

GLI ISPETTORATI DEL LAVORO EUROPEI AFFRONTANO I RISCHI PSICOSOCIALI

Manuel Velázquez

Ispettore del Lavoro e della Previdenza Sociale

RIASSUNTO

Il Comitato Europeo degli Alti Responsabili dell'Ispezione del Lavoro (SLIC) ha adottato la decisione di portare a termine nel 2012 una campagna sui rischi psicosociali con il coinvolgimento di tutti gli Ispettorati del Lavoro dell'Unione Europea.

In concomitanza, l'Agenzia Europea per la Sicurezza e la Salute sul Lavoro ha recentemente deciso che i rischi psicosociali saranno il primo obiettivo della sua azione negli anni 2014 e 2015.

In questo articolo si vuole fornire una rassegna generale di questi temi con una breve analisi dei concetti e delle idee che si dibattono a livello di Unione Europea e con la descrizione di alcune delle tecniche di ispezione utilizzate in Olanda, Finlandia, Danimarca, Regno Unito, Austria e Francia.

Infine, si farà un breve ripasso dell'esperienza dell'Ispettorato spagnolo nella gestione di tali rischi e della possibile applicazione delle tecniche e degli strumenti degli altri paesi europei.

RESUMEN

El Comité Europeo de Altos Responsables de la Inspección de Trabajo (SLIC) ha adoptado la decisión de llevar a cabo una campaña sobre riesgos psicosociales durante el año 2012 para todas las inspecciones de Trabajo de la Unión Europea.

Por otra parte, la Agencia Europea de Seguridad y Salud en el Trabajo ha decidido recientemente que los riesgos psicosociales serán el principal referente de sus acciones durante los años 2014 y 2015.

En el presente artículo pretendemos hacer un repaso general de estos temas haciendo un breve análisis de los conceptos e ideas que se manejan a nivel de la Unión Europea y algunas de las técnicas de inspección utilizadas en Holanda, Finlandia, Dinamarca, Reino Unido, Austria y Francia.

Para finalizar, haremos también un breve repaso de la experiencia de la inspección española en la gestión de estos riesgos y de la posible aplicación en España de las técnicas e instrumentos de otros países europeos.

ABSTRACT

The European Committee of Senior Labour Inspectors (SLIC) has adopted the decision to carry out a campaign on psychosocial risks during the year 2012 for all inspectorates of the European Union.

Moreover, the European Agency for Safety and Health at Work has recently decided that psychosocial risks will be the main reference for his actions during the years 2014 and 2015.

In this article we make an overview of these issues with a brief analysis of the concepts and ideas that are managed at European Union level and some of the inspection techniques used in The Netherlands, Finland, Denmark, United Kingdom, Austria and France.

Finally, we also briefly review the Spanish inspection experience in managing these risks and the possible implementation in Spain of the techniques and instruments from other European countries.

1. LE CAMPAGNE EUROPEE SUI RISCHI PSICOSOCIALI

Il Comitato Europeo degli Alti Responsabili dell'Ispezione del Lavoro (*Senior Labour Inspectors Committee - SLIC*) ha svolto nel 2009 una sessione informativa sulle iniziative delle Ispezioni del Lavoro Europee in materia di rischi psicosociali e verso la metà del 2010 ha deciso di lanciare una campagna di ispezioni su questo tipo di rischi durante il 2012 per tutti gli Ispettorati dell'Unione Europea, di Norvegia e Islanda. A tal fine, per preparare tale campagna, nel 2011 si è costituito un

gruppo di lavoro dello SLIC presieduto dall'Ispettorato svedese¹.

Anche l'Agenzia Europea per la Sicurezza e la Salute sul Lavoro con sede a Bilbao ha deciso recentemente che i rischi psicosociali devono costituire il principale obiettivo delle proprie azioni durante il 2014 e 2015².

La programmazione di queste attività per i prossimi quattro anni contrasta tuttavia con la scarsa chiarezza del concetto legale di rischio psicosociale nel quadro europeo e in quelli nazionali e lo scarso, fino ad ora, sviluppo normativo.

Esiste anche, d'altra parte, una significativa dispersione per quel che riguarda gli ambiti di competenza di ciascun Ispettorato e i mezzi e strumenti utilizzati in ciascuno dei Paesi; questo rende ancora più complesso e difficile il compito di portare a termine queste azioni a livello europeo.

In questo articolo si cercherà di fare un ripasso generale di questi temi, con una breve analisi dei concetti e delle idee che si maneggiano a livello di unione Europea e di alcune delle tecniche di ispezione utilizzate in alcuni Paesi, utilizzando le informazioni disponibili su internet.

Infine, si farà anche un breve ripasso dell'esperienza degli ispettorati spagnoli sulla gestione di questi rischi e sulla possibile applicazione in Spagna delle tecniche e degli strumenti di altri Paesi europei.

2. IL CONCETTO EUROPEO DI RISCHIO PSICOSOCIALE

Come è noto, mentre il concetto di *rischio psicosociale* è d'uso comune e concorde tra le istituzioni e tra gli specialisti della prevenzione dei rischi lavorativi dell'Unione Europea, questo termine è a malapena usato in altri ambiti continentali, in cui si preferisce semplicemente parlare di Stress e Violenza sul lavoro (OIL, NIOSH), a volte insieme ma nella maggior parte dei casi in modo separato. L'OIL nell'anno 2003 cercò di approvare un insieme di indicazioni per affrontare lo stress e la violenza sul lavoro nel settore dei servizi che alla fine si limitò ad affrontare la violenza³.

Il termine “psicosociale” normalmente definisce la relazione e interazione tra l'individuo (psiche) e il suo intorno sociale, tuttavia non esiste alcuna scienza denominata propriamente *psicosociologia* e alcuni scienziati le preferiscono altre denominazioni come *psicologia della prevenzione* o *gestione delle organizzazioni*.

In ogni caso, la denominazione *rischi psicosociali* è quella che ha avuto fino ad oggi maggior credito nell'ambito della scienza europea della prevenzione dei rischi lavorativi e nella sua genesi ha influito in maniera rilevante la ricerca di un concetto unitario che comprendesse lo studio e l'analisi di questioni come lo stress lavorativo e la violenza sul lavoro, sia interna, che esterna o da parte di terzi.

Così come vengono definiti negli ultimi lavori dell'Agenzia Europea, i rischi psicosociali comprendono quelli che derivano, in un modo o nell'altro, dall'organizzazione del lavoro e del

¹ I documenti utilizzati per questo articolo sono disponibili in inglese nella pagina web dell'Ispezione del Lavoro svedese <http://www.av.se>

² Le informazioni su questa campagna si trovano in http://osha.europa.eu/en/news/eu-osha-agency-to-campaign-on-psycho-social-risks?utm_source=oshmail&utm_medium=email&utm_campaign=oshmail-106

³ Queste Linee guida sono disponibili in <http://www.ilo.org/public/spanish/dialogue/sector/techmeet/mevsws03/mevsws-cp.pdf>

Nelle premesse si dice letteralmente che “tra le conseguenze della violenza nel luogo di lavoro si deve citare lo stress, anche se questo è un concetto che secondo alcuni non può essere chiaramente definito”.

contesto delle relazioni sociali sul lavoro, sia che si tratti delle relazioni personali interne dentro l'azienda, sia di quelle con i clienti, con gli utenti o anche con le stesse persone la cui azione o comportamento verso l'impresa sia illegale o illegittima⁴.

Si deve anche sottolineare, a tale proposito, lo sforzo sviluppato all'interno del progetto europeo PRIMA-EF per raggiungere un consenso, a questo livello, sui concetti e gli standard minimi da utilizzare in materia di rischi psicosociali e valutazione dei rischi⁵.

3. GLI STRUMENTI NORMATIVI SUI RISCHI PSICOSOCIALI IN EUROPA

A livello di Europa non esiste alcuna legislazione specifica sui rischi psicosociali paragonabile a quella esistente per altre materie, come gli agenti chimici, il rumore, i cantieri mobili o itineranti o le attrezzature di lavoro. Questo non vuol dire però che esista un vuoto normativo e che nella nuova impostazione normativa derivata dalla Direttiva Quadro 89/391 e dalle leggi di recepimento di tale Direttiva come la Legge 31/1995 per la *Prevención de los Riesgos Laborales (LPRL)*, non esistano lacune legali poiché le norme e i principi generali della prevenzione sono in ogni caso di diretta applicazione a tutti i rischi lavorativi senza che sia necessario articolare uno sviluppo regolamentare degli stessi.

