

Marco Peruzzi

La prevenzione dei rischi psico-sociali nel diritto dell'Unione europea

(doi: 10.1441/37292)

Lavoro e diritto (ISSN 1120-947X)

Fascicolo 2, primavera 2012

Ente di afferenza:

Università degli Studi di Bergamo (Unibg)

Copyright © by Società editrice il Mulino, Bologna. Tutti i diritti sono riservati.

Per altre informazioni si veda <https://www.rivisteweb.it>

Licenza d'uso

L'articolo è messo a disposizione dell'utente in licenza per uso esclusivamente privato e personale, senza scopo di lucro e senza fini direttamente o indirettamente commerciali. Salvo quanto espressamente previsto dalla licenza d'uso Rivisteweb, è fatto divieto di riprodurre, trasmettere, distribuire o altrimenti utilizzare l'articolo, per qualsiasi scopo o fine. Tutti i diritti sono riservati.

La prevenzione dei rischi psico-sociali nel diritto dell'Unione europea

di Marco Peruzzi

Sommario: 1. Premessa. - 2. I rischi psico-sociali nell'*hard law* dell'Unione europea. - 2.1. I rischi psico-sociali nelle direttive in tema di sicurezza sul lavoro. - 2.2. I rischi psico-sociali e l'interpretazione della Corte di Giustizia. - 3. I rischi psico-sociali nel *soft law* dell'Unione europea. - 3.1. La strategia comunitaria 2002-2006. - 3.2. L'accordo europeo sullo stress lavoro correlato. - 3.3. L'accordo europeo su molestie e violenza sul lavoro. - 4. I rischi psico-sociali nell'integrazione tra fonti *hard* e *soft* del diritto dell'Unione europea. Conclusioni.

1. Premessa

I primi riferimenti comunitari alla necessità di includere nell'oggetto dell'obbligo di sicurezza anche i rischi psico-sociali risalgono al primo programma d'azione specifico delle Comunità europee in materia di sicurezza e di salute sul luogo di lavoro (1978-1982) adottato dal Consiglio con Risoluzione del 29 giugno 1978.

Già in tale sede, infatti, si rileva come «Nella tecnologia moderna sono stati introdotti procedimenti sempre più avanzati e generatori di nuovi pericoli. [...] Tutti gli agenti chimici, fisici, meccanici, biologici e i fattori psico-sociali collegati al lavoro devono poter essere individuati in tempo utile, previsti e controllati in maniera adeguata al fine di evitare eventuali danni alla salute o gravi pregiudizi per la sicurezza»¹.

¹ Risoluzione del Consiglio, del 29 giugno 1978, relativa ad un programma d'azione delle Comunità europee in materia di sicurezza e di salute sul luogo di lavoro (*GUCE C* 165, 11 luglio 1978, p. 1, Introduzione). In tema di sorveglianza della salute del lavoratore (azione 3, punto 3), si attribuisce alla medicina del lavoro in azienda il compito di «contribuire all'adattamento fisico e mentale del lavoratore, in particolare mediante l'adattamento del lavoro al lavoratore, e all'assegnazione dei lavoratori a lavori adatti alla loro capacità» nonché di «contribuire al raggiungimento ed al mantenimento del maggior grado possibile di benessere fisico e mentale dei lavoratori». Richiamando la raccomandazione 112 dell'Oil, il programma d'azione evidenzia, infine, come i servizi di medicina del lavoro debbano avere un «campo di attività riguardante sia l'individuazione dei rischi professionali che il riadattamento dei lavoratori e lo studio fisiologico e psicologico dei posti di lavoro [...]».

La valorizzazione dei rischi psico-sociali trova conferma, implicita, anche nel secondo programma d'azione specifico (1984-1988), giusta la necessità di «mantenere o [...] creare un ambiente di lavoro che sia a misura dell'uomo e delle sue legittime aspirazioni»², nonché, esplicitamente, nella Risoluzione del 1990 sul programma d'azione della Commissione relativo all'attuazione della Carta comunitaria dei diritti sociali fondamentali dei lavoratori, dove il Consiglio invita la Commissione ad elaborare una proposta di direttiva, *ex art.* 118 A Tcee, riguardante «lo stress da lavoro e la prevenzione dei disturbi connessi» (punto 81).

La Comunicazione relativa al programma 1996-2000 individua nell'emersione di nuovi rischi per la salute e la sicurezza l'oggetto di una specifica linea d'intervento: la Commissione ivi si propone di verificare, tra gli altri, l'impatto delle nuove tecnologie e dei nuovi metodi di produzione sulla salute dei lavoratori nonché l'«influenza dello stress eccessivo e del comportamento personale sugli incidenti sul lavoro, le malattie professionali e i disturbi lavoro-correlati» (azione n. 3)³.

La prevenzione dei rischi psico-sociali è rilanciata, infine, come una delle priorità cardine delle due più recenti strategie comunitarie in materia: la prima, relativa all'intervallo 2002-2006, volta a promuovere «un'impostazione globale del benessere sul luogo di lavoro», che tenga in considerazione «le trasformazioni del mondo del lavoro e l'insorgenza di nuovi rischi, in particolare psico-sociali»⁴; la seconda, per il 2007-2012, proiettata ad una migliore comprensione e prevenzione dei nuovi rischi professionali, la cui natura «cambia in base al ritmo dell'accelerazione delle innovazioni, allo sviluppo di nuovi fattori di rischio (violenza sul luogo di lavoro, ivi comprese molestie sessuali e *mobbing*, situazioni di dipendenza) e della trasformazione del lavoro (vita professionale più frammentata)»⁵.

Dal 1978 al 2012 – anno emblematicamente contraddistinto dalla campagna europea di sensibilizzazione sul tema lanciata dallo Slic e gui-

² Risoluzione del Consiglio del 27 febbraio 1984, nono considerando (GUCE C 67, 8 marzo 1984, p. 2).

³ Commissione europea, *Comunicazione su un programma comunitario concernente la sicurezza, l'igiene e la salute al lavoro (1996-2000)*, Brussels, 12 luglio 1995, Com (95) 282 final.

⁴ Commissione delle Comunità europee, Comunicazione, *Adattarsi alle trasformazioni del lavoro e della società: una nuova strategia comunitaria per la salute e la sicurezza 2002-2006*, Brussels, 11 marzo 2002, Com (2002) 118 def., p. 3.

⁵ Commissione delle Comunità europee, Comunicazione, *Migliorare la qualità e la produttività sul luogo di lavoro: strategia comunitaria 2007-2012 per la salute e la sicurezza sul luogo di lavoro*, Brussels, 21 febbraio 2007, Com (2007) 62 def., p. 4.

data dalla Svezia⁶ – la lettura dei menzionati documenti registra la continuità dei riferimenti ai rischi psico-sociali nei programmi d'azione comunitari, una sorta di *leitmotiv* che ritorna e si conferma, ora più involuto all'interno di macro obiettivi, ora più specificamente valorizzato in puntuali linee d'intervento⁷.

Il percorso d'analisi che si cercherà di condurre sarà volto a comprendere come i riferimenti programmatici su esposti abbiano trovato radici e siano stati tradotti nel diritto dell'Unione, sia nelle fonti regolative *hard*, di rango primario e secondario, così come interpretate dalla Corte di giustizia, sia nelle fonti non giuridicamente vincolanti, ascrivibili al c.d. *soft law*.

2. I rischi psico-sociali nell'«*hard law*» dell'Unione europea

La sicurezza sul lavoro ha costituito terreno d'elezione per l'intervento comunitario di regolamentazione tramite atti normativi giuridicamente vincolanti, «una manifestazione protopica del modello classico di armonizzazione» (Caruso 1997, p. 7).

Determinanti nel condizionare l'evoluzione dell'approccio al tema e la definizione dello standard di tutela apprestato sono state la modifica e quindi la selezione della base giuridica attributiva della competenza del Consiglio a legiferare in materia.

Con riguardo a questo profilo, possono essere distinte cinque fasi.

Fino all'Atto unico europeo, entrato in vigore il 1° luglio 1987, le direttive in tema di salute e sicurezza non potevano che essere inevitabilmente adottate in forza dell'art. 100 Tcee (o dell'art. 235), disposizione che attribuiva al Consiglio competenza, «deliberando all'unanimità», a stabilire «direttive volte al ravvicinamento delle disposizioni degli Stati membri che abbiano un'incidenza diretta sull'instaurazione o sul finanziamento del mercato comune» (Maresca 1997, p. 7). Come ricorda l'avvocato generale Léger nelle conclusioni alla nota causa *Regno Unito c. Consiglio* (v. *infra*)⁸, la selezione dell'art. 100 Tcee quale base giuridica si giustificava, d'altra parte, in ragione dello stesso principio affermato

⁶ Slic è l'acronimo inglese per «Comitato degli alti responsabili degli ispettorati del lavoro». Per quanto attiene la campagna di sensibilizzazione si rinvia al sito, non a caso svedese, www.av.se/SLIC2012/.

⁷ Per un'analisi politica dell'evoluzione dell'approccio della Commissione al tema dei rischi psico-sociali si rinvia al contributo di Triomphe in questo volume.

⁸ Corte di giustizia, 12 novembre 1996, *Regno Unito c. Consiglio* (C-84/94), in *Racc.* 1996, I, p. 5755 ss.

dalla Corte di giustizia, pur con riferimento alla parità delle retribuzioni, nella sentenza *Defrenne II*, ossia che «in mancanza di qualsiasi espresso richiamo [...] ai compiti eventualmente spettanti alla Comunità per la realizzazione della politica sociale, conviene rifarsi al sistema generale del Trattato ed agli strumenti che esso ha creato, agli artt. 100, 155 e, se del caso, 235» (sentenza 8 aprile 1976, causa 43/75, *Defrenne/Sabena* in *Racc.*, p. 455, punto 63).

La prospettiva necessariamente funzionalista che informava la fonte d'attribuzione condizionava, d'altra parte, i caratteri della normativa sia nella *ratio*, data dalla salvaguardia delle quattro libertà economiche fondamentali, sia nella procedura di deliberazione, che vincolava all'unanimità di consenso tra gli Stati membri. La normativa adottata in questa fase, significativamente rappresentata dalla direttiva 80/1107/Cee del 27 novembre 1980, si connotava di conseguenza per un bilanciamento tra esigenze di sicurezza e attuazione del mercato comune, un bilanciamento tradotto nel criterio della ragionevole praticabilità, quale parametro su cui misurare l'obbligo di protezione dei lavoratori. Nella summenzionata direttiva quadro, tale criterio veniva confermato sia al terzo considerando – la «protezione deve essere assicurata per quanto possibile mediante misure volte ad evitare l'esposizione ovvero a mantenerla al livello più basso ragionevolmente praticabile» – sia all'art. 3.1, dove si ribadiva quale obiettivo delle misure da adottarsi da parte degli Stati membri quello di mantenere «l'esposizione dei lavoratori agli agenti [...] al livello più basso ragionevolmente praticabile».

Con la firma dell'Aue, «le basi giuridiche invocabili per giustificare il – e misurare i limiti del – processo di armonizzazione in materia di tutela dell'ambiente di lavoro [vengono] moltiplicate» (Maresca 1997, p. 8).

