

Laura Calafà

Nuovi rischi e nuovi strumenti di prevenzione nelle Pubbliche Amministrazioni

Sommario: 1. Nuovi rischi e uso strumentale dell'art. 28 del d.lgs. n. 81/2008. – 2. “Tutti” i rischi, “nuovi” rischi (nella Pubblica Amministrazione). – 3. Lo stress-lavoro correlato e la tecnica legislativa dello “specchio per le allodole”? – 4. Un bilancio delle esperienze in corso: un modello da validare? – 4.1. Le fasi evolutive. – 4.2. La prima e la seconda fase: l'incentivazione soft all'adozione di codici di condotta. – 4.3. La terza fase: tecniche integrate di prevenzione del rischio psico-sociale in azienda. – 5. Modello di prevenzione “a rete” con strumenti innovativi.

1. Nuovi rischi e uso strumentale dell'art. 28 del d.lgs. n. 81/2008

Nel presente contributo si intende approfondire il tema dei nuovi rischi e dei nuovi strumenti di prevenzione degli stessi a partire dalla lettura dell'art. 28 del d.lgs. n. 81/2008, cercando di fare emergere un condizionamento esplicito tra i due profili, proprio a partire da alcune esperienze rilevate nella Pubblica Amministrazione.

La scelta del tema non è casuale: è finalizzata all'esplicito obiettivo di creare una sorta di omogeneità tematica nell'ambito di questo micro-panel pomeridiano dedicato alla salute e sicurezza dei lavoratori e delle lavoratrici (non solo, ma anche) della Pubblica Amministrazione. Essendo le riflessioni impostate “di sistema”, si eviterà scientemente di occuparsi “solo” di mobbing nella Pubblica Amministrazione come preventivato nel momento iniziale dell'organizzazione del convegno: complice anche la pubblicazione della recente sentenza del Consiglio di Stato dedicata alla circolare Inail n. 71/2003 sulle costrittività organizzative che riattualizza il tema specifico del mobbing¹. Cercherò, invece, di dimostrare che una parte della dottrina e (quasi sicuramente)

¹ Sentenza Consiglio di Stato, 17 marzo 2009, n. 1576.

una parte di coloro che hanno concorso a scrivere il testo in vigore dell'art. 28 del d.lgs. n. 81/2008 hanno avuto, ed hanno tuttora, ben in mente il fenomeno del mobbing e le sue problematicità, cercando di impedirne una diretta rilevanza nell'ambito del documento di valutazione dei rischi. La nostra attenzione verrà, non a caso, primariamente catalizzata dallo stress-lavoro correlato, una delle novità più significative contenute nell'art. 28 del d.lgs. n. 81/2008 (il cui testo è risultante dalle correzioni apportate dal 3 agosto 2009, n. 106).

La diluizione del tema del mobbing in un contesto più complesso ed articolato che tenti di dare conto della moltiplicazione (anche se solo potenziale, per il momento) degli strumenti di prevenzione in azienda, consente di evitare ogni riferimento compiuto alla persistente complessità delle dinamiche regolative e all'inevitabile apporto ondivago di una giurisprudenza (costituzionale, di merito, di legittimità) chiamata a trattare di un fenomeno sociale ancora privo di una definizione legislativa compiuta²; ma consente anche di guardare all'intero fenomeno del rischio psico-sociale e organizzativo a partire dalla sperimentazione di strumenti specifici di prevenzione del rischio stesso.

Questa prospettiva consente di valorizzare alcuni percorsi di ricerca specifica trattati dal gruppo di lavoro veronese e di segnalare alcuni dei risultati perseguiti nell'ambito di un progetto di didattica sperimentale avviato da qualche anno nell'ambito del Corso di perfezionamento per Consiglieri di fiducia³.

2. "Tutti" i rischi, "nuovi" rischi (nella Pubblica Amministrazione)

L'approvazione del testo unico di salute e sicurezza sul lavoro consente di fare il punto dei nuovi rischi rilevanti ai fini della redazione del documento di valutazione e di verificare se, tra gli stessi, sia annoverabile anche il c.d. rischio psico-sociale e organizzativo.

Nella rete di disposizioni contenute nel testo unico rilevanti ai fini della corretta riuscita di un giudizio di inclusione/esclusione del rischio psico-sociale e organizzativo, dal testo unico stesso occorre ricomprendere principalmente l'art. 2, comma 1, lett. o) del d.lgs. n. 81/2008 che definisce la salute come «lo stato di completo benessere fisico, mentale e sociale, non consisten-

² Si rinvia agli ancora attuali contributi di: R. DEL PUNTA, *Il mobbing: l'illecito ed il danno*, in *Lav. e diritto*, 2003 e di A. VISCOMI, *Il mobbing. Alcune questioni su fattispecie ed effetti*, in *Lav. e diritto*, 2001.

³ Ogni dato relativo al Corso di perfezionamento per Consiglieri di fiducia, giunto alla quinta edizione, si può rintracciare al seguente indirizzo: www.giurisprudenza.univ.it.

te solo in un'assenza di malattia o d'infermità». A tale definizione dobbiamo aggiungere l'insieme delle disposizioni rilevanti ai fini dell'adempimento dell'obbligo della valutazione dei rischi (dalla definizione contenuta nell'art. 2, comma 1, passando attraverso gli artt. 15 e 17, per arrivare all'art. 28 dedicato alla *Valutazione dei rischi*).

La Sezione II del testo unico dedicata alla Valutazione dei rischi, si apre proprio con l'art. 28 che definisce l'oggetto della valutazione stessa prescrivendo che «la valutazione di *tutti* i rischi con la conseguente elaborazione del documento previsto dall'art. 28» che il datore di lavoro non può delegare, concerne la «scelta delle attrezzature di lavoro e delle sostanze o dei preparati chimici impiegati» nonché la «sistemazione dei luoghi di lavoro, deve riguardare tutti i rischi per la sicurezza e la salute dei lavoratori, ivi compresi quelli riguardanti gruppi di lavoratori esposti a rischi particolari, *tra cui* anche quelli collegati allo stress lavoro-correlato, *secondo i contenuti dell'accordo europeo dell'8 ottobre 2004*, nel rispetto delle indicazioni fornite dalla Commissione di cui all'art. 6 ed entro 180 giorni dalla emanazione delle stesse e quelli riguardanti le lavoratrici in stato di gravidanza, secondo quanto previsto dal d.lgs. 26 marzo 2001, n. 151, nonché quelli connessi alle differenze di genere, all'età, alla provenienza da altri Paesi e quelli connessi alla specifica tipologia contrattuale attraverso cui viene resa la prestazione» (corsivo di chi scrive).