Affermare il contrario sarebbe ricadere nel “*reglamentismo*” e “*ordenancismo*” che orientava la precedente normativa sulla sicurezza e igiene del lavoro secondo cui gli obblighi del datore di lavoro si riducevano alla mera ottemperanza o esecuzione di un insieme di norme chiuse in regole di contenuto tecnico. La nuova concezione si basa, invece, sull'applicazione di norme generali a situazioni concrete seguendo l'indirizzo della valutazione preventiva o analisi dei rischi che deve portare a termine ogni datore di lavoro.

Il principio generale di questa normativa è quello della regolazione “su misura” delle condizioni reali di lavoro, in contrapposizione al precedente criterio di stabilire in astratto delle regole tecniche la cui applicazione pratica si sarebbe dovuta realizzare indipendentemente da tali condizioni reali del lavoro.

Partendo dall'accettazione di tali principi, tutti gli Ispettorati del lavoro europei riconoscono nei propri documenti interni l'implicita e tacita inclusione dei rischi psicosociali nel contenuto delle loro norme nazionali di recepimento della Direttiva Quadro, che prevedono l'obbligo di valutare *tutti* i rischi derivanti dal lavoro, e quindi anche quelli che determinano disturbi psichici o che derivano dall'organizzazione o della distribuzione del lavoro.

Tuttavia è esistita ed ancora sussiste in Europa una volontà generale apertamente contraria alla creazione di norme specifiche su questa materia. D'altra parte, si deve tener conto della difficoltà oggettiva di legiferare su situazioni la cui varietà e casistica fanno sì che sia possibile applicare solo principi generali o concetti giuridici indeterminati.

Si può così osservare che le norme legali approvate su questa materia in alcuni Paesi come il Belgio, l'Olanda, la Danimarca, la Norvegia e la Finlandia contengono solo tali principi generici e che addirittura lo stesso Accordo Europeo sullo Stress da Lavoro (2004) è una buona prova di

⁴ Questa è la definizione data dall'Agenzia Europea nel suo rapporto “Expert forecast on emerging psychosocial risks related to occupational safety and health” (2007): “*Psychosocial risks are understood to be those aspects of the design, organization and management of work, and its social and environmental context, which can cause psychological, social or physical harm*”. E' una definizione tratta da T. Cox and E. Rial-Gonzalez, ‘Work-related stress: the European picture’, European Agency for Safety and Health at Work Magazine, No 5, 2002, pp. 4–6. <http://osha.europa.eu/publications/magazine/5>.

⁵ Maggiori informazioni al riguardo sono disponibili in <http://prima-ef.org/Documents/chapter%203.pdf>

questo.

D'altra parte, gli attori sociali richiedono a gran voce, e in special modo i rappresentanti dei datori di lavoro a livello europeo, che si consideri necessaria la previa sussistenza di un livello di coscienza e conoscenza di base su questa materia affinché la normativa possa essere effettivamente applicata.

Questa ragione può aver qualche fondamento in quanto l'approvazione di norme sullo stress lavorativo e sui rischi psicosociali in Paesi come l'Ungheria e l'Estonia non ha portato alla messa in opera di alcuna loro applicazione reale ed efficace.

Per questo motivo, nell'ambito europeo si è adottata la decisione comune di rimandare la regolamentazione di queste materie al dialogo sociale tra datori di lavoro e sindacati mediante l'approvazione di accordi collettivi che non fossero giuridicamente vincolanti, che si iscrivono nella cosiddetta "soft law", che implica la regolamentazione e la gestione dei conflitti tramite norme volontarie concordate tra le parti coinvolte.

Comunque, nemmeno nell'ambito di tali accordi esiste una regolamentazione unitaria per tutti i rischi psicosociali. Si è deciso infatti l'adozione di un Accordo sullo Stress Lavorativo nel 2004⁶ basato chiaramente sulla Direttiva Quadro 89/391 per la Sicurezza e Salute sul Lavoro. L'altro accordo riguarda le molestie e la violenza sul lavoro ed è stato approvato nel 2007⁷. Esso si basa sia sulla citata Direttiva Quadro sia su altre direttive riguardanti l'eguaglianza di trattamento in cui si menzionano anche in modo esplicito le molestie. Infine, nell'anno 2010 sono state approvate delle Linee Guida Multisetoriali sulla Violenza Esterna o di Terzi sul Lavoro (non ancora recepite nel quadro spagnolo della contrattazione collettiva) che si basano anch'esse sulle stesse norme dell'Accordo del 2007, ossia, sia sulle norme di sicurezza e salute sul lavoro, sia su quelle che regolano l'uguaglianza di trattamento nelle relazioni di lavoro.

Anche il contenuto di questi accordi è poco chiaro e uniforme. L'Accordo sullo stress da lavoro potrebbe comprendere gli altri due accordi in quanto vi si afferma che le molestie e la violenza sono potenziali elementi di stress⁸ legati al lavoro e più oltre segnala che uno dei possibili fattori che causano stress è l'esposizione a comportamenti offensivi⁹. Segnala anche l'obbligo del datore di lavoro di protezione a fronte dei problemi di stress lavorativo in conformità con la Direttiva Quadro¹⁰ e di adozione di ogni misura necessaria a prevenire, eliminare o ridurre i problemi di stress che vengano identificati¹¹.

Tuttavia, questo accordo non è chiaro nel merito delle tecniche e dei metodi che il datore di lavoro deve seguire, dato che nel suo punto 5 vi si recita che *"i problemi relativi allo stress derivante dal lavoro possono essere affrontati nel quadro di una valutazione generale dei rischi professionali, mediante la definizione di una politica sullo stress differenziata e/o con misure specifiche miranti ai fattori identificati di stress"*. Quindi, non rimane chiara a sufficienza l'applicazione dei principi preventivi e proattivi che sono propri della Direttiva Quadro 89/391 mediante l'uso delle valutazioni sui rischi che si identificano e che non possono essere evitati.

L'Accordo sulle molestie e la violenza è ancora più confuso sotto questo ultimo aspetto, in quanto segnala nel suo alinea 4 che le azioni di prevenzione consistono nell' *"aumentare la sensibilizzazione di tutto il personale dandogli una formazione adeguata"* e che *"le imprese devono redigere una dichiarazione secondo cui esse non tollereranno le molestie e la violenza"*, *"in questa*

⁶ Recepito nel quadro della contrattazione spagnola dall' ANC 2005, pubblicato nel BOE del 16.03.05.

⁷ Recepito nel quadro della contrattazione spagnola dall' ANC 2007 pubblicato nel BOE del 14.1.08.

⁸ Ultimo paragrafo del alinea 2 dell' Accordo (BOE del 16.3.05 Allegato all' ANC 2005).

⁹ Alinea 4 dell'Accordo.

¹⁰ Alinea 5 dell'Accordo.

¹¹ Paragrafo finale dell' alinea 4 dell'Accordo.

dichiarazione si specificheranno i procedimenti da seguire in caso di incidenti". Si adotta così un'impostazione propria delle politiche delle risorse umane (formazione, codice di condotta e gestione dei conflitti) che è più consona al diritto del lavoro ed estraneo all'impostazione delle norme di prevenzione dei rischi lavorativi che derivano dalla Direttiva quadro 89/391¹².

Le Linee Guida Multisetoriali sulla violenza esterna o di terzi hanno tuttavia un'impostazione più sintetica e raccolgono sia le misure di risorse umane (sensibilizzazione, formazione, ecc.)¹³, che le tecniche proprie della sicurezza e salute su lavoro (valutazione dei rischi)¹⁴.

Questa individuazione del carattere misto e plurale dei rischi psicosociali come materia che riguarda sia i diritti dei lavoratori nella relazione di lavoro, sia la loro sicurezza e salute è quanto già viene riconosciuto dalle Linee Guida dell'OIL del 2003 sulla violenza nel Settore dei Servizi¹⁵ e dai Criteri Tecnici dell'Ispezione del lavoro spagnola, di cui parleremo più avanti.