Si introduce, innanzitutto, una base giuridica *ad hoc*, l'art. 118 A Tcee, ai sensi del quale «Gli Stati membri si adoperano per promuovere il miglioramento in particolare dell'ambiente di lavoro per tutelare la sicurezza e la salute dei lavoratori e si fissano come obiettivo l'armonizzazione, in una prospettiva di progresso, delle condizioni esistenti in questo settore». Affrancata dalla logica strettamente funzionalista dell'art. 100, la Comunità, in presenza ora di un «espresso richiamo» nel Trattato, acquisisce così una specifica, ulteriore, competenza ad intervenire in materia, distinta e qualificata da una *ratio* di progresso e miglioramento delle condizioni di tutela dei lavoratori (la norma è inserita nell'ambito delle «disposizioni sociali» del Trattato) nonché agevolata dalla previsione del voto a maggioranza, e non più all'unanimità, in seno al Consiglio. Non è un caso che le prime due direttive adottate in forza dell'art. 118 A trovas-

sero inizialmente origine in proposte fondate sull'art. 100, prima dell'entrata in vigore della riforma.

Nella moltiplicazione delle basi giuridiche utilizzabili per l'adozione di norme di armonizzazione in materia, si aggiunge, a seguito dell'intervento di modifica dell'Aue, anche l'art. 100 A Tcee, anch'esso orientato ad obiettivi di attuazione del mercato interno, ma con previsione, a differenza dell'art. 100 Tcee, di cui costituisce norma di deroga, di una procedura di cooperazione con il Parlamento europeo (di codecisione a seguito delle modifiche di Maastricht) e di un voto a maggioranza qualificata in seno al Consiglio. Ai sensi dell'art. 100 A, par. 2, tuttavia, la deroga così prevista non trova applicazione, ripristinandosi la necessità del consenso unanime *ex art.* 100, in caso di adozione di direttive «relative ai diritti ed interessi dei lavoratori», eccezione inserita «su insistenza dell'allora primo Ministro [britannico] Thatcher» (Neal 1998, p. 229).

Nella contemporanea rilevanza di più disposizioni attributive di competenza, la selezione delle stesse nell'adozione degli atti normativi derivati viene, quanto meno astrattamente, condotta in ragione delle finalità perseguite.

Giova anche in questo caso richiamare le parole pronunciate dall'avvocato generale Léger nelle suindicate conclusioni: «La delimitazione tra le due norme si fonda sull'obiettivo primario perseguito. L'art. 100 A costituisce il fondamento giuridico appropriato in tutti i casi in cui la misura di armonizzazione si pone l'*obiettivo primario* di instaurare il *mercato interno*, anche se, per la realizzazione di questo scopo, essa deve, ai sensi dell'art. 100 A, n. 3, garantire un livello di protezione elevato in materia di sicurezza e di salute dei lavoratori [...]. Per contro, l'art. 118 A serve da fondamento giuridico per le direttive *relative alla salute e alla sicurezza dei lavoratori* che non perseguono in via primaria lo scopo di instaurare il mercato interno e che non riguardano, di conseguenza, né l'eliminazione degli ostacoli agli scambi né la creazione di condizioni di concorrenza non falsata» (punto 73).

In altre parole, la competenza attribuita dall'art. 118 A Tcee – a differenza di quelle *ex artt.* 100 e 100 A Tcee – sarà esercitabile «allorché non si tratti di incidere sulla disciplina delle libertà fondamentali, dell'unione doganale e della concorrenza, nonché sulla instaurazione del mercato interno» (Maresca 1997, p. 9).

Il passaggio segnato dalla riforma dell'Aue risulta centrale sotto molteplici aspetti.

Si consideri, innanzitutto, che le norme adottate *ex art.* 100 A Tcee, quale ad esempio la c.d. direttiva macchine 89/392, proprio perché finalizzate all'attuazione del mercato interno e quindi alla creazione di una

regolamentazione uniforme, non sono «tendenzialmente derogabili ad opera degli Stati membri [...] se non espressamente 'autorizzate' ad opera della Commissione» (cfr. a riguardo Corte di giustizia, 17 maggio 1994, C-41/94, in *Racc.*, I, p. 1829; Maresca 1997, p. 8). E si consideri che, in assenza di una disciplina di armonizzazione, gli eventuali interventi normativi interni sono comunque vincolati al giudizio di conformità rispetto alle norme del Trattato in materia di tutela delle libertà fondamentali (Maresca 1997, p. 16).

Soprattutto, la novità apportata dall'art. 118 A Tcee, nel fornire l'«espresso richiamo» mancante in tema di politica sociale, prontamente colto dalle istituzioni con la modifica della base giuridica delle prime due direttive post-riforma (v. *supra*), si traduce con forza, nel dato normativo, nel passaggio dal criterio della ragionevole praticabilità ad uno standard di tutela riconducibile al principio della massima sicurezza tecnologicamente possibile (Aparicio Tovar 1996; Arrigo 2007).

È quanto, si anticipa, si può trarre dalla lettura della direttiva quadro 89/391/Cee⁹.

Al nono considerando, ivi si constata che le differenti disposizioni nazionali in materia, «spesso integrate da disposizioni tecniche e/o da norme volontarie», «possono consentire vari livelli di protezione della sicurezza e della salute e dar luogo ad una concorrenza a scapito della sicurezza e della salute»; al tredicesimo considerando si precisa che «il miglioramento della sicurezza [...] rappresenta un obiettivo che non può dipendere da considerazioni di carattere puramente economico». Si individua, infine, come principio generale sotteso all'obbligo di sicurezza del datore di lavoro, la prevenzione di tutti i rischi e la valutazione dei rischi che non possono essere evitati, tenendo conto del grado di evoluzione della tecnica (art. 6. 2 lett. a), b), e)¹⁰. Il fatto che la direttiva non

⁹ In sede di commento alla discussa sentenza della Corte di Giustizia 14 giugno 2007, *Commissione v. Regno Unito*, C-127/05, una parte della dottrina ha escluso che «si sia trattato di un vero e proprio mutamento di indirizzo giurisprudenziale» individuando da parte della Corte un mero «atteggiamento di *self restraint*». «Nella sentenza [infatti] non è mai affermato che il limite della *reasonable practicability* è conforme alla direttiva comunitaria». La non-condanna della Gran Bretagna è piuttosto motivata sia dal «carattere di *common law* dell'ordinamento» (una richiesta di precisazione del contenuto del dovere di sicurezza sarebbe apparsa «un'interferenza sull'intero sistema normativo», posto che ivi il dovere di sicurezza «è definito solo in negativo») sia da una non dichiarata ragione di carattere politico, collegata al passaggio di testimone a Brown, «il meno filoeuropeo» dei possibili successori di Blair, nel momento di cui si tornava a discutere di riforma dei Trattati Ue (Bonardi 2008, p. 19).

¹⁰ Proprio la non corretta trasposizione dell'art. 6 n. 3 della direttiva quadro, specificamente dell'obbligo di valutare «tutti i rischi» ivi sancito, ha costituito oggetto di condanna dell'Italia da parte della Comunità europea nella sentenza 15 novembre 2001 della

faccia alcuna distinzione, con riguardo ai rischi da valutare, «tra quelli certi e quelli solo probabili» comproverebbe per parte della dottrina che il principio di precauzione, «che impone che siano controllati, oltre i rischi conosciuti, anche quelli ancora ipotetici e non del tutto noti», fissato dall'art. 191 Tfeue (già art. 174 Tce), «sia già immanente alla direttiva 89/391» (Bonardi 2008, p. 17). Tale principio rafforzerebbe «l'idea del "limite" rispetto all'assolutezza dei poteri economici» nonché «la ricerca d'un punto d'equilibrio e di compatibilità con interessi altri (del lavoro e dell'ambiente), al fine di evitare usi arbitrari e conseguenze sociali disgregative» (Tullini 2008, p. 1264).

La terza fase evolutiva dell'intervento comunitario, corrispondente all'adozione dell'Accordo sulla politica sociale e alla modifica, nel Protocollo allegato al Trattato di Maastricht, della disposizione attributiva di competenza in materia, può considerarsi, con riguardo al profilo in esame, una fase transitoria meramente «virtuale». La necessità di garantire la vincolatività giuridica degli atti normativi nei confronti di tutti e dodici gli Stati membri, Regno Unito compreso, costringe, infatti, la Comunità a persistere nell'utilizzo dell'art. 118 A Tce quale base giuridica per gli interventi di armonizzazione in tema di sicurezza sul lavoro, nonostante la novella di cui all'art. 2 Aps. Tale scelta era stata del resto già prevista dalla dottrina in sede di commento alle novità di Maastricht: «non è da escludere che ancora si insisterà per ottenere decisioni ai sensi dell'attuale art. 118 A del Trattato, cercando di ottenere consensi attorno ad una concezione lata dell'ambiente di lavoro» (Biagi 1992, p. 248).

Solo con la firma del Trattato di Amsterdam e l'incorporazione dell'Aps nel Trattato, l'art. 137 Tce diventa la nuova base giuridica *ad hoc* per gli interventi comunitari in materia, ciò implicando, come rilevante conseguenza, il necessario coinvolgimento delle parti sociali nella fase di proposta della Commissione, non più soltanto tramite il tripartito Comitato consultivo per la sicurezza ma attraverso la procedura istituzionalizzata di cui agli artt. 138 e 139 Tce, e l'eventualità che alla fase di consultazione segua la richiesta di negoziazione.

Una quinta fase evolutiva può essere identificata, infine, a partire dall'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, non tanto, in questo caso, per una modifica del quadro giuridico attributivo di competenza in ma-

teria, quanto per l'integrazione tra le fonti primarie dell'ordinamento dell'Unione dell'art. 31, comma primo, della Carta di Nizza, che, rubricato come «Condizioni di lavoro giuste ed eque», garantisce ad ogni lavoratore il diritto a «condizioni di lavoro sane, sicure e dignitose» (in inglese, *Every worker has the right to working conditions which respect his or her health, safety and dignity*)¹¹. L'attribuzione alla Carta dello «stesso valore giuridico dei Trattati» ex art. 6 TUE interroga, come noto, sul riassetto dell'ordine costituzionale dell'Unione e, in particolare, sui criteri di bilanciamento, in tale rinnovato contesto, tra le libertà economiche e i diritti sociali fondamentali (Caruso 2010; Gottardi 2010). Ciò è tanto più rilevante, nel percorso d'analisi che ci occupa, considerata la necessità di individuare criteri interpretativi di coordinamento tra norme di sicurezza sul lavoro adottate in forza di differenti basi giuridiche, norme che, «rivolte a realizzare finalità tra loro del tutto distinte», siano «tali da incidere sulla medesima situazione» in modo disomogeneo se non contraddittorio (Maresca 1997, p. 29). Ci si può interrogare, in altre parole, se in caso di conflitto debba attribuirsi preminenza in via interpretativa agli artt. 114 e 115 TUE (già rispettivamente artt. 100 A-95 TCE e art. 100-94 TCE) e al diritto derivato adottato in forza di tale base giuridica, in quanto rivolto all'attuazione del mercato interno e alla salvaguardia delle libertà economiche fondamentali, ovvero all'art. 153 TUE (già artt. 137-118 A TCE), e alla differente logica di tutela ivi sottesa, volta a garantire il diritto sociale fondamentale a condizioni di lavoro sane e sicure, riconosciuto, oggi, a livello di fonte primaria, dall'art. 31 della Carta. Da qui, peraltro, lo specifico obiettivo della Commissione, parte integrante delle strategie comunitarie per la salute e la sicurezza 1996-2000, 2002-2006 e 2007-2012, di «assicurare coerenza» tra disposizioni adottate in forza di diverse basi giuridiche, «promuovere l'integrazione della salute e della sicurezza sul lavoro nelle altre strategie comunitarie», «rafforzare la coerenza delle politiche» e in particolare di «migliorare il collegamento con le norme comunitarie relative alla fabbricazione e alla commercializzazione delle attrezzature di lavoro e dei prodotti chimici» (citazioni rispettivamente da Com (95) 282 final, p. 7; Com (2002) 118 def., par. 3.3.3; Com (2007) 62 def., par. 5.4).