L'elenco contenuto nell'art. 28 è stato solo di recente definito. Contiene stress-lavoro correlato, lavoratrici in stato di gravidanza, differenze di genere, età, provenienza da altri paesi e rischi connessi alla tipologia contrattuale attraverso cui viene resa la prestazione.

Genere, gravidanza, età, provenienza da altri paesi, già inseriti nell'elenco nel 2008, precedono il c.d. rischio precarietà, già considerato idealmente compreso nell'articolo⁴, ma solo aggiunto all'elenco nell'agosto 2009.

La reale consistenza dei singoli riferimenti è tutta da definire in modo preciso: sicuramente le questioni connesse alla gravidanza erano già rilevanti per l'ordinamento come risulta da una facile lettura integrata degli atti aventi forza di legge rilevanti in materia di salute e sicurezza e tutela della gravidanza (d.lgs. n. 626/1994, prima, e d.lgs. n. 81/2008, dopo, con il testo unico di maternità e paternità, il d.lgs. n. 151/2001). Ribadendo la maggiore problematicità dei riferimenti al genere, all'età e alla provenienza da altri paesi, questo elenco consente di prestare attenzione all'esistenza delle discriminazioni o

⁴ Si rinvia a C. SMURAGLIA, *Nuovi fattori di rischio, prevenzione e responsabilità del datore di lavoro. Quali regole?*, in *Riv. giur. lav.*, 2005, I, p. 3 ss. e più di recente a G.M. MONDA, *La valutazione dei rischi per la sicurezza e la salute dei lavoratori*, in L. ZOPPOLI, P. PASCUCI, G. NATULLO (a cura di), *Le nuove regole per la salute e la sicurezza dei lavoratori*, Ipsoa, Milano, 2008, p. 325.

dell'impatto discriminatorio delle scelte organizzative. Proprio nella Pubblica Amministrazione l'utilizzo di questa tecnica produce un primo ed immediato risultato: il richiamo correla la valutazione del rischio al tema dell'accesso al lavoro pubblico degli stranieri che ancora nell'ordinamento nazionale non è unanimemente riconosciuto e, per certi versi, viola il principio della parità di trattamento tra i cittadini italiani e quelli stranieri legalmente soggiornanti in Italia⁵. Non essendo paritario l'accesso al lavoro pubblico pare interessante segnalare che il documento di valutazione presumibilmente non conterrà il riferimento alla valutazione del rischio specifico della provenienza da altri Paesi.

L'inclusione dello stress-lavoro correlato apre ad una serie di considerazioni utili a trattare l'intera sequenza di fenomeni riconducibili al c.d. rischio psico-sociale e avvicina all'obiettivo finale del contributo sopra esplicitato di concorrere a definire un sistema di prevenzione dei nuovi rischi in azienda, un obiettivo finale che deve essere anticipato da una questione giuridica di rilevante entità ovvero la verifica della relazione che esiste tra "tutti" i rischi da valutare in azienda e i "nuovi" rischi specifici elencati nell'art. 28.

3. Lo stress-lavoro correlato e la tecnica legislativa dello "specchio per le allodole"?

Nell'elencare i fattori di rischio espressamente indicati nell'art. 28 (i c.d. rischi emergenti) si è volutamente evitato ogni riferimento allo stress-lavoro correlato. Il riferimento al fenomeno stress lavoro correlato ha dimostrato una grande forza attrattiva nella dottrina specialistica rispetto agli altri rischi specifici e merita un adeguato, autonomo approfondimento⁶. Una forza attrattiva che, conviene ricordarlo, si poteva misurare concretamente già con l'approvazione dell'art. 32 del d.l. 30 dicembre 2008, n. 207 che ha prorogato la sola entrata in vigore dell'obbligo di valutazione dello stress-lavoro correlato al 16 maggio 2009.

Da una prima lettura della dottrina elaborata dall'entrata in vigore dell'art. 28 del d.lgs. n. 81/2008, emerge una comune difficoltà di qualificazione dello stress-lavoro correlato, ma diverse conseguenze prospettabili nonostante questa comune difficoltà preliminare di qualificazione. Proprio perché l'elaborazione del concetto è propria di discipline diverse dal diritto (la medicina, la psicologia del lavoro, l'organizzazione del lavoro) e i connotati non sono cer-

⁵ Si rinvia a A. GUERISO, *Cittadinanza e lavoro pubblico*, in *Stranieri e lavoro*, ricerca di L. CALAFÀ, D. GOTTARDI, *Lavoro e diritto*, 4/2009.

⁶ Per un primo commento, M. PERUZZI, *Università e sicurezza. Riflessioni a partire dal d.lgs. n. 81/2008*, in *Lav. e diritto*, 3/2009, p. 421.

tamente di facile ricostruzione, deve essere improntata alla massima correttezza metodologica la ricerca della reale portata dell'art. 28 più volte citato. Ogni sincera interpretazione del riferimento allo stress-lavoro non può non ammettere l'esistenza di una peculiarità tutta propria e già in più sedi manifestata: l'essere vittima di una sorta di riflesso condizionato e automatico e cioè si legge stress-lavoro correlato si pensa mobbing. E questo retro pensiero pare condizionare le prime interpretazioni pubblicate della regola posta.

Solo liberandosi di questo retro pensiero si può tentare di interpretare correttamente il disposto.

