

I WORKING PAPERS DI

---

OLYMPUS

6/2012

Valentina Pasquarella

La disciplina dello *stress*  
lavoro-correlato tra fonti  
europee e nazionali:  
limiti e criticità

## I WORKING PAPERS DI OLYMPUS

Registrato presso il Tribunale di Urbino al n. 230 del 12 maggio 2011

“I Working Papers di Olympus” costituiscono una raccolta seriale e progressiva, pubblicata *on line*, di saggi dedicati specificamente al Diritto della salute e sicurezza sul lavoro e si collocano fra le iniziative dell'Osservatorio “Olympus” dell'Università di Urbino “Carlo Bo” (<http://olympus.uniurb.it>) mirando a valorizzare, mediante contributi scientifici originali, l'attività di monitoraggio della legislazione e della giurisprudenza sulla sicurezza del lavoro svolta dall'Osservatorio. I saggi inseriti ne “I Working Papers di Olympus” valgono a tutti gli effetti di legge quali pubblicazioni.

### Direttore Responsabile

Paolo Pascucci

### Comitato Scientifico

Edoardo Ales, Joaquin Aparicio Tovar, Gian Guido Balandi, Maria Vittoria Ballestrero, Mark Bell, Lauralba Bellardi, Antonio Bergamaschi, Franca Borgogelli, Piera Campanella, Umberto Carabelli, Franco Carinci, Bruno Caruso, Carlo Cester, Maurizio Cinelli, Beniamino Deidda, Olaf Deinert, Riccardo Del Punta, Raffaele De Luca Tamajo, Gisella De Simone, Giuseppe Ferraro, Lorenzo Gaeta, Enrico Gragnoli, Teun Jaspers, Pietro Lambertucci, Vito Leccese, Bruno Maggi, Sandro Mainardi, Arturo Maresca, Franz Marhold, Lucio Monaco, Luigi Montuschi, Mario Napoli, Luca Nogler, Alessandra Pioggia, Giampiero Proia, Maurizio Ricci, Roberto Romei, Mario Rusciano, Corinne Sachs-Durand, Rosario Santucci, Franco Scarpelli, Silvana Sciarra, Alfonso Stile, Patrizia Tullini, Antonio Vallebona, Antonio Viscomi, Carlo Zoli, Lorenzo Zoppoli

### Comitato di Direzione

Alberto Andreani, Olivia Bonardi, Alessandro Bondi, Laura Calafà, Stefano Giubboni, Michela Marchiori, Gabriele Marra, Gaetano Natullo, Paolo Polidori

### Comitato di Redazione

Luciano Angelini e Chiara Lazzari (coordinatori di redazione), Romina Allegrezza, Arianna Arganese, Michela Bramucci Andreani, Stefano Costantini, Silvano Costanzi, Lucia Isolani, Laura Martufi, Natalia Paci

### Pubblicazione grafica

Sebastiano Miccoli

### Sede

OLYMPUS – Osservatorio per il monitoraggio permanente della legislazione e giurisprudenza sulla sicurezza del lavoro

Facoltà di Giurisprudenza dell'Università degli Studi “Carlo Bo” di Urbino

Via Matteotti, 1

I - 61029 Urbino (PU) Tel. 0722 303250 – Fax 0722 2955

<http://olympus.uniurb.it>; [olympus@uniurb.it](mailto:olympus@uniurb.it)

## PROCEDURA PER LA PUBBLICAZIONE

I saggi destinati alla pubblicazione su “I Working Papers di Olympus” debbono riguardare prevalentemente tematiche attinenti al Diritto della salute e della sicurezza dei lavoratori analizzate da una o più delle seguenti prospettive: Diritto del lavoro, Diritto penale, Diritto costituzionale, Diritto civile, Diritto processuale civile, Diritto processuale penale, Diritto comunitario, Diritto internazionale, Diritto comparato, Diritto amministrativo, Storia del diritto.

Dato il necessario carattere interdisciplinare della materia, oltre a saggi giuridici possono essere pubblicati anche saggi che si occupino della salute e della sicurezza dei lavoratori da altri punti di vista scientifici – quali, ad esempio, quello economico, statistico, sociologico, medico, psicologico, dell'organizzazione, ingegneristico ecc. – purché tali saggi siano riferibili ad aspetti considerati nella legislazione o nella giurisprudenza.

I saggi debbono essere redatti in formato elettronico e la loro lunghezza, di norma, non deve eccedere complessivamente il numero di 150.000 caratteri spazi inclusi, comprensivi di note e bibliografia.

Gli apparati di note e bibliografici possono essere redatti in una delle seguenti forme:

1) tradizionali note ordinate progressivamente a piè di pagina con il riferimento numerico di ogni nota in esponente nel testo. In tal caso non è necessario un elenco bibliografico finale;

2) riferimenti bibliografici inseriti direttamente nel testo tra parentesi, con l'indicazione del cognome dell'autore, dell'anno di pubblicazione e della pagina citata (es.: Giugni, 1960, 122) – e con un elenco finale in ordine alfabetico di tutti i riferimenti bibliografici effettuati (es.: Giugni G., 1960: *Introduzione allo studio della autonomia collettiva*, Milano). Nel caso di più opere di uno stesso autore, dopo l'anno va indicata una lettera dell'alfabeto in ordine crescente in relazione alla data di pubblicazione (es.: Giugni, 1960a, 122). Nel caso di cognomi uguali, dopo il cognome va indicata la lettera maiuscola iniziale del nome di battesimo (es.: Zoppoli L., 1984, 111).

I saggi debbono essere inviati al Direttore, esclusivamente per posta elettronica, al seguente indirizzo: [paolo.pascucci@uniurb.it](mailto:paolo.pascucci@uniurb.it).

Tutti i saggi ricevuti, commissionati dalla Direzione o proposti dagli autori, saranno sottoposti alla preventiva lettura di due componenti del Comitato scientifico. La pubblicazione dei saggi proposti dagli autori sarà condizionata al giudizio espresso dai due componenti del Comitato scientifico che li leggeranno in forma anonima. La stessa procedura vale per i saggi in lingua inglese, francese, spagnola e tedesca, i quali, ove ottengano giudizio favorevole, saranno pubblicati nella lingua d'origine.

