

Le innovazioni introdotte dal decreto legislativo 3 agosto 2009, n. 106, in materia di valutazione dei rischi da stress lavoro-correlato

di Lorenzo Fantini*

SOMMARIO: *1. La valutazione dei rischi come obbligo fondamentale in materia di salute e sicurezza sul lavoro. – 2. Il contenuto della valutazione dei rischi dopo il D.lgs. n. 106 del 2009 – 3. La rilevanza dello stress lavoro-correlato in Europa e in Italia – 4. La valutazione dello stress lavoro-correlato nel “testo unico” di salute e sicurezza sul lavoro – 5. Le indicazioni metodologiche per la valutazione dello stress lavoro-correlato.*

1. La valutazione dei rischi come obbligo fondamentale in materia di salute e sicurezza sul lavoro.

L'intero “sistema” legislativo – oggi contenuto quasi interamente nel decreto legislativo n. 81 del 2008 (c.d. “testo unico” di salute e sicurezza sul lavoro), come modificato dal decreto legislativo “correttivo” n. 106 del 2009 – diretto a prevenire gli infortuni sul lavoro si fonda su una attività, demandata in via esclusiva e non delegabile al datore di lavoro, assolutamente pregiudiziale a qualsiasi intervento di tipo organizzativo e gestionale in azienda: la valutazione dei rischi.

* Dirigente delle divisioni III e VI della Direzione Generale della tutela delle condizioni di lavoro del Ministero del lavoro e delle politiche sociali. Il presente intervento – ai sensi della circolare del Ministero del lavoro e delle politiche sociali del 18 marzo 2004 – ha natura personale e non impegnativa per la pubblica amministrazione.

La valutazione dei rischi viene testualmente definita dal “testo unico”, all’articolo 2, comma 1, lettera q), come l’attività di: “valutazione globale e documentata di tutti i rischi per la salute e sicurezza dei lavoratori presenti nell’ambito dell’organizzazione in cui essi prestano la propria attività, finalizzata ad individuare le adeguate misure di prevenzione e di protezione e ad elaborare il programma delle misure atte a garantire il miglioramento nel tempo dei livelli di salute e sicurezza”.

Dalla semplice lettura di tale definizione emerge, quindi, come il datore di lavoro non possa esimersi dalla considerazione di ogni rischio di lavoro e, al contempo, come da tale considerazione debba derivare la individuazione di misure di protezione per i lavoratori, anche in una ottica di miglioramento dei livelli di protezione e prevenzione.

La valutazione dei rischi è, quindi, come specificato dall’articolo 15 del D.lgs. n. 81/2008, e s.m.i., una delle misure generali di tutela; anzi, la più importante di esse in quanto prodromica ad ogni altro intervento in azienda finalizzato a garantire la tutela della salute e della sicurezza sui luoghi di lavoro. Il contenuto di tale misura generale di tutela viene concretamente declinato negli articoli 28 e 29 del “testo unico” e, quindi, trova ulteriori specificazioni nei Titoli successivo al primo del medesimo provvedimento.

2. Il contenuto della valutazione dei rischi dopo il d.lgs. n. 106 del 2009.

Al solo scopo di fornire una panoramica delle innovazioni introdotte dal decreto legislativo “correttivo” del 2009 con specifico riguardo allo stress lavoro-correlato, appare necessario soffermarsi innanzitutto sulla previsione in forza della quale (articolo 28, comma 1, ultimo capoverso, del “testo unico”) la valutazione dei rischi e, ove previsto (nel senso che non si rientri in una delle ipotesi di “autocertificazione” di cui all’articolo 29, comma 5, del D.Lgs. n. 81 del 2008)¹, il relativo documento, debbono tener conto di “tutti i rischi” presenti in ambiente di lavoro. Con tale espressione il Legislatore ha inteso ribadire che l’attività di valutazione del rischio deve comprendere ogni fattore di pericolo per la salute e sicurezza sul lavoro del “lavoratore”, quale definito all’articolo 2 del D.lgs. n. 81/2008, e successive modifiche e integrazioni, compresi i rischi c.d. “emergenti”², come tali intendendosi

¹) Tutti i datori di lavoro, pubblici e privati, sono tenuti ad effettuare la valutazione dei rischi; tuttavia, i datori di lavoro che occupano fino a 10 lavoratori hanno l’obbligo di effettuare la valutazione dei rischi sulla base delle procedure standardizzate che verranno stabilite, entro e non oltre il 31 dicembre 2010, dalla Commissione consultiva permanente per la salute e sicurezza sul lavoro tenendo conto dei profili di rischio e degli indici infortunistici di settore; tali procedure verranno successivamente recepite con decreto dei Ministeri del lavoro, della salute e delle politiche sociali e dell’interno acquisito il parere della Conferenza Stato, Regioni e province autonome di Trento e di Bolzano. Fino alla scadenza del diciottesimo mese successivo alla data di entrata in vigore di tale decreto interministeriale e, comunque, non oltre il 30 giugno 2012, gli stessi datori di lavoro possono autocertificare l’effettuazione della valutazione dei rischi.