¹¹ Le Spiegazioni relative alla Carta dei diritti fondamentali chiariscono che il paragrafo 1 dell'art. 31 «si basa sulla direttiva 89/391/Cee concernente l'attuazione di misure volte a promuovere il miglioramento della sicurezza e della salute dei lavoratori durante il lavoro. Si ispira anche all'articolo 3 della Carta sociale e al punto 19 della Carta comunitaria dei diritti sociali fondamentali dei lavoratori, nonché, per quanto riguarda il diritto alla dignità sul lavoro, all'articolo 26 della Carta sociale riveduta. L'espressione "condizioni di lavoro" deve essere intesa nel senso dell'articolo 156 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea» (2007/C 303/02).

2.1. *I rischi psico-sociali nelle direttive in tema di sicurezza sul lavoro*

L'individuazione dei passaggi che hanno caratterizzato l'evoluzione della competenza comunitaria in tema di sicurezza sul lavoro non ha una mera funzione ricostruttiva.

La valorizzazione dei rischi psico-sociali nell'*hard law* dell'Unione risulta, infatti, fortemente condizionata dall'evoluzione e conseguente selezione delle basi giuridiche legittimanti l'adozione delle direttive in materia e dal correlato impatto di tale profilo sia sul dato normativo sia sull'interpretazione della Corte di giustizia.

Come si è già potuto anticipare, decisivo a riguardo è stato l'intervento di modifica apportato dall'Atto unico europeo, un intervento che ha consentito alla Comunità di affrancarsi da una base giuridica, quale l'art. 100 Tcee, vincolata ad una logica strettamente funzionalista, per utilizzare una base giuridica *ad hoc*, quale l'art. 118 A Tce, proiettata invece alla promozione della politica sociale (De Cristofaro 1988).

La potenzialità espansiva dell'art. 118 A Tce, in particolare l'«ampiezza della visione di intervento dimostrata dal legislatore comunitario» con l'impiego di un concetto «nuovo ed unificante» quale l'«ambiente di lavoro», è da subito enfatizzata dalle istituzioni comunitarie (Del Punta 1999, p. 155).

Di specifica rilevanza è il «Rapporto Salisch», elaborato nel 1988 dal Comitato affari sociali ed occupazione del Parlamento europeo, istituzione particolarmente favorevole ad un ampio utilizzo dell'art. 118 A Tcee, giusta la procedura di cooperazione tra Consiglio e Pe ivi prevista (Kenner 2003). Alla base di tale Rapporto vi è «quella che Salisch definisce l'«analisi ergonomica» del concetto di «ambiente di lavoro»» (Kenner 2003, p. 96), ossia «lo studio scientifico della relazione tra l'uomo e il suo ambiente di lavoro», orientato a porre attenzione «alla persona nel suo insieme e non solo all'ambiente fisico in cui le persone lavorano», alle «capacità fisiologiche e psicologiche dell'individuo, in altre parole, il suo ambiente di lavoro». A fronte di tale prospettiva, il Report rileva come l'art. 118 A Tcee «debba coprire le aree citate nell'articolo 118 come le condizioni di lavoro, la prevenzione degli infortuni, malattie professionali e igiene professionale, pertanto in astratto ogni cosa da intendersi compresa nella nozione di «ambiente di lavoro»»¹².

¹² *The Concept of the Working Environment and the Scope of Article 118 A of the Eec Treaty*, «Salisch Report», Pe Doc A 2-226/88, 21 ottobre 1988. Si evidenzia, in tale sede, come l'analisi ergonomica dell'«ambiente di lavoro» fosse fortemente influenzata dal concetto danese di *arbejdsmiljø* e come fosse stata proprio la Danimarca lo Stato membro che aveva guidato all'inclusione del termine «ambiente di lavoro» nell'articolo 118 A Tcee (Kenner 2003). Sul punto cfr. Neal (1998, p. 230).

Sempre nel 1988, il terzo programma d'azione su salute e sicurezza della Commissione evidenzia la necessità che la creazione del mercato interno incorpori «un significativo elemento di politica sociale» e a tal fine individua la necessità di sfruttare «appieno le opportunità offerte dalle disposizioni dell'art. 118 A dell'Atto unico concernenti il miglioramento della salute e sicurezza al lavoro»¹³.

La stessa prospettiva trova un'interessante conferma – proprio con riguardo alla dimensione dei rischi psico-sociali – nel successivo iter di elaborazione della direttiva quadro 89/391/Cee.

L'iniziale proposta della Commissione suggeriva, infatti, una definizione di «rischio occupazionale» tale da includere «ogni situazione correlata al lavoro che arrechi un danno alla sicurezza e/o salute fisica e psicologica del lavoratore [...]» nonché prevedeva, tra gli obblighi del datore, che la programmazione ed introduzione di nuove tecnologie, da effettuarsi in stretta cooperazione con i lavoratori e/o i loro rappresentanti, prendesse in considerazione anche «i profili collegati all'ambiente di lavoro e al benessere fisico e psico-sociale dell'individuo» (rispettivamente art. 2 e art. 5.3, lett. f), Com (88) 73 final, 7 marzo 1988, Oj C 141/88, p. 1).

Il successivo parere del Comitato economico e sociale europeo (d'ora in avanti Cese), del 28 aprile 1988, invitava ad inserire, all'interno del paragrafo relativo all'oggetto della valutazione dei rischi, riferimenti allo «stress dovuto a calore, freddo, movimento d'aria, umidità e luminosità», «eccessivo sforzo fisico, nervoso e mentale causato da lavoro pesante, lavoro a turni, lavoro notturno, postura fissa, processi di lavoro monotoni e invariati, pressione di scadenze, lavoro ad alta velocità, orario di lavoro e organizzazione del lavoro», «stress multiplo causato dalle varie combinazioni di questi fattori di stress».

Gli emendamenti proposti dal Parlamento europeo in prima lettura il 16 novembre 1988 richiedevano, inoltre, di modificare il decimo considerando inserendo, accanto alla sicurezza e igiene sul posto di lavoro, anche «la salute fisica e mentale dei lavoratori» quali diritti che non possono essere subordinati a considerazioni di ordine economico. Si suggeriva altresì di inserire una definizione di salute tale da comprendere «non solo l'assenza di malattia o di disturbo ma anche tutti i fattori fisici e mentali che hanno un impatto sulla salute e che direttamente si correlano alla salute e sicurezza sul lavoro». In linea con il parere del Cese, il Pe invitava

¹³ Commissione europea, *Communication on its programme concerning safety, hygiene and health at work*, 21 dicembre 1987 (88/C 28/02), spec. *Summary*; Consiglio, *Resolution on safety, hygiene and health at work*, 21 dicembre 1987, Oj C 028, 03/02/1988, pp. 0001-0002. Cfr. Neal (1998, p. 231).

infine ad integrare l'oggetto della valutazione dei rischi inserendo «lo stress causato dal rumore, calore, freddo, umidità, gas, vapore e altri fattori che influenzano l'ambiente; lo sforzo fisico, nervoso e mentale causato dal pesante lavoro fisico, lavoro a turni, lavoro notturno, la necessità di lavorare in una specifica posizione, lavoro monotono, lavoro a cottimo, lavoro individuale effettuato in isolamento e pressioni similari; lo stress specifico causato dal lavoro straordinario».

Se gli espliciti riferimenti ai rischi psico-sociali – presenti in bozza – sono stati poi espunti dalla direttiva quadro nella versione definitiva adottata dal Consiglio, è di cruciale rilevanza ribadire, anche in questa sede, come nella stessa si registri comunque, grazie alla nuova base giuridica fornita dall'art. 118 A Tcee, un'evoluzione del dato normativo verso una logica di «prevenzione assoluta» (Tullini 2008).

Lo standard di tutela è affrancato dai condizionamenti economici, l'ambito di applicazione oggettivo dell'obbligo di sicurezza è esteso a «tutti gli aspetti connessi con il lavoro» (art. 5.1), a «tutte le fasi dell'attività nell'impresa» (art. 3, lett. d). Nella prevenzione sono integrati «la tecnica, l'organizzazione del lavoro, le condizioni di lavoro, le relazioni sociali e l'influenza dei fattori dell'ambiente di lavoro» (art. 6.2, lett. g). A porsi come principio fondante la normativa di tutela è l'adeguamento «del lavoro all'uomo, in particolare per quanto concerne la concezione dei posti di lavoro e la scelta delle attrezzature di lavoro e dei metodi di lavoro e di produzione, in particolare per attenuare il lavoro monotono e il lavoro ripetitivo e per ridurre gli effetti di questi lavori sulla salute» (art. 6.2, lett. d).

L'assenza di espliciti riferimenti ai rischi psico-sociali non ha in altre parole impedito alla dottrina di individuare nel passaggio evolutivo segnato dalla direttiva 89/391/Cee il riferimento ad «una nozione "integrale" di salute comprensiva sia del benessere fisico che psichico, con connessa lotta allo stress», «una concezione che, originata nei paesi dell'Europa Scandinava, si è estesa via via fino all'Europa continentale e latina» (Caruso 1997, p. 4; Pasquarella, Ricci 2008)¹⁴.

Come si spiegherà oltre nella trattazione, la stessa prospettiva ermeneutica è stata avallata dalla Corte di giustizia nella sentenza *Regno unito c. Consiglio* e a più riprese ribadita dalla Commissione europea.

Assenti nella direttiva quadro, espliciti riferimenti ai rischi psico-sociali hanno trovato d'altra parte sede, nello stesso periodo, in due di-

¹⁴ Non sarà un caso allora che sia proprio la Svezia a guidare la Campagna europea di sensibilizzazione sui rischi psico-sociali lanciata il 2 gennaio 2012.

rettive particolari: la direttiva 90/270/Cee, c.d. «direttiva videoterminali», e la direttiva 92/85/Cee, c.d. «direttiva maternità». Ciò è tanto più rilevante se si considera che, in entrambi i casi, l'attenzione posta al tema dalla Commissione in sede di proposta e dal Parlamento europeo in sede di emendamenti era ancora maggiore.

Nella proposta iniziale della Commissione alla direttiva 90/270, ad esempio, si prevedeva che ai lavoratori fosse data adeguata informazione «su tutti gli aspetti di salute e sicurezza correlati alla loro postazione di lavoro, inclusi i possibili effetti sugli occhi e sullo stress fisico e mentale» (Com (88) 77 final, 7 marzo 1988, Oj C 113/99, p. 7). Parimenti, nel proprio parere del 28 settembre 1988, il Cese sosteneva la necessità di adottare standard europei e nazionali per l'«ergonomia dei software», affinché gli stessi fossero «adattati alle caratteristiche delle persone chiamate ad utilizzarli, in particolare in ragione dello sforzo/stress costante a cui i lavoratori sono sottoposti a causa della ripetitività delle operazioni»¹⁵. Anche il Parlamento europeo ribadiva, in prima lettura, la necessità di considerare la salute sia mentale sia fisica dei lavoratori addetti ai videoterminali e di predisporre adeguata informazione sui problemi fisici e mentali implicati nel lavoro su schermo, tra cui lo stress, e sui problemi ergonomici, tra cui la monotonia e lo squilibrio del carico di lavoro; in seconda lettura, proponeva un emendamento volto ad evitare che alle donne in gravidanza che utilizzano videoterminali siano assegnati compiti stressanti e un emendamento volto a prevedere che i sistemi informatici forniscano feedback e informazioni in modo da non causare un eccessivo affaticamento e sforzo mentale.