Escluso, come esclude la stessa dicitura utilizzata dalle parti sociali comunitarie nel 2004, che l'accordo si interessi di stress-*non correlato* al lavoro (che è giustamente da valutare come una mera questione privata, anche se non sempre i confini nella realtà dei singoli fatti sono semplici da tracciare), esistono una serie di parametri oggettivi utilizzabili dall'interprete al fine di chiarire correttamente i contorni di questo concetto. Innanzitutto, occorre collocare ogni valutazione in un contesto "dinamico" e non "statico" di valutazione dei rischi: il datore di lavoro è chiamato a «stimare i rischi e progettarne la riduzione, in un ampio e qualificante progetto di miglioramento continuo delle condizioni di lavoro in funzione del progresso tecnico»⁷. A questo parametro enucleabile dall'intero insieme di disposizioni che si occupano di regolare la valutazione dei rischi nel testo unico, si deve aggiungere, il necessario apporto del diritto comunitario. La lettura dell'art. 28 conferma in modo non equivoco la non tassatività dell'elenco in esso contenuto così come imposto dalla Corte di giustizia con sent. 15 novembre 2001, C-49/00 Commissione delle Comunità europee contro Repubblica italiana. Nel valutare la conformità dell'art. 4 del d.lgs. n. 626/1994 rispetto alla direttiva comunitaria 89/391/CEE, il giudice comunitario ha condannato l'Italia perché non risultava prescritto che il datore di lavoro dovesse valutare "tutti" i rischi per la salute e la sicurezza esistenti sul luogo di lavoro. A nulla sono valse le obiezioni dell'Avvocatura di Stato che in corso di procedura contenziosa segnalò la necessità di valutare l'insieme delle regole vigenti nell'ordinamento nazionale sul punto (senza previamente ed espressamente richiamarle) e la opportunità di leggere il testo dell'art. 4 del d.lgs. n. 626/1994 con l'art. 2087 c.c., non considerato rilevante già dall'Avvocato generale nelle Conclusioni presentate il 31 maggio 2001 come adempimento dell'obbligo specifico di valutare tutti i rischi possibili; lo stesso Avvocato generale enfatizza, poi, il pericolo che il datore di lavoro «limiti i propri obblighi di valutazione alle fonti di rischio espressamente menzionate» (punto 19 delle Conclusioni), mentre si devono valutare «tutti i possibili fattori di rischio nell'azienda, comprese le loro reciproche interazioni» (punto 15).

⁷ G.M. MONDA, *op. cit.*

Qual è il valore dell'Accordo europeo i cui contenuti sono richiamati dal legislatore delegato? «Il presente accordo non riguarda né la violenza sul lavoro, né la sopraffazione sul lavoro, né lo stress post-traumatico ...»; dopo aver individuato i fenomeni esclusi dall'ambito di applicazione dell'accordo, l'art. 3 tenta di individuare in positivo lo stress, descrivendolo come «uno stato che si accompagna a malessere e disfunzioni fisiche, psicologiche o sociali che consegue dal fatto che le persone non si sentono in grado di superare i gap rispetto alle richieste o alle attese nei loro confronti. L'individuo è capace di reagire alle pressioni a cui è sottoposto nel breve termine e queste possono essere considerate positive, ma di fronte ad una esposizione prolungata a forti pressioni egli avverte grosse difficoltà di reazione. Inoltre, persone diverse possono reagire in modo diverso a situazioni simili e una stessa persona può, in momenti diversi della propria vita, reagire in maniera diversa a situazioni simili». Da ciò si può ricavare che, nella lettera dell'Accordo, lo stress lavoro correlato è escluso che coincida con il mobbing, ma non arriva ad individuare con relativa certezza che cosa sia lo stress-lavoro correlato. Lo stress lavorativo, in particolare, è descritto come quell'insieme di reazioni fisiche ed emotive dannose che si manifesta quando le richieste poste dal lavoro non sono commisurate alla capacità, risorse o esigenze del lavoratore⁸.

Leggendo l'Accordo europeo, il desiderio di certezza prescrittiva rimane quindi insoddisfatto: si coglie che lo stesso ha, e non può che avere, valore meramente descrittivo di un fenomeno dagli incerti confini riconducibile comunque alla categoria più generale del rischio psico-sociale e organizzativo. Una definizione dettata da altre discipline può aiutare a comprendere i confini più generali del fenomeno di cui si tratta o a cui ci si riferisce. Cox e Griffiths nel 1995⁹ definiscono i rischi psico-sociali come quegli «aspetti di progettazione, organizzazione e gestione del lavoro, nonché i rispettivi contesti ambientali e sociali che potenzialmente possono arrecare danni fisici o psicologici». Riconducibili al rischio psico-sociale e organizzativo sono i fenomeni del mobbing, straining, burn-out e stress (prevalentemente descritti come effetti prodotti dal rischio psico-sociale).

Queste brevi osservazioni paiono di per sé sufficienti ad arginare la sicumera di chi valuta come superata la «considerazione onnicomprensiva» dei rischi da valutare, ribadita anche dalla Corte di giustizia nel 2001 mediante riaffermazione del principio di non tassatività dei rischi da valutare; la tesi del

⁸ G.M. MONDA, *op. cit.*

⁹ T. COX, A. GRIFFITHS, *Psychosocial Hazards: Assessment, Issues*, in J. RANTANEN, S. LEHTINEN, K. LINDSTROM, M. STARK, E. JIHKARI-JUNTURA (ed.), *From Research to Prevention: Managing Occupational and Environmental Health Hazards*, Finnish Institute of Occupational Health, Helsinki, 1995, p. 46.

superamento dell'onnicomprendività si sostiene su un secondo argomento giuridicamente debole: l'essenziale valore interpretativo dello «spirito che ha guidato il legislatore nel riscrivere il vecchio art. 4» e che ha inteso «evidentemente assegnare» al riferimento allo stress-lavoro correlato «una valenza, in qualche modo, assorbente dei rischi c.d. "psicologici o psicosociali"»¹⁰.