² Si definisce “rischio emergente” qualunque rischio professionale “nuovo” o “in aumento”. Un rischio “nuovo” è un “rischio non esisteva in precedenza oppure che un aspetto già noto da tempo viene ora considerato un rischio alla luce delle nuove acquisizioni scientifiche o delle percezioni dell’opinione pubblica”. Un rischio si dice in “aumento” qualora “il numero dei pericoli che conducono al rischio è in aumento oppure è in aumento la probabilità dell’esposizione oppure l’effetto del pericolo sulla salute dei lavoratori si sta aggravando” (cfr. Agenzia Europea per la sicurezza e la salute sul lavoro, Facts n. 84, “Le previsioni degli esperti sui rischi chimici emergenti relativi alla sicurezza e alla salute sul

i rischi legati alla organizzazione del lavoro e alla ricaduta della medesima organizzazione sulla salute e sicurezza degli addetti.

Ed infatti, allo scopo di evidenziare la appena citata *onnicomprendività* della valutazione dei rischi, l'articolo 28, comma 1, del "testo unico" individua – a titolo puramente esemplificativo – alcuni fattori di rischio dei quali il datore di lavoro dovrà tener necessariamente conto dandone, al contempo, evidenza nel documento di valutazione del rischio, tra i quali viene espressamente incluso il rischio da stress lavoro-correlato.

3. La rilevanza dello stress lavoro-correlato in Europa e in Italia

Lo stress lavoro-correlato è il secondo problema di salute legato all'attività lavorativa riferito più frequentemente; si stima che, nel 2005, più del 20% dei lavoratori dei 25 Stati membri dell'Unione Europea ha creduto che la sua salute fosse a rischio a causa dello stress sul lavoro ⁽³⁾.

Le previsioni per il futuro non sono migliori, in quanto il numero di persone che soffrono di stress legato all'attività lavorativa è destinato ad

lavoro"; Facts n. 74, "Le previsioni degli esperti sui rischi psicosociali emergenti relativi alla sicurezza e alla salute sul lavoro"; Facts n. 68 "Le previsioni degli esperti sui rischi biologici emergenti per la salute e la sicurezza sul lavoro" e Facts n. 60 "La previsione degli esperti sui rischi fisici emergenti per la sicurezza e la salute sul lavoro", consultabili sul sito: <http://osha.europa.eu>).

⁽³⁾ Cfr. Fondazione europea per il miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro, *Fourth European Working Conditions Survey*, Lussemburgo, 2007, consultabili sul sito: <http://osha.europa.eu>).

aumentare; inoltre, l'OMS ritiene che, entro il 2020, la depressione diventerà la causa principale di inagibilità al lavoro ⁽⁴⁾.

L'Accordo interconfederale 9 giugno 2008, con il quale le parti sociali hanno recepito in Italia l'accordo europeo sullo stress lavoro-correlato (citato dall'articolo 28, comma 1, del "testo unico") definisce lo stress lavoro-correlato come *"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(...)"* specificando che: *"non è una malattia, ma una situazione prolungata di tensione che può ridurre l'efficienza sul lavoro e può determinare un cattivo stato di salute"* (articolo 3).

4. La valutazione dello stress lavoro-correlato nel "testo unico" di salute e sicurezza sul lavoro

Come già segnalato, l'articolo 28, comma 1, del D.Lgs. n. 81 del 2008, e s.m.i., statuisce espressamente 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 (...)*».

⁽⁴⁾ Cfr. Comunicazione alla Commissione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale e al Comitato delle Regioni, *Migliorare la qualità e la produttività sul luogo di lavoro: strategia comunitaria 2007-2012 per la salute e la sicurezza sul luogo di lavoro*, consultabili sul sito: <http://osha.europa.eu>).