La versione adottata, infine, dal Consiglio prevede, come unica disposizione in tema, all'art. 3, che «I datori di lavoro sono tenuti a compiere un'analisi dei posti di lavoro per determinarne le condizioni di sicurezza e salute per i lavoratori, in particolare per quanto riguarda i rischi eventuali per la vista e i problemi di affaticamento fisico e mentale».

Come anticipato, espliciti riferimenti ai rischi psico-sociali trovano sede anche nella direttiva 92/85/Cee, concernente l'attuazione di misure volte a promuovere il miglioramento della sicurezza e della salute sul lavoro delle lavoratrici gestanti, puerpere o in periodo di allattamento.

¹⁵ È interessante notare come nel parere alla strategia 2002-2006, il Cese abbia affermato che «La direttiva sui videoterminali non appare uno strumento adeguato a introdurre misure aggiuntive in materia di danni causati da lavori ripetitivi, in quanto la maggior parte dei fattori di rischio concernenti tali danni non è legata al lavoro al videoterminale. [...] Il Comitato raccomanda invece di modificare la direttiva sulla movimentazione manuale (90/269/Cee), specie per quanto riguarda la movimentazione ripetuta di piccoli carichi» (2002/C 241/102, par. 3.4.1).

La proposta iniziale della Commissione prevedeva, a differenza della versione definitiva adottata dal Consiglio, un diciannovesimo considerando, che così recitava: «il lavoro notturno potrebbe essere dannoso per la salute fisica e mentale delle lavoratrici in gravidanza che svolgano un lavoro che comporti rischi particolari o un significativo stress fisico o mentale e disposizioni alternative dovrebbero essere adottate per evitare questi rischi» (Com (90) 406 final del 18 settembre 1990, Oj C 281/90, p. 3). Parimenti, in prima lettura il Parlamento europeo aveva suggerito di evidenziare, con un ventesimo considerando, il rapporto tra lo stress e i danni alle funzioni riproduttive di uomini e donne, nonché di includere nella lista di fattori e processi a cui le donne in gravidanza non dovrebbero essere esposte, da un lato, il lavoro pesante ripetitivo e stressante, dall'altro, con riguardo alle condizioni e all'organizzazione del lavoro, alcune tipologie di orario di lavoro, come il lavoro notturno, le condizioni che causano stress mentale e rischio di violenza.

La versione finale adottata dal Consiglio prevede, invece, quali unici riferimenti, al quindicesimo considerando, che «il rischio di essere licenziate per motivi connessi al loro stato può avere effetti dannosi sullo stato fisico e psichico delle lavoratrici gestanti, puerpere o in periodo di allattamento e che conseguentemente conviene prevedere un divieto di licenziamento», e, all'art. 3, che «Le linee direttrici sulla valutazione dei rischi riguardino anche la fatica mentale e fisica e gli altri disagi fisici e mentali connessi con l'attività svolta dalle lavoratrici».

2.2. I rischi psico-sociali e l'interpretazione della Corte di Giustizia

Come anticipato, la prospettiva di valorizzazione dei rischi psico-sociali ha trovato una solida conferma anche nella giurisprudenza della Corte di giustizia, specificamente nella pronuncia 12 novembre 1996 relativa alla causa *Regno Unito c. Consiglio* (C-84/94).

Si può discutere sul fatto che la soluzione ermeneutica ivi adottata fosse piegata a legittimare, *a posteriori*, la scelta dell'art. 118 A Tce, rispetto all'art. 2 Aps o all'art. 100.2 Tce, quale base giuridica per l'adozione di una direttiva in materia di orario di lavoro (Barnard 1997; Dashwood 1997; Fitzpatrick 1997)¹⁶. Tale scelta è stata da più parti ricondotta, infatti, a ragioni di carattere politico, più che giuridico, ossia

¹⁶ Come sottolinea, non senza ironia, la dottrina britannica, «come il Governo del Regno Unito ha scoperto nella causa sulla direttiva orario di lavoro, non c'è una chiara linea che distingua l'articolo 100 A, par. 2, dall'articolo 118 A» (Barnard 2000, p. 379).

alla necessità, da un lato, di eludere il problema della vincolatività giuridica a cui avrebbe esposto l'art. 2 Aps, non essendo il Regno Unito firmatario del Protocollo allegato al Trattato di Maastricht, dall'altro, di superare comunque il veto britannico a cui avrebbe portato una procedura con deliberazione all'unanimità, quale quella prevista dall'art. 100.2 Tce¹⁷. La maggiore funzionalità dell'art. 118 A rispetto ad altre basi giuridiche in tema di politica sociale era stata del resto da poco sperimentata anche dalla direttiva 91/383/Cee, unico intervento normativo sul lavoro «atipico» ad essere adottato, all'epoca, nonostante l'elaborazione di altre due proposte, fondate tuttavia su diverse basi giuridiche e per questo arenatesi in seno al Consiglio (Neal 1998, p. 230).

Al di là delle ragioni politiche che possono aver condizionato la selezione della base giuridica, prima, e la soluzione interpretativa della Corte, poi, è qui di estremo interesse analizzare la nozione di ambiente di lavoro in base alla quale i giudici di Lussemburgo hanno respinto il ricorso del Regno Unito e confermato la legittimità della direttiva 93/104/Ce «concernente taluni aspetti della organizzazione dell'orario di lavoro».

I passaggi argomentativi che possono distinguersi sono principalmente due.

Il concetto di «ambiente di lavoro», quale parametro definitorio non solo della competenza attribuita al Consiglio ma anche dell'ambito di applicazione oggettivo dell'obbligo di sicurezza, viene interpretato quale dimensione comprensiva di «tutti i fattori fisici e di altra natura in grado di incidere sulla salute e la sicurezza del lavoratore». Tra i fattori «altri», la Corte individua, a titolo esemplificativo, «in particolare, taluni aspetti dell'organizzazione dell'orario di lavoro». Con ciò adottando una nozione onnicomprensiva di «rischio» ed evidenziando lo stretto legame intercorrente tra l'obbligo di sicurezza e la dimensione organizzativa.

Per avvalorare la propria posizione interpretativa «dei termini di 'sicurezza' e 'salute'», la Corte con un confronto inter-ordinamentale richiama quanto enunciato nel «preambolo della Costituzione dell'Organizzazione mondiale della sanità, alla quale appartengono tutti gli Stati membri»: la salute è ivi definita «come uno stato completo di benessere fisico, mentale e sociale e non come uno stato che consiste nella sola as-

¹⁷ Ciò è del resto confermato, quanto meno per quanto attiene il profilo della vincolatività, dal fatto che, nella fase "transitoria" da Maastricht ad Amsterdam, anche normative successive, in materia di salute e sicurezza, sono state adottate via art. 118 A, anziché passando dall'art. 2 Aps.

senza di malattie o infermità» (punto 15)¹⁸. A tal riguardo, è interessante evidenziare come tale definizione fosse già stata richiamata dalla Commissione nella iniziale proposta di direttiva elaborata il 20 settembre 1990 a giustificazione dell'utilizzo dell'art. 118 A Tcee quale base giuridica attributiva di competenza in materia (Com (90) 317)¹⁹.

Se quindi il bene da tutelare è individuato sulla base di una nozione estremamente elastica, che richiede la "completezza" dello stato di benessere e la sua triplice integrazione sul piano fisico, psichico e sociale, come diretta conseguenza vi sarà una perimetrazione altrettanto elastica dell'insieme delle fonti di rischio potenzialmente lesive. Un insieme nel quale i "rischi di altra natura" trovano una più precisa classificazione quali "rischi psico-sociali".

In altre parole, l'interpretazione della Corte impone «una nozione più ampia di tutela dell'ambiente di lavoro come comprensiva di tutti gli interventi direttamente ed indirettamente connessi alla salute e alla sicurezza e al benessere fisio-psichico del lavoratore e non solo» (Caruso 1997, p. 2 in nota). Una nozione che «non definisce solo il luogo fisico dove si svolge la prestazione lavorativa», ma che si presenta come «una nozione polisenso [...] caricata di molteplici profili», tra cui «la tecnica e l'organizzazione del lavoro», «le relazioni sociali e il benessere psicofisico delle persone» (Tullini 2008, p. 1268).

3. *I rischi psico-sociali nel «soft law» dell'Unione europea*

La lettura dei documenti programmatici elaborati dalla Commissione in tema di salute e sicurezza sul lavoro evidenzia come l'interesse per la sperimentazione di tecniche regolative non vincolanti, in materia, si sia sviluppata, a partire dalla metà degli anni '90, contemporaneamente ad

¹⁸ D'altra parte, come ha notato criticamente la dottrina inglese in sede di commento, «se questa è la definizione di "ambiente di lavoro", essa apre allora alla possibilità di utilizzare l'articolo 118 A come base giuridica per un *range* di provvedimenti davvero ampio. Si potrebbe addirittura sostenere la possibilità di adottare una direttiva sul salario minimo, posto che delle basse retribuzioni hanno un impatto sul "benessere" dell'individuo» (Barnard 1997, p. 14). «Questa interpretazione davvero ampia dell'ambito di applicazione da attribuire all'articolo 118 A [...] è particolarmente degna di nota per l'uso che fa del contesto Oms (senza dubbio piuttosto differente) come argomento a favore della posizione della Corte di giustizia» (Neal 1998, p. 233).

¹⁹ La Commissione in tale sede spiega, specificamente, come un orario di lavoro prolungato non porti soltanto ad un più alto rischio di incidenti sul lavoro ma altresì ad «un maggiore peso psicologico, non solo ad un carico di lavoro puramente fisico». Tale peso «causa un senso di molestia e di stress che ha ovviamente un effetto negativo sulla qualità del lavoro e sulla salute in generale» (par. 6).

una più esplicita e puntuale attenzione delle strategie comunitarie per la prevenzione dei rischi psico-sociali.

Come evidenzia la dottrina, si rileva «un passaggio di fase delle politiche di intervento comunitario, e dei metodi [fino ad allora] privilegiati, in materia di tutela dell'ambiente di lavoro. Si dà, cioè, per acquisita la fine della forza propulsiva del diritto regolativo come strumento privilegiato di armonizzazione dei sistemi nazionali di protezione ambientale» e si prende atto che «la produzione normativa, di tipo regolativo, ha probabilmente raggiunto la sua massa critica» (Caruso 1997, p. 25).

Il passaggio di fase, come anticipato, si lega ad un'attenzione rafforzata per i rischi psico-sociali.

Già nel *Medium-term social action programme 1995-97* del 12 aprile 1995, la Commissione presenta l'intenzione di elaborare documenti-guida per la prevenzione della violenza e dello stress sul luogo di lavoro, confidando nel contributo della costituenda Agenzia di Bilbao (Osha) (par. 4.4.3)²⁰.

La prospettiva è confermata, qualche mese più tardi, nel programma comunitario 1996-2000, all'interno del quale, da un lato, s'individua come prima area d'intervento lo sviluppo di strumenti non giuridicamente vincolanti, quali guide e note esplicative, volti ad agevolare la corretta implementazione delle direttive in materia (azione n. 1) (Arrigo 2007), dall'altro si prevede la necessità di intensificare o iniziare studi sui rischi emergenti, specificamente quelli connessi alle nuove tecnologie e tecniche produttive, alla violenza sul lavoro, allo stress lavoro-correlato (azione n. 3). Le due linee di intervento sono specificamente collegate dalla Commissione, che individua proprio nell'area tematica dei rischi emergenti un'ulteriore possibile versante di sviluppo delle tecniche *soft* (p. 22).

