



UNIVERSITÀ
di VERONA

Dipartimento
di **SCIENZE GIURIDICHE**

I rischi psicosociali: le policy in ambito europeo

L. Calafà, Università di Verona

Dipartimento di Scienze giuridiche,
via C. Montanari 9
I-37122 Verona
laura.calafa@univr.it

Key Words: Labour Law, Psychological Risks, EU Policy Mix: perspective

Psychological Risk: EU Policy Mix

Summary

The essay envisages the topic of psychological risks (PSRs) not only from a strictly legal perspective but also from a more specifically political one. In this reconstruction, the author highlights how the key question underlying the development of the EU regulative system in the field of PSRs does not concern the actual existence of a solid protection basis at hard law level – 89/391/Eec directive – but rather to the effectiveness of such protection and to the functionality of soft law in ensuring its implementation and detailing its content. The system effects are measured on the transposition at national level of the Agreement of 2007 on harassment and violence in the workplace. As a final result, it revealing several important structural tensions as well as the shortcomings of the Social European project.

I rischi psicosociali: le policy in ambito europeo

Riassunto

L'autrice affronta il tema dei rischi psico-sociali in prospettiva giuridica e in prospettiva di politica del diritto dell'Unione europea. Scontata la solida base di regole esistenti a livello sovranazionale – grazie alla dir. quadro 89/391CEE – il contributo si sofferma sull'effettività del sistema di protezione dai rischi psico-sociali e sulla funzionalità dello stesso. L'impatto di sistema viene enfatizzato dall'analisi della trasposizione italiana dell'Accordo quadro sulle molestie e la violenza nel luogo di lavoro del 2007. Nelle conclusioni vengono tracciate le tensioni strutturali e le carenze dell'intero progetto di Europa sociale a partire dal tema oggetto di analisi.

1. Premessa: questioni di definizione.

Il termine rischio psico-sociale (d'ora in poi rps) presuppone l'abbinamento del termine rischio, danno eventuale più o meno prevedibile, con l'aggettivo psicosociale, più delicato da definire e fors'anche già complesso da descrivere ben prima dell'affermazione di ogni bisogno riconducibile ad una logica prescrittiva, tipica del diritto. Nel termine composito rps si ritrovano legati i rischi professionali con gli aspetti più psicologici della vita sociale dell'impresa, delle persone che vi lavorano, una sorta di neologismo che designa una nuova categoria di rischi legati a fenomeni di trasformazione del lavoro causati dall'intensificazione, dalla precarizzazione, dalle nuove forme di organizzazione del lavoro e dall'introduzione di nuove tecnologie [Lerouge 2009]. A questa precisazione giuridica preliminare ne segue un'ulteriore che spiega una consuetudine importante. La preferenza per l'uso di una locuzione più estesa, di *rischio psicosociale e organizzativo* in cui l'aggiunta del suffisso serve per fissare l'attenzione sui presupposti dei rps, per non dimenticare o sottovalutare il contesto nel quale maturano e che ha un'indubbia rilevanza giuridica, anche attraverso la verifica del portato dell'obbligo di sicurezza del datore di lavoro. Una lettura giuslavoristica consapevole del contesto in cui maturano i rps concorre, in effetti, ad allontanare lo spettro della concezione personalista del disagio al lavoro, un equivoco che aleggia nelle trattazioni di altre discipline e un approccio riduttivo che pare essere proposto anche a livello istituzionale UE.

