

(In)sicurezza del lavoro e precarietà: dalla crisi economica degli anni Dieci alla crisi pandemica degli anni Venti

ROBERTA NUNIN

Professoressa Ordinaria di Diritto del lavoro
nell'Università di Trieste

Nell'ultimo decennio il mondo del lavoro in Italia ha dovuto affrontare dei lunghi periodi di crisi in buona parte riconducibili anche a fattori scatenanti esterni, che tuttavia hanno finito per rendere ancora più evidenti i numerosi elementi di fragilità della nostra realtà nazionale.

Alla lunga recessione economica che ha drammaticamente segnato gli anni dal 2008 al 2015 (indotta, come è noto, dai rovesci finanziari legati alle vicende speculative sui mutui *subprime* negli Stati Uniti ma ben presto trasformatasi in un vero e proprio “tsunami” globale, tale da travolgere anche tutti gli altri settori economici, a partire da quello industriale) ha fatto seguito dal 2020 l'inattesa e gravissima crisi originata dalla pandemia globale riconducibile alla diffusione del virus Covid-19, che si è manifestata proprio nel momento in cui, nel nostro Paese, il sistema economico-produttivo iniziava a riprendere fiato, confidando nel consolidamento dei primi timidi segnali di ripresa, rapidamente affossati dall'emergenza pandemica.

Se è vero che, nel momento in cui si era tenuto l'interessante confronto del quale in questo volume si raccolgono gli atti, quest'ultima crisi era ancora di là da venire, l'impatto della stessa ci ha imposto di rivedere in parte l'intervento allora presentato, cercando di aggiornarlo (almeno) con alcune considerazioni legate al momento presente e ad una situazione per la quale l'uscita dal tunnel appare ancora alquanto lontana, sebbene l'avvio della campagna vaccinale susciti qualche speranza di poterci avvicinare, entro la fine del 2021, ad un almeno parziale superamento di questa difficilissima contingenza, che non poche conseguenze ha avuto (e sta avendo) anche sul piano occupazionale.

Pure nelle mutate circostanze, la riflessione sull'impatto, nelle situazioni di crisi, della precarietà e dell'insicurezza lavorativa in termini di tutela della salute nei luoghi di lavoro, che a suo tempo ci era stata richiesta, ci sembra mantenga ancora una sicura attualità, dal momento che tutta una serie di considerazioni che si erano a suo tempo presentate mantengono una indiscussa valenza anche nel contesto segnato dalla pandemia che di sicuro non sottrae ma, piuttosto, aggiunge questioni complesse ad un quadro che in Italia era comunque in precedenza particolarmente problematico. Se, infatti, possiamo definire come precarietà l'insicurezza legata all'assenza per il lavoratore di una continuità lavorativa¹, non è difficile rendersi conto di come la chiusura di tante attività durante la pandemia stia già presentando un conto molto salato a tanti lavoratori, per alcuni solo temporaneamente rimandato in ragione del (temporaneo) blocco dei licenziamenti, misura però quest'ultima che, sia pure anche di recente rinnovata, certo non potrà protrarsi indefinitamente.

Indubbiamente le difficoltà odierne affondano le proprie radici anche nel passato; nel nostro Paese, infatti, nell'ultimo ventennio non pochi sono stati i cambiamenti nel mercato del lavoro e negli as-

¹ Con tutte le conseguenze del caso anche in relazione alle tutele previdenziali, dal momento che aver sperimentato nella propria vita cesure più o meno lunghe tra un'occupazione e l'altra, con ripetuti periodi di disoccupazione/sottoccupazione, non può non riverberarsi anche sul piano pensionistico, in particolare delle coorti più giovani, che si sono affacciate al lavoro nell'ultimo quarto di secolo, parallelamente alla progressiva crescita di forme di impiego instabile e precario.

setti regolativi del lavoro subordinato (e delle diverse tipologie contrattuali applicabili), che non hanno mancato di produrre impatti di un certo rilievo anche sul sistema prevenzionistico. Già all'inizio degli anni Duemila, la globalizzazione dei mercati ed il declino di molti settori produttivi (con i conseguenti processi di deindustrializzazione e di progressiva desertificazione di molti gloriosi distretti che erano stati protagonisti indiscussi della storia dello sviluppo economico italiano) hanno contribuito alla crescita esponenziale di forme di impiego sempre più instabili e precarie, caratterizzate da una durata spesso assai limitata nel tempo dei contratti di impiego e da una altrettanto conseguente limitata possibilità di fruire pienamente dei diritti e delle garanzie storicamente disegnate a presidio e tutela dell'impiego subordinato; forme d'impiego precarie, queste di cui si è detto, in relazione alle quali gli stessi rapporti periodici dell'INAIL in tema di andamenti infortunistici² non hanno mancato di sottolineare una più marcata incidenza del dato infortunistico rispetto ai lavoratori stabili, e ciò per ovvie ragioni, legate proprio alla frammentazione di molti percorsi lavorativi individuali ed alle difficoltà spesso alla stessa riconducibili di acquisire solide competenze professionali e di accedere ad un'adeguata formazione, anche in termini di tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro.