In adesione alle linee programmatiche descritte, nel 1996 la Commissione, all'interno della «Guida sulla valutazione dei rischi al lavoro», evidenzia la necessità di verificare, all'interno di tale procedura, la presenza di «fattori psicologici, sociali e fisici che possano contribuire allo stress lavorativo» nonché la modalità con cui gli stessi «interagiscono tra di loro e con altri fattori nell'organizzazione e nell'ambiente di lavoro» (p. 16). Ad esemplificazione dei possibili fattori psicologici da rilevarsi all'interno della valutazione dei rischi, la Commissione indica «la gravosità del lavoro (intensità; monotonia), la dimensione del luogo di lavoro (ad esempio claustrofobia, isolamento); ambiguità di ruolo e/o conflitto;

²⁰ Commissione europea, *Medium-term social action programme 1995-1997*, 12 aprile 1995, Com (95) 134 final.

coinvolgimento nelle decisioni relative al lavoro e ai compiti; elevata domanda, scarso controllo al lavoro; reazioni in caso di emergenze» (annex I, p. 33).

Nel 2000, facendo seguito ad un report pubblicato dalla *Advisory Committee on Safety, Hygiene and Health Protection at Work* (Ccshs) nel 1997, la Commissione pone specifica attenzione al tema adottando «Guida sullo stress lavoro-correlato – sale della vita o bacio della morte?»²¹.

La prospettiva valorizzata in tale sede è di particolare interesse per il percorso d'analisi che ci occupa. La Commissione evidenzia, infatti, che se «non ci sono disposizioni giuridiche specificamente dedicate allo stress-lavoro correlato e alla prevenzione dello stesso e dei suoi effetti», ciò d'altra parte «non dovrebbe sorprendere posto l'ambito di applicazione piuttosto ampio delle formulazioni normative nazionali ed europee relative alle condizioni di lavoro e alla salute dei lavoratori». Di conseguenza, «è alquanto chiaro che le formulazioni europee e nazionali *trovano applicazione* nel campo dello stress-lavoro correlato» (p. 28).

La direttiva 89/391/Cee – spiega la Commissione – prevede, innanzitutto, l'obbligo dei datori di lavoro di «garantire la salute e sicurezza dei lavoratori in ogni aspetto relativo al lavoro», ciò «sulla base di alcuni principi generali quali: evitare i rischi; valutare i rischi che non possono essere evitati; combattere i rischi alla fonte; adeguare il lavoro all'uomo, in particolare per quanto concerne la concezione dei posti di lavoro e la scelta delle attrezzature di lavoro e dei metodi di lavoro e di produzione, in particolare per attenuare il lavoro monotono e il lavoro ripetitivo e per ridurre gli effetti di questi lavori sulla salute; programmare la prevenzione, mirando ad un complesso coerente che integri nella medesima la tecnica, l'organizzazione del lavoro, le condizioni di lavoro, le relazioni sociali e l'influenza dei fattori dell'ambiente di lavoro».

Per la Commissione europea, le menzionate disposizioni includono lo stress lavoro-correlato e le sue cause. «Chiaramente» spiega la Commissione «“eliminare i rischi”, “combattere i rischi alla fonte” e “adattare il lavoro all'individuo” sono tutti elementi che riguardano la prevenzione primaria» (ossia la prevenzione rivolta ad eliminare le cause alla radice dei rischi). «La dicitura “in ogni aspetto relativo al lavoro” chiaramente include inoltre il tema oggetto di questa guida, ossia tutte le cause di stress lavoro correlato. Similmente, l'obbligo dei datori di lavoro di svi-

²¹ Commissione europea, *Guidance on work-related stress. Spice of life or kiss of death?*, Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2000. Manuscript completed in 1999.

luppate “una coerente complessiva politica di prevenzione” costituisce la base di molte delle proposte avanzate in questa guida” (p. 28).

Nella stessa sede, la Commissione, inoltre, richiama le summenzionate direttive 90/270/Cee e 92/85/Cee come le due direttive che «fanno specifico riferimento alla necessità di considerare lo stress mentale nella valutazione dei rischi».

3.1. *La strategia comunitaria 2002-2006*

Se la prospettiva d'azione individuata nel programma 1996-2000 non rimane una mera proposizione d'intenti ma trova specifica traduzione nel documento-guida della Commissione, la stessa trova d'altra parte una rafforzata attenzione nella strategia d'intervento relativa al periodo 2002-2006, a risposta, peraltro, di uno specifico obiettivo sul punto individuato dal Consiglio europeo di Nizza nell'Agenda sociale europea del 2000²².

La necessità di sperimentare tecniche regolative differenziate nell'ambito della salute e sicurezza sul lavoro – spiega innanzitutto la Commissione – si giustifica proprio a fronte della progressiva elaborazione a livello comunitario di un «ricco» e «significativo» *corpus* legislativo in materia, che «a partire dalla fine degli anni '70, ed in particolare dopo l'adozione, nel 1987, dell'Atto unico europeo» ha favorito un innalzamento dello standard di tutela.

A definire la «nuova» strategia comunitaria sono, da un lato, «un'impostazione globale del benessere sul luogo di lavoro» che prende «in considerazione le trasformazioni del mondo del lavoro e l'insorgenza di nuovi rischi, in particolare psico-sociali»²³; dall'altro, «la combinazione di strumenti strategici differenziati (legislazione, dialogo sociale, spinta al progresso e individuazione delle pratiche migliori, responsabilità sociale delle imprese, incentivi economici)» (p. 3).

Ancora una volta, i due profili sono valorizzati dalla Commissione nella loro stretta interconnessione.

Se il fine è la promozione di «un vero “benessere sul luogo di lavoro”, che sia tanto fisico quanto psicologico e sociale, e che non si misuri semplicemente con l'assenza di infortuni o di malattie professionali»,

²² Per un'analisi della strategia cfr. Lepore (2003), Arrigo (2007).

²³ La dottrina evidenzia come al centro della strategia si ponga «la relazione tra stress e organizzazione lavorativa»: «Si sviluppa così il concetto di salute dell'organizzazione, nel senso che il benessere di quest'ultima, il cui presupposto è la centralità della persona, lungi dal ridursi a un mero obbligo di legge, diventa un'esigenza primaria dell'impresa, strettamente correlata con la strategia aziendale» (Pasquarella 2012, pp. 8-9).

diventa centrale «accompagnare» le trasformazioni del lavoro e le nuove esigenze che ad esse conseguono.

A livello strategico ciò comporta come diretta conseguenza la necessità di «combinare» gli strumenti.

La direttiva 89/391/Cee «rappresenta la chiave di volta in quanto afferma la priorità della prevenzione» e il quadro normativo trova un nuovo riferimento nell'art. 31 della Carta dei diritti fondamentali (per quanto, all'epoca, ancora priva di vincolatività giuridica). Se, tuttavia, «rimane [...] essenziale l'impostazione normativa, che si tratti dell'adattamento permanente delle norme esistenti oppure della definizione di nuove norme», «in un mondo del lavoro in trasformazione [...] è altrettanto importante promuovere le spinte al progresso, sia che si tratti della verifica delle prestazioni, basata su dati e indicatori trasparenti e affidabili», sia che si tratti «dell'azione delle parti sociali interprofessionali e settoriali» oppure «di iniziative volontarie delle imprese» (pp. 4-5).

Le trasformazioni a cui fa riferimento la strategia sono articolate su tre versanti: trasformazioni nella società, date dalla «più ampia partecipazione delle donne al mondo del lavoro» e dall'«invecchiamento della popolazione attiva» (pp. 6-7)²⁴; trasformazioni nelle forme di occupazione, con «espansione dei rapporti di lavoro temporanei», del lavoro a tempo parziale e degli orari atipici (lavoro a turni o notturno) e con «sviluppo di modalità di organizzazione più flessibili» (pp. 7-8); trasformazioni nei rischi, quale diretta conseguenza dei «cambiamenti nell'organizzazione del lavoro, in particolare le modalità più flessibili di organizzazione dell'orario di lavoro e una gestione delle risorse umane più individuale e maggiormente orientata al risultato», rischi individuati ne «lo stress, la depressione o l'ansia, nonché la violenza sul luogo di lavoro, le molestie e l'intimidazione» (p. 8). «Tali patologie – spiega la Commissione – presentano una frequenza due volte più elevata nell'istruzione e nei servizi della sanità e dell'azione sociale ed esse appaiono non tanto legate all'esposizione ad un rischio specifico, quanto ad un insieme di fattori quali l'organizzazione dei compiti, le modalità degli orari di lavoro, i rapporti gerarchici, la fatica dovuta ai trasporti, ma anche al grado di accettazione della diversità etnica e culturale nell'impresa. Tali patologie devono essere valutate in un contesto globale che l'Oil definisce come “benessere sul luogo di lavoro”» (p. 8).

La strategia si compone di una varietà di strumenti differenziati, volti, ora, a garantire una migliore applicazione della normativa esistente

²⁴ Sul punto si rinvia al contributo di Bonardi in questo volume.

e un adattamento del quadro giuridico e istituzionale, ora, nella prospettiva dell'«oltre l'obbligo», a «incoraggiare i soggetti ad avanzare maggiormente e coinvolgere le parti interessate [...] in particolare nelle nuove aree di intervento che difficilmente si prestano a un approccio normativo» (p. 14).

Al fine di garantire «un'efficace applicazione del diritto comunitario, così come la sensibilizzazione dei soggetti interessati a tutti i livelli», la Commissione si propone di elaborare, «in concertazione con il comitato consultivo e le parti sociali, delle guide di applicazione delle direttive che prendano in considerazione la diversità dei settori d'attività e delle imprese». «Nel quadro delle competenze che le sono conferite dal Trattato la Commissione vigilerà in modo rigoroso sul recepimento delle direttive e sulla corretta applicazione della normativa» (p. 11)²⁵.

Come anticipato, la Commissione propone altresì di «Adattare il quadro giuridico e istituzionale» prendendo in considerazione i nuovi rischi anche nel quadro normativo: «Lo sviluppo dei problemi e delle malattie psico-sociali solleva nuove sfide per la salute e la sicurezza sul lavoro e compromette il miglioramento del benessere sul luogo di lavoro. Le varie forme sotto cui si presentano le molestie psicologiche e la violenza sul lavoro rappresentano oggi un problema particolare che giustifica un'iniziativa legislativa. Tale iniziativa beneficerà dell'*acquis* rappresentato dalle direttive adottate di recente e fondate sull'articolo 13 del Trattato, che definiscono le molestie e prevedono possibilità di ricorso».

Accanto ad un intervento riconducibile all'utilizzo di tecniche regolative *hard*, sia esso orientato ad un miglioramento dell'applicazione della legislazione ovvero ad un adattamento della stessa, si affianca la sperimentazione del *soft law*.

La prospettiva dell'«oltre l'obbligo» viene, innanzitutto, integrata con l'utilizzo del *benchmarking* nell'individuazione delle pratiche migliori, al fine, tra gli altri, di «consentire di meglio circoscrivere i fenomeni emergenti», quali, ad esempio, «i problemi e le malattie legate allo stress». La

²⁵ A tal riguardo, la Commissione rileva la necessità di definire «principi comuni di ispezione del lavoro nel settore della salute e della sicurezza sul lavoro e la messa a punto di metodi di valutazione dei sistemi nazionali d'ispezione rispetto a tali principi». La nuova strategia, infatti, «incentrata sulla qualità e sul benessere sul luogo di lavoro, presuppone una riflessione circa le strutture più adatte a tale impostazione globale». I servizi di prevenzione, in particolare, «dovranno essere veramente pluridisciplinari, anche per quanto riguarda i rischi di natura sociale e psicologica, e dovranno integrare la dimensione di genere», mentre «l'ispezione sul lavoro deve essere in grado di valutare l'insieme dei rischi, in particolare nei settori ove questi sono più complessi e possono combinarsi (ad esempio negli ospedali)». È interessante che la Commissione individui altresì la necessità di addivenire ad una uniformità dei servizi di ispezione per tutelare la dimensione transnazionale (p. 12).