A partire da questa breve premessa si è scelto di alimentare un dialogo interdisciplinare già fecondo, ma che merita di essere affrontato con consapevolezza delle differenze metodologiche di ricerca, quelle che consentono di evidenziare le potenzialità ulteriori di tale dialogo tra discipline che condividono tutte un obiettivo comune: di riconoscere che la tutela della salute delle persone non consiste solo nell'assenza di malattie, ma nel *completo stato di benessere fisico, sociale e mentale*, come recita il preambolo dell'OMS. Solo con il concorso di una riflessione di stampo prettamente giuridico, ad esempio, si è in grado di riconoscere l'intersezione tra diversi sistemi giuridici di regolazione sia per valore protetto, che per strumenti giuridici utilizzati, quale quello che vede la salute come valore di riferimento (obbligo di sicurezza, valutazione dei rischi) e quello che pone al centro dell'attenzione scientifica il valore della dignità e dell'uguaglianza tra le persone, come il diritto antidiscriminatorio (definizione di molestia, molestia ambientale, discriminazione). In secondo luogo – scontata la riconducibilità dei rps ambito di rilevanza del diritto dell'Unione europea – consente la verifica dei tempi e delle modalità delle trasposizioni nazionali dei

principali atti UE, una migliore comprensione del concreto trattamento offerto dalle singole realtà nazionali ai rps nella luce anche di una verifica di effettività delle regole di uniformizzazione scritte, in particolare (ma non solo) nella dir. 89/391.

L'obiettivo della presente relazione è di tracciare le prospettive della *policy* UE [escludendo la prospettiva di studio comparata con un confronto tra i diversi paesi, non solo europei: Balandi, Calafà 2012] scontato che il livello di tutela a livello nazionale (il livello domestico) varia a partire dai diversi equilibri proposti a livello sovranazionale tra fonti eteronome e autonome che rappresentano il principale oggetto di queste riflessioni sotto la locuzione *policy mix*.

2. Unione europea e “politiche” in materia di salute e sicurezza dopo la *Brexit*

Proprio a partire dai rps, un autore francese ha scritto che la “costruzione comunitaria in materia di salute al lavoro è, dal punto di vista normativo, l'insieme più compiuto di quello che, qualcuno, ha chiamato Europa sociale (...). L'impatto sui paesi membri e sul miglioramento delle condizioni di lavoro è stato significativo. L'arrivo recente dei rps è solo logico, ma anche problematico. Logico, perché questo malessere legato al lavoro contemporaneo aveva naturalmente vocazione ad essere rilevato nel seno del quadro normativo europeo. Problematico, perché i rps fanno pressione sulle frontiere e i processi ereditati da questo insieme compiuto di regole”. La considerazione, che si può riprodurre ad ogni livello (da quello domestico fino a quello sovranazionale), arriva in un “periodo critico per l'Unione Europea nella quale la crisi dell'euro rappresenta la realizzazione del rischio psicosociale dell'Europa stessa!” [Triomphe 2012].

L'ambizione di questa relazione è di correlare l'attualità della crisi con il destino dei rps che, giuridicamente, non può che misurarsi attraverso una verifica di efficacia (più che di legittimità) delle azioni. In effetti c'è un momento in cui le “tensioni tra il progetto comunitario, i cittadini del continente, l'ambiente mondiale e i valori democratici sono arrivati ad un livello tanto alto, rischioso per tutte le nazioni che formano l'Europa” [Triomphe 2012] sono state più alte di quelle registrate dopo il recente voto in Gran Bretagna?

Partendo dal presupposto – condiviso in questo congresso – che i “RPS sono lo specchio di questioni più generali”, alcune domande non sono più eludibili: sul rinnovo, sulla rifondazione del modello UE, sui valori fondanti, sulla nostra capacità di affrontare la crisi, per evitare la regressione. Perché la parola chiave sulla quale costruire ogni riflessione è

regressione e lo spettro che aleggia sull'Europa è quello proprio della regressione dei sistemi di tutela sociale del lavoro.

Parlando di politiche politiche (*Policy* al singolare e *Policies* al plurale) e non di politica, l'attenzione dell'interprete si trasferisce sui diversi elementi dai quali dipende il tasso di adeguamento di un sistema considerato nella logica dell'effettività dell'intervento regolatore "oltre" o anche a "prescindere" dalla mera trasposizione formale delle direttive UE, ma altresì di approfondire il funzionamento concreto di un sistema considerato se non il più compiuto, quanto meno uno dei più completi (il diritto dell'Ue in materia di salute e sicurezza al lavoro). Le risposte ai dubbi già risolti dagli interpreti nel corso del tempo non saranno riproposte in questa in cui si limita a prendere atto del presupposto di ogni ragionamento giuridico di sistema ovvero che il tema della sicurezza rappresenta "l'orizzonte sensibile per misurare il complessivo livello d'integrazione europea e coesione sociale" [Tullini 2008]. Ci si limita a ricordare le due fasi, di massima, dell'evoluzione del diritto UE:

1° fase: regole e competenze, strumento giuridico hard: estensione dell'impianto di armonizzazione dei Trattati e delle direttive; responsabilità del datore al centro del modello di intervento;

2° fase: dialogo sociale e strumenti giuridici soft; dimensione prevenzionistica e valutazione dei rischi: linea di attenzione ad attuazione ed effettività delle regole degli accordi e delle strategie composite.

Entrambe le fasi nella prospettiva giuridica sono percorse dalla tendenza a leggere i fenomeni nella logica risarcitoria (privata, da ente pubblico), una sorta di disciplinare che si tenterà di evitare in questa sede.

Il processo è segnato dalla trasformazione dal *riconoscimento indiretto* dei rps (riconoscimento indiretto e mediato attraverso la centralità della valutazione di tutti i rischi della direttiva quadro e della correlativa responsabilità del datore di lavoro) a quello *diretto, ma parziale* degli accordi UE del 2004 e del 2007 (una sede sicuramente importante e significativa, ma meno vincolante dal punto di vista del diritto). *Species* e non *genus* è il riconoscimento a livello UE, come a livello nazionale [Calafà 2012]. Come a dire che l'evoluzione si caratterizza per la relazione tra *soft* e *hard law* che si è aggiunta alla relazione (già avviata dal dialogo sociale europeo) tra disposizioni di fonte legislativa e contrattazione collettiva. Per soffermarsi su una questione di più stretto interesse al nostro dialogo, si riporta il giudizio espresso dalla dottrina giuslavoristica al riguardo. "I rilievi registrati dal report sull'implementazione delle direttive con specifico riferimento ai rischi psicosociali spiegano

SESSIONE PLENARIA III Nuovi fattori di rischio

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 cd. 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” [Peruzzi 2012].

Le questioni significative aperte (e non ancora chiuse a livello UE) risultavano le seguenti: la stessa concettualizzazione dei rps; legame mancante con il diritto antidiscriminatorio (già attivo e operativo); l'impatto, in generale debole, della *soft law* e i limiti della CSR (*corporate social responsibility*), tutte questioni cruciali che legittimano interventi poco “armonizzati” dei diversi Stati dell'UE, con apporti largamente disomogenei della giurisprudenza (si pensino alle differenze tra Spagna e Italia, tra Francia e Svezia)¹.

Con riguardo all'Italia ci si limita a ricordare le questioni più significative aperte dalla trasposizione dell'Accordo Quadro del 2007 su molestie e violenza nei luoghi di lavoro, inserite nella tabella di sintesi che segue in cui si effettua un confronto con la precedente trasposizione dell'Accordo Quadro sullo stress lavoro correlato.

Oggetto	Tecnica di trasposizione	Problemi aperti
Accordo 2004 stress lavoro correlato	Accordo interconfederale 9 giugno 2008 e richiamo in funzione vincolante nell'art. 28 t.u. salute e sicurezza (tecnica combinata autonoma-eteronoma)	<ul style="list-style-type: none"> • Valenza prescrittiva o descrittiva della nozione in termini di complessiva responsabilità del datore di lavoro
Accordo 2007 su molestie e violenza	Accordo interconfederale 25 gennaio 2016 CGIL CISL UIL e Confindustria (tecnica esclusivamente autonoma)	<ul style="list-style-type: none"> • Pubblico v. privato? • Sistema prevenzionistico o procedura? • La questione regolativa è risolta?

Queste riflessioni meritano di essere integrate con le perplessità manifestate dalla dottrina nei confronti della più recente strategia della Commissione UE – sulla quale si erano riversate tutte le aspettative di “potenziale armonizzazione nel progresso” – e della posizione votata dal Parlamento UE nell'ottobre 2015, già anticipate dalle critiche manifestate nei confronti del report di valutazione degli esiti della Strategia 2007-2012².