Questo è anche, a mio avviso, il criterio più logico e quello che comporta il maggior livello di maturità nella riflessione su questa materia. Di fatto, le tecniche delle risorse umane sono efficaci solo se si basano su una previa analisi o valutazione dei rischi psicosociali. Si tratta, in realtà, di tecniche che non sono contrapposte, ma complementari, e che spesso non si trovano a essere ben inserite a causa dell'assenza generalizzata di una dottrina legale e scientifica che cerchi di unificarle in modo coerente. Gli esperti di prevenzione dei rischi psicosociali che assistono le imprese dovrebbero in ogni caso dominare entrambe le tecniche e facilitare i datori di lavoro e i lavoratori sia nell'analisi e nella valutazione completa dei rischi psicosociali che nelle raccomandazioni sulle misure più appropriate o adeguate per far fronte ai problemi emersi durante la valutazione.

4. LE TECNICHE DI CONTROLLO E VIGILANZA DELLE ISPEZIONI DEL LAVORO EUROPEE.

In presenza di un panorama legislativo così vario e diffuso a livello europeo, ci si ritrova anche con tecniche di ispezione sui rischi psicosociali molto diverse tra loro che oscillano tra un maggiore e un minore grado di interventismo dell'ispettore, anche in funzione dei modelli di ispezione specializzata in sicurezza e salute sul lavoro o di ispezione generalista su tutte le condizioni di lavoro che si ritrovano nei diversi Paesi.

I modelli specializzati in sicurezza e salute sul lavoro si orientano verso la realizzazione di un'analisi dell'insieme del processo di gestione preventiva dei rischi psicosociali nelle aziende senza intervenire sui problemi concreti che possono riguardare individualmente uno o vari lavoratori e senza entrare nel terreno proprio della legislazione lavorativa che comprende aspetti correlati con

¹² Questi sono anche gli strumenti indicati nelle Raccomandazioni per la Prevenzione delle Molestie sessuali della Commissione Europea del 1991 e quelli previsti dall'Art.48 LO 3/2007 sull'Effettiva parità tra Maschi e Femmine per la prevenzione delle molestie sessuali e di genere.

¹³ Alinea 1 e 2 della Parte III delle Linee Guida.

¹⁴ Alinea 3 della Parte III delle Linee Guida.

¹⁵ Le Linee Guida dell'OIL del 2003 sulla violenza nel settore dei Servizi sopra citate segnalano a tale proposito in premessa che *"secondo alcuni la violenza sul lavoro, sia per quel che riguarda la sua prevenzione che le sue conseguenze, sarebbe di competenza della gestione delle risorse umane. Altri, al contrario considerano che si tratti di una questione di sicurezza e salute sul lavoro. La presente Riunione, dopo aver esaminato le complesse questioni portate alla sua attenzione, raccomanda di adottare un Repertorio di raccomandazioni pratiche sulla violenza sul lavoro nel settore dei Servizi e di misure per combatterla. Nell'affrontare queste sfide, i governi, i datori di lavoro e i lavoratori e i loro rappresentanti segnalano soprattutto la necessità di stabilire e seguire un'impostazione previsionale basata sui sistemi di gestione della sicurezza e della salute sul lavoro. Questi sistemi hanno per obiettivo in primo luogo di evitare che emergano problemi, mediante politiche, organizzazione, pianificazione, applicazione, supervisione e valutazione, e sono orientati a introdurre miglioramenti nel contesto lavorativo e ad aumentare l'efficienza dell'organizzazione"*.

questi rischi come i salari, la giornata di lavoro, la modifica delle condizioni di lavoro, la contrattazione, la discriminazione e l'uguaglianza di trattamento e il diritto a un trattamento che preservi la dignità sul lavoro.

Le ispezioni generaliste, che coprono sia la vigilanza per la prevenzione che quella sul resto delle condizioni di lavoro, realizzano, in generale, un esame meno intenso sulla gestione dei rischi psicosociali e sulle misure puramente preventive, ma nelle loro attività prevedono anche gli interventi reattivi a fronte di denunce o problemi individuali e trattano di aspetti che riguardano la relazione di lavoro ivi compresa anche, nel caso spagnolo, la legislazione sulla sicurezza sociale, nell'ipotesi che qualche lavoratore sia nella condizione di aver contratto una malattia professionale per cause esclusivamente correlate al lavoro (Art.115.1(g) LGSS).

In linea generale, anche le ispezioni dei paesi nordici, come la Finlandia, l'Olanda, la Svezia, la Germania e la Danimarca, si orientano verso un intervento dell'ispettore che, in diversi gradi e forme, verifichi la valutazione effettuata dall'impresa tramite il proprio servizio di prevenzione. Questo, in alcuni casi (Olanda e Finlandia), comporta analisi dirette dell'ispettore per identificare i rischi psicosociali sui lavoratori coinvolti. Negli altri Paesi che si analizzeranno (Regno Unito, Austria, Francia e Spagna), invece, predomina una concezione del controllo e della vigilanza dell'ispettore sul processo di gestione dei rischi psicosociali portato a termine nell'impresa, con il servizio di prevenzione unico soggetto a portare a termine le attività di valutazione diretta dei rischi psicosociali, senza pregiudizio per la facoltà dell'ispettore di rilevare la scorrettezza o la non validità della valutazione realizzata.

Di seguito si riporta una breve rassegna sui modelli di ispezione sulla gestione dei rischi psicosociali nell'Unione Europea che a mio giudizio presentano maggiore interesse.

4.1 IL MODELLO OLANDESE

L'Olanda è uno dei paesi che possono vantare una legislazione specifica sullo stress da lavoro benché nel testo della legge si menzioni in forma chiara e generale che il datore di lavoro deve adottare misure adeguate e sufficienti per far fronte a tali situazioni. Questo costituirebbe un esempio di come la legge specifica sulla materia di fatto non fa che apportare delle modalità di attuazione di principi già impliciti in quelli generali della Direttiva Quadro.

In Olanda esiste anche un buon consenso sociale sulla necessità di trattare tali aspetti, un adeguato sviluppo della contrattazione collettiva su questi temi e un'abbondante letteratura scientifica di organismi pubblici per la prevenzione dei rischi lavorativi.

Un'ulteriore peculiarità che è opportuno spiegare in via preliminare è che in Olanda si sta manifestando una sfiducia crescente sulla validità degli interventi dei servizi di prevenzione esterni o altrui incaricati dalle aziende; è importante tener presente questo fatto poiché il modello legislativo spagnolo si è basato in buona parte su quello olandese. Si considera, a volte apertamente, che l'azione di questi servizi privati sia mediata dalle urgenti restrizioni economiche del datore di lavoro che li ha ingaggiati, che questo determini un abbassamento progressivo dei prezzi che a sua volta comporti di conseguenza un degrado nella qualità dei servizi prestati¹⁶.

Per questo motivo, la maggiore peculiarità del modello di ispezione olandese è di basarsi sulla verifica diretta da parte di un ispettore specializzato della presenza di fattori di rischio psicosociale

¹⁶ Un buon esempio di questo recente dibattito a livello europeo si ritrova in <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=es&catId=88&eventsId=290&furtherEvents=yes> nel paragrafo dedicato a "Workshops - Investing in well being at work" in questa pagina.

nell'impresa, con l'uso di strumenti propri come un questionario base di 12 domande sui sintomi di stress lavorativo, oppure un altro metodo più avanzato che comprende 24 domande sui sintomi di stress, 14 sui fattori di stress, 21 su problemi di salute e 2 sull'assenteismo. Le domande sono strutturate per fattori che hanno una relazione con l'orario di lavoro, per fattori che non presentano tale relazione e per la relazione che esiste tra entrambe queste categorie¹⁷.

L'indagine dell'Ispettorato non si effettua in maniera indiscriminata, ma solo in occasione di una denuncia o di una situazione di allarme grave di rischio psicosociale. Con essa si vuole verificare l'idoneità della valutazione dei rischi psicosociali realizzata dal servizio di prevenzione e rendere concretamente chiaro quali sono gli obblighi del datore di lavoro in queste situazioni mediante un'ingiunzione (*requerimiento*).

