive legislazioni il ruolo attivo che i lavoratori ed i loro rappresentanti debbono ricoprire nella fase di ideazione, messa in opera e attuazione della politica del lavoro la cui elaborazione è auspicata dalla lett. a) dell'art. 9 della Convenzione citata.

A completamento di tale previsione la Raccomandazione esplicita la connotazione di tale politica indicando le finalità che essa deve perseguire. Preliminarmente la politica del lavoro dovrà mostrare e dimostrare tolleranza zero verso violenza e molestie; essa dovrà prevedere programmi di prevenzione contro tali comportamenti abbinati, se necessario, ad obiettivi misurabili; ancora dovrà precisare diritti e doveri dei lavoratori e dei datori di lavoro; dovrà fornire le informazioni necessarie sulle procedure di reclamo e indagine; dovrà prevedere che tutte le comunicazioni interne ed esterne attinenti ad episodi di violenza e molestie siano trattati secondo la modalità più idonea proteggendo e garantendo i diritti delle persone alla vita privata ed alla riservatezza così come già prescritto dalla Convenzione all'art. 10, lett. c), coniugando tali diritti con quello di essere informati di tutti i pericoli.

Ancora la lett. f) del paragrafo 7 della Raccomandazione dispone che tale linea di politica debba includere misure di protezione dei denunciatori, delle vittime come dei testimoni nonché apposite misure per i whistle-blowers, al fine di contrastare fenomeni di rappres-

² Il richiamo è alla Convenzione n. 155 sulla sicurezza e la salute dei lavoratori del 1981; la n. 187 sul quadro promozionale per la sicurezza e la salute al lavoro del 2006.

glia e vittimizzazione. Tale previsione va a coniugarsi con quanto già prescritto dalla Convenzione nell'art. 10, lett. b), iv) citato.

Nel sistema elaborato dall'Ilo un ruolo fondamentale è giocato dal sistema di valutazione dei rischi di cui all'art. 9, lett. c) della Convenzione cui competerà il compito di tener conto dei fattori di aggravamento dei rischi di violenza e delle molestie, ivi compresi i pericoli e rischi psicosociali (paragrafo 8). A questo particolare risvolto la Raccomandazione dedica una peculiare attenzione enunciando come gli Stati membri, nell'adempiere al dovere di elaborazione legislativa prescritta all'art. 9 della Convenzione, debbano considerare i rischi e i pericoli che traggono la loro origine nelle condizioni e modalità di lavoro, nell'organizzazione del lavoro o nella gestione delle risorse umane (paragrafo 8, lett. a)); debbono tener in debita considerazione l'eventuale coinvolgimento di terze parti (clienti, o prestatori di servizi, utenti) (paragrafo 8, lett. b)). In ultimo la Raccomandazione richiama l'attenzione sui rischi dovuti alla discriminazione, agli abusi legati alle relazioni di potere o alle norme di genere o norme culturali e sociali tese a favorire la violenza e le molestie.

L'impianto di protezione e prevenzione voluto dalla Raccomandazione identifica nei paragrafi dal 9 al 13 particolari settori ed ambiti spaziali, oltre che particolari categorie di soggetti sovra esposti rispetto ai rischi derivanti da episodi di violenza e molestie. Come precisa il paragrafo 12 compete agli Stati Membri vegliare affinché le misure di prevenzione della violenza e molestia non producano l'effetto di restringere o escludere l'attività delle donne o dei gruppi vulnerabili delineati già nell'art. 6 della Convenzione, e per i quali il paragrafo 13 della Raccomandazione richiama le norme internazionali del lavoro in tema di diritti umani.

In particolare il paragrafo 9 richiama l'attenzione su taluni settori professionali o talune modalità di lavoro che potrebbero creare le condizioni per una maggiore esposizione ai rischi di violenze o molestie quali il lavoro notturno, il lavoro che un soggetto esegue da solo; il settore della sanità, dell'ospitalità, della ristorazione, dei servizi sociali, dei servizi di emergenza, il lavoro domestico, i trasporti, l'educazione e il settore dei divertimenti.

Tra le categorie di soggetti particolarmente sovra esposti a tali rischi il paragrafo 10 individua i lavoratori migranti, in particolare le lavoratrici migranti la cui condizione è delicata sia nel paese di origine, che in quello di transito o di destinazione. Analoga tutela va attribuita alla categoria dei soggetti appartenenti all'economia informale per i quali la Raccomandazione auspica, con il supporto degli Stati Membri, una transizione protetta verso l'economia formale.

La terza sezione della Raccomandazione va analizzata in stretta correlazione con quella analoga contenuta nella Sezione V della Convenzione ed in particolare con l'art. 10, lett. b). A completamento, infatti, delle misure previste dalla Convenzione, il paragrafo 14 della Raccomandazione dispone che i rimedi elaborati potrebbero tradursi, ad esempio, nel diritto a dimettersi previo pagamento di un compenso; nel diritto al reinserimento nel mondo del lavoro; nella previsione di un adeguato risarcimento per il pregiudizio; nella predisposizione di un'azione immediata di esecuzione per assicurare che determinati comportamenti

siano risolti o che le politiche o le pratiche mutino; o ancora nella copertura dei costi legali, in conformità con le leggi e le prassi nazionali.

L'impianto auspicato mira ad ottenere per le vittime di violenze e molestie sul luogo di lavoro un risarcimento in caso di danno psicologico o fisico o malattia, o di qualsiasi altra natura, da cui consegue una incapacità al lavoro. Analogamente il testo prescrive che i meccanismi di risoluzione dei reclami e di risoluzione delle controversie relativi alla violenza e alle molestie di genere di cui all'articolo 10, lettera e), della convenzione includano tribunali muniti di sezioni speciali, con specifica esperienza in casi di violenza e molestie di genere; di una elaborazione efficace e tempestiva del caso; di un sistema di consulenza e assistenza legale per denunciatori e vittime; di un impianto di guide e altri mezzi di informazione disponibili ed accessibili nelle lingue comunemente parlate nel paese; dell'inversione dell'onere della prova, ove opportuno, nei procedimenti non penali.

La Raccomandazione prescrive, a completamento di quanto previsto già dalla Convenzione all'art. 10, lett. e)), che le misure di sostegno per le vittime di violenza e molestie di genere, dovrebbero prevedere altresì un'assistenza per il reinserimento delle vittime nel mercato del lavoro; servizi di consulenza e informazione forniti, a seconda dei casi, in modo accessibile; una assistenza 24 ore al giorno; un impianto di servizi di emergenza; una assistenza medica ed un sostegno psicologico per le vittime; la creazione di centri di crisi, compresi i rifugi; l'attivazione di unità di polizia specializzate o agenti appositamente addestrati per sostenere le vittime.

L'operatività della protezione auspicata dalla Raccomandazione è molto estesa abbracciando e considerando anche gli effetti che la relazione lavorativa subirebbe per effetto della violenza domestica, ambito di cui si auspica l'inclusione nella valutazione del rischio sul posto di lavoro (paragrafo 18, lett. d)). Il tema, affrontato anche nei considerando della Convenzione, viene qui declinato prescrivendo che le misure di contrasto a tali fenomeni possano includere ad esempio un congedo per le vittime di violenza domestica (paragrafo 18, lett. a)); o una protezione temporanea delle vittime di violenza domestica contro il licenziamento, a seconda dei casi, tranne che per ragioni estranee alla violenza domestica e alle sue conseguenze (paragrafo 18, lett. c)); o un sistema di riferimento a regimi pubblici per mitigare la violenza domestica, laddove esistono tali dispositivi (paragrafo 18, lett. e)). Completa questo quadro la predisposizione di disposizioni di lavoro flessibili e protezione per le vittime di violenza domestica; nonché la necessità di stimolare una consapevolezza degli effetti della medesima e degli effetti che essa produce sul rapporto di lavoro (paragrafo 18, lett f)).

Da quanto emerso sino ad ora i testi in esame analizzano il problema dal punto di vista delle vittime e degli strumenti idonei a contrastare tali fenomeni. La Raccomandazione, a differenza della Convenzione, dedica invero il paragrafo 19 agli autori di violenza e molestie sul posto di lavoro, prescrivendo un sistema di consulenza e di sostegno che consenta loro di maturare da un lato la responsabilità civica per i comportamenti tenuti, e dall'altro

di impedire la commissione di episodi di recidiva, facilitandone il loro reinserimento nel posto di lavoro, ove necessario.

In questo quadro di impatto e contrasto un ruolo fondamentale è svolto dagli ispettori del lavoro e altre autorità competenti i quali, a seconda dei casi, dovrebbero ricevere una formazione attenta alle questioni di genere che consenta loro di individuare e rispondere alle violenze e alle molestie nel mondo del lavoro, individuando i rischi psicosociali, la violenza di genere, le molestie e gli episodi di discriminazione contro determinati gruppi di lavoratori. Per realizzare tali obiettivi è necessario che il mandato degli organismi nazionali responsabili dell'ispezione del lavoro, della sicurezza e della salute sul lavoro, dell'uguaglianza e della non discriminazione, includa l'uguaglianza di genere oltre che la violenza e molestie nel mondo del lavoro.

Al fine di attuare tale politica il paragrafo 22 della Raccomandazione prevede che gli Stati Membri si attivino per raccogliere dati e pubblicare statistiche sulla violenza e le molestie sul luogo di lavoro, per sesso, per tipo di violenza e molestie e per settore di attività economica, tra cui i gruppi di cui all'articolo 6 della Convenzione.

L'ultima sezione della Raccomandazione è quella dedicata al servizio di orientamento, formazione e sensibilizzazione. Anche tale sezione trova la sua omologa nella Convenzione (sezione sesta). A differenza però di quest'ultima, che si presenta in forma molto sintetica, quella della Raccomandazione è ricca e dettagliata, individuando nello specifico i diversi obblighi cui sono tenuti gli Stati membri.

Tali obblighi vanno dal finanziamento, ideazione, attuazione e diffusione di programmi per affrontare il crescente rischio di violenza e molestie nel mondo del lavoro, tra cui discriminazione, violazioni delle relazioni di potere e norme di genere e norme culturali e sociali che promuovono la violenza e le molestie; di linee guida e programmi di formazione sensibili al genere per aiutare giudici, ispettori del lavoro, ufficiali di polizia, pubblici ministeri e altri funzionari pubblici ad adempiere alle proprie responsabilità, per quanto riguarda la violenza e le molestie sul posto di lavoro e per aiutare i datori di lavoro e i lavoratori nei settori pubblico e privato e le loro organizzazioni a prevenire e rispondere alle violenze e alle molestie sul luogo di lavoro. il mondo del lavoro; di modelli di codici di pratica e strumenti di valutazione del rischio di portata generale o specifici di determinati settori e tenendo conto della situazione specifica dei lavoratori e di altre persone appartenente ai gruppi di cui all'articolo 6 della Convenzione; di campagne di sensibilizzazione pubblica nelle varie lingue del paese, comprese quelle dei lavoratori migranti residenti nel paese, che richiamano l'attenzione sull'inaccettabilità della violenza e delle molestie, in particolare la violenza e le molestie genere, affrontare comportamenti discriminatori e prevenire la stigmatizzazione delle vittime, dei denunciatori, dei testimoni e degli informatori; di curricula e materiale didattico sensibili al genere in materia di violenza e molestie, comprese violenze e molestie di genere, a tutti i livelli del sistema di istruzione e formazione professionale conformemente alla legislazione e alla situazione nazionali; di strumenti per giornalisti e altri professionisti dei media sulla violenza di genere e le molestie, comprese le cause alla

base e i fattori di rischio, con il dovuto rispetto per la loro indipendenza e libertà di espressione; di campagne pubbliche per promuovere luoghi di lavoro sicuri, sani e armoniosi, esenti da violenze e molestie.

4. Conclusioni

Il progetto perseguito dall'Ilo è un progetto ambizioso che presuppone una crescita culturale che consenta di comprendere quali e quanti comportamenti rappresentano o possono costituire una violenza o una molestia. Dai documenti esaminati emerge la consapevolezza che tutti hanno diritto a un ambiente di lavoro sano e sicuro, libero da rischi che incidono sulla produttività degli stessi lavoratori.