La formulazione dell'art. 28, in base all'interpretazione appena ricordata, rispetto all'art. 4 del d.lgs. n. 626, consente di delimitare i rischi da valutare mediante enumerazione dei rischi emergenti «assorbenti» rispetto alla generalità dei rischi. In questa logica, quindi, «nuovi» rischi, assorbono «tutti» i rischi (o almeno quelli più problematici), in un processo ermeneutico che non appare condivisibile in sé, né per le conseguenze che produce su una corretta e limpida interpretazione dell'art. 28 del d.lgs. n. 81/2008. Seguendo questa prospettiva si arriva a fraintendere anche la recente inclusione del rischio precarietà, aggiunto nell'agosto 2009: naturale estrinsecazione di un rischio implicitamente incluso oppure aggiunta che ha lo scopo precipuo di chiudere definitivamente i confini della regola?

Certa che la fatica spesa ad escludere il mobbing dall'ambito di rilevanza dell'art. 28 mediante il mero riferimento stress lavoro correlato, non porta ad escludere ogni rilevanza del mobbing come figura riconducibile all'ambito del rischio psico-sociale in senso ampio, mi pare che l'interpretazione dell'art. 28 debba essere principalmente ispirata dalla non tassatività dei rischi elencati che ha imposto la sentenza della Corte di giustizia del 2001 e dalla valorizzazione della definizione di salute adottata dal testo unico: «lo stato di completo benessere fisico, mentale e sociale, non consistente solo in un'assenza di malattia o d'infermità». Ad ogni buon conto, il fatto che sia conosciuto (e generalmente condiviso) il diverso processo eziologico del mobbing e dello stress, non esclude che ex art. 28 siano da valutare tutti i rischi «inclusivo di tutti i rischi» e quindi anche del rischio psico-sociale-organizzativo collegato al mobbing¹¹.

Il raggiungimento di questo minimale obiettivo, impone di dar corpo ad una percezione: leggendo le considerazioni dei giuslavoristi in materia di stress, complice anche la tecnica descrittiva utilizzata nell'Accordo quadro, pare aleggiare sull'art. 28 una sorta di «concezione fatalistica» dello stress. Proprio perché lo stress non è né mobbing, né straining (differenziandosi tra di loro per l'unicità e la pluralità di atti e azioni che ne sono causa), che si

¹⁰ A. GIULIANI, *Misure generali di tutela, obblighi del datore di lavoro e valutazione dei rischi*, in G.F. SANTORO PASSARELLI (a cura di), *Le nuova sicurezza in azienda*, Ipsoa, Milano, 2009, p. 101.

¹¹ Si sofferma in particolare su concetto di salute C. OGRISEG, *Sicurezza sul lavoro: novità e prospettive*, in *Mass. giur. lav.*, 2009, p. 129.

caratterizzano per la volontà soggettiva individuale di provocare un danno al lavoratore, lo stress psico-fisico finisce con l'apparire come un concetto neutro, se non edulcorato dalla sua caratteristica multifattorialità delle cause¹².

Per arginare questa tendenza, pare utile confrontarsi con la giurisprudenza nazionale dedicata al tema specifico dopo aver ricordato che le discipline medico-psicologiche individuano due tipologie di stress: l'eu-stress (o stress positivo) e il di-stress (o stress negativo). Solo il secondo è rilevante per la sicurezza e lo diventa, tra l'altro, dopo un periodo prolungato di tempo.

Come evidenzia la giurisprudenza nazionale in tema, ci possono essere cause ben precise di stress fisico e psichico. Lo stress è rilevante, nel lavoro pubblico, come riconoscimento della causa di servizio nel riconoscimento della malattia professionale e nel riconoscimento della pensione privilegiata per i superstiti; oppure come elemento necessario al riconoscimento di un eventuale causa per il risarcimento del danno. Oppure ancora, lo stress emotivo e ambientale può correlarsi ad un evento infortunistico. La lettura delle sentenze dedicate alla valutazione delle conseguenze da stress è estremamente illuminante: il sottodimensionamento dell'organico può causare uno stress psico-fisico alla base di un infarto al miocardio (Trib. Foggia, 11 aprile 2008); il distacco può comportare una condizione di stress alla base di un infarto (Cass., sez. lav., 15 ottobre 2007, n. 21552); il superamento di 14 ore consecutive di guida produce fatica e stress alla base di un incidente stradale (Cass., sez. lav., 14 febbraio 2006, n. 3209) oppure l'esposizione a «continui, strenui ripetuti episodi di stress, per attività lavorative caratterizzate da costante e prolungata tensione nervosa, concentrazione e attenzione elevate» possono aggravare le malattie cardiache collegate a fattori estranei al servizio prestato da un medico pediatra (Corte conti, sez. giur. reg. Abruzzo, 16 giugno 2004, n. 484). Di estremo interesse, tra le tante, appare la lettura della massima della sentenza App. Aquila, 9 gennaio 2003: «Posto che qualsiasi attività lavorativa è di per sé fonte di stress, in tanto è possibile ritenere il datore di lavoro responsabile della malattia *ex art.* 2087 c.c. per mancata adozione delle misure idonee a preservare l'integrità psicofisica del dipendente, in quanto sia individuabile una responsabilità dell'imprenditore nel determinismo dello stress, conseguente alla violazione di un obbligo su di lui gravante e scaturente dal rapporto di lavoro».

Certo, questa carrellata concorre, primariamente, ad identificare il confine tra prevenzione e responsabilità (ed eventualmente risarcimento), ma questi cenni ci aiutano anche a meglio comparare i fenomeni che, nelle discipline medico-psicologiche, si affiancano l'uno all'altro senza eclatanti soluzioni di continuità: il "determinismo da stress" se, da una parte, rende meno asettico

¹² Cass. 11 settembre 2006, 19434, ASL, 2007, n. 3, p. 60 con nota di Giuliani.

l'ambiente e l'organizzazione del lavoro nel quale si registra lo stress, dall'altra concorre indirettamente a "umanizzare" il mobbing, come dimostra, d'altronde, la lettura della circolare Inail n. 71/2003 con l'illuminante elenco di costrittività organizzative in esso contenute. La costrittività è definita come «marginalizzazione, svuotamento, inattività forzata, attribuzione compiti dequalificanti o esorbitanti, impedimento all'accesso di notizie, ecc.». La recente bocciatura del Consiglio di Stato rende definitivamente inutilizzabile quel prezioso documento che mantiene comunque un indubbio valore descrittivo (non certo prescrittivo) delle difficoltà di scindere i fenomeni riconducibili al rischio psico-sociale e organizzativo come confermano anche le letture dei più importanti questionari tesi ad analizzare il clima organizzativo aziendale¹³.