4.2 IL MODELLO FINLANDESE

Anche in Finlandia esiste una previsione legale esplicita sull'esistenza dei rischi psicosociali e sulla necessità che il datore di lavoro agisca su di essi. Come in Olanda, si sono sviluppati degli strumenti di modo che un Ispettore specializzato effettui il lavoro di indagine seguendo il *questionario Valmeri* articolato su 18 domande¹⁸.

Con questo metodo l'Ispettore pone domande direttamente ai lavoratori (o ad almeno ad un loro campione rappresentativo) sulle loro condizioni di lavoro. Tra le sezioni del questionario sono incluse le condizioni di lavoro fisiche (locali, macchine, utensili), i rischi di disturbi muscoloscheletrici e i rischi psicosociali nei settori più predisposti per questi rischi.

Tra i rischi psicosociali si considerano gli aspetti seguenti:

- I disturbi sofferti dai lavoratori nel loro lavoro abituale;
- Il ritmo di lavoro;
- Se si prendano in carico attività che superino la capacità dei lavoratori;
- La formazione e l'informazione sulle mansioni svolte;
- Se il lavoratore conversi e parli a sufficienza durante il lavoro sulle questioni che lo riguardano in relazione alle sue mansioni;
- Se riceva sufficiente aiuto e sostegno;
- Se si tenga conto della sua opinione;
- Se abbia sofferto episodi di violenza o minacce di violenza;
- Se abbia sofferto persistenti condotte di molestie sul lavoro.

Il punteggio delle risposte varia su 5 livelli (dalla più favorevole a quella meno favorevole) che il lavoratore deve individuare in ogni caso concreto. Le indagini personali che l'Ispettore effettua sono confidenziali.

Alla fine del processo l'Ispettore valuta lo stato dell'azienda e lo compara con il valore medio del settore di appartenenza. Se i risultati si rivelassero inferiori alla media in modo significativo l'ispettore deve fare l'ingiunzione per l'adozione da parte dell'azienda di misure aggiuntive di valutazione e di riduzione dell'esposizione a rischi psicosociali con il ricorso a un tecnico specializzato.

¹⁷ Ulteriori informazioni su questo questionario sono reperibili in http://www.av.se/dokument/inenglish/European_Work/Slic%202012/Questionnaire_L_d%20_Jong.pdf

¹⁸ Maggiori informazioni su questo modello si ritrovano in http://www.av.se/dokument/inenglish/European_Work/slic2009/J_Rintala.pdf

4.3 IL MODELLO DANESE

Anche il modello danese è basato sulla verifica nel merito del contenuto delle valutazioni effettuate dall'azienda. A tale scopo, l'Ispezione del lavoro danese ha elaborato delle guide e delle linee guida sull'ispezione riguardanti 24 settori produttivi in cui focalizzare l'attenzione su tre dei fattori di rischio più importanti in ciascuno di essi.

Per quanto riguarda l'esame dei rischi psicosociali nei settori in cui questi sono ritenuti più probabili, come è il caso degli uffici e delle amministrazioni pubbliche¹⁹, l'ispezione deve concentrarsi su tre aspetti fondamentali: le richieste quantitative (carico di lavoro e ritmo di lavoro), le richieste emotive (contatto con i clienti, utenti e cittadini) e i rischi di violenza e minacce.

Il modello individua tre fasi:

- L'accertamento dell'adeguata identificazione dei rischi, con l'indicazione nella guida dei principali aspetti che devono essere osservati dall'ispettore durante la sua azione.
- L'accertamento dell'adeguatezza delle misure che il datore di lavoro deve adottare a seguito della valutazione, anche in questo caso seguendo le indicazioni della guida.
- Infine, l'ispettore deve valutare l'impatto per l'organizzazione dell'azienda, considerando se vi sia il dovuto equilibrio tra i fattori di rischio identificati e le misure adottate dal datore di lavoro per eliminarli, evitarli o ridurli. La Guida offre anche una serie di esempi sui criteri che si possono seguire per fare questa valutazione.

Per condurre questa analisi l'ispettore può avvalersi anche degli indicatori oggettivi che vengono descritti nella guida: l'indice di assenteismo, l'esistenza di denunce, i tassi di infortunio, la rotazione e l'abbandono dei posti di lavoro. Egli può anche intervistare un campione di lavoratori o di loro rappresentanti, anche se non è previsto a tale scopo uno specifico questionario, diversamente dagli altri modelli prima descritti.

Se da questa verifica legale dell'ispettore emergono carenze nella gestione dei rischi psicosociali l'azienda riceve un'ingiunzione per il conseguente risanamento della situazione.

4.4 IL MODELLO TEDESCO

In Germania, l'Ispezione è specializzata in sicurezza e salute ed è completamente decentrata nei Länder. Ogni Land segue i propri metodi, anche se il Comitato che riunisce le autorità dei singoli Länder, il LASI, ha adottato alcune linee guida generali su questo tema²⁰ che comprendono un modello per verificare l'adeguatezza delle valutazioni di rischio effettuate dalle aziende mediante una verifica dell'ispettore.

Questa si basa esclusivamente sull'esame in contraddittorio dei documenti elaborati dall'azienda tramite il suo servizio di prevenzione. L'ispettore non si addentra in esami paralleli come nei modelli prima citati.

In una prima fase, si esamina l'identificazione dei fattori di rischio mediante una check-list che permette tre categorie di analisi:

- a) Il contenuto del lavoro e i compiti (richiesta, controllo, informazione disponibile, responsabilità,

¹⁹ La Guida su questo settore è disponibile in inglese in http://www.av.se/dokument/inenglish/European_Work/Slic%202012/Guidance_tool_Denmark.pdf

²⁰ Ulteriori informazioni sono disponibili in http://www.av.se/dokument/inenglish/European_Work/slic2009/Seiler.pdf e in http://www.baua.de/en/About-BAuA/pdf/RaD-Programme.pdf?__blob=publicationFile&v=2

conoscenze esigibili e implicazioni emotive).

b) L'organizzazione del lavoro (tempo di lavoro, orari, comunicazioni).

c) Relazioni sociali (stili di comando e direzione e comportamenti di gruppo).

L'Ispettore esamina anche indicatori di potenziali cause di stress, come l'indice di assenteismo, i risultati del lavoro e dei processi di lavoro (errori, lamentele, cattivi risultati), salute e benessere dei lavoratori (problemi di alcolismo, irritabilità, licenziamenti, ecc.) e clima sociale (conflitti, molestie, violenza).

In una seconda e terza fase, l'Ispettore esamina la validità delle misure adottate o che lo saranno in futuro.

Alla conclusione dell'intervento, l'Ispettore classifica l'azienda nelle categorie di basso, medio o alto rischio secondo i parametri stabiliti.

4.5 IL MODELLO BRITANNICO

La legislazione britannica non prevede in modo esplicito la gestione dei rischi psicosociali, ma il contesto sociale e giuridico ha favorito l'applicazione ai rischi psicosociali dei principi generali della Legge di Sicurezza e Salute.

A tale proposito, sia il governo che gli interlocutori sociali hanno evidenziato chiaramente di considerare che i rischi psicosociali siano impliciti nei precetti della legge di sicurezza e salute mediante diversi accordi, guide e linee guida di pubblico dominio²¹.

Questo paese può contare, inoltre, di un'interessante e sviluppata giurisprudenza sulla responsabilità dei datori di lavoro in situazioni di stress lavorativo che fino ad ora non si è basata sulla legislazione specifica in materia di sicurezza e salute, ma bensì sui principi generali sul dovere del datore di lavoro (*duty of care*) di protezione nelle situazioni di rischio dei lavoratori che si trovino alle sue dipendenze²².

Si deve anche considerare, a tale proposito, la mediazione specializzata nei conflitti psicosociali, specialmente nei casi di molestie e violenza sul lavoro, che è condotta tramite la fondazione pubblica ACAS in modo volontario dalle parti coinvolte²³.

L'organismo competente in Gran Bretagna (*Health and Safety Executive – HSE*) ha elaborato delle "Norme di Gestione dello Stress" (*Stress Management Standard*²⁴), approvate nel 2004 dopo un ampio processo di discussione e dibattito pubblico con tutti gli specialisti della materia. Diversamente dal caso spagnolo queste norme possono contare su un consenso istituzionale e sociale molto ampio e assumono un'evidente semplificazione e chiarificazione del modello di gestione dello stress lavorativo, in quanto l'analisi si riduce solo a sei fattori di rischio: richiesta, controllo, sostegno, cambio, ruolo e relazioni²⁵.