Le molestie e le violenze sul posto di lavoro sono purtroppo fenomeni dilaganti e assai variegati. Le difficoltà nell'azione di contrasto nasce anche dalla difficoltà di identificare tali situazioni essendo molti i tipi di comportamenti riconducibili nelle categorie indicate. Solo relativamente alle molestie si possono identificare le molestie sessuali, quelle discriminatorie per motivi sessuali, razziali, religiosi, per una disabilità, per l'orientamento sessuale, per la cittadinanza; per l'età della vittima. Ancora vi sono le molestie psichiche, di potere, personali, verbali, scritte, visive, psicologiche, on line, quelle di rappresaglia, quelle poste in essere da parte di terzi.

I due documenti elaborati rappresentano pertanto solo il primo passo verso la riconduzione del tema della violenza e delle molestie sul luogo di lavoro in una cornice normativa che consenta di identificare giuridicamente comportamenti sino ad oggi impuniti perché privi di una identità giuridica.

A fronte di tutto questo sarebbe auspicabile e fondamentale che l'Unione Europea stimolasse gli Stati Membri a ratificare i documenti in esame.

INTERVENTI

RIFORME DELLE PENSIONI E APORIE DELLA RAPPRESENTANZA POLITICA ^(*)

(*) N.d.R.: Il presente contributo è stato sottoposto, in forma anonima, a valutazione secondo una procedura di blindpeer review.

Sommario: 1. Spesa previdenziale e sostenibilità intergenerazionale – 2. Le riforme previdenziali degli anni Novanta nel difficile equilibrio tra rappresentanza politica e sindacati. - 3. Qualche conclusione su riforme delle pensioni ed esigenze equitative delle generazioni

di Elena di Carpegna Brivio

Abstract

L'articolo analizza le relazioni tra esigenze equitative intergenerazionali e meccanismi della rappresentanza politica. I Parlamenti rispondono a un corpo elettorale in cui il peso politico non è equamente distribuito tra le generazioni e sono quindi facilmente portati ad attribuire a generazioni future il costo di riforme delle pensioni. Viene quindi sottolineata la rilevanza di corpi intermedi, i sindacati, che si facciano carico di esigenze equitative durevoli.

Parole chiave:

rappresentanza politica; pensioni; sindacati; sostenibilità

1. Spesa previdenziale e sostenibilità intergenerazionale.

La Ragioneria generale dello Stato ha pubblicato, nel luglio 2018, il rapporto n. 19/2018 dedicato all'analisi previsionale dell'andamento della spesa pubblica per pensioni, sanità ed assistenza alle persone non autosufficienti in rapporto al PIL¹.

Il testo fornisce un rilevante strumento per la comprensione di come il nostro ordinamento stia affrontando la spesa sociale *age-related* e consente di formulare una serie di considerazioni di prospettiva su un problema, la relazione tra generazioni, ancora poco presente nell'architettura dello Stato sociale italiano².

Nel presente lavoro saranno presi in considerazione esclusivamente i dati relativi alla spesa previdenziale e questo per motivi precisi. La previdenza costituisce oggi, insieme all'istruzione, uno dei due settori dello Stato sociale integralmente rimessi alla gestione del livello centrale di governo, circostanza che consente la precisa identificazione del soggetto istituzionale, lo Stato, cui imputare la responsabilità delle scelte effettuate. Ma soprattutto, rispetto a sanità ed assistenza, la spesa previdenziale risulta essere un ambito fortemente influenzato dalla struttura normativa che la politica sceglie di introdurre e che, di conseguenza, conserva uno spazio molto rilevante anche per l'azione dei corpi intermedi³.

¹ Ragioneria Generale dello Stato, *Le tendenze di medio-lungo periodo del sistema pensionistico e socio-sanitario*, rapporto n. 19/2018, p. 1.

² R. BIFULCO, *Diritto e generazioni future. Problemi giuridici della responsabilità intergenerazionale*, Milano, Franco Angeli, 2008; D. PORENA, *Il principio di sostenibilità. Contributo allo studio di un programma costituzionale di solidarietà intergenerazionale*, Torino, Giappichelli, 2018.

³ In proposito G. BERTOLA, T. BOERI, T. JAPPELLI, *The italian pension system in transition*, in *Giornale degli economisti e Annali di economia*, 2002, 2, pp. 127 ss.

Si cercherà allora di verificare se i sindacati, come formazione sociale costituzionalmente preposta alla tutela dei lavoratori e dei loro diritti, si siano effettivamente fatti interpreti delle esigenze, attuali e future, dei lavoratori o se invece abbiano assunto un ruolo che, in una visione di prospettiva, può portare anche all'erosione della protezione della persona.

A preoccupare è in particolare la tutela delle potenzialità di vita, da intendersi come possibilità di continuare a sviluppare la personalità umana anche grazie alla conservazione del progresso materiale e spirituale della società nel suo complesso⁴.

I dati contenuti nel rapporto della Ragioneria generale forniscono un quadro molto chiaro sulla direzione che sta assumendo la spesa previdenziale.

Vengono proposti due distinti scenari: lo scenario nazionale di base, elaborato a partire da dati demografici ISTAT e lo scenario EPC-WGA *baseline* tratto dall'attività del Gruppo di lavoro sull'invecchiamento demografico del Comitato di Politica Economica del Consiglio Ecofin⁵.

Il periodo di riferimento preso in considerazione è il 2018-2021 per quanto riguarda il breve periodo, mentre le previsioni di medio-lungo periodo arrivano fino al 2070.

Il quadro normativo è dato dalla legislazione vigente a marzo 2018.

Lo scenario nazionale mostra un andamento che risente delle scelte normative compiute negli anni e che appare essere confermato anche dalla rilevazione Ecofin.

Il rapporto tra spesa pensionistica e PIL, fortemente crescente tra il 2008 e il 2015 a causa della contrazione del PIL nel periodo della crisi economica, ha cominciato a ridursi nel biennio 2016-2018 per effetto dell'azione combinata dell'innalzamento dei requisiti minimi di accesso al pensionamento e di una maggiore applicazione pro rata del calcolo contributivo⁶. Guardando però alle prospettive future, gli effetti benefici delle correzioni di riforma perdurano tra il 2019 e il 2021, ma non vengono conservati nel periodo successivo: tra il 2021 e il 2044 la transizione demografica rende il numero di pensioni talmente elevato rispetto al numero di occupati da neutralizzare i benefici sia dell'innalzamento dei requisiti iniziali sia dell'applicazione del calcolo contributivo sull'intera vita lavorativa⁷.

La lettura di questi dati rende evidente come la crisi economica sia stata un punto di svolta per la tenuta dello Stato sociale italiano: il persistente stato di sofferenza dell'economia nazionale ha eroso i presupposti su cui, agli inizi degli anni Novanta, era stato ripensato il sistema previdenziale e consente oggi di formulare alcune considerazioni, di ordine costituzionale, su quanto le scelte operate allora abbiano davvero consentito una sostenibilità di lungo periodo del sistema previdenziale.

⁴ In proposito C. BUZZACCHI, *Bilancio e stabilità. Oltre l'equilibrio finanziario*, Milano, Giuffrè, 2015, pp. 117 ss.

⁵ Ragioneria Generale dello Stato, *Le tendenze di medio-lungo periodo*, cit., p. 3.

⁶ Ragioneria Generale dello Stato, *Le tendenze di medio-lungo periodo*, cit., pp. 54 ss.

⁷ Il rapporto tra PIL e spesa pensionistica raggiunge nel 2030 quota 15,3% e nel 2044 quota 16,2%. Ragioneria Generale dello Stato, *Le tendenze di medio-lungo periodo*, cit., pp. 55, 56.

I dati del rapporto della Ragioneria generale, infatti, fanno emergere uno scenario di disegualianza intergenerazionale carica di implicazioni di ordine costituzionale che diviene evidente per il fatto che, soltanto dopo il 2044, con l'uscita dal quadro di riferimento delle generazioni del *baby boom*, è possibile prevedere una stabilizzazione e inversione del rapporto tra coloro che percepiscono una pensione e popolazione attiva⁸.

2. Le riforme previdenziali degli anni Novanta nel difficile equilibrio tra rappresentanza politica e sindacati.

I meccanismi previdenziali, nel nostro ordinamento, sono stati interpretati dal sistema politico come un rilevante strumento per la creazione di consenso sociale⁹.

La questione di rendere la spesa previdenziale sostenibile nel lungo periodo è stata affrontata dai Governi Amato e Dini¹⁰: il metodo retributivo sino ad allora adottato era arrivato, agli inizi degli anni Novanta, a remunerare i contributi a un tasso nettamente superiore alla crescita della massa salariale, circostanza che aveva reso la spesa pensionistica una delle voci più rilevanti nell'aumento del debito pubblico¹¹.

Il punto che però qui interessa sottolineare è l'approccio che queste riforme hanno adottato nei confronti della relazione tra generazioni e in particolare il ruolo che i sindacati hanno assunto nel determinare le scelte legislative.

La riforma Amato aveva un carattere prevalentemente emergenziale e ha provveduto alla correzione di alcuni aspetti del sistema previdenziale senza modificarne i fondamenti¹².

È stata invece la riforma Dini a farsi carico di un ripensamento complessivo. Da allora, il nostro sistema previdenziale, che resta un sistema a ripartizione e non a capitalizzazione¹³, ha rivisto le condizioni di accesso alla pensione e ha adottato il metodo contributivo come strumento idoneo a raggiungere un equilibrio finanziario della gestione pensionistica basato sullo stretto collegamento tra la prestazione pensionistica spettante e i contributi versati¹⁴.

⁸ Ragioneria Generale dello Stato, *Le tendenze di medio-lungo periodo*, cit., p. 56.

⁹ Le basi del nostro sistema previdenziale sono da rinvenire nel D.P.R. 27 aprile 1968, n. 488. M. CERRETA, *Aporie del sistema pensionistico*, in *Rivista del Diritto della Sicurezza sociale*, 2018, 1, p. 3; O. CASTELLINO, *Redistribution between and within generations in the Italian social security system*, in *Ricerche economiche*, 1995, 4, pp. 317 ss.; D. PORENA, *Il principio di sostenibilità*, cit., p. 234; P. GIARDA, *La revisione del sistema pensionistico nel 1997: come avrebbe potuto essere*, in *Economia politica*, 1998, 2, p. 267.

¹⁰ La riforma Amato è stata introdotta con il d.lgs. 30 dicembre 1992, n. 503, mentre la riforma Dini è stata realizzata attraverso la l. 8 agosto 1995, n. 335.

¹¹ MINISTERO DEL TESORO, *I rendimenti impliciti della previdenza obbligatoria, Conti pubblici e congiuntura economica*, 1994, 2; S. GRONCHI, *La sostenibilità delle nuove forme previdenziali ovvero il sistema pensionistico tra riforme fatte e riforme da fare*, in *Economia politica*, 1998, 2, p. 298; P. GIARDA, *La revisione del sistema pensionistico nel 1997*, cit., p. 268.

¹² E. BALDACCI, D. TUZI, *Demographic trends and pension system in Italy: an assessment of 1990s Reform*, in *Labour*, 2003, 17, pp. 209 ss.; M. D'AMATO, V. GALASSO, *Assessing the political sustainability of parametric social security reforms: the case of Italy*, CEPR Discussion Paper n. 3439, June 2002; G. BERTOLA, T. BOERI, T. JAPPELLI, *The Italian pension system in transition*, cit.

¹³ Nei sistemi a ripartizione le prestazioni che vengono erogate ai pensionati sono il prodotto della ripartizione dei contributi di versati dalla popolazione attiva nello stesso momento. I sistemi a capitalizzazione, invece, si basano sull'accumulo, durante il periodo di pagamento, delle riserve che poi verranno erogate ai beneficiari. In proposito A. NICCOLI, *Un approccio di equilibrio finanziario di lungo periodo ai problemi di un sistema pensionistico a ripartizione*, in *Moneta e Credito*, 1992, n. 177, pp. 23 e ss.; P. GIARDA, *La revisione del sistema pensionistico nel 1997*, cit., p. 268, 269.

