

L'obbligo di valutazione dello stress: stato dell'arte e prospettive evolutive?

di Maria Giovannone e Michele Tiraboschi

Il 13 maggio sono ripresi i lavori della Commissione consultiva permanente per la salute e sicurezza sul lavoro, con particolare riferimento alla valutazione dello stress lavoro-correlato.

Dopo poco più di due anni e mezzo dalla pubblicazione della lettera circolare del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali del 18 novembre 2010, il comitato temporaneo n. 6 (art. 6, comma 8, lett. m-*quater*, d.lgs. n. 81/2008) ritorna così all'opera su un tema di particolare delicatezza ed interesse a livello nazionale ed internazionale.

Invero, come già anticipato nelle disposizioni transitorie e finali del citato documento, la Commissione Consultiva si era opportunamente riservata di elaborare una relazione, entro 24 mesi dalla approvazione delle indicazioni metodologiche, a seguito dello svolgimento del monitoraggio sulle attività realizzate anche allo scopo di garantire la verifica sull'efficacia della metodologia indicata e nell'ottica di valutare la opportunità di integrazioni alla stessa.

La ripresa dei lavori segue di pochi giorni il sondaggio di opinione pubblicato dalla Agenzia europea per la Salute e la sicurezza nei luoghi di lavoro lo scorso 9 maggio (European Agency for Occupational Health and Safety, *European Opinion Poll on Occupational Health and Safety*, maggio 2013), oltre che la pubblicazione del report ILO sulla prevenzione delle malattie professionali (ILO, *The Prevention of Occupational Diseases*, marzo 2013) che ufficialmente inquadra – facendo da *pendant* al Rapporto Inail 2012 – lo stress lavoro-correlato nell'alveo delle malattie professionali emergenti, fonte di crescenti preoccupazioni per lavoratori e datori di lavoro. È in particolare il sondaggio EU-OSHA a rivelare che la metà dei lavoratori europei ad oggi ritiene che lo stress legato al lavoro sia un fenomeno comune, mentre quattro su dieci ritengono che non sia gestito adeguatamente nel proprio luogo di lavoro.

Utile a questo punto ripercorrere brevemente il lungo e tortuoso *iter* che ha condotto il nostro Paese – seppur tardivamente – alla trasposizione, in termini operativi, degli obblighi di cui all'Accordo quadro europeo sullo stress lavoro-correlato del 2004. Sul punto, del resto, la Commissione europea non aveva mancato di rilevare in sede pre-contenziosa alcune osservazioni critiche, poi smentite dalle compiute controdeduzioni fornite all'uopo dalle autorità italiane competenti.

L'articolo 28, comma 1, del d.lgs. n. 81/2008, come noto, ha previsto che «la valutazione dei rischi [...] 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 [...]». Tale disposizione, già all'indomani della sua approvazione, aveva destato non poche difficoltà interpretative e applicative, determinate principalmente dal fatto che sia l'accordo europeo dell'8

ottobre 2004 sia l'accordo interconfederale del 9 giugno 2008 che lo ha recepito, fornissero criteri e parametri troppo generici per poter essere utilizzati con la certezza che, al contrario, merita un obbligo sanzionato penalmente. Ciò sia con riferimento alle indicazioni metodologiche operative, ai fini della attività di valutazione dei rischi da stress, sia per quanto concerne le misure finalizzate a prevenire, ridurre ed eliminare i problemi di stress. Queste le ragioni poste alla base delle ripetute proroghe del termine di entrata in vigore del relativo obbligo, prima al 16 maggio 2009 e successivamente al 1° agosto 2010.

Tuttavia, a partire già dalla prima data, la disposizione in oggetto era divenuta vigente ed i datori di lavoro – in mancanza di provvedimenti legislativi o regolamentari che fornissero indicazioni operative chiare ed uniformi in tutto il territorio nazionale – si erano trovati in forte difficoltà sia per quanto concerne l'individuazione delle cosiddette “aree critiche”, secondo i parametri stabiliti dall'accordo interconfederale, sia nel mettere a punto una valida metodologia di valutazione e gestione organizzativa del rischio.

Per fronteggiare tali difficoltà, il correttivo al Testo Unico sicurezza (d.lgs. n. 106/2009) aveva espressamente investito la Commissione consultiva permanente per la salute e sicurezza sul lavoro del compito di elaborare le indicazioni necessarie alla valutazione del rischio da stress lavoro-correlato (art. 6, comma 8, lett. m-*quater*). Per effetto dello stesso l'entrata in vigore della valutazione del rischio stress lavoro-correlato decorreva così «dalla elaborazione delle predette indicazioni e comunque, anche in difetto di tale elaborazione, a far data dal 1° agosto 2010».