¹ Per un resoconto Balandi, Calafà [2012]; si rinvia ai contributi più estesi di Lerouge [2012]; Lerouge [2014].

² Commission Staff Working document, Evaluation of the European Strategy 2007-2012 on health and safety at work [31.5.2013; SWD(2013) 202 final]; Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni relativa ad un quadro strategico dell'UE in materia di salute e sicurezza sul lavoro 2014-2010 [6.6.2014 COM(2014)332 final]; Relazione sul

Risparmiandoci una lettura analitica dei contenuti della strategia, in estrema sintesi ci si limita a tracciare quelli che considerati i principali difetti: ad un tentativo di rinvio da parte della Commissione, largamente criticato e fallito, segue un documento privo di ogni iniziativa legislativa e di obiettivi concreti e vincoli specifici. Si afferma la tecnica dell'individuazione degli orientamenti mediante rinvio alle parti sociali nazionali cui viene lasciato il compito di individuare concretamente le modalità di azioni da adottare [Angelini 2015], ricordando che la Comunicazione attribuisce molta rilevanza al programma REFIT di controllo dell'adeguatezza e dell'efficacia della regolamentazione anche in materia di salute e sicurezza che dovrà essere completato per il 2016 di cui non sono ancora chiari gli esiti nella materia *de qua*³.

A parte che la Commissione evita ancora di utilizzare il termine rps, limitandosi a ricordare rischi ergonomici e lo stress nella parte descrittiva (laddove lo riconosce come uno dei principali rischi connessi al lavoro con una percentuale del 53%), la Strategia appare alquanto lasca, trasformandosi in una sorta di anello di collegamento neutro e per ciò stesso indolore tra la dimensione UE (poco innovativa, perde il ruolo di traino delle azioni a livello nazionale) e una più autonoma azione a livello domestico, da progettare e pensare, senza particolari condizioni migliorative degli assetti dati. Appare, quindi, scontata l'affermazione di una sorta di *neutralità della dimensione istituzionale UE*.

Queste considerazioni sono il risultato di una lettura della Comunicazione della Commissione attraverso la lente della Relazione del Parlamento UE del 26 ottobre 2015. La premessa del riconoscimento della crisi economico-finanziaria, non ha impedito al PE di non far perdere di vista agli attori istituzionali, "l'importanza della salute e sicurezza sul lavoro, né gli elevati costi sociali ed individuali degli infortuni sul lavoro dovuti a mancato rispetto delle norme". In particolare, il PE utilizza con pochi timori il termine rps per ricordare che rappresentano "un problema strutturale legato all'organizzazione del lavoro e che è possibile prevenirli e gestirli", senza temere di ricondurre il *mobbing* alla salute psicosociale. Pur apprezzando l'importanza del ruolo svolto dalle parti sociali, sollecita la Commissione a presentare una "proposta di atto giuridico sulla base dell'accordo quadro sulle molestie e la violenza sul luogo di lavoro" senza dimenticare di esortare gli Stati membri a mettere a punto "strategie

quadro strategico dell'Unione europea in materia di salute e sicurezza sul luogo di lavoro 2014-2020 (A8-0312/2015) del 26-10-2015.

³ Si legga la Risoluzione del Parlamento Europeo del 12 aprile 2016 sul programma di controllo dell'adeguatezza e dell'efficacia della regolamentazione (REFIT): situazione attuale e prospettive [2014/2150(INI)].

nazionali efficaci di lotta alla violenza sul luogo di lavoro”, segnalando specifici campi di applicazione problematici della normativa (lavoro domestico, lavoratori in distacco).

Sono chiare le ripercussioni che tale rapporto dialettico creano nei diversi stati membri: la questione dell’efficacia di ogni azione varia con il variare dell’assetto complessivo a livello nazionale di tutela già offerta in passato; meno probabili sono complessivi miglioramenti in termini di grado di copertura dei rps nei sistemi dove il quadro regolativo non compiuto e/o dinamico in termini di dovere di sicurezza del datore di lavoro, pubblico e privato. 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 destinate ad essere risolte.