In sede di negoziazione dell'articolato, la scelta di barattare il riferimento al più ampio rischio psico-sociale con il ridotto rinvio allo stress lavoro correlato, in fondo, non ha prodotto nefaste conseguenze rispetto agli obiettivi inizialmente perseguiti dalle parti sociali. Di fronte alla difficoltà di far accettare alla controparte il diretto inserimento del rischio psico-sociale tra i rischi emergenti nell'elenco contenuto nell'art. 28, è lecito pensare che la scelta negoziata di inserire solo il riferimento allo stress-lavoro correlato rappresenti un congegno comunque adeguato ad aprire il varco alla valutazione di ogni rischio psico-sociale. Lo specchio per le allodole consente a "tutti" i rischi di assorbire i rischi emergenti o "nuovi" rischi, in perfetta sintonia con l'ordinamento comunitario.

Viste queste premesse, si arriva a comprendere perché non pare accettabile quella tesi che vede la formulazione dell'art. 28 come funzionalizzato a delimitare i rischi da valutare, azzerando i progressi compiuti vigente il d.lgs. n. 626/1994: isola l'art. 28 dal contesto di regole nel quale si inserisce e, soprattutto, tenta di azzerare i progressi compiuti vigente il d.lgs. n. 626/1994. Come è stato di recente autorevolmente ribadito, ogni riordino deve perseguire il continuo adattamento organizzativo e strutturale all'emersione dei c.d. "nuovi rischi"¹⁴.

4. Un bilancio delle esperienze in corso: un modello da validare?

Rispetto alla valutazione dei rischi è stato scritto che «la scelta onnicomprensiva è stata sì voluta e ribadita dal legislatore del 2008, ma nell'opera di traduzione della stessa in un programma normativo, è prevalsa la necessità di

¹³ Si pensi, ad esempio, al questionario sul benessere organizzativo utilizzato nell'ambito del programma Cantieri della Funzione pubblica che può leggersi sul sito www.magellanopa.it.

¹⁴ C. SMURAGLIA, *op. cit.*

definire, in termini oggettivi, l'ambito entro il quale (e nel rispetto del quale) questa valutazione deve essere condotta, onde evitare che su questo terreno potessero trovare legittimazione soluzioni interpretative di segno diverso, se non addirittura opposto. Il *leit motiv* che ha guidato la mano del legislatore «... è stato quello della "certezza", ossia della individuazione di percorsi condivisi (...) e affidanti, sul piano della concreta applicazione»¹⁵.

Se sull'esigenza di certezza che informa il sistema di valutazione in vigore non può fondarsi una surrettizia riduzione dei rischi emergenti da valutare, meglio si comprende come la stessa tenti di arginare l'ontologica difficoltà della valutazione del rischio psico-sociale e organizzativo con una norma di carattere procedurale: mediante il rinvio al «rispetto delle indicazioni fornite dalla Commissione di cui all'art. 6 ed entro 180 giorni dalla emanazione delle stesse» (riferendosi alla Commissione paritetica nazionale).

In questa parte del contributo si cercherà di riassumere una interessante esperienza in corso da alcuni anni in alcune Pubbliche Amministrazioni al fine di concorrere alla miglior definizione delle nuove tecniche di regolazione nel sistema di tutela della salute e sicurezza dei lavoratori e delle lavoratrici.

In Italia esistono una cinquantina di Consiglieri di fiducia nominati ed operativi in enti e istituzioni pubbliche¹⁶, sono stati adottati un centinaio di codici di condotta e risultano operativi una miriade di comitati antimobbing le cui attività sono difficilmente valutabili allo stato attuale di un'esperienza solo di recente avviata dalla contrattazione di comparto.

In questa sede non vorrei soffermarmi sulla figura del Consigliere di fiducia, delineandone la fisionomia, come si propone il Corso di perfezionamento attivato in questa Facoltà che ci ospita da 5 anni. Vorrei segnalare che la realtà nella quale si cala l'attività del Consigliere di fiducia è plasmata dal codice di riferimento adottato, che ne definisce i confini di competenza e l'ambito di operatività della sua azione; e questa stessa realtà deve confrontarsi, direttamente o indirettamente, anche con lo sviluppo di quegli strumenti di prevenzione collettiva del disagio al lavoro che sono rappresentati dai comitati antimobbing, istituti di partecipazione collettiva paritetica non completamente valorizzati dagli studi specialistici in materia¹⁷. Il tutto collocato in un contesto normativo in continua modificazione che considera congiuntamente aree

¹⁵ A. GIULIANI, *Misure generali*, cit.

¹⁶ Se la ricerca dei codici di condotta approvati nel nostro Paese non può che effettuarsi attraverso la rete e non garantisce pienamente della bontà dei risultati ottenuti, lo stesso dicasi per i Consiglieri di fiducia nominati: oltre ai dati della rete, il numero è ricavato dai contatti diretti e indiretti collegati al Corso di perfezionamento organizzato sullo specifico tema. Una parte sempre più consistente di Consiglieri di fiducia operativi proviene dal Corso stesso.