In uno scenario siffatto, già di per sé alquanto preoccupante, la crisi economica e finanziaria importata dagli Stati Uniti e deflagrata a partire dal 2008 ha funto da detonatore, facendo esplodere tutte le debolezze, le fragilità e le contraddizioni del nostro sistema economico ed occupazionale, e, non da ultimo, evidenziando ulteriormente le persistenti criticità del sistema italiano di prevenzione degli infortuni sul lavoro, sottoposto a particolari tensioni nella misura in cui esso viene da taluni datori ancora (erroneamente) considerato non in termini di investimento produttivo ma in quelli di mero costo aggiuntivo per l'impresa. Parallelamente, poi, il progressivo affermarsi nell'ultimo decennio della c.d. *gig economy* e dei nuovi lavori ad essa collegati (che spesso, peraltro, sanno d'antico: che cos'è un *riders*, in fondo, se non un ciclofattorino dotato di alcuni strumenti tecnologici?) ha proposto tutta una serie di sfide inedite,

² Vedi www.inail.it e *Dati INAIL*.

anche nell'ottica della garanzia della sicurezza del lavoro nell'industria e nei servizi 4.0, con emergenti bisogni di adattamento dei sistemi di prevenzione rispetto ai rischi del lavoro c.d. "digitale", fino a ieri poco considerati, in un quadro di crescente destandardizzazione delle modalità di impiego, con la permanenza di un ricorso non episodico a contratti di impiego flessibili e/o precari anche da parte della nuova economia digitale.

Indubbiamente, laddove ci si fermi alla superficie, non è contestabile che la progressiva perdita di posti di lavoro registrata nel periodo 2008-2015 in tutta una serie di settori particolarmente delicati sotto il profilo della sicurezza sul lavoro (si pensi solo a quanto avvenuto nell'industria e nell'edilizia) abbia determinato in prima battuta anche una contrazione del fenomeno infortunistico. Guardando solo al Friuli Venezia Giulia, basti considerare che nel quinquennio iniziato nel 2008 (l'anno di inizio della crisi economica) e fino al 2012, la riduzione degli infortuni in Regione era stata quasi del 32%, passando dai 25.934 infortuni del 2008 ai 17.743 del 2012³; in quest'ultimo anno in particolare, si era registrata la terza più ampia flessione della serie storica 1976-2012, dopo quelle registrate nel 1993 e nel 2009, con una diminuzione di oltre il 10% su base annua. Guardando però a tali dati oggi, si può parlare di un'occasione parzialmente perduta: infatti, un tale impatto della crisi sul fenomeno infortunistico, accompagnata dagli effetti dell'applicazione del nuovo Testo Unico (il d.lgs. n. 81, varato nel 2008), sia pure in un contesto di difficoltà economica, si prestava a fornire anche un'opportunità, quella di operare per cercare di consolidare una tale positiva diminuzione degli infortuni e delle morti sul lavoro, cogliendo l'occasione per un ripensamento di ordine più generale dei modelli produttivi ed organizzativi ed un miglioramento degli stessi (anche in chiave prevenzionistica), in vista della ripresa che, sia pure con un certo ritardo per quanto riguarda l'Italia, poi si è effettivamente verificata.

Sappiamo che, purtroppo, un tanto non è avvenuto e, anzi, la crisi non ha fatto che moltiplicare le forme di precarietà e instabilità lavorativa, già in precedenza diffuse e di cui si è detto, por-

³ Per questi dati ed i successivi v. www.inail.it ed i report sintetici pubblicati mensilmente da *Dati INAIL*.

tando ad un aumento dell'utilizzo da parte datoriale di contratti di lavoro temporanei, salvo inversioni di tendenza che però si sono dimostrate contingenti più che strutturali, come invece si auspicava (vedi gli effetti del c.d. *Job Act*, l'articolata riforma del 2015 del Governo Renzi, alla quale si riconduce un aumento significativo degli occupati negli anni successivi, fortemente condizionato tuttavia all'erogazione di importanti incentivi alle assunzioni, oltre che ad un alleggerimento delle tutele previste in caso di licenziamento).