²¹ Si può consultare a tale proposito la Guida pubblicata per l'applicazione dell'Accordo sullo Stress da Lavoro disponibile in <http://www.hse.gov.uk/stress/pdfs/eurostress.pdf> e dell'Accordo su Molestie e Violenza sul Lavoro, disponibile in <http://www.workplaceharassment.org.uk>

²² È interessante a tale proposito consultare la sentenza Barber v. Somerset County Council, disponibile in <http://www.publications.parliament.uk/pa/ld200304/ldjudgmt/jd040401/barber-1.htm>

²³ Maggiori informazioni al riguardo sono disponibili in <http://www.acas.org.uk/CHttpHandler.ashx?id=306&p=0> e in <http://www.acas.org.uk/index.aspx?articleid=1680>

²⁴ Sono disponibili in <http://www.hse.gov.uk/pubns/indg430.pdf>

²⁵ Una versione del questionario in spagnolo è disponibile in <http://www.hse.gov.uk/stress/standards/languages/indicatortool/spanish.pdf>

Il modello britannico di ispezione si pone l'obiettivo che le imprese conducano una valutazione adeguata e sufficiente dello stress da lavoro secondo i criteri delle norme di gestione dello stress²⁶. Tuttavia, si considera che l'attività di ispezione dell'HSE si limiti al solo stress lavorativo, mentre la violenza sul lavoro (fisica e psicologica, interna o esterna) sia compresa nell'ambito dei rapporti di lavoro e quindi al di fuori del suo campo di azione. La responsabilità della vigilanza e del controllo in questa materia ricade sul Dipartimento delle Imprese, Innovazione e Tecnica (*Department for Business, Innovation and Skills* – BIS – in precedenza BERR o DTI).

L'ispezione dell'HSE si sviluppa quasi sempre in maniera preventiva e proattiva, dedicandosi ai settori considerati prioritari in funzione del rischio stress da lavoro, ossia la sanità, le amministrazioni pubbliche, l'educazione ed il settore finanziario.

Le linee guida dell'ispezione dell'HSE non mirano a verificare la gestione dei rischi già effettuata, ma alla vigilanza e al controllo del processo di valutazione e gestione dei rischi mentre questi vengono effettuati.

In accordo con i parametri dell'ispezione britannica, una valutazione dei rischi è considerata sufficiente e adeguata quando siano soddisfatte le seguenti caratteristiche:

- 1) I rischi sono stati identificati: questo implica una sufficiente raccolta di dati e di analisi che devono essere documentati.
- 2) Un'analisi delle carenze dell'azienda in questa materia: questo risulta dal paragone tra lo stato della situazione dell'azienda e gli obiettivi che devono essere raggiunti in conformità delle Norme di Gestione dello Stress che abbiamo menzionato.
- 3) Determinare quali sono le misure o le soluzioni concordate dall'impresa per affrontare i problemi identificati.
- 4) Stabilire quali sono le misure che l'azienda pianifica e adotta al riguardo.

L'ispettore che interviene deve fare attenzione che sia la direzione dell'azienda che i rappresentanti dei lavoratori siano pienamente coinvolti nel processo di valutazione e che nell'adozione di misure vi siano al primo posto quelle di carattere primario, capaci di incidere sull'organizzazione, piuttosto che quelle secondarie, che incidono solo sugli individui. In ogni caso, la concretizzazione di misure primarie e secondarie deve essere sempre complementare e mai effettuata in modo isolato.

Le misure terziarie, relative al recupero, riabilitazione e ritorno al lavoro di lavoratori assenti per malattia (*return to work*), non sono considerate come legalmente esigibili, ma bensì solamente come raccomandabili.

L'ispettore può accettare che la valutazione dei rischi sia effettuata in modo frazionato o per tappe successive, sempre che esista un piano che copra nel tempo la totalità dei lavoratori dell'azienda.

L'ispettore, nelle sue successive visite, deve garantire lo sviluppo del processo e il raggiungimento finale degli obiettivi della valutazione in modo programmato. Per guidare le ispezioni, il processo di valutazione è strutturato in cinque fasi.

- 1) La prima è relativa alla scelta del modello o procedimento di valutazione.
- 2) La seconda riguarda la raccolta dei dati e delle informazioni.
- 3) La terza l'adozione delle decisioni sui problemi individuati.
- 4) La quarta la pianificazione delle misure.
- 5) Finalmente, la quinta l'avvio e l'adozione concreta di queste.

²⁶ Informazioni su questo modello sono disponibili sulla pagina del HSE:
<http://www.hse.gov.uk/foi/internalops/fod/inspect/stress.pdf>

La Guida per l'Ispezione è accompagnata da diversi materiali in cui vengono descritte in forma generale quali possano essere le esigenze degli Ispettori in ogni fase del processo di gestione dei rischi di stress e un indicatore finale su quattro livelli della situazione dell'azienda in tale gestione.

Qualora la valutazione non fosse considerata sufficiente e l'Ispettore stimasse che i lavoratori potrebbero essere esposti a dei rischi lavorativi per la loro salute questi dovrà imporre (*improvement notice*) all'impresa di adottare le misure necessarie per completare o correggere il processo di valutazione. Gli Ispettori dispongono di diverse check-list come aiuto o riferimento per elaborare tali ingiunzioni. Il tempo che normalmente si concede per ottemperare al provvedimento è di sei mesi.

L'Ispezione britannica considera inoltre che non sia di sua competenza trattare i casi di denunce individuali o private per stress, molestie o violenza, limitandosi alle denunce generali sull'andamento del processo di gestione della prevenzione. La conoscenza di questi casi rientrerebbe nella sfera di competenze del Dipartimento incaricato della vigilanza sui rapporti di lavoro di cui si è detto sopra.

4.6 IL MODELLO AUSTRIACO

Nella legislazione austriaca i rischi psicosociali non sono compresi in modo chiaro ed esplicito nella legislazione e le autorità considerano anche che si debba considerare come implicita la loro inclusione nella Legge dato che questa comprende tutti i rischi e inoltre stabilisce anche il dovere dei datori di lavoro di assicurare che i loro lavoratori siano a sufficienza capaci di portare a termine le attività che vengono loro assegnate.

Questa stessa riflessione potrebbe portarci per logica all'applicazione ai rischi psicosociali dei paragrafi 2 e 3 della Legge di prevenzione dei Rischi spagnola, in cui si dice letteralmente che *“il datore di lavoro prenderà in considerazione le capacità professionali dei lavoratori in materia di sicurezza e salute nel momento di affidare loro dei compiti”* e che *“il datore di lavoro adotterà tutte le misure necessarie per garantire che solo i lavoratori che abbiano ricevuto informazioni sufficienti e adeguate possano accedere alle zone di rischio grave e specifico”*.

Si pone in evidenza che anche in Austria si è sviluppata una campagna di promozione di un sistema di valutazione dei rischi psicosociali nelle aziende da parte di organismi e istituzioni ufficiali denominato *“Impuls”*²⁷ e dell'uso della norma ISO 9241-2 come guida per tali valutazioni, con ampio appoggio sociale e istituzionale.

Per quel che riguarda l'attività dell'Ispezione del lavoro, il modello austriaco è anch'esso specializzato in sicurezza e salute e anch'esso segue le linee guida del modello tedesco di verifica di quanto effettuato dall'azienda in materia di valutazione dei rischi psicosociali, senza scendere nella verifica diretta, come invece avviene nei modelli olandese e finlandese.

La guida per l'ispezione austriaca si basa su alcuni contenuti di base. Il primo è se la valutazione dei rischi psicosociali sia stata o meno effettuata, il secondo riguarda i contenuti di base della valutazione, differenziando il contenuto del lavoro, il contesto o l'organizzazione e le forme di comando e direzione. Le restanti questioni riguardano l'idoneità delle misure adottate o pianificate dall'azienda secondo modalità simile a quelle britanniche.