In verità, instauratosi nel febbraio 2010, il comitato tecnico n. 6 impegnato in seno alla Commissione nella attività istruttoria, dibattimentale e redazionale relativa alla suddette indicazioni metodologiche, tale termine di decorrenza era stato ulteriormente prorogato al 31 dicembre 2010 (Termine così prorogato per effetto del d.l. n. 78/2010 e, successivamente per tutti i datori di lavoro, pubblici e privati, dalla l. n. 122/201).

Solo dopo ampia e articolata discussione sul tema, la Commissione consultiva approvava così, alla riunione del 17 novembre 2010, le indicazioni in oggetto provvedendo, in tal modo, a fornire agli operatori indicazioni metodologiche necessarie a un corretto adempimento dell'obbligo di valutare il rischio da stress lavoro-correlato.

Le indicazioni sono state diffuse con lettera circolare del Ministero del lavoro e delle politiche sociali del 18 novembre 2010, sulla scorta del lavoro svolto nel corso dell'anno 2010 dal comitato tecnico n. 6, della Commissione consultiva permanente, composto da rappresentanti delle parti sociali, esponenti delle pubbliche istituzioni e professionisti esperti in materia, sotto il coordinamento e la presidenza del Ministero del lavoro.

Come noto l'adozione del documento intendeva superare le difficoltà operative ripetutamente segnalate in ordine alla individuazione delle corrette modalità di valutazione del rischio da stress lavoro-correlato, resa definitivamente obbligatoria dall'art. 28 del Testo Unico della salute e sicurezza sul lavoro.

Esso nel complesso era ispirato ai seguenti principi:

- 1) brevità e semplicità, in quanto destinato ad un utilizzo ampio e riferito a imprese non necessariamente munite di strutture di supporto in possesso di specifiche competenze sul tema;
- 2) individuazione di una metodologia applicabile a ogni organizzazione di lavoro, indipendentemente dalla sua dimensione, e che permettesse una prima ricognizione degli indicatori e dei fattori di rischio da *stress* lavoro-correlato;
- 3) applicazione di tale metodologia, in ottemperanza al dettato letterale di cui al citato articolo 28, comma 1, del d.lgs. n. 81/2008, e s.m.i., a “gruppi di lavoratori” esposti, in maniera omogenea, allo *stress* lavoro-correlato e non al “singolo” lavoratore, il quale potrebbe avere una sua peculiare percezione delle condizioni di lavoro;
- 4) individuazione di una metodologia di maggiore complessità rispetto alla prima ma eventuale, destinata ad essere necessariamente utilizzata ove la precedente fase di analisi e la conseguente azione correttiva non avesse, in sede di successiva verifica, dimostrato un abbattimento del rischio da stress lavoro-correlato;

- 5) valorizzazione, in un contesto di pieno rispetto delle previsioni di cui ai corrispondenti articoli del “Testo unico”, delle prerogative e delle facoltà dei rappresentanti dei lavoratori per la sicurezza e dei medici competenti;
- 6) individuazione di un periodo “transitorio”, per quanto di durata limitata, per la programmazione e il completamento delle attività da parte dei soggetti obbligati.

La approvazione delle indicazioni metodologiche era stata un risultato tutt’altro che scontato, poiché da tempo posta al centro di un delicato dibattito tra Stato, Regioni, Parti sociali, organi ispettivi, professionisti e addetti ai lavori, acuitosi nel corso 2010 a causa della difficoltà di definire in modo unanime le specifiche metodologie attraverso cui si debba pervenire alla valutazione di detto rischio.

Le difficoltà avevano riguardato *in primis* l’individuazione delle cosiddette “aree critiche”, secondo i parametri stabiliti dall’accordo interconfederale del 9 giugno 2008, sia la messa a punto di una valida metodologia di valutazione del rischio da stress e la predisposizione di specifici strumenti di indagine, sia, infine, l’attuazione di misure organizzative o formative di prevenzione e protezione dallo stress lavoro-correlato.

Al centro della questione, invero, non era stata tanto la obbligatorietà della valutazione del suddetto rischio, quanto la opportunità di introdurre metodologie minime obbligatorie di valutazione scientificamente validate per la rilevazione oggettiva delle incongruenze organizzative dell’attività lavorativa e di definire la natura e tipologia di tali fattori e, in secondo luogo, la necessità di misurare del disagio dei lavoratori e della loro percezione soggettiva del rischio.