¹⁴ In questo modo, utilizzando il metodo contributivo, il nostro sistema poteva arrivare a produrre effetti non dissimili dai sistemi a capitalizzazione. L. BELTRAMETTI, *Il debito pensionistico in Italia*, Il Mulino, Bologna, 1996, pp. 137 ss.; P. GIARDA, *La revisione del*

L'approccio che ha reso praticabile la riforma Dini da un punto di vista politico, e su cui sono particolarmente intervenuti i sindacati, è però stata un'applicazione del metodo contributivo che ha posto integralmente a carico di generazioni successive il compito di realizzare l'equilibrio del sistema pensionistico.

Ripercorrendo le scelte operate allora attraverso il confronto tra Governo e parti sociali è possibile capire come il sistema previdenziale italiano si sia presentato al momento della crisi economica con una ristrutturazione della spesa previdenziale solo parzialmente avviata e con una situazione di diseguaglianza generazionale profondamente radicata.

La riforma Dini è stata il prodotto di un ampio confronto tra Governo e sindacati. Le forze politiche che sostenevano il Governo avevano subordinato l'approvazione parlamentare della riforma alla conclusione di un chiaro accordo con i sindacati¹⁵.

L'attenzione delle sigle confederali si concentrò sulla definizione delle regole di transizione dal regime retributivo a quello contributivo. La scelta allora sostenuta fu quella di limitare l'applicazione pro rata del regime contributivo ai soli lavoratori che all'entrata in vigore della riforma avevano meno di 18 anni di anzianità contributiva, mentre tutti coloro al di sopra della soglia dei 18 anni continuavano a essere sottoposti al sistema precedente¹⁶.

Questa scelta è prevalsa su altre opzioni quali l'applicazione a tutti i lavoratori del metodo contributivo pro rata o la semplice esclusione dal nuovo regime dei soli lavoratori ormai prossimi alla pensione¹⁷. Ne è derivata una netta distinzione tra lavoratori sopra e sotto la soglia dei 18 anni di contribuzione che ha fortemente compromesso la sostenibilità della riforma nel lungo periodo¹⁸. Il considerevole allungamento della fase di transizione ha rimandato a future generazioni il riequilibrio della condizione finanziaria e ha integralmente rimesso a carico di chi aveva meno di 40 anni i costi della riforma. Una vera e propria spaccatura generazionale che ha avuto conseguenze molto gravi per lo Stato sociale italiano: la ristrutturazione del debito pubblico collegata alla riforma delle pensioni non ha avuto dimensioni tali da ridare slancio alle capacità solidaristiche dello Stato italiano e, in compenso, ha aperto la strada all'introduzione di una serie di eccezioni alle regole generali per far fronte alle esigenze evidenziate dalle generazioni che progressivamente si avvicinano al pensionamento¹⁹.

sistema pensionistico nel 1997, cit., pp. 268, 269; M. D'AMATO, V. GALASSO, *Assessing the political sustainability of parametric social security reforms: the case of Italy*, CEPR Discussion Paper n. 3439, June 2002; S. GRONCHI, *La sostenibilità delle nuove forme previdenziali*, cit.; S. GRONCHI, *La sostenibilità delle nuove forme previdenziali*, cit., pp. 305 ss.

¹⁵ P. GIARDA (*La revisione del sistema pensionistico nel 1997*, cit., p. 286) ricorda che «il PDS – il partito più importante anche nella coalizione di maggioranza di allora – aveva assunto sull'argomento un atteggiamento molto fermo, che potrebbe essere riassunto nello slogan «il governo porti in Parlamento solo un testo che abbia avuto l'assenso del sindacato». Il testo del disegno di legge assentito dal sindacato ha poi avuto, in commissione e in aula, modifiche non rilevanti che non ne hanno corretto pregi e difetti fondamentali». Sulla rilevanza di un accordo con i sindacati anche S. GRONCHI, *La sostenibilità delle nuove forme previdenziali*, cit., p. 304.

¹⁶ P. GIARDA, *La revisione del sistema pensionistico nel 1997*, cit., pp. 283 ss.

¹⁷ P. GIARDA, *La revisione del sistema pensionistico nel 1997*, cit., p. 284.

¹⁸ S. GRONCHI, *La sostenibilità delle nuove forme previdenziali*, cit.; P. GIARDA, *La revisione del sistema pensionistico nel 1997*, cit., p. 282.

¹⁹ M. CERRETA, *Aporie del sistema pensionistico*, cit., p. 3; P. GIARDA, *La revisione del sistema pensionistico nel 1997*, cit., p. 284.

Ora, l'idea equitativa allora fatta propria dai sindacati mirava ad evitare che l'applicazione generalizzata del sistema contributivo comportasse una frustrazione di ragionevoli aspettative sulla pensione per tutti i lavoratori che avevano maturato una significativa anzianità contributiva²⁰. Così facendo, però, si è deciso di non dare interpretazione ad un'altra esigenza equitativa, vale a dire quella delle diverse generazioni alla non erosione dei presupposti che consentono nel tempo di preservare la sostenibilità del sistema previdenziale²¹.

In questo modo i sindacati possono aver ottenuto una vittoria per loro importante, ma non contribuendo alla creazione di un serio equilibrio finanziario del sistema previdenziale nel lungo periodo²², hanno anche aperto la strada all'emarginazione dello loro stesso ruolo nella determinazione dell'architettura dello Stato sociale.

La storia successiva degli interventi legislativi sul sistema previdenziale è la storia di vari tentativi di correzione che, per riuscire a preservare la stabilità almeno di breve periodo, hanno eluso il nodo del confronto con le forze sociali²³. La riforma Fornero, adottata da un Governo tecnico con un provvedimento d'urgenza, è l'esempio evidente di una riforma a quel punto indifferibile, ma introdotta senza curarsi di un pieno bilanciamento delle diverse condizioni soggettive²⁴.

L'effetto di disintermediazione che emerge è carico di implicazioni di ordine costituzionale: il sistema previdenziale è un ambito in cui è estremamente difficile ricucire le posizioni delle generazioni utilizzando i soli meccanismi della democrazia rappresentativa. Nel corpo elettorale il peso politico non è equamente distribuito tra generazioni e, di conseguenza, le preferenze degli elettori possono facilmente portare ad attribuire a generazioni determinate la quota principale dei costi di una riforma o a rimandare significativamente interventi che invece sono pienamente efficaci solo se decisi ed immediati²⁵.

È invece estremamente rilevante che vi siano dei corpi intermedi che contribuiscano a far entrare nel dibattito pubblico uno dei fondamenti del concetto stesso di sostenibilità, vale a dire un uso parsimonioso delle risorse come presupposto necessario per una loro fruizione di durata²⁶.

²⁰ L. BELTRAMETTI, *Il debito pensionistico in Italia*, cit.; M. D'AMATO, V. GALASSO, *Assessing the political sustainability*, cit.

²¹ Su quali siano le caratteristiche di sostenibilità dei sistemi previdenziali R. BIFULCO, *Diritto e generazioni future*, cit., p. 37; D. PORENA, *Il principio di sostenibilità*, cit., pp. 219 ss. Sul fatto che ai tempi della riforma Dini i sindacati non si siano fatti carico delle esigenze equitative delle generazioni P. GIARDA, *La revisione del sistema pensionistico nel 1997*, cit., p. 284.

²² P. GIARDA, *La revisione del sistema pensionistico nel 1997*, cit., p. 275 parla espressamente di «violazioni delle condizioni di equilibrio finanziario di lungo periodo».

²³ Questi gli interventi successivi: l. 449/1997 (Riforma Prodi), l. 243/2004 (Riforma Maroni), l. 247/2007 (Riforma Damiano), d.l. 98/2011 convertito in legge con l. 111/2011 (Riforma Sacconi), d.l. 216/2011 convertito con l. 14/2012 e poi modificato dal d.l. 98/2012 (Riforma Fornero). In proposito D. PORENA, *Il principio di sostenibilità*, cit., pp. 234 ss.

²⁴ A. GUAZZAROTTI, *Corte costituzionale e sindacato dinanzi alla costruzione del soggetto (a)conflittuale*, in *Rivista AIC*, 2018, 1, pp. 28 ss. Anche il prelievo forzoso sulle pensioni c.d. «d'oro» (l. 147/2013, art. 1, comma 486) è un altro esempio di intervento correttivo del sistema pensionistico operato attraverso strumenti di finanza pubblica. In proposito G. PEPE, *La solidarietà intergenerazionale quale strumento di giustizia redistributiva. Commento a Corte costituzionale 173/2016*, in www.contabilità-pubblica.it.

²⁵ M. D'AMATO, V. GALASSO, *Assessing the political sustainability*, cit.

²⁶ In proposito D. PORENA, *Il principio di sostenibilità*, cit.; M. CARTABIA, A. SIMONCINI, *La sostenibilità della democrazia nel XXI secolo*, Bologna, Il Mulino, 2009, p. 13.

3. Qualche conclusione su riforme delle pensioni ed esigenze equitative delle generazioni

In qualunque riforma del sistema previdenziale la possibilità delle generazioni future di accedere a pensioni eque e finanziariamente sostenibili dipende da un'assunzione di responsabilità delle generazioni precedenti²⁷. Quest'assunzione di responsabilità trova nell'azione dei corpi intermedi un veicolo estremamente rilevante se essi riescono a farsi effettivamente interpreti dell'esigenza di creare le condizioni più eque per garantire a tutte le generazioni una pari dignità sociale.

Si è visto però come, negli anni Novanta, i sindacati abbiano avuto un peso determinante nella creazione di gravi disequaglianze generazionali che, non portando a un duraturo miglioramento delle condizioni finanziarie di sistema, hanno poi determinato anche un impoverimento della relazione tra Stato e società.

Di fronte alle scelte più recenti del decisore pubblico in materia previdenziale, i sindacati hanno tentato una difficile ripoliticizzazione del tema del lavoro deviando dai tradizionali binari della negoziazione con il potere politico-rappresentativo e cercando di percorrere la strada degli strumenti della democrazia diretta²⁸. In questo sono stati fermati dalla Corte costituzionale che, dichiarando inammissibile le richieste di referendum sulla riforma Fornero, ha reso evidente la difficoltà di utilizzare la democrazia diretta per far emergere istanze sociali potenzialmente contraddittorie con la stabilità dei conti pubblici²⁹.

Per ripartire sulla strada di una nuova intermediazione basata su una piena tutela delle potenzialità di vita delle generazioni occorre che i sindacati si facciano interpreti di esigenze equitative durevoli in cui il confronto tra valore economico e valore sociale non assume le caratteristiche di una contraddizione ma si compone di una cura dei bisogni dal profondo carattere solidaristico.

²⁷ S. GRONCHI, *La sostenibilità delle nuove forme previdenziali*, cit., p. 296.

²⁸ A. GUAZZAROTTI, *Corte costituzionale e sindacato*, cit., pp. 9 ss.

²⁹ A. GIOVANNINI, *Stabilità dei conti pubblici e sovranità popolare (il referendum negato sulla "Legge Fornero"*, in *Giur. cost.*, 2015, 2, pp. 629 ss.; P. CARNEVALE, *Sulle sentenze di inammissibilità nn. 5 e 6 del 2015: un doppio «no» che dà da pensare*, in *Quad. cost.*, 2015, 2, pp. 397 ss.

LA RESPONSABILITÀ SOCIALE D'IMPRESA IN UNA PROSPETTIVA DI SUSSIDIARIETÀ (*)

(*) N.d.R.: Il presente contributo è stato sottoposto, in forma anonima, a valutazione secondo una procedura di blindpeer review.

Sommario: 1. L'operatore economico e l'agire responsabile: fenomeno reputazionale e non giuridico. – 2. Responsabilità sociale tra istituzioni e mercato – 3. Le prospettive dell'intermediazione.

di Camilla Buzzacchi

Abstract

Gli operatori economici possono assumersi e svolgere un ruolo specifico nel contesto della convivenza sociale e politica, configurandosi come un tassello prezioso di pluralismo sociale. Il contributo che essi possono offrire sul terreno della responsabilità sociale appare un fenomeno con interessanti potenzialità, che può ricondursi alla sfera della sussidiarietà sociale: in qualità di manifestazione di sussidiarietà, tale contributo non esenta i pubblici poteri delle loro responsabilità, ma concorre alla realizzazione di interessi della comunità, secondo quanto indicato dall'art. 118 Cost.