¹⁷ Sul punto si legga il contributo di A. LOFFREDO, in F. AMATO, M.V. CASCIANO, L. LAZZERONI, A. LOFFREDO, *Il mobbing*, Giuffrè, Milano, 2002.

tematiche tradizionalmente disgiunte nella scienza giuridica lavoristica: la parità, i divieti di discriminazione, la tutela della salute e della sicurezza, l'attività di codificazione autonoma e gli istituti di partecipazione sindacale. Semplificando, possiamo ammettere che il legame tra codice, consigliere/a e comitato, è quasi ontologico, almeno nella lettura offerta da chi vi scrive, una lettura che tende a prediligere la centralità dell'atto di normazione *ad hoc* (il codice di condotta), rispetto alla descrizione dell'attività prestata dal soggetto incaricato di attuarlo (il/la Consigliere/a).

Nella sua breve vita, il Consigliere di fiducia vanta già un dignitoso passato. Sono almeno tre le fasi evolutive che oggi possono già compiutamente delinearsi. I connotati di questa evoluzione saranno tracciati nel presente contributo consapevoli che le tessere del mosaico da ricomporre non sono sempre di immediata evidenza. Solo ricomponendole ci pare di poter adeguatamente perseguire la finalità ultima del presente contributo che è quella di proporre un modello di buona prassi da validare *ex artt.* 2 e 6 del d.lgs. n. 81/2008.

4.1. Le fasi evolutive

Nell'attivare la quinta edizione del Corso di perfezionamento per Consiglieri di fiducia, per descrivere l'obiettivo formativo specifico del Corso, abbiamo deciso di utilizzare questa formula di sintesi: «La figura del Consigliere di Fiducia è stata prevista nella Raccomandazione della Commissione europea 92/131 relativa alla *Tutela della dignità delle donne e degli uomini sul lavoro* e dalla Risoluzione A3-0043/94 del Parlamento europeo. Un cenno al Consigliere di Fiducia viene fatto anche nell'Accordo quadro europeo sullo stress lavoro correlato dell'8 ottobre 2004¹⁸. La fase di recepimento delle direttive comunitarie antidiscriminatorie (dir. 2000/43, 2000/78, 2002/73) e l'approvazione del testo unico di salute e sicurezza (d.lgs. n. 81/2008), hanno reso sempre più evidente la centralità di una simile professionalità chiamata ad attuare un c.d. codice di comportamento e di prevenzione adottato da un datore di

¹⁸ Nel punto 6 dell'Accordo dedicato a *Prevenire, eliminare o ridurre i problemi di stress da lavoro* si trova scritto che sono diverse le misure che possono prevenire, eliminare o ridurre i problemi derivanti dallo stress e che queste misure possono essere collettive, individuali o entrambe, possono misure concrete oppure politiche sullo stress. Il riferimento al Consigliere di fiducia è indiretto dato che l'Accordo scrive che qualora «la presenza di esperti all'interno dei luoghi di lavoro dovesse risultare insufficiente, possono essere designate consulenze esterne, nel rispetto della legislazione europea e nazionale, degli accordi e delle pratiche collettive». Il riferimento è, in effetti, alquanto labile: anche il successivo Accordo interconfederale siglato da Cgil, Cisl, Uil e rappresentanti di alcuni datori di lavoro il 9 giugno 2008 rinvia a generici «esperti esterni» laddove non ci siano professionalità adeguate in azienda.

lavoro pubblico o privato. Il/la Consigliere/a di fiducia è uno/a specialista chiamato/a ad affrontare il tema delle molestie (non solo sessuali) sui luoghi di lavoro e, di recente, del *mobbing*. In particolare tali esperti sono chiamati a: prevenire, gestire, risolvere efficacemente i casi di molestie, *mobbing* e discriminazioni laddove esista un codice di comportamento approvato dall'ente o dall'impresa di riferimento. I compiti del/della Consigliere/a di fiducia sono vari e compositi e tendono ad aumentare nel periodo attuale in cui ampio risalto nella normativa vigente viene dato ai rischi stress-lavoro correlato e/o alle nuove tipologie di rischio legati alle differenze di genere, di nazionalità e di contratto di lavoro».

Questa ricca definizione dettata nell'ambito di una esperienza di ricerca collegata ad una di didattica-applicata, consapevole di un dato oramai acquisito e cioè che i fenomeni patologici complessi hanno multiple dimensioni che trovano una risposta appagante solo nella logica multi-disciplinare, fornisce una sintesi estrema di tre momenti evolutivi precisi della figura del Consigliere e del contesto giuridico nel quale opera. Il tracciato evolutivo si evidenzia nell'oggetto mutante dell'interesse (e quindi della relativa competenza) del/della Consigliere/a: dalle molestie sessuali al *mobbing*, passando attraverso le discriminazioni, per arrivare, genericamente, a forme diverse di disagio al lavoro che possono comprendere stress, burn-out e altre figure non completamente tipizzate dalle scienze competenti.

4.2. La prima e la seconda fase: l'incentivazione soft all'adozione di codici di condotta

L'introduzione della figura del Consigliere non può essere disgiunta dall'approvazione di un codice di condotta da parte dell'ente/azienda interessato/a. Per quanto riguarda i codici di condotta, questi sono atti di carattere volontario, assunti dal datore di lavoro (pubblico e privato) al fine di promuovere un clima favorevole al rispetto della dignità della persona che lavora. Il codice integra, affianca e supporta le regole contenute nei contratti collettivi e nelle leggi. Ha specifiche funzioni di prevenzione dei comportamenti vietati, crea procedure utili alla soluzione delle vicende rientranti nel suo campo d'applicazione, favorisce l'emersione delle situazioni latenti e cerca, nel contempo, di formare ed informare. La procedura di applicazione delle eventuali sanzioni, in particolare, con gli anni si è standardizzata in due specifici tronconi: la procedura informale (che vede come soggetto attivo il Consigliere di fiducia, con funzioni di ascolto, consulenza e mediazione) e la procedura formale (che rimane regolata dalla disposizioni del contratto collettivo applicabile e dalla legge).

Il codice di condotta – essendo un atto di auto normazione – viene appro-

vato dal datore di lavoro (pubblico e privato), facendo riferimento alle diverse regole operative nei due settori; il codice è preferibilmente il risultato di un processo di elaborazione partecipata, aperto alle parti sociali, ai comitati di parità o antimobbing (laddove esistenti) e/o ai dipendenti e alle loro rappresentanze.