La persistenza dunque di ampie fasce di lavoratori precari, con una particolare incidenza tra i giovani e le donne, che costituisce (anche) un'eredità degli anni della crisi, non può non preoccupare chi si occupi di salute e sicurezza del lavoro, essendo ben noti i numerosi studi che, tanto a livello nazionale che internazionale, hanno da tempo sottolineato il rilevante legame tra lavoro precario ed incidenza maggiore degli infortuni, e che già sopra abbiamo ricordato. Le ragioni di tale fenomeno sono ben conosciute:

- il possibile ricatto occupazionale nei confronti di chi abbia una posizione lavorativa instabile e di conseguenza minore forza quanto alla possibilità di pretendere il rispetto dei propri diritti (e delle misure per lavorare in sicurezza);
- la necessità dei lavoratori impiegati con contratti precari di forzare i ritmi per dimostrare di essere più veloci, bravi, produttivi in vista dell'agognata stabilizzazione;
- i ripetuti cambi di mansione e la difficoltà ad impraticarsi di contesti lavorativi che finiscono per cambiare spesso, in quello che diventa per molti una sorta di infernale girandola da un lavoro a termine ad un altro;

Sono, questi, tutti elementi che, come segnala l'INAIL, rendono più vulnerabili al rischio di essere vittime di infortunio i lavoratori precari. Se a ciò poi si aggiunge un progressivo dilagare di una cattiva qualità nelle relazioni di lavoro (con conseguenti fenomeni di stress, mobbing, molestie sessuali, ecc.) che, nelle situazioni di crisi, diventa viepiù allarmante, assieme alle scarse (se non inesistenti) prospettive di carriera per chi si trovi imprigionato nella gabbia del lavoro precario ed alla stessa difficoltà, talora, per i lavoratori precari di accedere ad adeguati percorsi formativi e, in alcuni casi, anche agli stessi dispositivi individuali di protezione, il quadro è completo

e risulta assai allarmante già laddove si ragioni in termini di valutazione dei rischi. A tale proposito, mi limito in questa sede a ricordare che, se nel triennio 2014-2016 le denunce all'INAIL di infortuni sul lavoro sono risultate in calo del 3,4%, per quanto riguarda i lavoratori atipici si è al contrario registrato un aumento del 14,1%, e di un impressionante 25,7% per quei particolari lavoratori atipici che sono gli assunti con contratto di somministrazione⁴.

Molte ombre, dunque, che sono andate a sommarsi ad una discesa ancora troppo lenta dei dati infortunistici generali e che contribuiscono alla percezione cui si è fatto cenno di un'occasione almeno in parte sprecata, non essendovi stati nell'ultimo quinquennio, segnati da una breve ed incerta ripresa, prima che la pandemia irrompesse quale protagonista indiscussa di un nuovo scenario, segnali di un marcato miglioramento, a meno che non voglia considerarsi tale la diminuzione complessiva degli infortuni pari al 5,1% registrata nel quinquennio 2015-2019; nel confronto peraltro tra 2018 e 2019, si osserva subito come nell'ultimo anno pre-covid si sia registrato un aumento delle denunce presentate all'INAIL rispetto all'anno precedente, sia pure contenutissimo, dello 0,1%: dunque, una preoccupante inversione di tendenza. Questi numeri ci suggeriscono quindi non solo che non sia stata colta l'occasione per un ripensamento ampio di contesti organizzativi e modalità lavorative, spesso ancora obsoleti, ma anche che non debba trascurarsi il rischio di un inopportuno (e pericoloso) abbassamento della soglia di attenzione; e, infatti, in Friuli Venezia Giulia, parallelamente ai primi segnali di ripresa produttiva, anche i dati infortunistici hanno ripreso a correre, con un aumento del 3,92% nel 2018, solo in parte compensato da un lieve decremento (-1%) nel 2019, che certo non rassicura più di tanto.