Parole chiave:

responsabilità sociale; sussidiarietà; mercato

1. L'operatore economico e l'agire responsabile: fenomeno reputazionale e non giuridico.

In una fase storica di perdita di rilevanza dei c.d. corpi intermedi può essere interessante interrogarsi se gli stessi abbiano ancora uno spazio ed una funzione nello scenario politico e anche sociale delle attuali democrazie nazionali, ma anche in sistemi giuridici di natura parzialmente diversa, quali l'Unione europea, o in sistemi caratterizzati da una dimensione economica oggi quasi predominante rispetto agli elementi politici delle comunità: pare pertanto interessante impostare una riflessione su un ruolo assai particolare che gli operatori economici possono assumersi e svolgere nel contesto della convivenza sociale e politica, configurandosi come un tassello prezioso di un pluralismo sociale che è auspicabile preservare.

Il dibattito e gli studi relativi alla tematica della *corporate social responsibility* (CSR o RSI, nell'ambiente italiano) sono ampiamente sviluppati e consolidati, per cui nel rinviare alla corposa letteratura¹ sul tema ci si limita a fornire alcuni concetti che sono le premesse per

¹ La letteratura, specialmente quella anglosassone, è assai ampia, e in parte è richiamata nelle note successive. Si sceglie qui di richiamare alcuni contributi italiani che hanno fornito una lettura della nozione secondo un orientamento condivisibile anche da un punto di vista pubblicistico: M. Libertini, *Economia sociale di mercato e responsabilità sociale dell'impresa*, in «Orizzonti del diritto commerciale», 2013, n. 3; Id., *Impresa e finalità sociali. Riflessioni sulla teoria della responsabilità sociale dell'impresa*, «Rivista delle società», 2009, n. 1; M. Lucchini, M. Molteni, *I modelli di responsabilità sociale nelle imprese italiane*, Milano, FrancoAngeli, 2004; M. Molteni, *Responsabilità sociale e performance d'impresa. Per una sintesi socio-competitiva*, Milano, Vita e Pensiero, 2004; G. Sapelli, *Responsabilità d'impresa. Tra mercato e nuova sovranità politica*, Milano, Guerini e Associati, 1996; Id. *Etica d'impresa e valori di giustizia*, Bologna, Il Mulino, 2007; M. Carrassi, V. Peragine, *Responsabilità sociale d'impresa. Fondamenti teorici e strumenti di comunicazione*, Milano, FrancoAngeli, 2007; S. Cosci, F. Felice, G. Guarini, R. Iannone, F. Sist, *Responsabilità sociale e impresa, sviluppo sostenibile ed economia sociale di mercato*, Roma, Editrice Apes, 2012; C. Malaguti, *Per un ripensamento della nozione di "sviluppo" nel*

una ragionamento sulla funzione che il profilo sociale dei soggetti economici – qualificabili genericamente come «imprese», sapendo però che questa categoria non identifica la totalità di quelle realtà economiche che oggi possono adottare comportamenti socialmente responsabili – può svolgere per il bene del contesto pubblico in cui operano.

Si può partire dalla definizione del «padre» della responsabilità sociale d'impresa, Howard Bowen, che ha teorizzato «l'obbligo degli uomini d'affari di perseguire quelle politiche, di prendere quelle decisioni, o di seguire quelle linee di azione che sono desiderabili in termini di obiettivi e valori della nostra società»²; l'interesse è stato ulteriormente approfondito da Edward Freeman, che ha introdotto nuovi attori nel contesto considerato, quei portatori di interesse – gli *stakeholders* – nei confronti dei quali l'attività d'impresa può produrre benefici o danni³. La sua visione si è voluta contrapporre a quella tipica dell'approccio economico-aziendale, rappresentata dalla posizione di Milton Friedman e ben condensata nella nota locuzione che «the social responsibility of business is to increase its profits»⁴.

Senza la possibilità di ripercorre i successivi sviluppi del paradigma, il primo passaggio definitorio porta ad affermare che la responsabilità sociale di impresa implica il proposito di tenere conto, nella visione strategica aziendale, di interessi non direttamente connessi con quelli dell'imprenditore: «nel *mission statement* dell'impresa vengono infatti integrate, *su base volontaria*, istanze di natura etico-sociale, al fine di migliorare l'impatto dell'impresa nella comunità in cui essa opera»⁵.

Secondariamente l'elemento caratterizzante questa categoria è – come segnala il corsivo aggiunto – la sua natura non strettamente giuridica, nonostante il termine «responsabilità»⁶ abbia solitamente una valenza prevalentemente in ambito del diritto: la responsabilità sociale si è posta fin dalle sue origini con un carattere volontaristico, per effetto del quale le molteplici norme di diritto internazionale⁷ e ora anche di diritto europeo⁸ non sembrano rappresentare l'elemento sufficiente a garantire il comportamento responsabile dei soggetti economici né l'assunzione di specifici impegni. Né le *Guidelines* dell'OCSE per le imprese multinazionali (1976), né la Dichiarazione tripartita dei principi relativi alle imprese multinazionali e alla politica sociale dell'OIL (1977), né l'Agenda 21 della Conferenza delle Nazioni Unite (1992) né il *Global Compact* del Segretario delle Nazioni Unite (1999) né in-

diritto internazionale dell'economia, in G. Dalla Torre, C. Mirabelli (a cura di), *Verità e metodo in giurisprudenza: Scritti dedicati al Cardinale Agostino Vallini in occasione del 25 Anniversario della consacrazione episcopale*, Città del Vaticano, 2014.

² H. R. Bowen, *Social responsibilities of the businessman*, New York, Harper and Brothers, 1953.

³ E. R. Freeman, *Strategic management a stakeholder approach*, Boston, Pitman, 1984.

⁴ F. Friedman, *The Social Responsibility of Business Is to Increase Its Profits*, New York Times Magazine, 13 settembre 1970.

⁵ A. Latino, *La responsabilità sociale di impresa quale strumento di tutela dei diritti dei lavoratori nel quadro dell'Unione*, in P. Acconci (a cura di), *La responsabilità sociale di impresa in Europa*, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 2009, p. 173.

⁶ Si rinvia a M. Nicoletti, *Sul concetto di responsabilità*, in G. Rusconi, M. Dorigatti (a cura di), *La responsabilità sociale di impresa*, Milano, FrancoAngeli, 2004, p. 25 ss., per una riflessione più ampia sulle radici del concetto.

⁷ Per la ricostruzione di tale quadro cfr. P. Acconci, *La promozione della responsabilità sociale di impresa nel diritto internazionale*, in P. Acconci (a cura di), *La responsabilità sociale*, cit., p. 3 ss.

⁸ Per la ricostruzione di tale quadro cfr. A. De Pascale, *La responsabilità sociale dell'impresa nel diritto dell'Unione europea*, Milano, Giuffrè, 2010; M. C. Malaguti, G. G. Salvati, *La responsabilità sociale d'impresa. Percorsi interpretativi tra casi e materiali di diritto internazionale, dell'Unione europea e italiano*, Milano, Wolters Kluwer Cedam, 2017, p. 1 ss.; A. Perfetti, *La promozione della responsabilità sociale di impresa nel quadro dell'Unione*, in P. Acconci (a cura di), *La responsabilità sociale*, cit., p. 79 ss.

fine le *Norms* della Commissione sui diritti dell'uomo delle Nazioni Unite (2003) rappresentano strumenti giuridici vincolanti, presentando piuttosto un carattere di *soft law*. E dunque si limitano a favorire un confronto tra le imprese, che dovrebbe facilitare la diffusione dell'osservanza spontanea di comportamenti eticamente corretti, fino all'adozione di codici etici che – elaborati dalle imprese piuttosto che dagli *stakeholders* piuttosto che congiuntamente – sono fonti di responsabilità reciproche tra gli attori senza che a ciò essi siano obbligati da norme esterne.

In termini analoghi si può ragionare con riferimento alle discipline europee. Passaggi significativi quali il Libro Bianco *Crescita, competitività ed occupazione* di Jacques Delors (1993), a cui segue il *Manifesto delle imprese contro l'esclusione sociale* (1995); il Libro Verde *promuovere un quadro europeo per la responsabilità sociale delle imprese* (2001), nonché le due Comunicazioni *Il partenariato per la crescita e l'occupazione: fare dell'Europa un polo di eccellenza in materia di responsabilità sociale delle imprese* (2006) e *La strategia di RSI per il periodo 2011-2014* (2011) rappresentano prese di posizione innovative che hanno stimolato le istituzioni europee e gli Stati membri a integrare le politiche industriali, ambientali e sociali con attenzione agli obiettivi collegati al paradigma della responsabilità sociale d'impresa.

Ma – come è evidente – la disponibilità, se non addirittura la convenienza, per un operatore economico, ad allinearsi a tali obiettivi ha natura totalmente diversa da quella di un obbligo giuridico. L'elemento che è in gioco nello spontaneo adeguamento a prescrizioni di etica economica è la reputazione⁹, ovvero un'esigenza di fiducia che per il soggetto economico è cruciale conquistarsi e conservare: tanto in una dimensione interna – da qui i riflessi della responsabilità sociale d'impresa nei confronti della comunità dei lavoratori, ma anche degli azionisti – quanto in una dimensione esterna, i cui confini sono meno netti da delineare. La molteplicità e l'eterogeneità di *stakeholders* nei riguardi dei quali l'impresa aspira a conquistare alti livelli di reputazione e di apprezzamento rende la responsabilità sociale d'impresa complessa e variegata, e spinge verso modalità sempre nuove di assunzione di responsabilità: come è stato osservato «la responsabilità sociale dell'impresa è il più potente dei modi attraverso cui l'impresa si crea una reputazione e dunque è in grado di utilizzare a proprio vantaggio il meccanismo della persuasione nei confronti di tutti coloro che in essa operano (...) l'obiettivo è duplice: per un verso quello di operare per restituire l'economia alla società e per l'altro, quello di diffondere tra gli imprenditori l'idea che il mercato per poter funzionare, bene e a lungo, ha bisogno anche di una certa dose di gratuità, dal momento che è il principio del dono che fonda lo scambio e non viceversa»¹⁰. Responsabilità è dunque «onere della risposta» inteso come «obbligazione a rendere conto di sé e dei propri atti, davanti a tutti quei soggetti che, se per un verso rappresentano un

⁹ Cfr. L. Sacconi, *Responsabilità sociale come governance allargata d'impresa: una interpretazione basata sulla teoria del contratto sociale e della reputazione*, in G. Rusconi, M. Dorigatti (a cura di), *La responsabilità sociale di impresa*, cit., p. 107 ss.

¹⁰ P. Di Giacomo, *Il valore della Corporate Social Responsibility: il sistema Italia*, Milano, FrancoAngeli, 2007, p. 11 ss.

In tale quadro ermeneutico va compresa anche l'esperienza antesignana di Adriano Olivetti: si rinvia a V. Capecchi, *La responsabilità sociale dell'impresa*, Roma, Carocci, 2005, p. 29 ss.

vincolo, d'altronde ne restano influenzati, qualunque cosa tale influenza possa comportare di buono o cattivo»¹¹.

Se tali sono – ad un esame essenziale – i tratti caratterizzanti il fenomeno in esame, l'obiettivo di una breve riflessione vuole essere quello di comprendere la valenza di un modello di comportamento di questa tipologia nel contesto della sfera pubblica e delle risposte che lo Stato-comunità può fornire ai bisogni delle persone: e vuole essere quello di indagare se nelle condotte socialmente responsabili dell'operatore economico sia ravvisabile una funzione di intermediazione e una sorta di affiancamento dei compiti delle istituzioni pubbliche nel soddisfacimento di interessi dei consociati, o se le azioni legate a questa tendenza dei protagonisti del mondo economico – sicuramente in fase di crescente affermazione – siano invece da ricondurre ad una logica di strategia aziendale che esaurisce i suoi effetti nella dimensione privatistica degli attori della produzione¹².