La Comunità europea negli anni Novanta – con una serie di atti non vincolanti – cercò di incentivare l'introduzione di codici di condotta per reprimere e prevenire le molestie sessuali nei luoghi di lavoro e l'affermazione del ruolo del Consigliere di fiducia, chiamato a gestire un simile codice. Il codice di condotta e la figura del Consigliere di fiducia sono stati, in effetti, previsti:

- nella Raccomandazione della Commissione europea 92/131 relativa alla *Tutela della dignità delle donne e degli uomini sul lavoro*;
- dalla dichiarazione del Consiglio del 18 dicembre 1991 relativa alla applicazione della raccomandazione stessa con la quale si invitano gli Stati membri a sviluppare e ad applicare politiche integrate volte a prevenire e a lottare contro le molestie sessuali nel mondo del lavoro;
- dalla Risoluzione A3-0043/94 del Parlamento europeo;
- dalla Risoluzione del Parlamento europeo A5-0283/2001.

La Risoluzione del Parlamento europeo A5-0283/2001, in particolare, dopo aver consigliato agli Stati membri di completare e rivedere la normativa in materia di *mobbing*, raccomanda «la messa a punto di un'informazione e di una formazione dei lavoratori dipendenti, del personale di inquadramento, delle parti sociali e dei medici del lavoro, sia nel settore privato che nel settore pubblico; ricorda a tale proposito la possibilità di nominare sul luogo di lavoro una persona di fiducia alla quale i lavoratori possono eventualmente rivolgersi».

I codici di condotta – da allora e laddove approvati (in Italia se ne contano numerosi, soprattutto nel settore pubblico) – hanno registrato una progressiva estensione dell'oggetto della propria competenza dalle molestie sessuali nei luoghi di lavoro fino alla repressione e prevenzione di ogni atto rivolto a violare la dignità di chi lavora (comprese le discriminazioni e il *mobbing*).

Ad oggetto variabile, rimane immutata la struttura del codice di condotta così come si era prefissato lo stesso legislatore comunitario predisponendo un "modello di codice" da riprodurre nelle singole realtà aziendali. E così è stato fatto: si ricordi, ad esempio, che l'esperienza di codificazione dei comitati pari opportunità costituiti ex contratto di comparto a partire dalla tornata del 1998, ha avuto a disposizione un fac-simile di codice di condotta allegato al contratto nazionale stesso.

Il quadro normativo fissato dall'Unione europea si arricchisce – dal 2000 – di una serie di direttive c.d. antidiscriminatorie che si integrano alle regole di

natura soft appena ricordate, creando un raccordo tra discriminazioni e molestie, senza modificare la parte del codice di condotta e del Consigliere di fiducia; le tornate della contrattazione collettiva di comparto a partire dal quadriennio 2002-2005 hanno, come poco sopra anticipato, anche affrontato il tema facendo rientrare tra le competenze dei costituenti comitati antimobbing anche quella di proporre codici di condotta specifici che verranno poi presentati alle Amministrazioni per i conseguenti adempimenti specifici. Tra questi *adempimenti conseguenti*, la clausola standard presente in tutti i contratti di comparto, elenca la costituzione e il funzionamento di sportelli di ascolto, nell'ambito delle strutture esistenti e l'istituzione del figura del consigliere/a di fiducia.

Dal punto di vista dei contenuti, ci si limita a segnalare, nell'impossibilità di trattarla adeguatamente, la questione della molestia ambientale e del suo legame con il fenomeno del mobbing. La molestia c.d. ambientale è una discriminazione vietata ex d.lgs. nn. 215 e 216/2003, e d.lgs. n. 198/2006 e concerne la creazione di un «ambiente di lavoro ostile, degradante, umiliante e offensivo» in ragione della razza e origine etnica, dell'età, della disabilità, delle convinzioni personali o religiose e del genere.

Questa seconda fase risulta ricca di sollecitazioni importanti in tema che vanno, appunto sistematizzate. Presenta caratteristiche specifiche: al diritto promozionale *soft* della Comunità delle origini si aggiunge la contrattazione collettiva e un diritto antidiscriminatorio non semplicissimo da comprendere, ma estremamente importante come supporto all'intera attività di progettazione dei codici e di promozione del Consigliere di fiducia. Basti ricordare il valore della disposizione relativa all'obbligatorietà dei piani triennali di azioni positive per la Pubblica Amministrazione transitata dal d.lgs. n. 196/2000 al d.lgs. n. 198/2006. È grazie all'azione progettuale avviata con i piani triennali che trovano spazio approvati numerosi codici nella Pubblica Amministrazione italiana (art. 48 del d.lgs. n. 198/2006 c.d. codice della pari opportunità). L'ampliamento dell'oggetto della codificazione "oltre le molestie sessuali" fa contemporaneamente mutare il ruolo rivestito dal Consigliere. Anche senza conoscere in modo approfondito il significato e le specifiche differenze tra le varie figure oggetto di codificazione – non è questa la sede opportuna – appare evidente quanto tali fenomeni siano accumulati dalla loro natura "patologica" nel senso che appaiono comunque lesivi del benessere inteso – nella sua accezione più semplice – come ricerca di un equilibrio positivo tra dimensione fisica e psichica della persona che lavora, privilegiato *soggetto dell'attenzione organizzativa*. È questa intersezione tra promozione della dignità e strumenti di innovazione legati al perseguimento delle pari opportunità a rappresentare il collante della seconda fase appena descritta. L'idea di approvare un codice e di nominare un consigliere concorre a costruire specifiche competen-

ze chiamate ad affrontare simili situazioni di disagio appare come una delle risposte possibili al perseguimento di strategie innovative del personale della Pubblica Amministrazione. A partire dalla prevenzione/repressione speciale di fenomeni di patologica violazione della dignità delle persona (le molestie), la seconda fase si caratterizza per un oggetto ampliato e fortemente condizionato da una graduale centralità assunta dai sistemi di valorizzazione del benessere della persona che lavora ancora non generalizzata, ma potenzialmente in grado di riqualificare l'intera esperienza avviata. Il confronto ancora in corso con la comparsa di nuovi soggetti di partecipazione come i comitati antimobbing è uno delle novità che hanno reso necessario un ripensamento degli equilibri definiti.