La domanda ovvia è solo una (che esorcizza l’impatto negativo di REFIT considerandoli ottimisticamente impossibile): dopo la fase *hard* di consolidamento del sistema di salute e sicurezza a livello UE, le potenzialità rappresentate dal *policy mix* sostenuto a livello UE sono in crisi e destinate a legittimare inversioni di tendenza (in senso regressivo) a livello nazionale?

La causa del modificato approccio è da rinvenirsi nella crisi economico-finanziaria a livello UE e sulle consequenziali modifiche della *governance* economica e l’impatto delle misure di austerità sulle politiche nazionali, soprattutto sociali. La crisi si è trasformata in un diverso modello politico-istituzionale e un diverso metodo di produzione del diritto con il quale devono confrontarsi anche le istituzioni chiamate a governare la salute e sicurezza sul lavoro. Dalla lettura di sistema offerta dalla dottrina [Lo Faro 2014], ovviamente da adattare al tema specifico del contributo, non può che confermarsi il rischio (presente per tutta la dimensione sociale, ivi compresa il capitolo della tutela della salute e sicurezza) di generale regressione del livello di tutela che – ad oggi – ha coinvolto le modifiche strutturali in materia di diritto del lavoro e della previdenza sociale. Non basterà sicuramente l’abbandono della Gran Bretagna e del rapporto dialettico con le istituzioni comunitarie per rialzare il baricentro sociale dell’Unione. Come è stato scritto, la scommessa è diversa, la posta in gioco più alta: è quella di “ridefinire più che i diritti o la loro gerarchia, il loro ruolo, considerandoli non soltanto come una pretesa in giudizio, ma anche alla stregua di fattori conformativi di una azione di *governance* economica”. E questo riconoscimento è destinato a rendere centrali nell’assetto regolativo gli *accordi transnazionali*, ad esempio, da sviluppare anche nell’ambito delle strategie nazionali in materia. Seppur sfuggente in alcuni sui tratti, è questo il contesto di riflessione che si apre, ad ogni livello, anche a partire dal tema

dei rps, il punto esatto dove si riapre la discussione mai adeguatamente sviluppata della *corporate social responsibility*.

Bibliografia

- Angelini L, La sicurezza del lavoro nell'ordinamento europeo. In Natullo G, Salute e sicurezza sul lavoro; Torino: Utet; 48-104.
- Balandi GG, Calafà L, (ed), Il rischio psico-sociale nel lavoro. Un'analisi comparata. Lavoro e diritto 2012; 179-386.
- Calafà L, Il diritto del lavoro e il rischio psico-sociale (e organizzativo) in Italia. Lavoro e diritto 2012; 257-290.
- Lerouge L, Les risques psychosociaux reconnus par le droit: le couple "dignité-santé". In: Risques psychosociaux au travail, ed Lerouge L, Paris: L'Harmattan, 2009; 9.
- Lerouge L, Les risques psychosociaux en Europe. Analyse jurisprudentielle. Paris: L'Harmattan, 2012.
- Lerouge L, Risques psychosociaux en droit social. Paris: Dalloz, 2014.
- Lo Faro A, Europa e diritti sociali: viaggio al termine della crisi. In: Corazza L, Romei R, Diritto del lavoro in trasformazione. Bologna: Il Mulino, 2014; 215-235.
- Peruzzi M, La prevenzione dei rischi psico-sociali nel diritto dell'Unione europea. Lavoro e diritto 2012; 201-232.
- Triomphe CE, I paradossi dell'Europa sociale attraverso la regolazione dei rischi psico-sociali. Lavoro e diritto 2012; 187-199.
- Tullini P, Sicurezza sul lavoro e modello sociale europeo: un'ipotesi di sviluppo. In Autori vari, Scritti in onore di Edoardo Ghera, Bari: Cacucci, 2008; 1257-1275.