2. Responsabilità sociale tra istituzioni e mercato.

Per ragionare in questa prospettiva va dunque ribadito che la dimensione sociale dei soggetti economici coinvolge una serie di figure o attori del contesto sociale: anzitutto i c.d. *shareholders* ed i lavoratori, ma poi gli *stakeholders* e – più ampiamente – la comunità nel cui contesto l'impresa è collocata, comunità intesa nelle sue dimensioni politiche, economiche e sociali.

Nei confronti di questa pluralità di destinatari la responsabilità sociale d'impresa potrebbe produrre semplicemente attività socialmente utili e non dannose: se così fosse, la sua portata si esaurirebbe in un beneficio per una cerchia di destinatari di limitato significato in termini di rilevanza pubblica, e in fondo sarebbe del tutto compatibile con la posizione espressa nel 1970 da Milton Friedman, che si è riportata in apertura.

Se invece la responsabilità sociale d'impresa comporta l'eventualità che si operi per finalità diverse da quelle indicate dai soci e che ciò non avvenga in ottemperanza a doveri giuridici o morali – e dunque avvenga volontariamente – tale tendenza può assumere dei contorni che presentano accentuate analogie con la sussidiarietà orizzontale o sociale¹³: i ceti imprenditoriali si presenterebbero così una componente della società civile pronta ad assumere «funzioni (quelle in definitiva di ridurre le esternalità negative e accrescere quelle positive dell'attività d'impresa) che tipicamente sono svolte dallo Stato e dal ceto politi-

¹¹ L. Morri, *Storia e teorie della responsabilità sociale d'impresa*, Milano, FrancoAngeli, 2009, p. 167.

¹² Ciò è quanto pone in forma problematica C. Angelici, *Divagazioni sulla "responsabilità sociale" d'impresa*, in «Rivista delle società», 2018, n. 1, p. 4 ss. chiedendosi se realmente con la responsabilità sociale d'impresa, si voglia affermare una visione pluralistica dell'impresa e della società o se non si tratti invece di un modo, eventualmente nuovo, per presentare una concezione pur sempre monistica della medesima.

¹³ E. Bellisario, *La responsabilità sociale delle imprese fra autonomia e autorità privata*, in «Danno e responsabilità», 2013, n. 8, p.815. Il collegamento della sussidiarietà orizzontale con la responsabilità sociale è stato chiaramente inquadrato dalla dottrina in relazione all'impresa sociale: cfr. G. Fiorentini, *Impresa sociale e sussidiarietà. Dalle fondazioni alle spa; management e casi*, Milano, Franco Angeli, 2006; C. Iaione, *L'impresa sociale come istituzione di sussidiarietà. Fare impresa nell'interesse generale*, in «www.labsus.org», 2009; D. Mone, *L'impresa sociale nell'ordinamento costituzionale tra dimensione pluralistica e dimensione individuale*, in «Osservatorio costituzionale», 2017, n. 3.

co: una tendenza dei primi, anche (e soprattutto) in conseguenza dell'attuale debolezza dei secondi, a esercitare direttamente poteri nella sfera delle scelte politiche»¹⁴.

In questa direzione si potrebbe giungere a riconoscere addirittura un fenomeno di de-istituzionalizzazione¹⁵, ovvero di indebolimento delle capacità delle istituzioni tradizionali ad essere prescrittive e dunque a produrre sistemi di regole: la responsabilità sociale d'impresa si porrebbe come una forma di «responsabilità organizzata»¹⁶ capace di definire in maniera innovativa i rapporti tra lo Stato e gli individui e di contribuire a costruire pratiche di decisioni pubbliche che vanno oltre quelle conosciute nella modernità. Le imprese risulterebbero così corpi intermedi capaci di raccogliere i bisogni di soggetti che con esse si relazionano e di produrre risposte in sintonia con questi; ma ancora di più si porrebbero come corpi intermedi capaci di assumere funzioni che le istituzioni pubbliche non sono più in grado di svolgere con efficacia e dunque, così facendo, riempirebbero una carenza dei pubblici poteri che trasformerebbe il loro agire da quella che è la tipica logica di mercato a quello che è un piano di cura degli interessi generali, dunque la sfera del politico.

Un passaggio di tale portata condurrebbe a riconoscere una funzione pubblica al mercato: operazione che non pare praticabile, benché non lontana dal modello che la teoria economica dominante in Europa nella seconda metà dello scorso secolo – e che ha innervato, dal punto di vista economico, l'impianto normativo dell'Unione europea – ha propugnato: l'impostazione di politica economica dell'«economia sociale di mercato» presuppone mercati concorrenziali efficienti, idonei a generare sistemi sociali equi e sostenibili, a fronte dei quali sistemi politici di carattere democratico operano con altrettanta efficienza ma non gravati da eccessive tensioni redistributive, in ragione di un modello economico già strutturato in maniera da generare un'allocatione soddisfacente della ricchezza e una capacità di correzione delle esternalità negative. A partire da questo approccio la responsabilità sociale d'impresa – che pure non ha alcun diretto collegamento con lo schema ideologico dell'economia sociale di mercato – potrebbe essere letta come una modalità di supplenza delle istituzioni politiche, tanto più in un tempo di profonda crisi della rappresentatività e dell'efficienza dei sistemi politici democratici, nonché dell'azione degli apparati amministrativi.

Una visione di questo tenore non pare invece sottoscrivibile: come è stato argomentato nei confronti della sussidiarietà¹⁷, ma con uguale applicazione in tema di responsabilità sociale d'impresa, la lettura sistematica degli artt. 2 e 3 della Costituzione impedisce di «pensare che una rozza applicazione del principio di sussidiarietà possa assegnare alle regole di forza della società, e tra esse in particolare quelle di mercato, la tutela dei diritti e le misure finalizzate alla loro garanzia». È dunque assolutamente da respingere l'idea che la responsabilità sociale d'impresa possa supplire alle carenze crescenti dell'azione pub-

¹⁴ Cfr. ancora C. Angelici, *Divagazioni sulla "responsabilità sociale" d'impresa*, cit., p. 7.

¹⁵ Su questo aspetto v. R. Iannone, *La responsabilità sociale delle imprese. Contenuti, sfide e promesse*, in M. Carrassi, V. Peragine, *Responsabilità sociale d'impresa*, cit., p. 96 ss.

¹⁶ G. Sapelli, *Responsabilità d'impresa*, cit., p. 57

¹⁷ E. Rossi, Art. 2 in R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Torino, Utet, 2006, p. 59.

blica, che assume la cura e la protezione di interessi che nessun soggetto privato – e tantomeno un'entità che è istituzionalmente proiettata al perseguimento di un interesse materiale di carattere parziale¹⁸ – può prefiggersi di assumere a risultato della propria attività e avere l'ambizione di soddisfare con la necessaria efficacia.

Ciò che invece può essere valorizzato è l'adozione di criteri di gestione socialmente responsabili da parte degli operatori economici, che conducono a condotte capaci di porsi come strumento complementare – rispetto ai pubblici poteri – per il raggiungimento di obiettivi di giustizia sociale e per la tutela di valori condivisi¹⁹.

In siffatta prospettiva torna anzi cruciale il ruolo delle istituzioni politiche, che non dovrebbero considerare in maniera antagonista questa funzione sussidiaria delle imprese, ma al contrario avrebbero tutta la convenienza a favorire il radicamento di comportamenti socialmente responsabili, secondo la logica dell'art. 118 Cost. La promozione di una cultura imprenditoriale attenta alle esigenze interne al contesto della realtà produttiva – *shareholders* e lavoratori – e a quelle esterne – la molteplicità di *stakeholders*, i cui bisogni vanno compresi e anche posti in una scala di valori e di priorità equilibrata – dovrebbe diventare un compito ed un obiettivo per i pubblici poteri, che non possono che incoraggiare comportamenti sociali ed economici eticamente rivolti al perseguimento di valori condivisi, e dunque di un bene comune. Da qui il favore per politiche pubbliche volte a consentire la crescente affermazione di questo modello aziendale: favore che emerge con chiarezza e convinzione dal contesto giuridico europeo, e al quale il legislatore italiano si sta conformando²⁰. Politiche pubbliche che quindi non creano il tessuto prescrittivo perché le imprese adottino necessariamente condotte socialmente responsabili: ma piuttosto creano condizioni favorevoli – la c.d. *nudge regulation*²¹, e il fulcro più significativo è in ambito di tutela dell'ambiente e di certificazioni dei prodotti – affinché i soggetti economici colgano l'opportunità e il valore dell'impegno ad adottare comportamenti che rispondono a bisogni e soddisfano aspettative; e che così facendo completano ed integrano l'opera dei pubblici poteri nell'assumersi la cura di interessi della comunità.

3. Le prospettive dell'intermediazione.

Si torna così al nocciolo della nozione – la responsabilità sociale d'impresa – su cui si è voluto qui svolgere la riflessione: ovvero al senso dell'azione responsabile. E si può condividere il pensiero di chi l'ha qualificata «l'azione che, consapevole del proprio limite e al tempo stesso di incidere sulla vita umana, si sottopone al giudizio di un altro, anzi lo esige». Così facendo si muove in una duplice direzione: da un lato «esce dalla passività per

¹⁸ M. E. Porter, M. K. Kramer, *Strategy and Society: the Link Between Competitive Advantage and Corporate Social Responsibility*, in «Harvard Business Review», 2006, n. 12, p. 1 ss., evidenziano questi nessi tra il perseguimento di finalità di interesse aziendale e finalità di interesse sociale.

¹⁹ M. Libertini, *Economia sociale di mercato e responsabilità sociale dell'impresa*, cit.

²⁰ M. Bassoli, P. Graziano, *Promuovere la responsabilità sociale. Le politiche pubbliche di promozione della responsabilità sociale d'impresa: il caso italiano*, Milano, FrancoAngeli, 2009.

²¹ R.H. Thaler, C.R. Sunstein, *Nudge. Improving decisions about health, wealth and happiness*, New Haven, Yale University Press, 2008; trad. it. di A. Olivieri, *Nudge. La spinta gentile. La nuova strategia per migliorare le nostre decisioni su denaro, salute, felicità*, Milano, Feltrinelli, 2009.

rispondere creativamente a un bisogno dell'uomo e decide di esercitare al meglio delle proprie capacità un potere a favore di qualcuno»; dall'altro «non si arroga il diritto di giudicare dell'esercizio del proprio potere, non pretende di sottrarsi all'obbligo di rendere conto, ma si piega al giudizio dell'altro»²². Tali sono i caratteri riconoscibili in capo ad una molteplicità di comportamenti delle imprese che con crescente convinzione, in una pluralità di ambiti di produzione di beni e di servizi, appaiono attente alle istanze del contesto in cui operano e dedicate al loro soddisfacimento; e così facendo appaiono proiettate nei confronti della collettività, senza che l'adozione di tali comportamenti le possa portare a esercitare funzioni di natura pubblica. Le può però investire di compiti di intermediazione con una specificità di ruolo che altri attori privati non riuscirebbero ad assumere: da qui le potenziali prospettive di affermazione di un paradigma che ancora si presenta suscettibile di sviluppo promettenti.

²² M. Nicoletti, *Sul concetto di responsabilità*, cit., p. 34.

ATTUALITÀ GIURIDICA

PRIME RIFLESSIONI SULLA DIRETTIVA UE RIGUARDANTE LE CONDIZIONI DI LAVORO TRASPARENTI E PREVEDIBILI IN RELAZIONE AI LAVORATORI DELLA GIG ECONOMY

di Francesco Bacchini

Abstract

Allo scopo di garantire più tutele per tutti i lavoratori, è stata approvata la delibera del Parlamento europeo del 16 aprile 2019 in vista dell'adozione della direttiva relativa alle condizioni di lavoro trasparenti e prevedibili nell'Unione europea. Ma garantire le tutele per tutti i lavoratori è un'affermazione, purtroppo, vera solo in minima parte. Infatti, in base alle considerazioni preliminari, risulta evidente che la direttiva, pur richiamando la Carta dei diritti fondamentali, si occupa solo dei lavoratori subordinati e non si applicherà ai lavoratori autonomi della gig economy, organizzati o meno dal committente.