I saggi pubblicati su “I Working Papers di Olympus” potranno essere successivamente destinati anche a libri o riviste in formato cartaceo purché se ne dia adeguatamente conto in sede di pubblicazione elettronica.

Ogni saggio deve essere accompagnato da un breve *abstract* in italiano e in inglese, dall'indicazione di 6 parole chiave in italiano e in inglese, dall'indirizzo di posta elettronica dell'autore e dalla qualifica accademica o professionale di quest'ultimo.

---

**Valentina Pasquarella**

***La disciplina dello stress lavoro-correlato tra fonti europee e nazionali: limiti e criticità***

I WORKING PAPERS DI OLYMPUS – 6/2012 - <http://olympus.uniurb.it>

I contenuti di questa opera sono rilasciati sotto Licenza Creative Commons **Attribuzione - Non opere derivate 2.5 Italia License**

*Valentina Pasquarella è professore aggregato di Diritto del lavoro nell'Università di Foggia*

[v.pasquarella@unifg.it](mailto:v.pasquarella@unifg.it)

*Abstract*

Il saggio si pone l'obiettivo di illustrare anche criticamente la disciplina del rischio da *stress* lavoro-correlato contenuta nell'accordo quadro europeo dell'8 ottobre 2004 e in varie fonti nazionali (legislative, contrattuali e amministrative). In particolare, l'analisi si concentra sulle indicazioni metodologiche fornite dalla Commissione consultiva permanente per la salute e sicurezza sul lavoro (evidenziando la genericità e la lacunosità su molteplici aspetti) e sulle linee guida pubblicate dall'Inail, per definire compiutamente il percorso sistematico di valutazione e gestione del rischio da SLC.

The essay examines critically the subject of work-related stress contained in the European Framework agreement on work-related stress of 8 October 2004 and in various national sources (legislative, contractual and administrative). In particular, the analysis focuses on the guidelines provided by the Permanent Consultative Commission on Health and Safety at Work (pointing out the vagueness and incompleteness of many aspects) and on the guidelines published by the Italian Workers' Compensation Authority (Inail), to fully define the systematic course of assessment and management of work-related stress.

*Parole chiave.* *stress* lavoro-correlato, rischi psico-sociali, valutazione dei rischi, accordo quadro europeo dell'8 ottobre 2004, d.lgs. n. 81/2008, Commissione consultiva permanente per la salute e sicurezza sul lavoro

*Keywords:* work-related stress, psycho-social risk, risk assessment, the European Framework Agreement of 8 October 2004, legislative decree no. 81/2008, the Permanent Consultative Commission on Health and Safety at Work

**ISSN 2239-8066**

**OLYMPUS**

Osservatorio per il monitoraggio permanente della legislazione e giurisprudenza sulla sicurezza del lavoro

Facoltà di Giurisprudenza – Università di Urbino “Carlo Bo”

Via Matteotti, 1 – 61029 Urbino (Italy)

Tel. 0722 303250 – Fax 0722 2955 – [olympus@uniurb.it](mailto:olympus@uniurb.it)

<http://olympus.uniurb.it>

---

---

# La disciplina dello *stress* lavoro-correlato tra fonti europee e nazionali: limiti e criticità

di Valentina Pasquarella \*

6/2012

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. La definizione e l'inquadramento del fenomeno dello SLC. – 3. La procedura di valutazione del rischio da SLC. – 4. Brevi osservazioni conclusive.

## 1. Premessa

Se con l'accordo interconfederale del 9 giugno 2008 <sup>1</sup>, il concetto di rischio da '*stress* lavoro-correlato' (d'ora in poi: SLC) compare per la prima volta, in Italia, seppure solo a livello contrattuale, quasi contestualmente, con il d.lgs. n. 81/2008 (art. 28, comma 1), esso viene espressamente consacrato in via legislativa. Infatti, nonostante la normativa comunitaria di riferimento (Direttiva quadro n. 89/391/CE) citasse espressamente i fattori di rischio psicosociale, la legge nazionale in materia (d.lgs. n. 626/1994) aveva sancito, solo molti anni dopo la sua entrata in vigore e in seguito a una dura condanna da parte della Corte di giustizia europea <sup>2</sup>, un obbligo più ampio

---

\* Questo scritto è anche pubblicato, con qualche lieve modifica, in *Il lavoro nella giurisprudenza*, 2012, pp. 29-40.

<sup>1</sup> Con l'accordo interconfederale sottoscritto dalle maggiori associazioni datoriali nazionali (con l'esclusione di banche ed assicurazioni) e da Cgil, Cisl e Uil, è stato recepito in Italia l'accordo quadro europeo, stipulato a Bruxelles dal sindacato europeo (Ces) e dalle tre organizzazioni datoriali europee (Unice, Ueapme, Ceep) e realizzato su base volontaria. L'obiettivo dell'accordo europeo, accolto anche nella trasposizione in Italia, è accrescere la consapevolezza e la comprensione dello SLC da parte dei datori di lavoro, dei lavoratori e dei loro rappresentanti e offrire loro un modello per individuare, prevenire e gestire i problemi legato allo *stress* lavoro-correlato.

<sup>2</sup> Con la sentenza della Corte di Giustizia 15 novembre 2001, causa C-49/00, Commissione c. Repubblica italiana (per la quale, sia consentito rinviare al commento di V. PASQUARELLA, *Sicurezza sul lavoro: una dura condanna per l'Italia*, in *Il lavoro nella giurisprudenza*, 2002, 11, pp. 1041-1055), l'Italia è stata condannata, tra l'altro, per la non corretta trasposizione degli artt. 6, n. 3, lett. a), e 7, nn. 5 e 8, Direttiva quadro n. 89/391/CE ad opera, rispettivamente, degli artt. 4, comma 1, e 8, d.lgs. n. 626/1994. Con l'art. 21, comma 2, l. n. 39/2002 (legge comunitaria 2001) è stato modificato il testo dell'art. 4, comma 1, attraverso l'inserimento dell'obbligo del datore di lavoro di valutare "tutti i rischi per la sicurezza e per la salute dei lavoratori, ivi compresi quelli riguardanti gruppi di lavoratori esposti a rischi particolari, anche nella scelta delle attrezzature di lavoro e delle sostanze o dei preparati chimici impiegati, nonché nella sistemazione dei luoghi di lavoro". Successivamente, a norma dell'art. 21, comma 1, l. n. 39/2002, è stato emanato il d.lgs. n. 195/2003 che, con l'art. 2, comma 1, ha aggiunto l'art. 8-*bis* al d.lgs. n. 626/1994, sulle capacità e