In questo panorama, più ricco di ombre che di luci, l'irruzione inattesa della pandemia⁵ ha comportato, oltre ad uno sconvolgi-

4 V. www.inail.it.

5 Per una prima ampia riflessione di carattere multidisciplinare sul tema – che vede il contributo di docenti, dottorandi e collaboratori del Dipartimento di Scienze giuridiche, del Linguaggio, dell'Interpretazione e della Traduzione dell'Università di Trieste – v. G.P. Dolso, M.D. Ferrara, D. Rossi (a cura di), *Virus in fabula. Diritto e Istituzioni ai tempi del covid-19*, Trieste, EUT, 2020. Si segnala che il volume

mento della vita quotidiana in tutte le sue manifestazioni (e relazioni), anche un parallelo sconvolgimento delle modalità organizzative del lavoro, imponendo ai datori di lavoro di far fronte ad un'emergenza e ad un fattore di rischio del tutto inedito, oltre che inaspettato, per molti di essi, con la necessità di adottare rapidamente misure importanti per contenere la diffusione del virus e per poter continuare a lavorare in sicurezza. Come già ho rilevato in altra sede⁶, la gestione dell'emergenza da Covid-19 ha sicuramente sottoposto ad un forte tensione il sistema prevenzionistico, tensione non certo alleggerita da un quadro normativo che ha visto in pochi mesi un profluvio di interventi regolativi, promananti da fonti di rilievo e grado diversi, la cui rapida stratificazione ha sollevato non pochi dubbi ed incertezze tra gli interpreti, chiamati ad una difficile opera di coordinamento: ormai, può a ragione parlarsi di un covid-diritto, attesa la quantità degli atti normativi che nell'ultimo anno sono intervenuti in materia. Un elemento peraltro importante, ed uno dei pochi elementi positivi, di questo nuovo quadro è stato ed è il coinvolgimento delle parti sociali, che attraverso i Protocolli condivisi (a partire dal primo, siglato il 14 marzo 2020) sono intervenute per definire specifiche misure anti-contagio da adottarsi nei luoghi di lavoro.

Purtroppo, e come si poteva facilmente prevedere, l'impatto della pandemia sul fenomeno della precarietà lavorativa non è stato certo indolore: una ricerca pubblicata da Censis e Confcooperative nell'estate del 2020, riguardante la condizione dei lavoratori al tempo della pandemia, segnalava come in Italia si potessero stimare in 2,1 milioni le famiglie con almeno un componente impiegato in modo non regolare; di queste, più di una famiglia su tre risulterebbe composta da cittadini stranieri, ed un terzo da famiglie con figli. Una platea dunque molto ampia, che tra l'altro non ha avuto in prima battuta accesso pieno ad alcune delle misure straordinarie previste a tutela del lavoro subordinato: si pensi solo alle esclusioni dei

è disponibile in modalità open access all'indirizzo <https://www.openstarts.units.it/handle/10077/30864>.

6 R. Nunin, *Brevi note in tema di tutela della salute e sicurezza nei luoghi di lavoro nel contesto dell'emergenza sanitaria da covid-19*, in G.P. Dolso, M.D. Ferrara, D. Rossi (a cura di), *Virus in fabula*, cit., pp. 329 ss.

lavoratori a termine da alcuni benefici previsti dal decreto “Agosto” e dal decreto “Ristori” del 2020, o anche, nelle primissime settimane della pandemia, ai lavoratori che si sono visti scadere contratti a termine poi non più rinnovati, perdendo così il lavoro con ben poche possibilità di trovarne un altro in tempi brevi.

Il virus, dunque, ha agito senz’altro come «*marker* rilevatore di fragilità»⁷: si tratterà ora di verificare se, in quali ambiti ed in che misura l’inedita situazione che stiamo vivendo condurrà anche, in un’auspicata prospettiva di superamento della crisi, ad una stabile ed efficace rimodulazione delle pratiche organizzative, quantomeno con riguardo a quelle più datate ed obsolete; solo laddove si sposi quest’ultima prospettiva, infatti, si può sperare che da questa emergenza possa comunque nascere ed essere colta un’opportunità di miglioramento, con il definitivo abbandono di vecchi paradigmi (anche in termini di approccio da parte datoriale ai temi della sicurezza del lavoro e della prevenzione di infortuni e malattie professionali) e con un generale ripensamento dei luoghi e delle modalità del lavoro, in grado di coniugare innovazione tecnologica, responsabilità sociale ed attenzione al benessere dei lavoratori e delle lavoratrici. In questa direzione, è del tutto evidente che non possa trascurarsi una specifica attenzione per quel particolare rischio lavorativo che è quello potenzialmente riconducibile alle modalità precarie di impiego, che dovrebbe prioritariamente tradursi in un progressivo contenimento delle forme di instabilità lavorativa ed in una garanzia di reale ed effettivo accesso dei lavoratori precari a tutti i presidi di tutela per la salute e la sicurezza sul lavoro, a partire da un’adeguata formazione.

⁷ M.D. Ferrara, *Oltre l'emergenza: lavoro, conciliazione e agilità in condizioni di fragilità*, in G.P. Dolso, M.D. Ferrara, D. Rossi (a cura di), *Virus in fabula*, cit., pp. 311 ss., a p. 317.