²⁷ Ulteriori informazioni su questo modello si possono trovare in <http://www.impulstest.at>

4.7 IL MODELLO FRANCESE

La situazione dell'Ispezione francese per quanto riguarda gli interventi sui rischi psicosociali è peculiare. La Francia ha una regolamentazione legale sulle molestie morali sul lavoro che data del 2001; una delle conseguenze che ne sono derivate da parte dei responsabili dell'Ispezione è stata quella di ricondurre ogni denuncia per qualsiasi tipo di rischio psicosociale alla molestia morale, salvo accorgersi in seguito che molte di tali situazioni non erano propriamente molestie, ma piuttosto casi di stress lavorativo. Un fenomeno alquanto simile si è verificato in Spagna.

Comunque, la Francia può contare dal 2002 su una norma legale in cui è inclusa in maniera esplicita la prevenzione della salute mentale sul lavoro. Si sono recepiti gli accordi su stress, molestie e violenza, non in modo meccanico come nel caso spagnolo, ma aggiungendo contenuti propri. E, a differenza ancora del caso spagnolo, in Francia si è sviluppata una giurisprudenza dei tribunali che riconosce in modo costante e inequivocabile l'esistenza di questi rischi nel quadro legale della prevenzione.

Tuttavia il fattore che ha motivato lo speciale interesse delle autorità francesi per questi rischi è stato il manifestarsi di 24 suicidi tra i lavoratori dell'impresa France Telecom durante l'anno 2009, per motivi correlabili con le condizioni di ristrutturazione di tale impresa. Questo ha determinato un Piano di Emergenza del Ministero del lavoro francese nel mese di Ottobre 2009 in cui si è voluta generalizzare la prevenzione dei rischi psicosociali non mediante misure legislative, ma piuttosto misure di stimolo e di incentivo da parte dei poteri pubblici alla loro messa in opera.

In concreto, si raccomandò alle aziende con più di 2000 addetti di giungere a degli accordi con i rappresentanti del personale sulle modalità di trattare i problemi di stress lavorativo, si organizzarono campagne informative a livello regionale su questo tema, si creò una sezione speciale nel ministero del lavoro per trattare tali iniziative e si inserirono le azioni su questi rischi nel piano Nazionale di Salute pubblica 2010-2014²⁸.

In Francia si deve anche rimarcare la mediazione attiva sulle questioni di molestie morali sul lavoro svolta dai *Prud'hommes* o mediatori pubblici per i conflitti del lavoro.

I metodi che impiega l'Ispezione francese per orientare l'azione degli Ispettori nella valutazione dei rischi psicosociali “*a freddo*”, ossia, senza che vi siano state denunce o conflitti precedenti, consistono in diverse check-list orientate a controllare nel centro di lavoro l'esistenza di fattori scatenanti di stress, come agenti fisici (rumore, temperatura), tempo di lavoro e riposo, intensità o carico di lavoro e modalità di gestione delle risorse umane nell'azienda, raccogliendo indicatori potenziali di stress, come ad esempio il numero di infortuni, il numero di assenze per malattia, la formazione, la mancata di copertura delle assenze per malattia, il volume delle ore di straordinario, le alterazioni dell'orario e della giornata lavorativa, la frequenza delle misure disciplinari, di denunce o di richieste, ecc..

L'indubbio vantaggio dell'Ispezione francese rispetto alle altre esaminate è il suo carattere generalista. L'Ispettore non trova impedimenti per riuscire a conoscere i presupposti relativi alla violenza e alla molestia sul lavoro come anche le denunce presentate dai lavoratori su questi temi.

5. L'ESPERIENZA DELL'ISPEZIONE SPAGNOLA

In questo ultimo capitolo cercheremo di fare un'analisi comparata tra le esperienze degli altri paesi e l'esperienza spagnola per quanto riguarda la materia che stiamo trattando.

²⁸ Per maggiori informazioni è interessante consultare il rapporto del Governo al Senato francese nel Luglio 2010: <http://www.senat.fr/rap/r09-642-1/r09-642-11.pdf>

5.1 IL CONTESTO LEGALE E SOCIALE

Così come in Francia, Gran Bretagna, Germania e Austria, neanche in Spagna esiste una legislazione specifica sui rischi psicosociali, tuttavia la loro implicita inclusione nella legislazione dovrebbe essere sufficientemente riconosciuta, come accade in questi paesi, dal carattere generale della legislazione che deriva dalla Direttiva Quadro e più specificamente per quanto viene aggiunto dalla legislazione spagnola ai detti principi generali dagli art.4.7.c), 15.1.g) e 25.1 LPRL e l' *Anexo VI del Reglamento de Servicios de Prevencion*, in cui si prevedono i rischi che derivano dall'organizzazione e dalla strutturazione dei rapporti sociali nel lavoro e la formazione specifica dei tecnici su questa materia.

Sfortunatamente, non si può contare ancora oggi di una sufficiente sicurezza giuridica nell'applicazione delle norme legali vigenti sulla prevenzione dei rischi lavorativi ai rischi psicosociali per una serie di fattori che si analizzano di seguito.

5.1.1 L'AZIONE DEL LEGISLATORE

In Spagna non vi è stato alcun dibattito parlamentare, né Piano del governo su questi temi che possa essere paragonabile a quanto sviluppato in Francia.

L'azione legislativa su questa materia si è limitata al recepimento meccanico (su questo aspetto) delle direttive sull'uguaglianza di trattamento tramite la legge 62/2003 e la *Ley Orgánica 3/2007*, in cui all'art.48 si raccolgono, più retoricamente che in modo efficace, i principi di prevenzione delle molestie sessuali e per ragioni di sesso all'interno dell'azienda.

Le azioni del *Congreso de los Diputados* si riducono a una proposta di legge del 2001 che non ebbe sviluppi²⁹ e alla recente approvazione della riforma del Codice Penale che include in modo esplicito il delitto di molestia morale sul lavoro nell'art.173, che come bene si può notare non tratta affatto dell'argomento in termini di prevenzione.

5.1.2. L'AZIONE DEI GOVERNI

L'Amministrazione Generale dello Stato ha solo di recente approvato le procedure per gestire le molestie morali e sessuali sul lavoro.

Con l'eccezione della Comunità Autonoma dei Paesi Baschi e di alcune Università e Municipi, non esiste praticamente alcun protocollo di azione a fronte di conflitti di molestia sul lavoro nelle altre amministrazioni pubbliche.

5.1.3 LA GIURISPRUDENZA DEI TRIBUNALI

Non possiamo contare neanche su una giurisprudenza costante e unitaria dei tribunali che riconosca in modo fermo l'obbligazione del datore di lavoro di prevenire questi rischi come le hanno in Francia, né su istituzioni pubbliche decise a dare impulso alla conoscenza delle migliori pratiche giudiziarie su questa materia, così come avviene in quel paese.

Alcune sentenze addirittura negano l'esistenza di tali rischi in modo scarsamente fondato e documentato³⁰.

²⁹ Disponibile in <http://www.mobbing.nu/314bispcp23112001.pdf>

³⁰ L'esempio più chiaro ed evidente possiamo vederlo nella sentenza della Sala Quarta del Tribunale Supremo del 15.12.2008. Qui in uno dei suoi considerando (obiter dicta) segnala letteralmente che "*tale responsabilità*" (del datore

5.1.4. LE NORME TECNICHE DI GESTIONE DEI RISCHI PSICOSOCIALI

I modelli di gestione dei rischi psicosociali sono più numerosi e dispersi che in qualsiasi altro paese europeo e nemmeno possiamo contare con alcune delle norme tecniche minime generalmente accettate sulla gestione dello stress dopo un ampio dibattito pubblico tra esperti, come è successo nel caso britannico.

5.1.5 LA CONTRATTAZIONE COLLETTIVA

Da parte loro, gli interlocutori sociali si sono limitati a trascrivere in modo meccanico gli accordi europei prima menzionati senza un loro adattamento specifico, né includendo alcuna guida, nota o peculiarità che ne rendesse possibile la loro applicazione efficace e reale, così come è avvenuto in Gran Bretagna e Francia. Di fatto, la trascrizione di questi accordi in accordi collettivi di efficacia generale e normativa è stata marginale ed esigua.

D'altra parte, non sono stati estesi nemmeno gli attuali meccanismi di mediazione in materia di conflitti del lavoro che esistono a livello statale o di autonomie, e che sono il frutto della contrattazione collettiva e dell'accordo sociale con i governi delle autonomie, ai conflitti di molestia sul lavoro in modo simile a quanto fatto nel Regno Unito, Irlanda e Canada.