Parole chiave:

Condizioni di lavoro; tutele; lavoratore subordinato; lavoratore autonomo.

Il lavoro sta cambiando; il modo di domandarlo e quello di prestarlo, stanno cambiando, anzi sono già cambiati e non da oggi; il fatto è che, forse, non ce ne siamo davvero accorti o, più probabilmente, abbiamo preferito non farlo.

Destruutturandosi e flessibilizzandosi, nel tentativo, spesso vano, di adattarsi affannosamente alle frequenti variazioni, esogene ed endogene, del mercato, il lavoro si è fatto sempre meno stabile e più discontinuo, temporaneo piuttosto che permanente, troppo spesso povero.

La quarta rivoluzione industriale, quella delle macchine intelligenti digitalmente connesse, modificando profondamente il sistema economico-produttivo sotto la spinta tecnologica dell'automazione, della remotizzazione dei processi, della connettività temporale della prestazione e dell'interazione costante e bilaterale tra produttori (sia lavoratori che imprese) e consumatori, figlia di nuovi strumenti di comunicazione e di personalizzazione dei prodotti e dei servizi, intacca addirittura l'archetipo lavoristico della subordinazione proponendo un menù "à la carte" di figure professionali globalizzate apparentemente nuove e nuovissime: informal workers, platforms workers, digital workers, on demand workers, smart workers; tutte di incerta natura giuridica e altrettanto incerta tutela lavoristica.

Agnostica sulla sussunzione tipologica dei lavoratori delle piattaforme digitali (diversamente dal legislatore francese che nel codice del lavoro li definisce "travailleurs indépendants recourant, pour l'exercice de leur activité professionnelle, à une ou plusieurs plateformes de mise en relation par voie électronique"), la recente legislazione nazionale, nell'interpretazione offerta della giurisprudenza (si veda in particolare la sentenza della Corte d'Appello di Torino relativa ai riders di Foodora), manifesta la tendenza italiana ad "aggiustare" il lavoro che cambia, usando la collaborazione organizzata dal committente

come “grimaldello”, genetico (i giudici torinesi hanno parlato di *tertium genus lavoristico*) o precettivo, per aprire le porte alle tutele della “subordinazione attenuata” ai nuovi lavori digitalmente autonomizzati.

Il sinallagma contrattuale proprio di tali prestazioni lavorative manifesta evidenti peculiarità strutturali difficilmente compatibili con la subordinazione:

- il lavoratore può decidere se e quando lavorare;
- il potere organizzativo e direttivo è spersonalizzato dal momento che esso viene determinato dall’algoritmo del portale, macchina intelligente di attribuzione e supervisione della prestazione oggetto dell’obbligazione contrattuale;
- la titolarità/disponibilità ormai universale di alcuni mezzi produttivi della tecnologia informatica telematicamente connessi, ossia dei (relativamente) nuovi strumenti di lavoro, quali computer portatili, tablet, smartphone, cellulari, così come di risalenti strumenti ordinari, rivisitati o meno, come i veicoli di locomozione, dalla tradizionale bicicletta al nuovo monopattino elettrico e altri svariati attrezzi professionali, è già pacificamente in capo al lavoratore;
- l’attività oggetto del contratto di lavoro è spesso caratterizzata da un turn over di personale accelerato e da volontariamente brevi periodi di impiego.

Tali peculiarità certificano l’inutilità di imporre i vincoli della subordinazione, della collaborazione, organizzata o meno, ma anche dell’autonomia del contratto d’opera, a tutte le modalità di lavoro (come quelle dei riders ma non solo) che la tecnologia telematica intelligente, rende, per loro natura, libere, elastiche e difficilmente comprimibili in schemi contrattuali rigidi e in via di progressivo logoramento fattuale.

Quello che invece si invoca da più parti è la necessità di salvaguardare il lavoro in quanto tale (*just work*), l’esigenza di tutelare il lavoro “in se”, il lavoro “*sans phrase*”, senza aggettivi, l’opportunità di realizzare finalmente l’utopia impositiva delle tutele fondamentali, primarie, dei diritti basici, universali del lavoro dignitoso (*basic rights, universal rights for decent work*) così come, da tempo, perentoriamente invoca l’OIL; tutele minime in materia di: salario, contribuzione, salute, assicurazione infortuni sul lavoro e malattie professionali, genitorialità, sicurezza del lavoro, recesso giustificato, per chiunque presti, ovunque, in qualsiasi forma e applicazione, il proprio lavoro intellettuale o manuale, dipendente o indipendente.

Allo scopo di garantire più tutele per tutti i lavoratori, soprattutto quelli non standard, flessibili, temporanei, e, soprattutto, poveri, parrebbe finalizzata la delibera del Parlamento Europeo del 16 aprile scorso in vista dell’adozione della direttiva relativa alle condizioni di lavoro trasparenti e prevedibili nell’Unione europea.

Tale affermazione, purtroppo, è vera solo in minima parte.

Infatti, alla luce delle considerazioni preliminari, risulta chiaro che la futura direttiva, pur richiamando immediatamente l’art. 31 della Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea (la quale sancisce che ogni lavoratore ha diritto a condizioni di lavoro che ne rispettino

la salute, sicurezza e dignità, a una limitazione della durata massima del lavoro, a periodi di riposo giornalieri e settimanali e a un congedo retribuito), si occuperà solo di:

- informazioni obbligatorie sul rapporto di lavoro;
- durata massima dei periodi di prova;
- impiego parallelo presso altri datori di lavoro consentito al di fuori della programmazione del lavoro stabilita con il primo;
- prevedibilità minima del lavoro;
- misure complementari per i contratti a chiamata;
- transizione ad una forma di lavoro più prevedibile e sicura, se disponibile, rispetto a quella originaria;
- formazione obbligatoria gratuita in orario di lavoro;
- diritto di ricorso avverso violazioni dei diritti dei lavoratori derivanti dalla direttiva;
- protezione contro il trattamento sfavorevole in conseguenza di reclamo proposto dal lavoratore per far valere i diritti derivanti dalla direttiva;
- protezione contro il licenziamento e attribuzione dell'onere della prova in capo al datore.

Come sempre: le eventuali sanzioni sono rimesse alla decisione degli stati membri e viene ribadita la tradizionale clausola di non regresso nei riguardi delle disposizioni più favorevoli

Premesso che nulla di quanto contenuto nella futura direttiva risulta interamente nuovo per il nostro ordinamento giuslavoristico, pare, innanzitutto, necessario soffermarsi su due considerando particolarmente significativi.

Il primo contiene un'affermazione sistematico-metodologica rilevante: l'obiettivo di migliorare le condizioni di lavoro promuovendo un'occupazione più trasparente e prevedibile e garantendo nel contempo l'adattabilità del mercato del lavoro, non può essere conseguito in misura sufficiente dagli Stati membri, sicché, tenuto conto della necessità di stabilire prescrizioni minime comuni, tale obiettivo può essere conseguito meglio dall'unione mediante direttiva.

Il secondo pare essere una vera e propria resa anche nei confronti della riserva di legge di cui sopra e riguarda il campo di applicazione effettivo delle tutele sancite dalla direttiva; si afferma, infatti che tutto il novero dei lavoratori deboli o poveri: domestici, a chiamata, intermittenti, a voucher, tramite piattaforma digitale, tirocinanti e apprendisti potrebbero rientrare nell'ambito di applicazione della direttiva ma solo a patto che soddisfino i criteri per stabilire la condizione, ovvero la natura giuridica di lavoratore subordinato, siccome individuata dalla Corte di giustizia in relazione alla (abroganda) direttiva 91/533/CEE (merita di essere ricordato che tra gli Stati membri tali condizioni variano significativamente in funzione delle rispettive nozioni di "lavoratore subordinato", "rapporto di lavoro" e "contratto di lavoro").

E' dunque ben possibile, anche alla luce della previsione secondo la quale i lavoratori effettivamente autonomi non dovrebbero rientrare nell'ambito di applicazione della presente direttiva, in quanto non soddisfano i criteri di cui alla condizione di lavoratore subordinato, che per lavoratori a voucher (prestazioni occasionali), stagisti e, soprattutto, per i lavoratori tramite piattaforma digitale, le tutele minime di cui alla nuova direttiva EU ben potrebbero applicarsi, visto che, nel nostro ordinamento, come abbiamo osservato, tutt'al più tali contratti sono inquadrabili come collaborazioni autonome organizzate dal committente e non come contratti di lavoro subordinato.

Poco soccorre, in quest'ottica, a temperare il problema, l'affermazione secondo la quale i lavoratori per i quali si è abusato della qualifica di lavoratore autonomo, siccome definita dal diritto interno, che, tanto a livello nazionale quanto nelle situazioni transfrontaliere, costituisce una forma di lavoro falsamente dichiarato (o non dichiarato), ossia di lavoro che, pur soddisfacendo tutti i criteri che caratterizzano un rapporto di lavoro subordinato, è formalmente dichiarato autonomo al solo fine di evitare taluni obblighi giuridici o fiscali, "dovrebbero rientrare nell'ambito di applicazione della presente direttiva". Il problema, infatti, resta sempre quello di dichiarare la natura giuridica del rapporto, determinandola in conseguenza dell'effettivo atteggiarsi della prestazione di lavoro e non basarsi, come ricorda il testo della direttiva, sul modo in cui le parti descrivono il rapporto.

Come ben si può comprendere dall'analisi appena svolta, la direttiva, con tutta probabilità, non riguarderà i platforms workers, siano essi riders o altro poco importa, e ciò in quanto, nel nostro ordinamento tali lavoratori, slogan a parte, devono essere considerati autonomi e non subordinati; ovviamente fintanto che il legislatore, auspicabilmente o meno, non deciderà diversamente. Ancora una volta tanto rumore per nulla e, purtroppo, nessuna tutela minima, nessun diritto di base o universale per garantire un lavoro dignitoso.

A questo punto, volendo entrare in medias res, deve essere segnalato che lo scopo della direttiva è migliorare le condizioni di lavoro promuovendo un'occupazione più trasparente e prevedibile, garantendone, comunque, nel contempo l'adattabilità al mercato del lavoro.

A tal proposito gli Stati membri possono decidere di non applicare gli obblighi stabiliti nella direttiva ai quei

prestatori che svolgono rapporti di lavoro caratterizzati dalla predeterminazione di una durata effettiva del tempo di lavoro pari o inferiore a una media di tre ore a settimana in un periodo di riferimento di quattro settimane consecutive (è considerato nella media delle tre ore il tempo di lavoro prestato a tutti i datori di lavoro che costituiscono una stessa impresa, uno stesso gruppo o una stessa entità o che vi appartengono).

Gli Stati membri possono, inoltre, prevedere, sulla base di motivi oggettivi, che le disposizioni minime relative alle condizioni di lavoro (durata massima dei periodi di prova; impiego parallelo presso altri datori di lavoro consentito al di fuori della programmazione del lavoro stabilita con il primo; prevedibilità minima del lavoro; misure complementari per i contratti a chiamata; transizione ad una forma di lavoro più prevedibile e sicura, se disponibile,

rispetto a quella originaria; formazione obbligatoria gratuita in orario di lavoro) non si applicano a funzionari pubblici, servizi pubblici di emergenza, forze armate, autorità di polizia, magistrati, pubblici ministeri, investigatori o altri servizi preposti all'applicazione della legge.

Per quanto riguarda l'informazione contrattuale, il datore di lavoro deve fornirla e trasmetterla su carta oppure, purché i dati siano accessibili al lavoratore, possano essere conservati e stampati e possa essere conservata la prova della trasmissione o della ricezione, per via elettronica

Le comunicande informazioni da parte dei datori di lavoro, costituiscono il quadro giuridico applicabile e devono essere rese disponibili a tutti gratuitamente, in modo chiaro, trasparente, completo e facilmente accessibile a distanza e per via elettronica, anche tramite portali online esistenti.