(rispetto alla versione originaria del decreto) riguardante la valutazione di tutti i rischi per la sicurezza e per la salute dei lavoratori, permettendo così di ricomprendere indirettamente anche i c.d. ‘rischi di natura psicosociale’, “risultanti dall’interazione tra gestione, organizzazione, contenuto del lavoro, condizioni ambientali da un lato e competenze ed esigenze dei lavoratori dall’altro”<sup>3</sup> (*stress, mobbing, burn-out, molestie a carattere sessuale, razziale o discriminatorio*). Quindi, nel panorama nazionale, dopo la prima comparizione del rischio da SLC, con il testo unico sulla sicurezza (d’ora in poi: t.u.), il legislatore compie un passo significativo in linea con il dettato europeo e specifica il campo di intervento della valutazione, focalizzando l’attenzione sul rischio da SLC e non genericamente sul complesso dei rischi psico-sociali<sup>4</sup>, rispetto ai quali il primo si porrebbe in un rapporto di *species* a *genus*. Un rischio ‘trasversale’<sup>5</sup>, ‘emergente’, complesso e multifattoriale<sup>6</sup>, non certo ‘nuovo’, ma in ‘aumento’<sup>7</sup>,

sui requisiti professionali dei responsabili e degli addetti ai Servizi di prevenzione e protezione, e tra questi ha inserito anche il possesso di un attestato di frequenza a specifici corsi di formazione in materia di prevenzione e protezione dai rischi, anche di natura ergonomica e psicosociale, introducendo per la prima volta in modo esplicito nel nostro ordinamento il concetto di rischio psicosociale.

<sup>3</sup> La definizione è dell’ILO (Organizzazione internazionale del lavoro), 1986. Secondo il documento dell’Agenzia europea per la sicurezza e la salute sul lavoro, *Ricerca sullo stress correlato al lavoro (Lussemburgo 2000)*, Roma, 2002, p. 15, tali rischi si caratterizzano quali “aspetti relativi alla progettazione, organizzazione e gestione del lavoro, nonché ai rispettivi contesti ambientali e sociali, che dispongono del potenziale per dar luogo a danni di tipo fisico o psicologico”. In dottrina, tra gli altri, cfr. F. BACCHINI, *Il rischio psicosociale*, in *Igiene e sicurezza del lavoro, I Corsi*, 2007, 7, pp. 26-34 e, per gli aspetti relativi alla valutazione di questi rischi, cfr. C. NARDELLA, P. DEITINGER, A. AIELLO, *La rilevazione del rischio psicosociale: rassegna di metodologia e strumenti di misura*, in *Fogli d’informazione*, gennaio-marzo 2007, p. 45 ss.

<sup>4</sup> Secondo C. FRASCHERI (*Il concetto di stress lavoro-correlato e l’organizzazione del lavoro*, in *Igiene e sicurezza del lavoro*, 2010, 5, p. 311), il richiamo specifico allo SLC è finalizzato a distinguere, nell’alveo dei rischi psico-sociali, quelli di natura dolosa e individuale (*mobbing* e violenza) da quelli di natura colposa e collettiva (SLC e *burnout*), escludendo così le dinamiche rispetto alle quali il datore di lavoro può intervenire solo in seguito al verificarsi dell’evento (le prime), a differenza delle seconde per le quali il datore di lavoro è obbligato ad effettuare una valutazione preventiva del rischio. Sul rapporto biunivoco tra *stress* lavoro-correlato e *mobbing*, cfr. M. PERUZZI, *La valutazione del rischio da stress lavoro-correlato ai sensi dell’art. 28 del d.lgs. 81/2008*, in *I Working Papers di Olympus*, n. 2/2011, [www.olympus.uniurb.it](http://www.olympus.uniurb.it).

<sup>5</sup> Sono stati definiti rischi trasversali o organizzativi perché una disfunzione nelle interazioni di tipo ergonomico, organizzativo e psicologico può produrre danni sia per la salute, sia per la sicurezza. Tali rischi sono individuabili all’interno della complessa articolazione che caratterizza il rapporto tra ‘operatore’ e ‘organizzazione del lavoro’ in cui è inserito. Così Ispesl, *Linee guida per la valutazione del rischio. D.L.vo 626/1994: applicazione alle strutture del S.S.N.*, 1995. I rischi psicosociali sono stati definiti anche ‘sfumati’ da R. LUZZI, G. FOIS, M. DE MICHELA, N. PICCININI, *Sviluppo di uno strumento di valutazione della cultura della sicurezza nelle pmi ai fini della prevenzione dei rischi legati all’organizzazione*, in *Sicurezza e prevenzione: esperienze a confronto*, Atti del 6° Seminario dei professionisti Contarp (Varese, 29 settembre-1 ottobre 2009), p. 237, consultabili su [www.inail.it](http://www.inail.it).

<sup>6</sup> F. BERNARDI, G. SPRINI, *I fattori di rischio psicosociale nei luoghi di lavoro*, p. 2, reperibile in [www.ismob.it](http://www.ismob.it), sottolineano come, a fronte delle patologie da lavoro ad eziologia monofattoriale (per esposizione lavorativa anormale a polveri, fumi, gas e vapori, rumori ecc.), risultino in aumento il disagio lavorativo e le patologie da ‘stress-correlate’ di tipo aspecifico ad eziologia multifattoriale.

<sup>7</sup> Secondo le note dell’Agenzia europea per la sicurezza e la salute sul lavoro (*Le previsioni degli esperti sui rischi psicosociali emergenti relativi alla sicurezza e alla salute sul lavoro*, in *Facts*, 2007, n. 74, consultabili in <http://osha.europa.eu>), un “rischio emergente per la salute e la sicurezza sul lavoro è

considerando l'ampiezza della sua diffusione e la sua attuale considerazione al pari degli altri rischi<sup>8</sup>.