4.3. La terza fase: tecniche integrate di prevenzione del rischio psico-sociale in azienda

Il/la Consigliere/a di fiducia è una *figura atipica* e non certo una *figura anomala*. Dal quadro appena tracciato emerge chiaramente che nell'ordinamento sono rinvenibili i presupposti di legittimità che giustificano (anche se in termini di mera volontarietà) la scelta del datore di lavoro pubblico e privato di organizzarne il servizio previa approvazione di un codice di condotta. L'apporto ideale fornito dalla sede materiale in cui si organizza il Corso di perfezionamento che coordina (una Facoltà di Giurisprudenza) mi pare proprio questo: la valorizzazione estrema della centralità del codice di condotta nella definizione delle fisionomia del Consigliere di fiducia, importante sia in termini di fissazione delle competenze, che in termini di definizione dello schema operativo (attività svolta). Nonostante le modificazioni, questo dato possiamo considerarlo costante.

Nelle prime due fasi tracciate è emersa una mappatura variegata e puntiforme di figure potenzialmente rilevanti per un codice di condotta del fenomeno del disagio al lavoro, che si manifesta attraverso diverse figure quali le molestie (sessuali e non, ambientali, morali), il *mobbing* e il suo collegamento con le c.d. costrittività organizzative, il *burn out*, finanche lo stress. A partire dalla lesione del bene della dignità della persona mediante le molestie sessuali, si è arrivati gradualmente e non uniformemente, a proiettare il codice di condotta e il ruolo del Consigliere di fiducia a quello del benessere della persona che lavora e alla tutela della salute della stessa in termini di equilibrio psicofisico.

È esattamente questo il punto di incontro tra le due parti del contributo proposto.

L'ambito tematico generale è quello descritto nel documento della Com-

missione europea *Adattarsi alle trasformazioni del lavoro e della società: una nuova strategia comunitaria per la salute e la sicurezza 2002-2006* (Commissione CE, 11 marzo 2002), in cui si sottolinea come i «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 hanno un'incidenza profonda sui problemi legati alla salute sul luogo di lavoro (...) e sul benessere sul luogo di lavoro». La strategia comunitaria in materia di salute ha un triplice carattere innovativo: si caratterizza per l'impostazione globale legata al benessere, si cerca il consolidamento della cultura della prevenzione, si collega una politica sociale ambiziosa con la competitività dell'impresa.

Se la terza fase, quella attuale, arriva a caratterizzarsi per un decisa valorizzazione della salute di chi lavora, non possono non rappresentare delle suggestioni da approfondire quelle derivanti dall'approvazione del d.lgs. n. 81/2008 (così come modificato nell'agosto 2009, con il d.lgs. 3 agosto, n. 106). Il legame tra un sistema di responsabilità sociale delle imprese, la valorizzazione delle buone prassi e dei codici di condotta, ed, infine, un testo come quello dell'art. 28 che inserisce nell'elenco dei rischi da valutare in azienda, anche quello collegato allo stress lavoro correlato, al genere e alla diversa provenienza geografica, oltre che quello derivante dall'atipicità al lavoro, modifica in modo significativo il contesto nel quale si trova ad operare il Consigliere di fiducia. Anche se in termini alquanto approssimativi, possiamo riconoscere che sull'attualità del Consigliere di fiducia incidono una crescente complessità dell'oggetto (o del campo oggettivo del codice), l'ampliamento dei soggetti interessati al funzionamento dello stesso (che si potrebbe descrivere come la moltiplicazione delle figure della prevenzione) e la condivisione del metodo di elaborazione di un codice che pare non poter più essere se non "integrato".

5. Modello di prevenzione "a rete" con strumenti innovativi

La strumentalità dell'art. 28 del d.lgs. n. 81/2008 era finalizzata proprio a dar conto della difficoltà di valutare i rischi psico-sociali. Di fronte a questa difficoltà, ma con la consapevolezza che si tratta di rischi emergenti da prendere in seria considerazione e che solo una risposta di matrice prevenzionistica può risultare appagante, la questione della valutazione dei rischi e del relativo obbligo ci porta fino ad una verifica dell'esistenza di uno spazio libero da colmare con buone prassi che si collocano volontariamente "oltre l'obbligo" previsto dal legislatore.

Il rischio psico-sociale di origine lavorativa non è facile da misurare. Tale rischio, però, si può prevenire mediante strumenti innovativi che possono tro-

vare adeguato riconoscimento nel sostegno all'innovazione che il testo unico di salute e sicurezza consente di progettare.

La proposta di standardizzare una procedura che, prendendo avvio da una indagine di clima gestita dai comitati esistenti (istituti di prevenzione collettiva), porti alla redazione di un codice di condotta integrato (fonti di prevenzione di carattere volontario) a tutela della dignità e della salute di chi lavora, trova ragione nell'esperienza maturata da numerose Pubbliche Amministrazioni. È l'ascolto e le tecniche a questo collegate che aiutano a prevenire il rischio psico-sociale ed è a queste tecniche (esercitate professionalmente da Consiglieri di fiducia, sportelli d'ascolto o mediatori) che il modello di prevenzione del rischio psico-sociale e organizzativo in azienda dovrebbe guardare con un po' di attenzione, soprattutto in un ambito come quello della Pubblica Amministrazione dove strutturale appare lo scollamento tra utilizzazione della persona che lavora, potenziale della stessa e procedure di assunzione e di progressione in carriera.

IL LAVORO NEGLI ENTI LOCALI: VERSO LA RIFORMA BRUNETTA

a cura di

Gaetano Zilio Grandi



G. Giappichelli Editore - Torino

€ 32,00



G. Zilio Grandi (*a cura di*) - IL LAVORO NEGLI ENTI LOCALI: VERSO LA RIFORMA BRUNETTA