5.2 GLI INTERVENTI DELL'ISPEZIONE DEL LAVORO

L'organizzazione dell'Ispezione del Lavoro spagnola è complessa in quanto è inquadrata in un principio generale di decentramento della sua gestione alle Comunità Autonome, senza pregiudizio per un'attività di coordinamento e direzione tecnica da parte di un'Autorità Centrale e per le attività di iniziativa che legalmente possono portare a termine le stesse Ispezioni del Lavoro a fianco delle autorità del lavoro in accordo con quanto disposto dall'art.13.1 della Legge 42/1997 *Ordenadora de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social* (LOITSS).

5.2.1 I CRITERI TECNICI DELL'ISPEZIONE DEL LAVORO E SICUREZZA SOCIALE

L'Autorità generale dell'Ispezione del Lavoro spagnola ha pubblicato cinque anni fa una Guida per l'ispezione sui rischi ergonomici e psicosociali³¹, il cui contenuto risulta oggi ormai eccessivamente di base e suscettibile di miglioramento, e due importanti e più recenti Criteri tecnici, il primo su violenza e molestie sul lavoro³², accompagnato da una guida generale, esplicativa e di buone pratiche sui rischi psicosociali e il secondo, più recente, sull'intervento ispettivo in caso di rischio lavorativo di rapina³³ ossia, a fronte di una possibilità di violenza esterna.

di lavoro per la condotta di molestia) “non può basarsi (...) sui doveri di prevenzione dei rischi lavorativi che sono imposti al datore di lavoro dalla la Legge 31/95 del 8 novembre, poiché gli obblighi datoriali stabiliti negli artt. 14 e 15 di tale legge in materia di prevenzione dei rischi lavorativi, valutazione dei rischi, informazione, consultazione, partecipazione e formazione dei lavoratori con l'obiettivo di garantire la loro sicurezza e salute, si riferiscono al proprio ambiente lavorativo in cui sviluppano il proprio lavoro, ossia che si dovrà adattarla alle peculiarità di ogni centro di lavoro, alle peculiarità delle persone che vi prestano la loro attività e alla concreta attività lavorativa che realizzano, ma in alcun modo può comprendere la prevenzione in un ambito così variabile e imprevedibile, come è il campo delle relazioni umane tra i lavoratori che coincidono, anche per caso, nella prestazione del proprio compito lavorativo”.

³¹ Disponibile in :

http://www.mtin.es/itss/web/Atencion_al_Ciudadano/normativa_y_Documentacion/Documentacion_Riesgos_Laborales/007/001/columna1/7.1_GUIA_DE_ACTUACION_Factores_Psicosociales.pdf

³² Criterio 69/2009, disponibile in

http://www.mtin.es/itss/web/Atencion_al_Ciudadano/Criterios_Tecnicos/Documentos/CT_69_2009.pdf

³³ Criterio 87/2011, disponibile in

http://www.mtin.es/itss/web/Atencion_al_Ciudadano/Criterios_Tecnicos/Documentos/CT_87_2011.pdf

5.2.2 GLI INTERVENTI REATTIVI DELL'ISPEZIONE DEL LAVORO

La maggior parte delle iniziative ispettive in Spagna sono state realizzate in maniera reattiva, a seguito di denuncia dei lavoratori coinvolti o dei loro rappresentanti, e solo in pochissime occasioni in maniera preventiva e proattiva, così come avviene più di frequente nei paesi sopra menzionati.

Le competenze dell'Ispezione spagnola si inquadrano nel modello generalista e possono, quindi, comprendere in modo globale tutti i possibili interventi sui rischi psicosociali, e proprio in questo risiede il suo principale vantaggio nella materia. La doppia natura dei rischi psicosociali, come riconosciuta in modo esplicito da due dei tre Accordi Europei sopra menzionati, rende necessaria un'azione sufficiente e complementare su entrambi i campi: sulla prevenzione e sulla legislazione del lavoro propriamente detta.

Gli interventi dei modelli specializzati sono più centrati sulla prevenzione e agiscono con più forza su questo aspetto, ma mancano di facoltà e attribuzioni per agire in modo reattivo a fronte di denunce che comportino inottemperanze alla legislazione del lavoro, come sempre succede nelle ipotesi di violenza e molestia e non hanno neppure attribuzioni in materia di previdenza sociale per determinare l'origine comune o professionale delle prestazioni sociali per malattie che derivano dal lavoro, né per imporre compensazioni a carico dell'impresa a favore del lavoratore infortunato come avviene nei “*recargos de prestaciones*” (art.123 della *Ley General de Seguridad Social*).

a) Le denunce per molestie morali sul lavoro

L'intervento più frequente dell'Ispezione in questa materia si determina come conseguenza delle denunce per violenza morale sul lavoro. Tuttavia, come già avvenuto in Francia, si constata facilmente che la maggior parte dei fatti denunciati non riguardano propriamente la molestia morale, bensì altre tipologie di situazione che potrebbero essere, invece, comprese nel concetto generale dei rischi psicosociali sul lavoro. Si è avuto di fatto un uso sociale indebito ed estensivo del concetto di molestia morale mirante a collegarlo ad altre diverse situazioni.

L'azione preventiva dell'Ispezione per le fattispecie di molestie morali si limiterà spesso all'analisi, del caso specifico. Come regola, non si dovrebbe agire con strumenti generali, come la valutazione dei rischi psicosociali, per affrontare situazioni concrete e che riguardano in modo individuale un lavoratore o un gruppo ristretto di essi. In questi casi, a mio parere l'azione reattiva e preventiva dovrebbe essere centrata sul problema concreto e le misure dovrebbero essere, pertanto, di carattere individuale (o secondario), usando in tal caso le disposizioni dell'Art.15.1.d) LPRL (adattare il lavoro alla persona) o quelle dell'Art.25.1 LPRL (assegnare un posto di lavoro compatibile).

b) La denuncia per mancanza della valutazione dei rischi psicosociali

Un'altra possibilità, meno frequente, è la denuncia per la mancanza della valutazione dei rischi psicosociali in azienda. In questi casi, la denuncia spesso si riferisce a situazioni in cui il datore di lavoro manifesta delle resistenze, più o meno fondate, a realizzare tale valutazione.

Può darsi che nell'azienda esista, in questi casi, una situazione di conflitto (per sciopero, licenziamenti collettivi, etc.) che logicamente potrebbe distorcere i risultati del processo di valutazione dei rischi. La valutazione dei rischi psicosociali non può ipotizzare un elemento di conflitto tra le parti poiché essa è concepita solo come uno strumento di miglioramento delle condizioni di lavoro.

In questi casi occorre analizzare con attenzione se sia raccomandabile fare la valutazione una volta concluso il conflitto o se, al contrario, la valutazione stessa potrebbe favorire l'analisi e la riduzione

del conflitto. Come regola generale si potrebbe dire che, qualora i conflitti abbiano un carattere diffuso e generalizzato, quest'ultima potrebbe essere l'opzione più adeguata sempre che e qualora entrambe le parti in causa concepiscano gli obiettivi della valutazione come strumento di miglioramento.

Un altro presupposto che può presentarsi in pratica è che l'impresario affermi che nella propria azienda non esistano rischi psicosociali e che pertanto non sia necessario effettuare alcuna valutazione di questo tipo.

Questa affermazione deve necessariamente essere sostenuta da uno studio sul campo da parte di un tecnico della prevenzione e deve basarsi su dati e relazioni che la giustifichino in modo esaustivo, così come è considerato dal criterio dell'ispezione britannica.