L'interesse a considerare anche i "rischi di natura più 'soft' che nascono dalle relazioni lavorative"<sup>9</sup> è sintomo di un vero e proprio mutamento di approccio alla gestione della sicurezza sul luogo di lavoro. Un approccio nuovo perfettamente in linea sia con la filosofia ispiratrice dell'art. 2087 c.c. che, quale norma generale, tutela la salute dei lavoratori nella sua globalità e, quindi, nella doppia prospettiva dell'integrità psico-fisica e della personalità morale<sup>10</sup>, sia con la definizione di salute, dettata nel 1948 dall'Organizzazione mondiale della Sanità (d'ora in poi: OMS), tradotta giuridicamente dal t.u., e intesa quale "stato di completo benessere fisico, mentale e sociale, non consistente solo in un'assenza di malattia o d'infermità" (art. 2, comma 1, lett. o)<sup>11</sup>.

Un'esigenza di cambiamento prospettico<sup>12</sup> suggerita, *in primis*, dalla rilevanza fenomenologica del rischio da SLC registrata nei contesti organizzati. Dall'esperienza e dalle indagini condotte<sup>13</sup>, infatti, è emerso non solo come i fattori di rischio psico-sociali siano percepiti come una delle principali cause di alterazione della salute psico-fisica del lavoratore (al secondo posto dopo i disturbi muscolo-scheletrici derivanti

---

qualsiasi rischio sia nuovo sia in aumento". Nuovo significa che "il rischio non esisteva prima ed è causato da nuovi processi, nuove tecnologie, nuovi tipi di luoghi di lavoro, o da trasformazioni sociali o organizzative; oppure (...) è considerato adesso un rischio grazie alle nuove conoscenze scientifiche o a un cambiamento della percezione pubblica". Invece, il rischio è in aumento "se il numero di pericoli (...) oppure la probabilità di esposizione ai pericoli è in aumento; oppure gli effetti dei pericoli sulla salute dei lavoratori stanno peggiorando".

<sup>8</sup> La Fondazione europea per il miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro, nell'indagine sulla "*Qualità della vita*" (2007), ha evidenziato come questo fenomeno sociale fosse da considerare tra le cause più comuni di malattia per oltre 40 milioni di lavoratori. Per approfondire questi aspetti, cfr. <http://www.eurofound.europa.eu>.

<sup>9</sup> Così li definisce A. MONEA, *Sicurezza: prevenire con la valutazione dei rischi*, in *Guida al pubblico impiego*, 2010, 1, p. 31.

<sup>10</sup> Su questi profili, cfr. ampiamente P. ALBI, *Adempimento dell'obbligo di sicurezza e tutela della persona. Art. 2087 c.c.*, in F.D. BUSNELLI (dir.), *Il Codice civile. Commentario*, Milano, 2008, pp. 45-57 e 78-80.

<sup>11</sup> Da questa nozione di salute emerge l'importanza di attivare all'interno delle realtà organizzative gli elementi gestionali che non incidono negativamente con lo stato di benessere dei lavoratori, ma che siano idonei a garantire agli stessi adeguati livelli di salute e sicurezza. Su questo aspetto, cfr. G. CORBIZZI FATTORI, *Lo scontro fra culture organizzative: dal meccanicismo alla complessità*, in *Igiene e sicurezza del lavoro*, 2010, 5, p. 315.

<sup>12</sup> Parla di "fortissimo cambio di prospettiva" realizzato dal d.lgs. n. 81/2008, M.C. CATAUDELLA, *Lavorare stanca. Alcune considerazioni sullo stress lavoro correlato*, in *Argomenti di diritto del lavoro*, 2010, 3, p. 676. Secondo P. LAMBERTUCCI, *Sicurezza sul lavoro e rischi psico-sociali: profili giuridici*, in *Diritti lavori mercati*, 2010, 2, p. 347, l'ingresso dei rischi psico-sociali nell'area di protezione garantita dal d.lgs. n. 81/2008 "pone l'assetto normativo del diritto del lavoro quale indispensabile anello di congiunzione tra la psicologia del lavoro e i modelli di organizzazione aziendale".

<sup>13</sup> L'indagine dell'Agenzia europea per la sicurezza e la salute sul lavoro (*Le previsioni degli esperti*, cit.) collega la crescita dei rischi psicosociali all'utilizzo di contratti precari in un mercato del lavoro instabile, alla maggiore vulnerabilità dei lavoratori nel contesto della globalizzazione, al ricorso a nuove forme contrattuali e all'*outsourcing*, alla sensazione di insicurezza del posto di lavoro, all'invecchiamento della forza-lavoro, agli orari di lavoro troppo lunghi, ai ritmi di lavoro intensi, all'elevato coinvolgimento emotivo sul lavoro e allo scarso equilibrio tra vita e lavoro.

dalla movimentazione manuale dei carichi), ma soprattutto come si sia attuata proprio un'evoluzione del concetto di rischio, non più strettamente correlabile con un eventuale danno per la salute fisica, ma esteso al cosiddetto benessere psico-fisico e, quindi, all'integrità complessiva della persona<sup>14</sup>. Tuttavia, se, per un verso, si apprezza l'intento del legislatore del t.u. di rivalutare la dimensione psicologica, rafforzando la 'pluridirezionalità' della procedura di valutazione dei rischi<sup>15</sup>, non solo verso i rischi "tradizionali", ma anche verso quelli "immateriali"<sup>16</sup>, per un altro verso, lascia alquanto perplessi la formulazione generica della norma con riferimento sia all'inquadramento teorico del rischio da SLC e ai limiti del suo contenuto, sia alle modalità pratiche della sua individuazione e valutazione<sup>17</sup>. Infatti, l'art. 28 né detta una definizione dello SLC, rinviando ai contenuti dell'accordo europeo, né prevede una procedura specifica di valutazione, affidandosi per questa alle indicazioni elaborate dalla Commissione consultiva permanente per la salute e sicurezza sul lavoro (art. 6, comma 8, lett. *m-quater*)<sup>18</sup>. In realtà, la missione affidata alla Commissione con lo scopo di standardizzare la procedura di valutazione del rischio da SLC, supportando così gli attori della prevenzione aziendale impegnati in questo compito complesso e delicato, ha rappresentato il primo punto fermo fissato solo nel 2009 con il decreto