Commissione propone, a riguardo, «d'inserire tale problematica negli orientamenti per l'occupazione 2003» (par. 3.3.2). Ulteriore riferimento corre alla *Csr*, la «responsabilità sociale dell'impresa», all'epoca posta al centro del dibattito comunitario con il Libro verde del 2001 e la successiva Comunicazione della Commissione del 2002: «la salute sul luogo di lavoro rappresenta uno dei settori privilegiati delle “buone pratiche” volontarie delle imprese che desiderano andare oltre le norme e le disposizioni esistenti» (par. 3.3.2, n. 3)²⁶.

Lo strumento chiave viene, tuttavia, individuato negli accordi volontari conclusi dalle parti sociali: «Le varie istanze del dialogo sociale potranno occuparsi in modo utile di tali nuovi rischi, in particolare dello stress, il cui aspetto multiforme, proprio per le numerose patologie che possono essergli attribuite, giustifica pienamente un'iniziativa di questo genere che coinvolge le parti sociali». «La Commissione avvierà nel 2002 una consultazione delle parti sociali circa lo stress e le sue conseguenze sulla salute e la sicurezza sul lavoro, in ottemperanza alla procedura di cui all'articolo 138 del Trattato» (par. 3.3.2, n. 2)²⁷.

Le parti sociali individuano l'obiettivo di negoziare un accordo volontario sul tema dello stress al lavoro nel primo programma di lavoro pluriennale 2003-2005, presentato il 28 novembre 2002. Due settimane più tardi, la Commissione avvia la prima fase di consultazione, ciò venendo valutato, peraltro, dalle parti sociali, in particolare dal fronte imprenditoriale, come un'indebita ingerenza istituzionale (Welz 2008).

²⁶ Ulteriore strumento viene infine individuato negli incentivi economici (par. 4).

²⁷ In sede di commento, alcuni autori si sono dimostrati particolarmente scettici con riguardo al ricorso alla strumentazione *soft*, anche se declinata nel contesto del dialogo sociale (Smismans 2003). Altri hanno invece evidenziato come l'utilizzo delle tecniche *soft*, specie per il controllo sull'applicazione effettiva delle direttive, compri «la volontà di non recedere» nello standard di tutela normativo raggiunto, in un momento storico in cui «le difficoltà relative al processo decisionale in cui si dibatte l'Europa e l'allargamento potrebbero rendere impraticabile l'innalzamento del livello di sicurezza mediante direttive» (Bonardi 2004, p. 444). Ulteriori perplessità sono state sollevate dalla prospettiva della Commissione che «considera una politica sociale ambiziosa come un fattore nell'equazione della competitività», quasi a ripercorrere una mai sopita logica funzionalista (Smismans 2003, p. 60). A risposta, si è d'altra parte notato che «l'intervento comunitario di sicurezza sul lavoro [ha costituito] una delle prime iniziative di promozione del miglioramento delle condizioni di lavoro» e anche se tale intervento è originariamente nato «anche dalle esigenze di regolazione della concorrenza», ciò «non può portare a sottovalutare i risultati positivi della politica europea in materia» (Bonardi 2004, pp. 443-444).

3.2. *L'accordo europeo sullo stress lavoro correlato*

Per comprendere a pieno il contenuto e la portata normativa dell'accordo europeo sullo stress lavoro correlato è necessario tenere in debita considerazione quello che è stato il confronto e il successivo compromesso tra le diverse posizioni espresse dalle parti sociali in sede negoziale²⁸.

Centrale è stato innanzitutto il divario tra la prospettiva del fronte sindacale volta a ricondurre la regolamentazione del fenomeno alla sua dimensione collettivo-organizzativa e l'interesse del fronte datoriale a mantenere, invece, la rilevanza del fenomeno relegata sul versante puramente individuale e soggettivo ed ad evitare ogni esplicito collegamento con la direttiva 89/391/Cee.

A sciogliere l'impasse decisionale creatosi a fronte di tali inconciliabili posizioni è stata l'adozione di una definizione di stress volutamente generica, elusiva sotto il profilo scientifico, non collegata, in sé, al contesto lavorativo, oltre che, come si può notare, fortemente incentrata sull'individuo: «lo stress è 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». La conseguenza del menzionato compromesso, sotto il profilo giuridico, è una definizione di stress lavoro correlato di natura primariamente descrittiva, più che prescrittiva: «leggendo l'Accordo europeo, il desiderio di certezza prescrittiva rimane quindi insoddisfatto» (Calafà 2009, p. 190).

Se la definizione di stress è calibrata a favore di una prospettiva soggettiva-individuale, la dimensione collettiva ed organizzativa viene d'altra parte specificamente valorizzata nel paragrafo relativo all'identificazione dei problemi di stress da lavoro, dove all'interno di una lista, si badi, non esaustiva di potenziali indicatori, sono inseriti l'organizzazione e i processi di lavoro nonché l'utilizzo di contratti di lavoro non standard (in inglese *employment prospects*)²⁹. Il compromesso con la diversa prospettiva del fronte datoriale torna in evidenza laddove a rilievi di carattere collettivo, quali «un alto grado di assenteismo e di ricambio del perso-

²⁸ Cfr. sul punto Etuc, *Framework agreement on work-related stress. An Etuc Interpretation Guide*, in http://www.etuc.org/IMG/pdf/Brochure_stress_EN-3.pdf.

²⁹ Il collegamento tra il c.d. «rischio precarietà» e lo stress è evidenziato con forza anche dal Parlamento europeo nella Risoluzione del 2011, al considerando N e al paragrafo 16, dove chiarisce come «la precarizzazione del lavoro ha un reale impatto sul fattore stress».

nale», sono affiancati indicatori di matrice individuale quali le «lamentele dei lavoratori».

L'obiettivo dell'Etuc di rendere l'accordo uno strumento complementare al quadro normativo *hard* su salute e sicurezza è stato, invece, raggiunto laddove si chiarisce che «Secondo la direttiva 89/391, tutti gli imprenditori hanno l'obbligo legale di proteggere la salute e la sicurezza occupazionale dei lavoratori. Questo obbligo si applica anche ai problemi di stress da lavoro quando essi rappresentino un rischio per la salute e la sicurezza». In tale contesto, il «generale processo di valutazione dei rischi» viene individuato come uno degli strumenti, se non il primo, per la gestione dei problemi di stress da lavoro.

Altro elemento di specifico interesse per il percorso d'analisi che ci occupa è l'esclusione dall'ambito di competenza dell'accordo della violenza sul lavoro, delle molestie e dello stress post-traumatico.

Nonostante tali fenomeni vengano espressamente riconosciuti, nell'accordo del 2004, quali «potenziali elementi di stress legati al lavoro», le parti ne rinviavano la trattazione a diversa sede, preannunciando l'intenzione di «esplorare la possibilità di negoziare uno speciale accordo su tali temi» sempre nell'ambito del programma di lavoro 2003-2005. Una scelta politica condizionata probabilmente dall'ombra dei fallimenti dei pregressi negoziati sul tema delle molestie sessuali, a suo tempo avviati su prima consultazione della Commissione il 7 luglio 1996, proseguite con una seconda consultazione datata 19 marzo 1997 in cui la Commissione invitava le parti sociali a sottoscrivere un accordo europeo seguendo la procedura prevista nell'Aps, arenatesi infine a causa delle resistenze del fronte imprenditoriale che non condivideva i dati presentati a supporto dalla Commissione e considerava ostative le differenze culturali nazionali sul tema (Welz 2008, p. 428).

Giusta la menzionata esclusione di competenza, l'accordo non approfondisce, pertanto, nella descrizione dei potenziali fattori di stress lavoro correlato, la categoria dei «conflitti interpersonali», che viene ridotta a meri «fattori soggetti (pressioni emotive e sociali, sensazione di inadeguatezza, percezione di mancanza di sostegno, etc.)».

Si registra così un sensibile slittamento tra la base teorica dell'accordo – la stessa utilizzata dalla Commissione nella guida del 1999 e dall'Osha nei report elaborati dal 2000 in poi³⁰ – esplicitata laddove molestie e violenza sul lavoro sono espressamente qualificate come «poten-

³⁰ *Ex multis*, Osha, *Research on Work-related stress*, report scritto da T. Cox, A. Griffiths, E. Rial-González, Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2000, in osha.europa.eu.

ziali elementi di stress legati al lavoro», e l'oggetto della disciplina, delimitato da un perimetro più ristretto.

Il rapporto biunivoco tra stress lavoro correlato e violenza sul lavoro (da interpretarsi, come si spiegherà in seguito, in senso ampio, comprensiva anche del *mobbing*), il primo quale potenziale con-causa della seconda e viceversa, è confermato tuttavia nel successivo accordo del 2007 (v. *infra*)³¹. In tale sede, si precisa, infatti, che «L'ambiente di lavoro può influire sull'esposizione delle persone alle molestie e alla violenza» (par. 3): l'ambiente di lavoro, come si evince dal commentario dell'Etuc, è ivi inteso «in senso lato in modo da inglobare l'organizzazione del lavoro e il contenuto del lavoro»³². Si noti come anche il Parlamento europeo, con riferimento alla strategia 2007-2012, in una Risoluzione del 2011 abbia evidenziato come lo stress sia «spesso causato da molestie psicologiche» (par. 93)³³ e ancor prima, in una proposta di Risoluzione del 2007, la Commissione per l'occupazione e gli affari sociali del Pe abbia espressamente individuato nel c.d. «rischio precarietà» un fattore amplificante il rischio di violenza e di molestie. Posto che «vari studi hanno dimostrato che i lavoratori temporanei e interinali sono le principali vittime di molestie e violenza sul luogo di lavoro», ivi si chiedeva pertanto che gli accordi sottoscritti o da sottoscrivere tra le parti sociali a livello sia intercategoriale sia settoriale tenessero «particolarmente conto di questi gruppi» (par. 52)³⁴.

L'accordo europeo del 2004 ha avuto una specifica traduzione a livello settoriale all'interno di una molteplicità di strumenti *soft* c.d. «di seconda generazione», di diversa tipologia e portata³⁵. Si fa riferimento, in ordine cronologico, alla Dichiarazione congiunta nel settore dell'elettricità (8 ottobre 2004), alla Raccomandazione comune nel settore delle costruzioni (10 gennaio 2006), alla Dichiarazione congiunta nel settore della sicurezza privata (9 giugno 2008).

Particolarmente interessanti, da ultime, sempre a livello settoriale, le linee guida «*Good Work Good Health*: migliorare il benessere mentale

³¹ Come spiega la dottrina, «lo stress, infatti, può essere conseguenza del *mobbing* e, insieme, elemento che lo scatena» (Gottardi 2008, p. 24).

³² Etuc, *Autonomous Framework Agreement on Harassment and Violence at Work. An Etuc Interpretation Guide*, http://www.etuc.org/IMG/pdf_pdf_CES-Harcelement-Uk-2.pdf, p. 11.

³³ Risoluzione del Parlamento europeo del 15 dicembre 2011 sull'analisi interlocutoria della strategia comunitaria 2007-2012 per la salute e la sicurezza sul luogo di lavoro (2011/2147 (Ini)).