Tale disposizione, pur se lodevole negli intenti, ha fatto sorgere, però, numerose problematiche interpretative ed applicative, determinate principalmente dal fatto che sia l'accordo europeo dell'8 ottobre 2004 sia l'accordo interconfederale italiano del 9 giugno 2008 forniscono criteri e parametri troppo generici per poter essere utilizzati con la certezza che, al contrario, merita un obbligo sanzionato penalmente (cfr. art. 55 del "testo unico"). 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 sono le ragioni che hanno indotto il legislatore a procrastinare l'entrata in vigore dell'obbligo in oggetto dapprima al 16 maggio 2009 ⁽⁵⁾ e, quindi, al 1° agosto 2010 e che lo hanno spinto, in ultimo, a prevedere un ulteriore "slittamento" del termine al 31 dicembre 2010 prima con il d.l. 31 maggio 2010, n. 78, con riferimento alle sole pubbliche amministrazioni e, infine, con la legge n. 122/2010, di conversione del d.l. in ultimo citato, relativamente a tutte le realtà produttive, pubbliche o private..

Tuttavia, a partire da tale data, le disposizioni relative alla valutazione del rischio da stress lavoro-correlato diverranno operative ovunque imponendo a ogni datore di lavoro di individuare le cosiddette

⁽⁵⁾ La disposizione legislativa che ha procrastinato l'entrata in vigore dell'obbligo in oggetto al 16 maggio 2009 è l'art. 32, comma 2, del decreto-legge 30 dicembre 2008, n. 207, convertito in legge 27 febbraio 2009, n. 14. Tuttavia, rileva che l'art. 4, comma 2-*bis*, del decreto legge 3 giugno 2008, n. 97 aveva già rinviato l'entrata in vigore del suddetto obbligo al 1° gennaio 2009.

“aree critiche”, secondo i parametri stabiliti dall’accordo interconfederale, mettere a punto una valida metodologia di valutazione del rischio stress e eventualmente utilizzare specifici strumenti di indagine, quali questionari e *focus group*, se idonei rispetto alla attività svolta e alla complessità della organizzazione di riferimento. Tali operazioni, peraltro, vanno realizzate come elemento necessario perché, infine, si attuino, all’esito della rilevazione, concrete misure organizzative o formative di prevenzione e protezione dallo stress lavoro-correlato.

5. Le indicazioni metodologiche per la valutazione dello stress lavoro-correlato

Per risolvere tali problematiche interpretative ed applicative, il decreto legislativo n. 106 del 2009, recependo quanto previsto nell’Avviso Comune discusso tra le parti sociali in materia nell’anno 2009, ha affidato espressamente alla Commissione consultiva permanente per la salute e la sicurezza sul lavoro di cui all’articolo 6 del D.lgs. n. 81 del 2008, e s.m.i., il compito di “*elaborare le indicazioni necessarie alla valutazione del rischio da stress lavoro-correlato*» (articolo 6, comma 8, lett. *m-quater*), la cui osservanza garantirà la corretta attuazione dell’adempimento dell’obbligo in oggetto.

A ciò fa seguito che l’entrata in vigore della valutazione del rischio stress lavoro-correlato decorrerà “*dalla elaborazione delle predette indicazioni e comunque, anche in difetto di tale elaborazione, a far data dal 1° agosto 2010*” (articolo 28, comma 1-*bis*, del decreto legislativo

n. 81 del 2008, così come modificato dal decreto legislativo n. 106 del 2009). Termine, come detto, ora prorogato per le sole Pubbliche Amministrazioni al 31 dicembre 2010 dal d.l. n. 78/2010.

La commissione consultiva per la salute e sicurezza sul lavoro sta procedendo – tramite un gruppo *ad hoc* (riunitosi diverse volte nel corso del 2010) – alla discussione e alla istruttoria del documento in parola partendo da una serie di documenti, di notevole importanza e rilievo, tra i quali una proposta metodologica delle Regioni e una dell'ISPESL, in larga parte mutuata dall'esperienza inglese⁶.

In particolare, il Ministero del lavoro e delle politiche sociali sta coordinando i relativi lavori perseguendo le seguenti linee di indirizzo:

- brevità e semplicità del documento, 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;
- individuazione di una metodologia applicabile a ogni organizzazione di lavoro, indipendentemente dalla sua dimensione, e che permetta una prima ricognizione degli indicatori e dei fattori di rischio da stress lavoro-correlato;
- applicazione di tale metodologia, in ottemperanza al dettato letterale di cui al citato articolo 28, comma 1, del decreto legislativo n. 81 del 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;

⁶) Cfr. la sezione dedicata del sito www.ispesl.it.

- 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 abbia, in sede di successiva verifica, dimostrato un abbattimento del rischio da stress lavoro-correlato;
- valorizzazione e utilizzo in materia, 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;
- individuazione di un periodo “transitorio”, per quanto di durata limitata, per la completa realizzazione della attività da parte dei soggetti obbligati;
- messa a disposizione, gratuita e tramite canali informatici (es.: sito del Ministero del lavoro e delle politiche sociali), di documentazione di supporto alla attività di valutazione del rischio da stress lavoro-correlato.