---

<sup>14</sup> Secondo i dati dell'Agenzia europea per la sicurezza e la salute sul lavoro (*Rischi nuovi ed emergenti per la sicurezza e la salute sul lavoro*, Outlook, 2009, 1, consultabile in [www.adapt.it](http://www.adapt.it)), che dalla metà degli anni '90 conduce specifiche ricerche sul problema dello *stress* sul lavoro, lo SLC colpisce il 28% dei lavoratori dei 27 Stati membri. Entro il 2020, secondo l'OMS, la depressione diventerà la causa principale di inabilità al lavoro. In Italia, l'Inail ha evidenziato come i "disturbi psichici lavoro-correlati" (in una certa misura, sottostimati, specie per la difficoltà di distinguere, in fase di denuncia e prima codifica, la specifica patologia psichica) hanno una consistenza pari a circa 500 casi denunciati l'anno, concentrati soprattutto nelle attività dei servizi e tra i dipendenti dello Stato. In particolare, per il 16,2% degli intervistati, lo *stress*, la depressione e l'ansietà rappresentano una fonte di disagio per chi pratica o ha svolto un'attività lavorativa. Cfr. *Rapporto Inail*, 2008, p. 48 e 68, in [www.inail.it](http://www.inail.it). Dalla seconda indagine sulla *Qualità del lavoro in Italia* (Isfol, 2007, pp. 46-47, su [www.isfol.it](http://www.isfol.it)), è emerso che tra i lavoratori maggiormente esposti a rischi da SLC rientrano quelli precari; in particolare, il 43% dei lavoratori temporanei afferma di sperimentare *stress* psicologico, a fronte di un esiguo 30% di lavoratori a tempo indeterminato.

<sup>15</sup> Secondo G. CORBIZZI FATTORI, F. SIMONINI, *Il benessere sul lavoro attraverso la valutazione dello stress lavoro-correlato: un convegno*, in *Igiene e sicurezza del lavoro*, 2010, 5, p. 261, l'art. 28, coglie "una grande opportunità gestionale: migliorare il processo produttivo attraverso il monitoraggio di quelle variabili psicosociali che possono produrre nel sistema sviluppo e crescita".

<sup>16</sup> Così li definisce il Ministero del lavoro nella nota di accompagnamento alla circolare del 18 novembre 2010 (cfr. nota 23).

<sup>17</sup> M. GALLO, *Stress lavoro-correlato: bussola per le imprese dopo la proroga*, in *Guida al lavoro*, 2010, 37, p. 20, definisce l'art. 28 "una classica norma imperativa a precetto generico", ritenendo che il legislatore sia stato superficiale "rispetto ad un ambito molto innovativo e controverso".

<sup>18</sup> Commenta criticamente la scelta legislativa di demandare "il compito (delicatissimo)" di fornire 'indicazioni' per la valutazione dello SLC, ad una "commissione, pletorica, a composizione burocratica (neppure 'attenuata' dalla presenza istituzionale delle parti sociali)", tenuta a provvedere a numerosi compiti in materia di sicurezza, P. LAMBERTUCCI, *op. cit.*, p. 359.

correttivo del t.u. (d.lgs. n. 106/2009)<sup>19</sup>, perché prima di quella data si era proceduto attraverso una serie di proroghe<sup>20</sup>.

I successivi rinvii sembravano riflettere incertezze e dubbi scaturenti sia dalla lacunosità della normativa nazionale e dalla genericità di quella europea di riferimento<sup>21</sup>, sia dalla natura di questa particolare tipologia di rischi. Infatti, a differenza di altri rischi (per es., quelli fisici), i cui effetti sono simili per tutti i lavoratori esposti, in relazione a quelli da SLC, “la percezione e la c.d. esperienza da *stress* possono essere molto diverse da soggetto a soggetto anche se si trovano a operare nelle stesse condizioni”, rendendo così complesso “stabilire un nesso di causalità certo tra esposizione al rischio, tipo di danno e gravità del danno”<sup>22</sup> e, quindi, procedere alla loro individuazione e analisi, mancando, peraltro, strumenti di indagine efficaci al pari di quelli ormai standardizzati impiegati per i rischi tradizionali. A questi elementi di specificità se ne aggiunge, poi, un altro che rappresenta una peculiarità prevalentemente italiana, vale a dire un “tessuto sociale particolare connotato dalla presenza di tante piccole imprese che rende difficile applicare *sic et simpliciter* gli strumenti scientifici per la valutazione dello *stress* lavoro-correlato validati da altri Paesi europei”<sup>23</sup>.

In sostanza, un primo punto di riferimento potrebbero essere le indicazioni metodologiche per la valutazione dello SLC approvate dalla Commissione consultiva in anticipo rispetto all’ultimo termine fissato dalla legge (31 dicembre 2010) e diffuse con circolare del Ministero del lavoro del 18 novembre 2010<sup>24</sup>. Attraverso le

<sup>19</sup> Il d.lgs. n. 106/2009 ha accolto la richiesta delle parti sociali contenuta nell’ipotesi di avviso comune in materia di salute e sicurezza sul lavoro.

<sup>20</sup> L’art. 306, comma 2, d.lgs. n. 81/2008 ha previsto il differimento dell’obbligo al 29 luglio 2008. Ulteriori proroghe sono state introdotte: dall’art. 4, comma 2-*bis*, l. n. 129/2008 (al 1° gennaio 2009); dall’art. 32, comma 2, l. n. 14/2009 (al 16 maggio 2009); dall’art. 18, comma 1, lett. *b*, d.lgs. n. 106/2009 (al 1° agosto 2010); dall’art. 8, comma 12, l. n. 122/2010 (al 31 dicembre 2010).