³⁴ Parlamento europeo, Commissione per l'occupazione e gli affari sociali, *Relazione sulla strategia comunitaria 2007-2012 per la salute e la sicurezza sul luogo di lavoro* (2007/2146 (Ini)), 20 dicembre 2007.

³⁵ Per una disamina della strumentazione del dialogo sociale c.d. «di seconda generazione» si rinvia a Calafà (2006), Peruzzi (2011b).

dei lavoratori all'interno del settore delle telecomunicazioni» adottate nel febbraio 2011.

3.3. *L'accordo europeo su molestie e violenza sul lavoro*

Individuato come obiettivo dalle parti sociali sin dal programma di lavoro 2003-2005, annunciato dalla Commissione nella Comunicazione sulla strategia 2007-2012, sottoscritto infine il 26 aprile 2007, l'accordo europeo su molestie e violenza sul lavoro è il primo ad essere qualificato dalle parti sociali, su esplicita istanza dell'Etuc, come accordo «autonomo» e non più «volontario» (in conformità, peraltro, con la classificazione già utilizzata dalla Commissione nella Comunicazione «Partenariato per il cambiamento in un'Europa allargata – Rafforzare il contributo del dialogo sociale europeo» Com (2004) 557 def.)³⁶.

Ancora una volta il testo normativo registra i diversi compromessi raggiunti al tavolo negoziale, compromessi che richiamano, peraltro, alcune delle questioni che avevano già contraddistinto la stipula dell'accordo sullo stress lavoro correlato³⁷.

La resistenza del fronte datoriale ad un'esplicita attribuzione del tema all'ambito della salute e sicurezza sul lavoro spiega, innanzitutto, la mera citazione in nota della direttiva quadro 89/391, ivi indicata a solo titolo esemplificativo tra le fonti che nella legislazione dell'Ue «stabiliscono l'obbligo da parte dei datori di lavoro di proteggere i dipendenti contro le molestie e la violenza nei luoghi di lavoro».

Aperto era il divario tra le parti anche con riguardo all'ambito di applicazione dell'accordo: l'Unice, superata l'iniziale resistenza ad includere anche la violenza nell'oggetto della disciplina, aveva successivamente richiesto che la rilevanza del fenomeno fosse ristretta alla sola declinazione orizzontale, con esclusione quindi della violenza perpetrata verticalmente dal datore di lavoro, e con esclusione altresì della violenza perpetrata da terzi esterni all'impresa. La linea di compromesso ha portato ad includere anche la violenza «tra superiori e subordinati o da parte di terzi, come ad esempio da clienti, utenti, pazienti, alunni etc.», ma con la specificazione che gli «attacchi criminali... richiedono l'intervento delle autorità pubbliche», ciò a significare che la responsabilità dell'aumento di violenza in

³⁶ Per un'analisi del concetto di autonomia nel dialogo sociale europeo si consenta il rinvio a Peruzzi (2011b).

³⁷ Cfr. Etuc, *Autonomous Framework Agreement on Harassment and Violence at Work*, cit.

seno alla società non può ricadere sui datori di lavoro. La precisazione «ci sono alcuni gruppi e settori più a rischio» rinvia – nell'intenzione delle parti – all'intervento del dialogo sociale settoriale, che, di fatto, si è realizzato con l'adozione di vari provvedimenti *soft* c.d. «di seconda generazione», quali la Dichiarazione congiunta nel settore dell'elettricità (settembre 2007) e nel settore del gas (15 novembre 2007), il *tool-kit* di prevenzione dalla violenza di terzi nel settore del commercio (21 ottobre 2009) nonché le linee-guida multisettoriali sulla violenza da parte di terzi (30 settembre 2010), quest'ultime peraltro espressamente richieste anche dalla Commissione occupazione del Parlamento europeo nella proposta di Risoluzione del 2007, con invito alla Commissione, in caso di fallimento delle trattative, di presentare proposte in tema (par. 52).

Sempre per quanto attiene all'ambito di applicazione dell'accordo, è d'interesse rilevare come lo stesso non menzioni espressamente il *mobbing*. La guida interpretativa pubblicata dall'Etuc, tuttavia, basata sulla griglia tassonomica utilizzata dalla delegazione sindacale in sede di negoziazione, include il *mobbing* tra le forme di "violenza psicologica"³⁸. E diventa in tal senso più chiaro il riferimento a tale fenomeno laddove l'accordo precisa, in sede di introduzione, come le forme di violenza possono costituire "comportamenti più sistematici", "avvenire tra colleghi, tra superiori e subordinati", "andare da manifestazioni lievi di mancanza di rispetto ad altri atti più gravi". A ciò aggiungendosi la necessità che tali condotte siano esercitate "allo scopo e con l'effetto di ferire", primariamente, la dignità della persona interessata, con conseguente lesione della sua salute.

Ulteriore passaggio di specifico rilievo è quello che attiene all'individuazione delle misure di prevenzione, in particolare l'adozione di «una dichiarazione nella quale si affermi in modo chiaro che le molestie e la violenza non saranno tollerate» e si identifichino le «procedure da seguire se si verificheranno dei casi, procedure tra cui una fase informale in cui una persona che goda della fiducia sia dei lavoratori sia della direzione sia a disposizione per fornire consigli e assistenza». A tal riguardo, nonostante l'iniziale resistenza dei datori di lavoro all'introduzione di procedure informali e soprattutto alla partecipazione dei lavoratori e dei loro rappresentanti alla nomina del consigliere di fiducia, l'accordo ha infine previsto che «i datori di lavoro, previa consultazione dei lavoratori e/o dei loro rappresentanti, stabiliranno, riesamineranno e con-

³⁸ Etuc, *Autonomous Framework Agreement on Harassment and Violence at Work*, cit., p. 64.

trolleranno queste procedure in modo da garantire che siano efficaci sia nel prevenire i problemi sia nell'affrontare le questioni non appena si presentino»³⁹.

4. *I rischi psico-sociali nell'integrazione tra fonti «hard» e «soft» del diritto dell'Unione europea. Conclusioni*

Il quadro normativo a tutela della salute e sicurezza dei lavoratori predisposto a livello di Unione europea prevede un articolato sistema di fonti, di diverso rango, natura e portata giuridica, in tema di rischi psico-sociali sul lavoro.

L'attenzione delle istituzioni comunitarie al tema è comprovata dai numerosi riferimenti nei documenti programmatici sin dal 1978 ed è la stessa direttiva-madre 89/391/Cee a fornire, per quanto non espressamente ma in via interpretativa, una solida base *hard* di tutela.

La prospettiva ermeneutica che identifica nelle ampie formulazioni della direttiva anche la dimensione dei rischi psico-sociali è confermata sia dal percorso di elaborazione che ha portato all'adozione del testo definitivo in seno al Consiglio sia dalle nozioni di «ambiente di lavoro» e di «salute» avallate dalla Corte di giustizia nella sentenza *Regno Unito c. Consiglio* sia dall'ampia interpretazione della direttiva più volte ribadita dalla Commissione.

La questione che pare sottesa all'evoluzione del sistema Ue delle fonti in tema di rischi psico-sociali non sembra del resto riguardare l'esistenza o meno in una matrice di tutela a livello di *hard law* quanto piuttosto il margine di attuazione concreta della stessa, la sua effettività.

Tale carenza viene registrata con forza nel report della Commissione del 2004 sull'attuazione pratica delle direttive in tema di sicurezza sul lavoro, che denuncia la mancanza di considerazione dei rischi psico-sociali all'interno della valutazione dei rischi da parte delle discipline interne di implementazione della direttiva quadro⁴⁰.

Come spiega la Commissione in tale sede, «Una delle più importanti innovazioni introdotte dalla legislazione comunitaria in materia di salute

³⁹ Per un'analisi della figura del consigliere di fiducia e della sua evoluzione nel contesto anche comunitario si rinvia a Calafà (2009).

⁴⁰ Report pubblicato il 5 febbraio 2004 dalla Commissione con riferimento all'attuazione pratica delle disposizioni delle direttive 89/391 (direttiva quadro), 89/654 (luoghi di lavoro), 89/655 (attrezzature di lavoro), 89/656 (attrezzature di protezione individuale), 90/269 (movimentazione manuale di carichi) e 90/270 (attrezzature munite di videotermiale). Com (2004) 62 def. Sul punto cfr. Bonardi (2004).

e sicurezza sul lavoro è stata la valutazione dei rischi e la documentazione dei risultati, da utilizzarsi come base per l'istituzione di un programma di misure tecniche e/o organizzative di carattere preventivo. [...] gli aspetti da migliorare per quanto riguarda l'attuazione pratica delle disposizioni in materia di valutazione dei rischi sono i seguenti:

- le procedure sono superficiali e schematiche e riguardano essenzialmente i rischi evidenti. Gli effetti a lungo termine (ad esempio, i fattori mentali) così come i rischi non facilmente osservabili, come ad esempio quelli causati dalle sostanze chimiche, vengono trascurati;
- i fattori di rischio psico-sociale e quelli legati all'organizzazione del lavoro non vengono praticamente presi in considerazione» (p. 16).

La Commissione sottolinea, in particolare, come «gli aspetti organizzativi che comportano rischi psico-sociali siano ampiamente presenti nel settore pubblico» e ciò nondimeno «I reclami presentati alla Commissione dai dipendenti del settore pubblico confermano la scarsa qualità delle condizioni di lavoro associate a tali rischi e lo scarso livello di applicazione delle norme» (p. 28).

In definitiva, «le affermazioni della popolazione indicano che vi è ancora molto da fare in materia di controllo e organizzazione del lavoro per prevenire ritmi stressanti, lavoro ripetitivo e rischi psico-sociali, suggerendo che alcuni dei principi generali di prevenzione previsti nella direttiva quadro 89/391 e nelle sue prime cinque direttive particolari non siano stati applicati correttamente» (p. 31).

I rilievi registrati dal report sull'implementazione delle direttive con specifico riferimento ai rischi psico-sociali spiegano sia la rafforzata attenzione al tema che si rinnova all'interno delle strategie comunitarie 2002-2006 e 2007-2012 sia la necessità di interventi regolativi ulteriori rispetto alla guida operativa adottata dalla Commissione nel 1999, interventi che – pur restando nell'ambito del *soft law* – hanno trovato le proprie fonti nell'ambito del c.d. dialogo sociale di seconda generazione, prima con gli accordi quadro autonomi di livello intercategoriale rispettivamente del 2004 e del 2007, quindi con le dichiarazioni congiunte, le linee guida e le raccomandazioni elaborate a livello settoriale e/o multisettoriale.

Il risultato di siffatto intreccio lascia tuttavia ancora spazio a margini di perplessità.

È ancora una volta la Commissione, nel report di valutazione sull'implementazione dell'accordo sullo stress lavoro correlato pubblicato a febbraio 2011, a denunciare l'insufficienza dello standard di tutela, nonostante l'aumentata consapevolezza sul tema specie con riguardo alla declinazione del fenomeno quale «problema strutturale collegato all'organizzazione del lavoro» e nonostante i diversi modelli di attuazione registrati

negli Stati membri (p. 2)⁴¹. Come rileva la Commissione, «l'accordo non è stato implementato in tutti gli Stati membri e dove le parti sociali hanno scelto accordi non vincolanti, non tutti i lavoratori risultano coperti dalla tutela». «In dodici Stati membri le parti sociali non sembrano aver utilizzato tutto il potenziale dell'accordo per migliorare la consapevolezza e la comprensione dello stress lavoro correlato e delle soluzioni proposte», «in molti Stati membri non tutti i profili disciplinati dall'accordo sono stati inclusi nelle misure di implementazione nazionale» (p. 3).