Dall’altra parte molto sentita era anche l’esigenza di mettere a punto uno strumento valido scientificamente, ma al contempo non troppo oneroso e realisticamente gestibile dai datori di lavoro in prima persona, affinché non si rendesse obbligatorio il ricorso alla sorveglianza sanitaria e al supporto di figure professionali *ad hoc* extra-aziendali.

Altresì acceso era stato il dibattito rivolto alla individuazione degli attori responsabili delle attività di valutazione e gestione dello stress, ritenuto in certi casi un rischio non solo particolare, ma tanto “eccentrico” rispetto ai rischi cosiddetti classici, da giustificare una deviazione dalla impostazione della valutazione dei rischi di cui agli artt. 17, 28 e 29 del d.lgs. n. 81/2008 ed un coinvolgimento obbligatorio di figure soggettive non previamente previste dal legislatore ed estranee al contesto produttivo standard.

Particolarmente problematica, sul punto, da una parte la valutazione del ruolo e del coinvolgimento attivo dei lavoratori direttamente o per il tramite dei rappresentanti dei lavoratori per la sicurezza mediante lo strumento della consultazione, dall’altra la opportunità o meno di “medicalizzare” le attività di valutazione e gestione dello stress, al punto da ritagliare spazi non contemplati *ex lege* alla sorveglianza sanitaria obbligatoria e nuovi compiti istituzionali per il medico competente.

Alla luce di tale dibattito, in definitiva, le indicazioni metodologiche sono state elaborate nei limiti e per le finalità puntualmente individuati dalla legge tenendo conto della ampia produzione scientifica disponibile sul tema e delle proposte pervenute all’interno alla Commissione consultiva e sono state redatte secondo criteri di semplicità, brevità e comprensibilità.

Da allora sono trascorsi più di due anni. Oggi la “palla” torna di nuovo alla Commissione consultiva col mandato di monitorare, da una parte, come sia stato recepito operativamente l’obbligo di legge da parte dei datori di lavoro, dall’altra come le attività di vigilanza abbiano inteso interpretare e sanzionare le modalità di valutazione di tale rischio, nel corso di questo periodo di “sostanziale sperimentazione”, sia nel settore privato che in quello pubblico. Dal canto loro, in questo frangente, tanto le parti sociali, quanto le istituzioni pubbliche si sono adoperate in tal senso: le une monitorando le modalità di attuazione della valutazione del rischio da parte delle imprese; le altre fornendo alle stesse imprese ed agli operatori del settore strumenti operativi di supporto ed indicazioni interpretative sul corretto adempimento dell’obbligo di valutazione. Si pensi al riguardo da una parte ai *tools* messi a disposizione dall’Inail via web

(<http://85.18.194.67/focusstresslavorocorrelato/>), dall’altra alle indicazioni interpretative fornite dal Coordinamento tecnico interregionale della prevenzione dei luoghi di lavoro nelle *Indicazioni*

per la corretta gestione del rischio e per l'attività di vigilanza alla luce della lettera circolare del 18 novembre 2010 del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, del gennaio 2012.

L'aspettativa, specie delle parti sociali, è che nel corso della ripresa attività della Commissione possano essere sciolti nodi problematici più complessi e articolati rispetto a quelli emersi fino ad ora ed in parte già affrontati nei recenti interpelli sul tema, ma che si possano altresì avanzare – dopo una attenta sistematizzazione di quanto fatto – proposte di integrazione e modifica delle indicazioni metodologiche, in quell'ottica di gestione congiunta e partecipata tra istituzioni, parti sociali, imprese e lavoratori che costituirà il *leitmotiv* della prossima Campagna europea per la sicurezza sul lavoro nel biennio 2014-2015, appunto dedicata alla prevenzione e alla gestione dello stress lavoro-correlato. Scontato aggiungere che, sul punto, la “partita” è ancora tutta da giocare.

Maria Giovannone

Coordinatore dell'Osservatorio ADAPT su Nuovi lavori, Nuovi Rischi
Esperta del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, nell'ambito del comitato n. 6 per la valutazione dello stress lavoro-correlato (art. 6, co.8, lett. m-quater d.lgs. n. 81/2008)

Michele Tiraboschi

Ordinario di Diritto del lavoro, Università di Modena e Reggio Emilia