<sup>21</sup> Sulla problematicità dei profili definitori, confermata dall’indagine internazionale, comunitaria e comparata, causata dall’esistenza di differenti definizioni di SLC, cfr. M. GIOVANNONE, *Lo stress lavoro-correlato in Europa: tecniche di valutazione e approccio regolatorio in chiave comparata*, in *Diritto delle relazioni industriali*, 2011, 2, p. 566. In particolare, M. TIRABOSCHI, M. GIOVANNONE, *Valutazione stress lavoro-correlato: indicazioni della Commissione*, in *Guida al lavoro*, 2010, 46, p. 10, evidenziano come sia l’accordo europeo, sia l’accordo interconfederale di recepimento, forniscano parametri eccessivamente generici (sia nelle indicazioni metodologiche, sia nelle misure preventive) per poter essere utilizzati con la dovuta certezza, come invece richiederebbe un obbligo munito di sanzione penale. Sul punto, cfr. anche A. MONEA, *Sicurezza sul lavoro: emerge lo stress lavoro-correlato*, in *Guida al pubblico impiego*, 2009, 6, p. 18.

<sup>22</sup> M. GALLO, *Decreto legislativo n. 106: al via la riforma del TU tra soluzioni e criticità*, in *Ambiente e sicurezza*, 2009, 17, p. 11. Sulle differenze tra i rischi psicosociali e i rischi di natura chimica, fisica e biologica, cfr. V. MAJER, *Valutare e gestire le fonti di rischio psicosociale e di stress lavoro-correlato*, in *Igiene e sicurezza del lavoro*, 2010, 5, p. 283.

<sup>23</sup> Così L. FANTINI, *Il sistema istituzionale*, in P. PASCUCCI (a cura di), *Il d.lgs. n. 81/2008: due anni dopo. I “sistemi” del diritto della sicurezza sul lavoro*, Atti dell’incontro di studio svoltosi ad Urbino il 14 e 15 maggio 2010, consultabili in <http://olympus.uniurb.it/>, p. 26.

<sup>24</sup> Le indicazioni sono il risultato del lavoro svolto dal Comitato tecnico n. 6, interno alla Commissione, e a composizione tripartita (composto da rappresentanti delle parti sociali,

istruzioni ministeriali, definito il quadro normativo di riferimento, si forniscono definizioni e indicazioni generali, nonché metodologia di intervento, per indicare un percorso (applicabile ad ogni organizzazione di lavoro), che consenta una prima ricognizione degli indicatori e dei fattori di rischio da SLC, in modo da consentire a tutti i datori di lavoro pubblici e privati, il livello minimo di attuazione dell'obbligo di valutazione del rischio da SLC<sup>25</sup>, derogabile, quindi, solo *in melius* per i lavoratori. Il documento, quindi, non preclude la possibilità di elaborare “un percorso più articolato e basato sulle specifiche necessità e complessità delle aziende”<sup>26</sup>.

Analizzando il testo della disposizione amministrativa, tuttavia, ci si rende conto subito che di innovativo c'è ben poco, considerando che la parte definitoria ricalca pedissequamente una parte del testo europeo, come recepito a livello sindacale, mentre nella sezione dedicata al metodo di valutazione del rischio da SLC si riproducono, seppure in modo più scarno, i contenuti della guida operativa, elaborata nel 2010 da un gruppo di lavoro interregionale, quale strumento da utilizzare provvisoriamente in attesa delle indicazioni della Commissione<sup>27</sup>. In buona sostanza, la circolare, più che un modello di riferimento completo in materia, sembra avere la mera finalità di tradurre, sintetizzando, giuridicamente due documenti: l'uno di matrice sindacale, l'altro di natura tecnica e di valore ricognitivo ed esplicativo.

Il tassello che, da ultimo, si incastra nel mosaico di fonti appena enunciate è rappresentato dalle linee guida elaborate dall'Inail, che si fondano sull'impianto costruito dalla Commissione e ne condividono i principi ispiratori. Per definire in modo compiuto il percorso sistematico di valutazione e gestione del rischio da SLC, esse propugnano un approccio metodologico basato su strumenti validati utilizzabili dalle imprese in modo semplice (*infra*)<sup>28</sup>.

---

esponenti delle istituzioni pubbliche e professionisti esperti in materia), sotto il coordinamento e la presidenza del Ministero del lavoro.

<sup>25</sup> Così si esprime la circolare del 18 novembre 2010.

<sup>26</sup> Cfr. il manuale *Valutazione e gestione del rischio da stress lavoro-correlato*, pubblicato dall'Inail il 19 maggio 2011 (reperibile in [www.inail.it](http://www.inail.it)), p. 14.

<sup>27</sup> Cfr. Coordinamento tecnico interregionale della prevenzione nei luoghi di lavoro, *Valutazione e gestione del rischio da stress lavoro-correlato. Guida operativa*, 25 marzo 2010. Hanno partecipato ai lavori, oltre al Lazio (che ha coordinato i lavori), l'Abruzzo, l'Emilia Romagna, la Liguria, la Lombardia, le Marche, la Toscana e il Veneto. La guida, ispirata ai principi dell'accordo europeo, è basata su proposte procedurali provenienti da istituzioni pubbliche (*La valutazione dello stress lavoro-correlato. Una proposta metodologica*, elaborato dal Network nazionale per la prevenzione del disagio psicosociale nei luoghi di lavoro) e sulle esperienze di alcune regioni (in particolare, cfr. *Valutazione del rischio da stress lavoro-correlato. Prima proposta di indirizzo*, documento elaborato dalla regione Toscana nel mese di luglio 2009).

<sup>28</sup> Cfr. il manuale *Valutazione*, cit. Lo strumento, basato sul Modello Management *standards* approntato dall'*Health and safety executive* (HSE), rappresenta il risultato di un processo che ha coinvolto più di 75 aziende afferenti a diversi settori produttivi e oltre 6.300 lavoratori. Attraverso le linee guida e il *software*, ogni azienda, che si può registrare gratuitamente, potrà accedere alla piattaforma e ottenere così indicazioni su come portare a termine i propri adempimenti.