Ciononostante, questo potrebbe essere uno di quei casi i cui sarebbe conveniente usare, sia da parte dell'Ispezione che dei tecnici degli uffici di prevenzione delle Autonomie, degli attrezzi utilizzati dall'ispezione olandese, finlandese o danese per verificare l'adeguatezza del criterio adottato dal datore di lavoro per concludere per l'inesistenza di tali rischi nell'ambiente di lavoro. L'Ispettore deve avvalersi in queste circostanze di elementi convincenti e di prove sufficienti per sostenere i propri interventi di fronte all'azienda.

c) Il rapporto sulla determinazione della “contingencia y recargo de prestaciones” della sicurezza sociale

Si possono condurre anche interventi reattivi dell'Ispezione a fronte dei conflitti sulla determinazione della “*contingencia y de recargo de prestaciones*”, ossia dell'origine delle prestazioni sociali, se comune o professionale, e il ricarico delle prestazioni, una figura del diritto spagnolo che assomiglia alla “*rivalsa*” italiana. L'ispettore che fa la verifica per una malattia psichica causata dal lavoro per inadempienza alle norme di prevenzione, può proporre all'Istituto Nazionale di Previdenza Sociale di far pagare dal datore di lavoro un incremento dal 30 al 50% delle prestazioni sociali al lavoratore affetto dalla malattia. In questi casi l'Ispettore deve indagare sulle cause della malattia e nel caso specifico sulla responsabilità del datore di lavoro a seguito della possibile mancata adozione di misure preventive.

In certi casi, ritengo che si potrebbe anche qui fare ricorso ad alcune delle tecniche impiegate dalle Ispezioni del nord Europa per verificare l'esistenza di fattori di rischio psicosociale sul lavoro come base per sostenere queste azioni.

5.2.3 LE AZIONI PREVENTIVE DELL'ISPEZIONE DEL LAVORO

Come già accade nei paesi d'Europa che abbiamo menzionato in precedenza, le azioni preventive devono essere condotte “a freddo”, senza una previa denuncia dei lavoratori coinvolti, e su settori più suscettibili ai rischi psicosociali.

Le ragioni per proceder in questo modo appaiono chiare. Come già segnalato, l'azione reattiva in genere non dà luogo ad un'azione preventiva adeguata poiché la stessa è solitamente centrata e localizzata su gruppi ridotti di lavoratori o su un conflitto preesistente. D'altra parte, la realizzazione della valutazione dei rischi psicosociali in questi contesti suole essere condizionata e distorta dal conflitto che provoca la denuncia, così come abbiamo già indicato, e il possibile interesse di una delle parti di utilizzare la valutazione come un elemento aggiuntivo nel conflitto piuttosto che come strumento di incanalamento e risoluzione dello stesso.

Sono molto poche le autorità delle autonomie che abbiano preso qualche iniziativa con queste caratteristiche e al riguardo ne conosciamo solo alcune in *Euskadi* e in *Andalucía*.

Come abbiamo già segnalato prima, tuttavia, la LOITTS riconosce agli ispettorati la possibilità di prendere iniziative per fare campagne e interventi programmate di ispezione e questo è quanto in concreto è appunto successo in *Bizkaia* sin dal 2004.

In particolare, si sono portate a termine campagne molto selettive su case di cura private, centri di formazione privati, imprese di Telemarketing, grandi superfici commerciali, aziende di sicurezza privata, alcuni insediamenti di banche, alberghi. Attualmente è prevista una campagna sui rischi psicosociali in aziende o organizzazioni del settore dei lavori sociali.

In questi casi l'attività di ispezione durante la campagna è stata simile nei suoi principi e nei suoi criteri tecnici alle linee guida delle Ispezioni di gran Bretagna, Francia e Austria, visto che gli interventi sono stati delle attività di controllo e vigilanza dell'Ispettore sulle fasi del processo di valutazione dei rischi psicosociali e sull'adozione di misure preventive.

In concreto, le fasi della campagna sono state le seguenti:

- 1) Una prima fase di selezione delle aziende. Si sono scartate quelle che avessero già effettuato la valutazione.
- 2) Si è fatta l'ingiunzione alle aziende interessate di realizzare tale valutazione mediante un Servizio di prevenzione esigendo l'uso di alcuni degli strumenti utilizzabili conformemente alla vigente normativa (art.5 Regolamento dei Servizi di Prevenzione - RSP) ricercando il consenso dei delegati per la prevenzione. In ogni caso, l'assenza di consenso non può essere considerato un ostacolo per realizzare la valutazione sempre che la stessa si basi su uno dei summenzionati metodi.
- 3) Si richiede anche la partecipazione attiva dei delegati di prevenzione nel processo di acquisizione dei dati, nella discussione delle decisioni sulle misure di prevenzione; nella seconda fase di verifica delle ingiunzioni e di adozione della misure, di solito si convoca una riunione congiunta con i rappresentanti dell'azienda e del personale che hanno partecipato alla valutazione.

In genere, il bilancio di queste campagne è positivo. La realizzazione della valutazione si è effettuato senza che vi fosse un conflitto preesistente e in esse si è incentivato l'interesse dell'azienda e dei lavoratori al miglioramento delle proprie condizioni di lavoro proprio mediante questo processo di valutazione.

Un altro tipo di campagna che è stato condotto è quello di un'esperienza pilota pluriennale condotta su un numero molto ridotto di aziende basata sulla partecipazione attiva di vari Servizi di prevenzione per applicare le tecniche della valutazione dei rischi psicosociali nell'ambito della prevenzione dei rischi lavorativi in genere.

In questa campagna si è partiti dal principio che i sinistri avessero per causa ultima i problemi che sorgono nel modo di organizzare e gestire l'attività lavorativa nell'impresa e che per questo fosse necessario utilizzare strumenti che permettessero di analizzare l'organizzazione, ossia in concreto:

- L'analisi delle cause ultime o indirette degli infortuni sul lavoro.
- La valutazione dei rischi psicosociali.
- La valutazione della percezione del rischio e l'attività di prevenzione per i lavoratori, seguendo il questionario della NTP 580 dell'INSHT.
- La verifica dell'audit sull'integrazione della prevenzione richiesta dall'Art.20 del RSP ai Servizi di Prevenzione Esterni.

Spiegare il contenuto e i risultati di questa campagna richiederebbe una trattazione molto più lunga.

Si vuole qui solo mettere in evidenza che l'uso della valutazione dei rischi psicosociali è servita per identificare rischi di infortunio sul lavoro come quelli correlati a mancanza di attenzione del lavoratore o sovraccarico lavorativo, la mancanza di controllo del lavoratore sui meccanismi e sui processi di lavoro, la mancanza di formazione dei lavoratori per portare a capo le attività assegnate, l'adattamento ai cambi di organizzazione e produzione e l'assenza di controllo o sostegno dei superiori ai lavoratori in situazioni difficili o complesse.

Quello che si vuole far risaltare, e questa è un'idea condivisa dalle altre Ispezioni del Lavoro Europee, è che la valutazione dei rischi psicosociali è un elemento essenziale per la gestione generale dei rischi e che la stessa deve essere integrata nella gestione generale della prevenzione dell'azienda e non deve essere gestita separatamente da questa.

La valutazione dei rischi psicosociali contribuisce all'identificazione dei problemi e al miglioramento generale delle condizioni di lavoro e le routine di controllo che si sviluppano nelle aziende devono contemplare sempre questi aspetti, poiché dall'organizzazione e ordine del lavoro derivano in ultima istanza l'immensa maggioranza degli infortuni del lavoro come risulta dalla maggior parte degli studi e delle inchieste che portano a termine gli organismi tecnici per la sicurezza e salute del lavoro³⁴.

L'autore

Manuel Velázquez è il [Direttore dell'Ispettorato del Lavoro e della Previdenza Sociale della Bizkaia, con sede a Bilbao. Partecipa, per il Ministero del Lavoro spagnolo, al gruppo di lavoro dello SLIC che sta preparando la campagna europea del 2012 sui rischi psicosociali e ai seminari degli esperti dell'Agenzia Europea di Bilbao sui rischi psicosociali. E' membro dell'Osservatorio Basco sul Mobbing. Laureato in giurisprudenza, è autore dei libri "Mobbing, estrés y violencia en el trabajo. Aspecto jurídicos de los riesgos psicosociales" \(Gestión 2000, 2004\) e "Impacto laboral del Estrés" \(Letra Publicaciones, 2006\).](#)

³⁴ Tra gli altri, su questo tema si può consultare il rapporto "*Análisis cualitativo de la mortalidad por accidentes de trabajo en España 2005 – 2007*" dell'INSHT, in cui si può notare come le carenti condizioni materiali del lavoro siano concause nel 45,46 % degli infortuni analizzati e come la causa più frequente e che maggiormente incide sugli infortuni (nel 95,46 %) sia l'organizzazione del lavoro.