

4 ottobre 2024

Lucia TRIA

La ricerca del “benessere organizzativo” quale obiettivo primario della PA e l’evoluzione della giurisprudenza in materia di tutela della salute del lavoratore, discriminazioni e molestie nel rapporto di lavoro pubblico

ABSTRACT

A seguito dell’ampia diffusione del lavoro flessibile – anche in ambito pubblico – e alle sue criticità nella UE a partire dai primi anni del 2000, sulla principale base della Convenzione OIL n. 155 del 1981, è cominciato lo studio dell’ampia problematica del c.d. “benessere nel luogo di lavoro” da parte dei sistemi giuridici internazionali, sovranazionali e nazionali, che, nel corso del tempo, è divenuta comprensiva della tutela sia della salute e della sicurezza dei lavoratori sia della “salus” di tutto il contesto lavorativo e quindi della legalità di tale contesto e, per il tramite del lavoro pubblico, della legalità di tutto il sistema, impostazione che trova riscontro anche nel Codice di comportamento dei dipendenti pubblici nelle sue diverse versioni.

Nella presente relazione si illustrerà sinteticamente la conseguente evoluzione della giurisprudenza della Corte di cassazione, della Corte costituzionale e delle due Corti europee centrali (CGUE e Corte EDU) in materia di tutela della salute del lavoratore, discriminazioni e molestie nel rapporto di lavoro.

Si tratta di una problematica trasversale – che, cioè, riguarda sia il lavoro privato sia quello pubblico, con le diversità derivanti dalle rispettive configurazioni – e che poggia sulla premessa (esplicita o implicita) secondo cui parlare di benessere in ambito lavorativo comporta la creazione di ambienti di lavoro sicuri, salubri e positivi nei quali vi sia una buona comunicazione tra le persone, una fiducia circolare tra datore di lavoro e lavoratore e i dipendenti siano orgogliosi del lavoro che fanno.

Infatti, simili ambienti di lavoro – come più volte sottolineato anche in sede UE – diminuiscono l’incidenza delle discriminazioni, degli infortuni sul lavoro e delle malattie professionali.

Inoltre, favoriscono la produttività e l’incremento del fatturato per gli imprenditori privati (come dimostrano alcune realtà virtuose anche nazionali) e incidono positivamente sulla fiducia interna ed esterna nelle P.A.

La complessità del concreto raggiungimento di tale obiettivo è acuita dal fatto che si tratta di una situazione spesso caratterizzata dalla necessità di operare un bilanciamento tra diritti fondamentali del lavoratore (specialmente il diritto al lavoro e

alla salute del dipendente di cui agli artt. 4 e 32 Cost.) e per il lavoro privato la libertà di iniziativa economica del datore di lavoro (art. 41 Cost.) mentre per il lavoro pubblico le necessità organizzative e i limiti di spesa delle P.A.

Però per quest'ultimo settore – che è il comparto più grande della UE, occupando circa 75 milioni di persone, ossia il 25% circa della forza lavoro totale con una spesa pubblica che rappresenta quasi il 50% del PIL – da tempo in ambito UE si rileva che la qualità dei servizi erogati dalle Pubbliche Amministrazioni è un indicatore valido del buon funzionamento generale di uno Stato e si aggiunge che uno degli elementi per misurare la qualità delle Amministrazioni Pubbliche degli Stati membri in sede UE è rappresentato dalla loro capacità di “produrre” benessere sociale, sulla base di un rapporto di fiducia dei cittadini nella Pubblica amministrazione che presuppone una fiducia interna dei dipendenti nella P.A. datrice di lavoro.

Nell'attuale momento tutto questo ha una importanza nevralgica per la migliore gestione degli ingenti fondi UE che arriveranno nel nostro Paese per effetto del Recovery e Resilience Facility (Rrf), il regolamento approvato con ampia maggioranza in via definitiva l'11 febbraio 2021 dal Parlamento europeo per stabilire gli obiettivi, le regole di accesso e di finanziamento che governano il Recovery Fund.

In questo quadro la giurisprudenza delle Corti europee centrali (CGUE e Corte EDU), della Corte costituzionale e della Corte di cassazione ha intrapreso un cammino volto ad ampliare la tutela della salute dei lavoratori, sulla base della definizione di salute non come “semplice assenza dello stato di malattia o di infermità”, ma come “stato di completo benessere fisico, mentale e sociale” originariamente contenuta nel Preambolo della Costituzione dell'Organizzazione Mondiale della Sanità OMS (oppure *World Health Organization*, WHO, entrata in vigore il 7 aprile 1948), cui si riferiscono tutte le Carte internazionali in materia – a partire dalla importante Convenzione ONU sui diritti delle persone con disabilità – e che è stata espressamente riprodotta nell'art. 2, comma 1, lettera o) del d.lgs. 9 aprile 2008, n. 81 (cui, di fatto, è conforme l'art. 32 Cost.).

Tale cammino, in ambito nazionale, trova riscontro nella scelta operata dai nostri Padri Costituenti di riconoscere la pari dignità umana e sociale di tutte le persone non attraverso la formulazione di un'apposita disposizione ma (con una impostazione diversa da quella maggioritaria e originale) ponendo all'inizio della Carta, al primo comma dell'art. 1 della Costituzione, la solenne proclamazione secondo cui «l'Italia è una Repubblica democratica fondata sul lavoro» (cui è felicemente dedicato il presente Convegno).

In questa ottica il lavoro quale “valore fondante” di tutta la Carta è un lavoro inteso non solo come fonte di reddito ma soprattutto come strumento principale per dare «un contenuto concreto» alla partecipazione del singolo alla comunità e per tutelarne la dignità e quindi un lavoro diretto al benessere – materiale e spirituale – del singolo e della società che consenta a ciascuno di coltivare le proprie aspettative personali – anche affettive – programmando, con sacrifici ma con serenità, il proprio futuro, in una condizione in cui vi sia armonia tra lo sviluppo della personalità individuale, che ha bisogno di certezze e di stabilità, e l’esperienza di vita e lavorativa.

In questa finalizzazione al benessere la tutela del diritto ad un lavoro dignitoso dai nostri Costituenti è stata collegata a quella del diritto alla salute, intesa secondo la definizione OMS.

Pertanto, il principio della pari dignità e quindi dell’uguale valore di tutte le persone umane viene a poggiare sulle due imponenti colonne rappresentate dal diritto al lavoro dignitoso e alla tutela della salute e a questi due diritti è stata attribuita una configurazione simile, essendo stati entrambi delineati in una duplice dimensione sia individuale – cioè come diritti fondamentali delle singole persone – sia anche sociale, perché entrambi diretti, ognuno nel suo specifico, al benessere dell’individuo e al contempo della società.

Si tratta, quindi, di una configurazione che si iscrive a pieno titolo nella problematica del benessere nel luogo di lavoro di origine UE e OIL, sicché l’evoluzione che si è avuta in materia da parte della giurisprudenza, quanto alla giurisprudenza nazionale, risulta conforme non solo alla normativa internazionale e UE ma anche alla nostra Costituzione.

Le pronunce sono molte e se ne farà una sintetica illustrazione, onde rispettare i tempi previsti.