## 2. La definizione e l'inquadramento del fenomeno dello SLC

Tralasciando le questioni più controverse relative alla differenza, da un lato, tra il concetto specifico di rischio da SLC e la categoria dei rischi psico-sociali e, dall'altro, tra il primo e il concetto più ampio di *stress*<sup>29</sup>, è opportuno partire dalla definizione di SLC accolta dalla Commissione consultiva<sup>30</sup>. Come anticipato, le indicazioni dettate dal Ministero, contrariamente allo spirito del testo europeo, che puntualizza le peculiarità delle due dimensioni (*stress* e SLC), si limitano a riprendere la definizione europea di *stress* (art. 3, comma 1) e a riferirla allo SLC, descrivendolo quale “condizione che può essere accompagnata da disturbi o disfunzioni di natura fisica, psicologica o sociale (...) conseguenza del fatto che taluni individui non si sentono in grado di corrispondere alle richieste o alle aspettative riposte in loro”, precisando, tuttavia, che tale squilibrio in ambito lavorativo è causato da “fattori propri del contesto e del contenuto del lavoro”<sup>31</sup>.

Sul piano definitorio il documento non va oltre, rendendo così opportuno riferirsi all'accordo interconfederale del 2008, di recepimento dell'accordo europeo, per inquadrare meglio questa tipologia di rischio. Qui, dopo aver premesso che lo *stress* può interessare ogni ambiente lavorativo e ogni lavoratore, a prescindere dalle dimensioni aziendali, dal settore di attività o dalla tipologia contrattuale, si precisa che non si tratta di una malattia, ma di una condizione di “prolungata tensione che può ridurre l'efficienza sul lavoro e può determinare un cattivo stato di salute” (artt. 1, comma 2, e 3, comma 3). Senza presunzione di esaustività, il testo individua anche alcuni indici sintomatici dell'esistenza di problemi di *stress* nell'ambito del contesto aziendale (alto tasso di assenteismo o elevata rotazione del personale; conflitti interpersonali o lamentele frequenti da parte dei lavoratori), distinguendoli poi in quattro classi principali di fattori: l'inadeguatezza nella gestione dell'organizzazione e dei processi di lavoro; le condizioni lavorative e ambientali; la scarsa comunicazione; i fattori soggettivi (art. 4, comma 1 e 2)<sup>32</sup>.

<sup>29</sup> Su questi aspetti cfr. C. FRASCHERI, *op. cit.*, p. 312 e gli autori *ivi* richiamati.

<sup>30</sup> Sulla definizione di *stress* lavoro-correlato, cfr. l'analisi di M. PERUZZI, *op.cit.*

<sup>31</sup> Cfr. F. ALACEVICH, *Il circolo virtuoso della qualità*, in *Igiene e sicurezza del lavoro*, 2010, 5, p. 272 ss. (e la bibliografia *ivi* richiamata), che analizza gli effetti dello *stress* sulle persone (“costi” individuali), sulle prestazioni aziendali e sulla collettività (“costi” sociali).

<sup>32</sup> Nel primo gruppo rientrano: la disciplina dell'orario di lavoro; il grado di autonomia; la corrispondenza tra le competenze dei lavoratori e i requisiti professionali richiesti; i carichi di lavoro ecc. Nel secondo gruppo, invece, sono ricompresi: l'esposizione a comportamenti illeciti, rumore, calore, sostanze pericolose ecc. Nella scarsa comunicazione il documento fa rientrare: l'incertezza circa le prestazioni richieste, le prospettive di impiego o i possibili cambiamenti ecc. In ultimo, i fattori soggettivi comprendono: le tensioni emotive e sociali; la sensazione di non poter far fronte alla situazione; la percezione di mancanza di attenzione nei propri confronti ecc.

La soggettività del fenomeno *stress*, da non considerare sempre e comunque quale fonte di disagio e di sofferenza, ma quale “potenziale agente patogeno letto e vissuto dalle soggettività degli individui”<sup>33</sup>, si riflette anche sui suoi indici rivelatori che, quindi, non producono sempre e automaticamente *stress* negativo, ma soltanto se il soggetto esposto percepisca e valuti la situazione come una minaccia per la propria salute<sup>34</sup>.

Ulteriori indicazioni sono fornite dall’Agenzia europea per la salute e la sicurezza sul lavoro che, definendo lo *stress* legato al lavoro quale “sintomo di un problema organizzativo, non di una debolezza individuale”<sup>35</sup> e, quindi, quale “stato psicologico che è parte e rispecchia un processo più ampio di interazione tra la persona e l’ambiente di lavoro”<sup>36</sup>, evidenzia la correlazione tra *stress* e organizzazione lavorativa, nel senso che un malfunzionamento del processo produttivo o di qualche componente dovuto a squilibri eccessivi dell’organizzazione, oltre a provocare problemi di salute, può produrre l’aumento dell’assenteismo e il rischio di riduzione della produttività e della competitività delle aziende<sup>37</sup>. La relazione tra *stress* e organizzazione lavorativa è stata al centro della Strategia comunitaria per la salute e la sicurezza 2002-2006, che ha propugnato una concezione globale del benessere (fisico, morale e sociale) sul luogo di lavoro, che considera la salute psico-fisica dei lavoratori quale elemento fondante della più complessiva strategia verso un lavoro di qualità, anche alla luce delle trasformazioni nella società, nelle forme di occupazione e nei rischi<sup>38</sup>.

<sup>33</sup> V. MAJER, *Valutare e gestire le fonti di rischio psicosociale e di stress lavoro-correlato*, in *Igiene e sicurezza del lavoro*, 2010, 5, p. 283.

<sup>34</sup> Sul punto, cfr. P. FRASCA, *Stress. Obbligo di valutazione: problema od opportunità per aziende e lavoratori?*, in *Ambiente e sicurezza*, 2009, 8, p. 20. Sulla lettura soggettiva e oggettiva dello *stress* cfr. ancora V. MAJER, *op. cit.*, p. 283.

<sup>35</sup> Cfr. le note dell’Agenzia europea per la sicurezza e la salute sul lavoro, *Consigli pratici destinati ai lavoratori su come affrontare lo stress legato all’attività lavorativa e le sue cause*, in *Facts*, 2002, n. 31, consultabili in <http://osha.europa.eu>.