Le informazioni, che, per la maggior parte, devono essere presentate al più tardi entro una settimana dal primo giorno di lavoro, comprendono:

- le identità delle parti del rapporto di lavoro;
- il luogo di lavoro; in mancanza di un luogo di lavoro fisso o prevalente, il principio che il lavoratore è impiegato in luoghi diversi o è libero di determinare il proprio luogo di lavoro, nonché la sede o, se del caso, il domicilio del datore di lavoro;
- uno tra: il titolo, il livello, la natura o la categoria dell'impiego attribuito al lavoratore; oppure una breve specificazione o descrizione del lavoro;
- la data di inizio del rapporto di lavoro;
- se si tratta di un rapporto di lavoro a tempo determinato, la data di fine o la durata prevista dello
- stesso;
- nel caso di lavoratori tramite agenzia interinale, l'identità delle imprese utilizzatrici, quando e non
- appena è nota;
- la durata e le condizioni del periodo di prova, se previsto;
- il diritto alla formazione erogata dal datore di lavoro, se previsto;
- la durata del congedo retribuito cui ha diritto il lavoratore o, se ciò non può essere indicato all'atto dell'informazione, le modalità di attribuzione e di determinazione di tale congedo;
- la procedura, compresi i requisiti di forma e la durata dei periodi di preavviso, che deve essere seguita dal datore di lavoro e dal lavoratore in caso di cessazione del rapporto di lavoro o, nell'impossibilità di indicare la durata dei periodi di preavviso all'atto dell'informazione, le modalità di determinazione di detti periodi;
- la retribuzione, compresi l'importo di base iniziale, ogni altro elemento costitutivo, se del caso, indicati separatamente, e la periodicità e le modalità di pagamento

della retribuzione cui ha diritto il lavoratore;

- se l'organizzazione del lavoro è interamente o in gran parte prevedibile, la durata normale della giornata o della settimana di lavoro del lavoratore nonché eventuali condizioni relative al lavoro straordinario e alla sua retribuzione e, se del caso, eventuali condizioni relative ai cambi di turno;
- se l'organizzazione del lavoro è interamente o in gran parte imprevedibile, il datore di lavoro informa il lavoratore riguardo:
 - al principio che la programmazione del lavoro è variabile, all'ammontare delle ore retribuite garantite e alla retribuzione per il lavoro prestato in aggiunta a dette ore garantite;
 - alle ore e ai giorni di riferimento nei quali può essere imposto al lavoratore di lavorare;
 - al periodo minimo di preavviso a cui il lavoratore ha diritto prima dell'inizio di un incarico e se del caso, il termine per l'annullamento;
- i contratti collettivi che disciplinano le condizioni di lavoro del lavoratore o, se si tratta di contratti collettivi stipulati al di fuori dell'impresa da particolari istituzioni od organi paritetici, la denominazione di tali istituzioni o organi nel cui ambito sono stati stipulati;
- ove la responsabilità incomba al datore di lavoro, l'identità delle istituzioni di sicurezza sociale che ricevono i contributi sociali collegati al rapporto di lavoro e qualunque forma di protezione in materia di sicurezza sociale fornita dal datore di lavoro.

La disciplina del periodo di prova insiste in particolare sui rapporti di lavoro a tempo determinato, in relazione ai quali la durata deve essere proporzionale alla durata prevista del contratto e alla natura dell'impiego e, comunque, mai superiore ai sei mesi.

Nel caso in cui l'organizzazione del lavoro del prestatore sia interamente o in gran parte imprevedibile, il

datore di lavoro non può imporre la prestazione di lavoro a meno che non siano soddisfatte entrambe le seguenti condizioni:

- il lavoro è svolto entro ore e giorni di riferimento predeterminati;
- il lavoratore è informato dal suo datore di lavoro di un incarico con un preavviso ragionevole stabilito in conformità del diritto, dei contratti collettivi o delle prassi nazionali.

Alcune tutele riguardano anche i contratti a chiamata e, in particolare per prevenire pratiche abusive, gli Stati membri dovranno prevedere:

- limitazioni dell'uso e della durata dei contratti a chiamata o di analoghi contratti di lavoro;
- una presunzione confutabile dell'esistenza di un contratto di lavoro con un am-

montare minimo di ore retribuite sulla base della media delle ore lavorate in un determinato periodo;

- altre misure equivalenti che garantiscano un'efficace prevenzione delle pratiche abusive.

Gli Stati membri devono informare la Commissione sulle misure adottate.

Di un certo interesse, soprattutto in relazione all'aggiornamento delle competenze professionali, sono le misure previste per la formazione obbligatoria, in ordine alla quale gli stati membri provvedono affinché il datore di lavoro, obbligato, a norma del diritto dell'Unione o del diritto nazionale o dei contratti collettivi, ad erogare a un lavoratore formazione ai fini dello svolgimento del lavoro per il quale è stato assunto, somministri tale formazione al lavoratore, in modo gratuito, considerandola quale orario di lavoro e, ove possibile, fare in modo che si svolga effettivamente durante l'orario di lavoro.

Anche della tutela dei diritti si occupa la direttiva, imponendo agli stati membri (laddove ve ne fosse necessità) di provvedere affinché i lavoratori, compresi quelli il cui rapporto di lavoro è cessato, abbiano accesso a un meccanismo di risoluzione delle controversie efficace e imparziale, beneficiando di un diritto di ricorso in caso di violazioni delle loro prerogative derivanti dalla direttiva. In particolare, nel caso in cui il lavoratore non abbia ricevuto a tempo debito i documenti o parte dei documenti contenenti le informazioni sul contratto di lavoro, deve avere la possibilità di sporgere denuncia a un'autorità o a un organo competente nonché il diritto di ricevere un'adeguata riparazione in modo tempestivo ed efficace.

Da ultimo la direttiva si occupa anche di tutela contro il licenziamento (o suo equivalente), imponendo agli stati membri di adottare ogni misura necessaria per vietarlo quale ritorsione nei confronti dei lavoratori che abbiano esercitato i diritti previsti dalla direttiva.

Tutto qui, niente di più; soprattutto, niente che già non spettasse ai lavoratori subordinati italiani in forza della legge o della contrattazione collettiva e niente che inequivocabilmente spetti a coloro i quali tali diritti non avevano e continueranno a non avere in quanto lavoratori indipendenti.

La direttiva, una volta emanata, dovrà essere recepita entro 3 anni: avremo, per forza, modo di riparlarne.

IL BURNOUT QUALE SINDROME DERIVANTE DALL'INSUCCESSO NELLA GESTIONE DELLO STRESS LAVORO CORRELATO NELLA NUOVA CLASSIFICAZIONE INTERNAZIONA- NALE DELLE MALATTIE DELL'OMS

di Francesco Bacchini

Abstract

Sentimenti di esaurimento ed esaurimento energetico; distanza mentale dal proprio lavoro, negativismo o cinismo; ridotta efficacia professionale. Sono le tre dimensioni principali del burnout, incluso quale "fenomeno professionale" nell'undicesima revisione della classificazione internazionale delle malattie da parte dell'organizzazione mondiale della sanità, in vigore dal 2022. Il burnout si pone, in modo esplicito, quale effetto del fallimento e dell'insuccesso nella gestione dello stress lavorativo, che si è cronicizzato diventando irreversibile. Rilevare le disfunzioni nell'organizzazione del lavoro e gestirle è il primo passo per l'azienda che intende prevenire le malattie stress lavoro correlate.

Parole chiave:

esaurimento emotivo, logoramento, sindrome cronica, stress.

Secondo la letteratura scientifica propria del settore della psicologia e della psichiatria sociale, declinate in chiave lavoristica, il burnout è l'esito patologico di un processo stressogeno cronico che interessa, in varia misura, diverse tipologie di operatori e di professionisti quotidianamente e ripetutamente impegnati o, più esattamente, compromessi ed emotivamente coinvolti in attività lavorative che implicano relazioni interpersonali.

Nell'accezione di cui sopra, il termine burnout, letteralmente bruciato (o bruciarsi), consumato (o consumarsi), ricomprende manifestazioni psicologiche e comportamentali quali fenomeni di affaticamento, logoramento, esaurimento emotivo, depersonalizzazione, ridotta realizzazione personale e improduttività lavorativa, ma anche una costellazione di altri sintomi come somatizzazioni, apatia, eccessiva stanchezza, risentimento, infortuni, connessi, usualmente, allo svolgimento di attività professionali a carattere sociale, più precisamente all'esecuzione di tutte quelle occupazioni che si sostanziano in mansioni di aiuto, ascolto e cura (helping professions).

Gli studi e le ricerche più significativi in materia di burnout hanno, infatti, riguardato gli operatori (medici e infermieri) dei reparti psichiatrici, dei pronto soccorso, della terapia intensiva, dei reparti oncologici (o di quelli in cui si assistono i malati di Aids) o, comunque, dei reparti e degli ambulatori per patologie croniche e invalidanti, ma anche gli operatori dei servizi sociali, gli psicologi, i pedagogisti, i docenti degli istituti scolastici, gli educatori e in genere tutti coloro che operano a stretto contatto con soggetti disadattati in contesti sociali degradati, fino ad arrivare agli agenti delle forze dell'ordine, della polizia penitenziaria, ai vigili del fuoco e agli operatori del volontariato e ciò in quanto il contatto con un'utenza bi-

sognosa di protezione, sofferente, emarginata, comunque problematica, è maggiormente coinvolgente e carico di emotività psichicamente traumatica.

Al netto dei fattori soggettivi e delle assai mutevoli caratteristiche personali, al di là della capacità di resistenza alle frustrazioni e di adozione di più o meno efficaci strategie di coping (adattamento), il collasso fisico e mentale a cui, progressivamente, approda il burnout seguendo le quattro dimensioni dell'esaurimento emotivo, della spersonalizzazione, del sentimento di frustrazione e della perdita della capacità di controllo professionale, una volta spogliato del coinvolgimento emotivo tipico delle professioni d'aiuto e rivestito dei panni più larghi del deterioramento dell'impegno e delle emozioni associati generalmente al lavoro, nonché della capacità di adattamento professionale, profilando una sintomatologia da stress potenzialmente riscontrabile in qualsiasi organizzazione di lavoro, configura un rischio psicosociale di portata generale.

Si ritiene, infatti, che la sensazione di inaridimento emotivo, di esaurimento, di svuotamento e perdita delle proprie energie e risorse in relazione al proprio lavoro, la sensazione di "non riuscire più a farcela", a cui segue, prima, un atteggiamento di distacco, cinismo, ostilità, aggressività e, poi, il crollo dell'autostima determinato dalla mancata realizzazione delle proprie aspettative e dalla sensazione di inadeguatezza nello svolgere il proprio ruolo, con apatia, perdita della capacità di controllo nei confronti della propria attività professionale e riduzione del senso critico che determina una errata attribuzione di significato alla sfera lavorativa, possa essere rilevabile in ogni ambito occupazionale.

Del resto, analizzando le cause più frequenti del disadattamento da burnout, a partire dal sovraccarico di lavoro (con richieste lavorative così elevate da esaurire le energie individuali e non rendere possibile il recupero), dal senso di impotenza, dalla mancanza di controllo (percezione di avere insufficiente potere o autorità sulle risorse necessarie per svolgere il proprio lavoro in modo efficace), dal riconoscimento inadeguato per il lavoro svolto, dalla mancanza di senso di comunità (quando viene meno il sostegno, la fiducia reciproca e il rispetto), per arrivare all'assenza di equità nell'ambiente di lavoro (in relazione all'assegnazione dei carichi di lavoro, della retribuzione, dei premi, delle promozioni e dell'avanzamento di carriera) e al conflitto di valori all'interno del contesto lavorativo circa le scelte operate a livello organizzativo, è semplice constatarne la trasversalità rispetto a ogni attività lavorativa e a ogni organizzazione aziendale.

Poiché nella condizione di burnout convivono svariati indizi: psicosomatici come l'insonnia, psicologici come la depressione, ma anche somatici, espressione del deterioramento del benessere fisico che determina l'insorgenza di patologie varie come: ulcera, cefalea, disturbi cardiovascolari, difficoltà sessuali, ecc., si è consolidato nella letteratura scientifica il suo inserimento fra le sindromi, ovvero la sua collocazione all'interno di quell'insieme di sintomi e segni clinici che costituiscono le manifestazioni di una o di diverse malattie, la cui eziologia distintiva è rappresentata dallo stress lavorativo.