In definitiva, «questo significa che ci sono persistenti discrepanze nei livelli di tutela previsti negli Stati membri e che non è possibile affermare che sia stato stabilito un minimo livello di tutela nell'ambito dell'Unione europea. È preoccupante, infine, che le parti sociali in Bulgaria, Estonia, Grecia, Italia, Lituania e Malta non abbiano relazionato sull'implementazione dell'accordo». «C'è quindi spazio per un miglioramento, sia a livello nazionale sia comunitario» ed «è pertanto compito di tutti gli *stakeholder* considerare ulteriori iniziative per assicurare il raggiungimento dell'obiettivo» (p. 3)⁴².

L'insufficienza dello standard di tutela è denunciata anche dal Parlamento europeo nella Risoluzione del 2011. Il Pe «si rammarica del fatto che nel 2009 molti Stati membri non hanno focalizzato le loro strategie nazionali sulle tre priorità della strategia dell'Ue», prima fra tutte «lo stress e il logoramento sul lavoro» (par. 3), e «deplora l'attuazione diseguale, attraverso l'Ue, dell'accordo quadro sullo stress sul lavoro», esortando «la Commissione ad adoperarsi con ogni mezzo per garantire che tale accordo venga applicato in ogni Stato membro» (par. 16). Individua come «principali ostacoli alla presa di coscienza dei rischi psico-sociali sul lavoro», da un lato «la sensibilità percepita della questione» e «la mancanza di consapevolezza», dall'altro, «la scarsità delle risorse e la carenza di competenze» (par. 68). Ancor più significativamente il Pe «deplora l'assenza a livello europeo di una definizione comune e unica del fenomeno delle vessazioni morali (*mobbing*)», invitando la Commissione

⁴¹ Commission staff working paper, *Report on the implementation of the European social partners' Framework Agreement on Work-related Stress*, Brussels, 24.2.2011 Sec (2011) 241 final. Essendo l'accordo sullo stress lavoro correlato, come del resto anche gli accordi su telelavoro e violenza sul lavoro, un accordo autonomo c.d. «indotto» da una precedente consultazione della Commissione, esso rientra nell'ambito di applicazione della Comunicazione Com (2004) 557 def., che prevede, per questa tipologia di accordi, uno specifico intervento di verifica istituzionale.

⁴² Tale invito sembra essere accolto dalle parti sociali nel recente programma di lavoro 2012-2014, adottato il 7 marzo 2012, dove si prevede un (seppur generale e generico) intervento per il miglioramento dell'impatto e dell'implementazione dei diversi prodotti del dialogo sociale.

e gli Stati membri «a predisporre strategie nazionali di lotta alla violenza sul luogo di lavoro che siano efficaci e fondate su una definizione di *mobbing* comune ai ventisette Stati membri» (par. 92).

Solleva tuttavia non poche perplessità il fatto che il Pe proponga, quale principale misura per ridurre «l'intensità dello stress sul lavoro», l'introduzione di specifici corsi di formazione sulla gestione dello stress, soprattutto indirizzati ai giovani, «che contemplino le competenze sociali, incluse la comunicazione interpersonale e la capacità di far fronte a situazioni di conflitto» nonché «campagne di sensibilizzazione negli istituti d'istruzione e sul posto di lavoro». Tale proposta, infatti, sposta evidentemente l'ago della bilancia, nella regolamentazione dello stress, sulla dimensione individuale e soggettiva del fenomeno.

Senza contare che la medesima prospettiva parrebbe favorita dal modo con cui la Commissione, nella strategia 2007-2012, assorbe la prevenzione dei rischi psico-sociali sul lavoro all'interno dell'obiettivo «promozione della salute mentale sul luogo di lavoro», spiegando peraltro che sulla base dei dati Oms, «entro il 2020, la depressione diventerà la causa principale d'inabilità al lavoro» (par. 7.2).

Le tensioni e discrepanze tra dimensione collettiva e dimensione soggettivo-individuale registrate ai tavoli negoziali degli accordi europei su stress lavoro correlato e violenza sul lavoro sembrerebbero, quindi, in tale contesto, tutt'altro che risolte.

Sospese, in particolare, risultano tre questioni che nella ricostruzione del quadro normativo si palesano cruciali per il suo stesso sviluppo nel prossimo futuro.

La concettualizzazione dei rischi psico-sociali, innanzitutto, volutamente elusa dalle parti sociali all'interno degli accordi quadro, che nel compromesso ne frammentano la disciplina e tracciano definizioni evasive; il legame (mancante) con il diritto antidiscriminatorio, meramente accennato in nota nell'accordo del 2007 laddove, a richiamo della legislazione comunitaria in materia, accanto alla direttiva quadro 89/391 indica le direttive 2000/43/Ce, 2000/78/Ce, 2002/73/Ce; l'impatto, infine, del *soft law* sull'effettività del processo di armonizzazione e, in particolare, i margini e le dinamiche di intervento della *Csr*, pur rilanciata dalla Commissione con la nuova strategia 2011-2014⁴³.

Poche risposte all'orizzonte. La Commissione ha, infatti, rinviato a data da destinarsi l'adozione della nuova Strategia europea su salute e sicurezza 2013-2020.

⁴³ Commissione europea, *A renewed EU strategy 2011-14 for Corporate Social Responsibility*, Brussels, 25.10.2011 Com (2011) 681 final.

Riferimenti bibliografici

- Ambiente e sicurezza del lavoro* (2007), a cura di M. Rusciano e G. Natullo, Torino: Utet.
- Ambiente, salute e sicurezza* (1997), a cura di L. Montuschi, Torino: Giappichelli.
- Aparicio Tovar J. (1996), *Sicurezza sul lavoro*, in *Dizionario del diritto del lavoro comunitario*, p. 567.
- Arrigo G. (2007), *La tutela della sicurezza e della salute dei lavoratori nell'ordinamento comunitario*, in *Ambiente e sicurezza del lavoro*, p. 5.
- Barnard C. (1997), *The Judgment of the Ecj in United Kingdom v. Council. The Working Time Directive*, in Cels Occasional Paper, n. 2, p. 1.
- Barnard C. (2000), *Ec Employment Law*, Oxford: Oxford University Press.
- Biagi M. (1992), *L'ambiente di lavoro e la politica sociale comunitaria: il caso italiano*, in LD, p. 237.
- Bonardi O. (2004), *La sicurezza del lavoro nella Comunità europea, nella Costituzione e nella legge di semplificazione n. 229/03*, in RGL, p. 437.
- Bonardi O. (2008), *La Corte di giustizia e l'obbligo di sicurezza del datore di lavoro: il criterio del reasonably practicable è assolto per insufficienza di prove*, in RIDL, II, p. 12.
- Calafà L. (2009), *Nuovi rischi e nuovi strumenti di prevenzione nelle Pubbliche Amministrazioni*, in *Il lavoro negli enti locali: verso la riforma Brunetta*, p. 185.
- Caruso B. (1997), *L'Europa, il diritto alla salute e l'ambiente di lavoro*, in *Ambiente, salute e sicurezza*, p. 1.
- Caruso B. (2010), *I diritti sociali fondamentali dopo il Trattato di Lisbona (tanto tuonò che piovve)*, Wp Csdle "Massimo D'Antona". Int, 81/2010 (www.lex.unicit.it/eurolabor/ricerca/wp/wp_int.htm).
- Come cambia l'ambiente di lavoro: regole, rischi, tecnologie* (2007), a cura di F. Malzani, L. Guaglianone, Milano: Giuffrè.
- Dashwood A. (1997), *The Working Time Judgment in a Wider Perspective*, in Cels Occasional Paper, n. 2, p. 23.
- De Cristofaro (1988), *La salute del lavoratore nella normativa internazionale e comunitaria*, in RI, 15, p. 326.
- Del Punta R. (1999), *Tutela della sicurezza sul lavoro e questione ambientale*, in DRI, p. 151.
- Dizionario del diritto del lavoro comunitario* (1996), a cura di A. Baylos Grau, B. Caruso, M. D'Antona, S. Sciarra, Bologna: Monduzzi.
- Fitzpatrick B. (1997), *Straining the Definition of Health and Safety?*, in ILJ, p. 115.
- Gottardi D. (2008), *Lo stress lavoro-correlato: il recepimento dell'Accordo quadro europeo*, in GL, n. 26, p. 20.
- Gottardi D. (2010), *Tutela del lavoro e concorrenza tra imprese nell'ordinamento dell'Unione europea*, Giornate di studio Aidlass, Parma 4-5 giugno 2010, in www.aidlass.org e in DLRI, 128, p. 509.
- Il lavoro negli enti locali: verso la riforma Brunetta* (2009), a cura di G. Zilio Grandi, Torino: Giappichelli.
- Kenner J. (2003), *Eu Employment Law. From Rome to Amsterdam and beyond*, Oxford and Portland, Oregon: Hart Publishing.

- Lambertucci P. (2010), *Sicurezza sul lavoro e rischi psico-sociali. Profili giuridici*, in DLM, 2010, p. 347.
- Lepore M. (2003), *Il riassetto normativo in materia di sicurezza del lavoro (disegno di legge n. 776 – legge di semplificazione 2001) e la strategia comunitaria 2002-2006*, in ADL, p. 181.
- Maresca A. (1997), *Ambiente di lavoro e protezione comunitaria*, Milano: Giuffrè.
- Montuschi (1986), *Diritto alla salute e organizzazione del lavoro*, Milano: Franco Angeli.
- Neal A.C. (1998), *Regulating Health and Safety at Work: Developing European Union Policy for the Millennium*, in IJCLLIR, p. 217.
- Pasquarella, Ricci (2008), *La tutela della salute dei lavoratori tra dimensione nazionale ed europea*, in *Rassegna di diritto pubblico europeo*, 2/08, p. 223.
- Pasquarella V. (2012), *La disciplina dello stress lavoro correlato fra fonti europee e nazionali: limiti e criticità*, in *I Working Papers di Olympus*, n. 6/2012, <http://olympus.uniurb.it/images/wpo/wpo6.2012-pasquarella.pdf>.
- Peruzzi M. (2011a), *La valutazione del rischio da stress lavoro-correlato ai sensi dell'art. 28 del d.lgs. 81/2008*, in *Working Papers di Olympus*, n. 2/2011, <http://olympus.uniurb.it/images/wpo/wpo2-2011.peruzzi.pdf>, pp. 1-46.
- Peruzzi M. (2011b), *L'autonomia nel dialogo sociale europeo*, Bologna: Il Mulino.
- Smismans S. (2003), *Towards a New Community Strategy on Health and Safety at Work? Caught in the Institutional Web of Procedures*, in IJCLLIR, p. 55.
- Smuraglia C. (2002), *Sicurezza del lavoro e obblighi comunitari. I ritardi dell'Italia nell'adempimento e le vie per uscirne*, in RIDL, I, p. 183.
- Smuraglia C. (2005), *Quadro normativo ed esperienze attuative in tema di sicurezza e igiene del lavoro: nuove prospettive di coordinamento e di interventi urgenti*, in RGL, suppl. 2, p. 5.
- Tullini P. (2008), *Sicurezza sul lavoro e modello sociale europeo: un'ipotesi di sviluppo*, in AA.VV., *Scritti in onore di Edoardo Ghera*, tomo II, Bari: Cacucci editore, p. 1257 ss.
- Welz C. (2008), *The European Social Dialogue under Articles 138 and 139 of the Ec Treaty*, Alphen aan der Rijn: Kluwer Law International.