Il disagio vissuto nella dimensione professionale dai soggetti affetti da burnout, si trasla poi facilmente anche sul piano della devianza personale, esponendoli a un rischio elevato

per quanto riguarda l'abuso di alcol, di sostanze psicoattive e, finanche, per il compimento di atti autolesionistici che possono arrivare al suicidio.

Così, al cospetto e nel solco, vincolante, di una definizione talmente ampia e con una fortissima vocazione sociale da risultare onnicomprensiva, giacché, ex art. 2, co 1, lett. o), D.lgs. n. 81/2008, per salute (sul lavoro) deve intendersi uno “stato di completo benessere fisico, mentale e sociale, non consistente solo in un’assenza di malattia o d’infermità”, il fenomeno del burnout, determinando l’esposizione del prestatore a pericoli per la salute discendenti da situazioni di stress, evidentemente correlate al lavoro, deve essere adeguatamente e specificamente valutato dal datore di lavoro, “secondo i contenuti dell’accordo europeo dell’8 ottobre 2004” così come impone l’art. 28 del decreto sopra richiamato, “a far data dal 31 dicembre 2010”, utilizzando le indicazioni metodologiche contenute nella circolare del Ministero del lavoro del 18 novembre 2010 (e nel manuale Inail sulla valutazione e gestione del rischio stress lavoro-correlato del 2011 aggiornato nel 2017).

L’inserimento dell’obbligo di valutazione del rischio da stress (con l’opinabile esclusione delle fattispecie di mobbing) collegato al lavoro, infatti, non è altro che l’inevitabile risultato di un percorso sociale volto a valorizzare sempre di più l’interazione tra le condizioni organizzativo-ambientali con la salute e la dignità del lavoratore.

L’accordo europeo, integralmente recepito dall’accordo interconfederale 9 giugno 2008, definisce lo stress lavoro-correlato come “una condizione, accompagnata da sofferenze o disfunzioni fisiche, psichiche, psicologiche o sociali, che scaturisce dalla sensazione individuale di non essere in grado di rispondere alle richieste o di non essere all’altezza delle aspettative [...]. Lo stress non è una malattia, ma una situazione prolungata di tensione che può ridurre l’efficienza sul lavoro e può determinare un cattivo stato di salute”: in tale definizione, rientra, ovviamente a pieno titolo, anche la fattispecie del burnout.

Pur non essendo una malattia, lo stress funge da “agente patogeno” in quanto espressione di “disfunzioni dell’organizzazione del lavoro (costrittività organizzative)” relativamente all’insorgenza di malattie professionali inserite nella lista II – “malattie la cui origine lavorativa è di limitata probabilità”, dell’elenco delle malattie professionali (tabellate) per le quali è obbligatoria la denuncia/segnalazione da parte dei medici, ai sensi dell’art. 139 del d.p.r. 1124/1965, all’INAIL, all’ITL e all’ASL/ATS (l’ultimo aggiornamento dell’elenco di tali malattie è contenuto nel decreto del Ministero del lavoro del 10 giugno 2014).

Si tratta di due classificazioni di patologie psichiche e psicosomatiche: il disturbo dell’adattamento cronico (con ansia, depressione, reazione mista, alterazione della condotta e/o della emotività, disturbi somatoformi) e il disturbo post-traumatico cronico da stress.

La denuncia delle malattie di cui sopra quale esito patologico di un processo stressogeno cronico correlato al lavoro, già da tempo esplicitamente possibile, riceverà significativa accelerazione in conseguenza dell’inclusione del burnout nell’11a revisione della classificazione internazionale delle malattie (ICD-11) da parte dell’OMS (organizzazione mondiale

della sanità), datata 28 maggio 2019 (che entrerà però in vigore nel gennaio del 2022), quale “fenomeno professionale” (per la verità il burnout era già stato incluso nella revisione precedente, ICD-10, all’interno della stessa categoria ma con una definizione meno dettagliata).

Pur non essendo classificato come malattia o condizione di salute (condizione medica), il burnout è descritto nel capitolo: “Fattori che influenzano lo stato di salute o il contatto con i servizi sanitari”, all’interno del quale vengono incluse le cause per cui le persone si rivolgono al sistema sanitario.

In linea con la proposta ricostruzione, l’OMS definisce il burnout “una sindrome concettualizzata come conseguenza dello stress cronico sul posto di lavoro che non è stato gestito con successo”.

Nella definizione offerta dall’OMS il burnout si pone, dunque, in modo esplicito, quale effetto del fallimento, dell’insuccesso nella gestione dello stress lavorativo, che, conseguentemente si è cronicizzato divenendo irreversibile.

Tale definizione, perfettamente in linea con la letteratura scientifica, ripropone la centralità del processo di gestione aziendale dello stress correlato al lavoro ossia, innanzitutto, la sua valutazione (preliminare e approfondita), poi la classificazione degli interventi di gestione del rischio stress in termini di prevenzione primaria, secondaria e terziaria, da attuare in conseguenza, rispettivamente, dell’orientamento al contrasto delle fonti, della finalità di gestione e di impedimento delle situazioni, della focalizzazione sulla gestione negativa dello stress che si è già manifestato.

Anche in relazione all’individuazione degli elementi descrittivi del burnout l’OMS, seppur in modo sintetico, conferma la caratterizzazione proposta dalle ricerche epidemiologiche, evidenziando tre dimensioni principali: sentimenti di esaurimento o esaurimento energetico; maggiore distanza mentale dal proprio lavoro, così come sentimenti di negativismo o cinismo relativi al proprio lavoro; ridotta efficacia professionale.

Ricordato che, così come lo stress, anche il burnout si riferisce specificamente ai fenomeni che si manifestano nel contesto occupazionale e non dovrebbe essere applicato per tracciare esperienze di inaridimento emotivo, di esaurimento, di svuotamento, insorgenti fuori dal rapporto di lavoro in altri ambiti della vita, soprattutto familiare, a dispetto della comunicazione mediatica evidentemente attratta dalla connessione indiretta, fra stress lavorativo e malattia psicosociale, la novità è più di forma che di sostanza, più di indirizzo scientifico che di diretta ricaduta sul piano strettamente giuridico il quale, per ora, resta del tutto invariato.

Comunque sia, le fonti e le situazioni che possono determinare la sindrome da burnout aspettano solo di essere valutate prima e gestite poi; dignità e produttività del lavoro se ne gioveranno largamente e con esse la salute del singolo così come il benessere aziendale.

hanno collaborato in questo numero

Alberto Maria Gaffuri

Professore Associato di Diritto Tributario, Università degli Studi di Milano-Bicocca

Camilla Buzzacchi

Professore Ordinario di Istituzioni di Diritto Pubblico, Università degli Studi di Milano-Bicocca

Elena Signorini

Professore Associato di Diritto del Lavoro, Università degli studi di Bergamo

Elena di Carpegna Brivio

Ricercatore a tempo determinato di Istituzioni di Diritto Pubblico, Università degli Studi di Milano-Bicocca

Francesco Bacchini

Professore Aggregato di Diritto del Lavoro, Università degli Studi di Milano-Bicocca

Table of contents**SAGGI*****Fiscal news brought by the so-called "dignity decree" of 2018***
di Alberto Maria Gaffuri 11

Abstract: The article provides a brief overview of the rules provided by the so called "Decree of dignity" aimed at preventing the transfer out of Italy of activities that have enjoyed incentives, including of a fiscal nature, and limiting the use of the tax credit for research and development when transactions between companies of the same group are carried out.

Summary: 1. Rules against relocation; 2. Rules concerning so called iper amortization and tax credit for research and development in the case of transactions between companies of the same group; 3. Other rules concerning tax matters.

Key words: Income Tax; Business Income; Tax benefits; Transferring abroad of an business activity carried out in Italy; Revocation of the tax benefits.

The OIL centenary: a convention and a recommendation to combat violence and harassment in the world of work
di Elena Signorini 21

Abstract: The Convention No. 190 e the Recommendation No. 206 constitute a clear framework for action and an opportunity to shape a future of work based on dignity and respect, free from violence and harassment. These are two instruments fundamental to create a world of work free from violence and harassment articulated in an international treaty and to reaffirm the ILO's role.

Summary: Introduction: the long path of the fight against violence and harassment in the world of work. 1. The new legislative action of the ILO. 2. The Convention n. 190 of 2019 concerning the elimination of violence and harassment in the world of work. 3. Recommendation n. 206 of 2019. 4. Conclusions

Key words: violence, harassment, work

INTERVENTI***Pension reforms and aporia of political representation***
di Elena di Carpegna Brivio 37

Abstract: The essay depicts some consequences of political representation on intergenerational sustainability. Parliaments respond to a predominant electoral generation and easily costs of pension reforms are to be borne by future generations. Unions are identified as a force able to include an intergenerational perspective

Summary: 1. Public pension spending and intergenerational sustainability – 2. The 90' process of pension reform: a difficult balance between political representation and unions – 3. Conclusions about pension reforms and intergenerational equity.

Key words: political representation; pension reforms; unions; sustainability.

Corporate social responsibility in a perspective of subsidiarity.
di Camilla Buzzacchi

43

Abstract: The economic actors are able to take responsibility and play a specific role as part of the social and politica community: under this respect they appear as a relevant piece of pluralism. Their contibution in terms of social responsibility can be understood in the light of social subsidiarity, and this is the reason to develop a reflection: although such an application of subsidiarity does not exempt the institutions to act in behalf of the community, as art. 118 Cost. provides.

Summary: 1. The economic player and the responsible behaviour: a matter of reputation, not of law. 2. Social responsibility between institutions and market. 3. The future of disintermediation.

Key words: social responsibility; subsidiarity; market.

ATTUALITÀ GIURIDICA

First reflections on the EU directive on transparent and predictable working conditions in relation to workers in the gig economy.
di Francesco Bacchini

53

Abstract: In order to ensure more protection for all workers, the European Parliament resolution of April 16, 2019 was approved in view of the adoption of the directive on transparent and predictable working conditions in the European Union. But guaranteeing the protection for all workers is a statement, unfortunately, only partially true. In fact, based on preliminary considerations, it is clear that the directive, while recalling the Charter of Fundamental Rights, it deals only with subordinate workers and will not apply to self-employed workers in the gig economy, organized or not by the client.

Key words: Working conditions; protection; employees; self employed.

Burnout as a syndrome resulting from failure in the management of work-related stress in the new international classification of diseases of the World Health Organization
di Francesco Bacchini

61

Abstract: Feelings of exhaustion and energy exhaustion; mental distance from one's work, negativism or cynicism; reduced professional effectiveness. These are the three main dimensions of Burnout, included as a "professional phenomenon" in the eleventh revision of the International Classification of Diseases by the World Health Organization, in force since 2022. Burnout is explicitly seen as the effect of failure and failure in the management of work-related stress, which has become chronic and irreversible. Detecting dysfunctions in work organisation and managing them is the first step for the company that intends to prevent work-related stress diseases

Key words: Working conditions; protection; employees; self employed.

Campagna Abbonamenti 2019/2020

Rivista “Tutela e sicurezza del lavoro”

Formato 17cm x 24 cm

Pagine 128 massimo

Periodicità semestrale

La rivista può essere consultata in diverse modalità:

- web
- mobile (tablet e smartphone): scarica gratuitamente l'app gratuita “Hyper” .
Per IOS (in Apple store) oppure per Android (in Google Play).
Seleziona la sezione “*Tutela e sicurezza del lavoro*”.



L'acquisto di un singolo numero oppure di un abbonamento digitale.

Abbonamenti annuali

Prezzo abbonamento annuale: Euro 45,00

L'abbonamento annuale alla rivista comprende i fascicoli pubblicati nell'anno solare.

Singoli numeri

Prezzo singolo numero: Euro 30,00

Come e dove

Per abbonarti oppure acquistare i singoli numeri, entra nello Store on line all'indirizzo **www.hyperedizioni.com**.

Troverai tutte le informazioni necessarie ed una semplice procedura per l'attivazione.

Chiuso in redazione in luglio 2019