<sup>36</sup> Cfr. Agenzia europea per la sicurezza e la salute sul lavoro, *Ricerca sullo stress*, cit., p. 13. Nello stesso documento, l’Agenzia individua le principali aree chiave a rischio di *stress* all’interno di un’organizzazione, i c.d. fattori di rischio stressogeni connessi ad aspetti tecnici-strutturali, di natura relazionale, nonché alla gestione di risorse umane e li riconduce a due macroaree: il contesto lavorativo (cultura organizzativa, ruolo nell’organizzazione; sviluppo di carriera; autonomia decisionale/controllo; relazioni interpersonali sul lavoro; livello decisionale; interfaccia famiglia/lavoro) e i contenuti del lavoro (ambiente di lavoro e attrezzature; progettazione dei compiti; carico/ritmi di lavoro; programmazione del lavoro).

<sup>37</sup> Secondo P. FRASCA, *op. cit.*, p. 22, “lo *stress* lavorativo costituisce un rischio trasversale e comune a ogni organizzazione, che riguarda, potenzialmente, tutte le professioni”.

<sup>38</sup> Commissione delle Comunità Europee, *Adattarsi alle trasformazioni del lavoro e della società: una nuova strategia comunitaria per la salute e la sicurezza 2002-2006*, Bruxelles, 11 marzo 2002, COM(2002) 118 def. In seguito, tale approccio è stato sviluppato nel Libro bianco della Commissione europea per la salute (Commissione delle Comunità Europee, *Libro Bianco. Un impegno comune per la salute: approccio strategico dell’UE per il periodo 2008-2013*, Bruxelles, 23 ottobre 2007, COM(2007) 630 def.), che ha proposto il potenziamento di una cultura della salute, quale valore assoluto e trasversale, finalizzata al raggiungimento di maggiori livelli di benessere, produttività e prosperità economica.

Si sviluppa così il concetto di salute dell'organizzazione, nel senso che il benessere di quest'ultima, il cui presupposto è la centralità della persona, lungi dal ridursi a un mero obbligo di legge, diventa un'esigenza primaria dell'impresa, strettamente correlata con la strategia aziendale.

Secondo la filosofia ispiratrice degli accordi europeo e interconfederale, una politica di prevenzione basata anche sulla valutazione dello SLC e mirata al benessere organizzativo, puntando al buon funzionamento di una struttura lavorativa, porta benefici in una duplice direzione: per le aziende, in termini sia economici, di aumento della produttività, della competitività e dell'efficienza/efficacia, sia sociali, con il miglioramento del clima aziendale e della qualità della vita lavorativa e con la riduzione della percentuale degli infortuni, delle malattie professionali e dell'assenteismo; per i lavoratori, con un innalzamento dell'autostima e della motivazione dei lavoratori e, quindi, della realizzazione personale, e con una riduzione dei problemi di salute<sup>39</sup>.

Nell'insorgenza dello SLC assumono rilevanza proprio le strategie organizzative, produttive e gestionali delle risorse umane adottate dai datori di lavoro; quindi, per elaborare tecniche di valutazione e gestione del rischio ai fini della prevenzione, sono necessari un monitoraggio costante e una diagnosi adeguata dei potenziali fattori organizzativi<sup>40</sup> del rischio di *stress* attraverso l'analisi dei "meccanismi di interrelazione tra organizzazione e insorgenza dello *stress*"<sup>41</sup>.

### 3. La procedura di valutazione del rischio da SLC

La parte definitoria della circolare è seguita da quella metodologica, in cui il Ministero descrive la procedura valutativa: un'operazione complessa, in quanto non solo i rischi psicosociali, di cui lo SLC fa parte, "per la loro stessa natura,

<sup>39</sup> P. LAMBERTUCCI, *op. cit.*, p. 352, sottolinea come l'accordo europeo segni il passaggio da strumenti di tutela risarcitoria, individuati a livello giurisprudenziale, a forme di tutela preventiva, che, coinvolgendo la politica gestionale del datore di lavoro, richiedono un approccio multidisciplinare, "al fine di favorire il c.d. benessere organizzativo, funzionale, peraltro, alla più adeguata valorizzazione della *performance* lavorativa".

<sup>40</sup> M. TUCCI, *SGSL: dalla costrittività organizzativa alla partecipazione*, in *Igiene e sicurezza del lavoro*, 2010, 5, p. 275, fa rientrare nei fattori stressogeni di natura organizzativa "lo stile di *management* che impronta il governo dell'azienda, le relazioni interpersonali verticali e orizzontali, la chiarezza dei valori e, conseguentemente degli obiettivi aziendali, le aspettative di carriera in relazione ai percorsi di crescita professionale e al riconoscimento del merito, l'attenzione dimostrata dall'organizzazione alle problematiche dei singoli e a quelle collettive".

<sup>41</sup> Cfr. M. GIOVANNONE, *I rischi psicosociali: un focus sullo stress lavoro-correlato*, in *Bollettino speciale Adapt*, 26 aprile 2010, in [www.bollettinoadapt.it](http://www.bollettinoadapt.it), p. 6 e gli autori di riferimento *ivi* richiamati. Secondo G. CORBIZZI FATTORI, F. SIMONINI, *op. cit.*, p. 261, la valutazione del rischio psicosociale e, quindi, dello SLC, "è intesa come un approccio terapeutico al sistema organizzato", non solo per costruire il maggiore benessere individuale, ma anche per individuare le "bonifiche qualitative ed efficienti" per il miglioramento continuo del sistema.

sfuggono ad una immediata ed obiettiva identificabilità”<sup>42</sup>, ma soprattutto non si hanno a disposizione “metodologie e strumentazioni attendibili ed efficaci”<sup>43</sup>. Tuttavia, a fronte della complessità della metodologia di valutazione, pur dedicando ad essa uno spazio più ampio rispetto alla parte definitoria, le indicazioni ministeriali si limitano a riprendere, anzi a ricopiare il percorso elaborato dalle Regioni<sup>44</sup>, risultando in molti punti carenti di indicazioni e riferimenti invece necessari per i datori di lavoro impegnati in questa operazione e sollevando, talvolta, problemi di compatibilità con la fonte europea e con quella nazionale di recepimento. Inoltre, la brevità e la semplicità alle quali sono ispirate spesso sollevano criticità a livello interpretativo e applicativo.

In linea con la guida operativa interregionale, nella circolare si attribuisce all’attività valutativa la funzione di ‘guida’ nei confronti del datore di lavoro, ai fini dell’individuazione dei fattori di rischio da SLC, per pianificare e realizzare misure correttive idonee a eliminare o, quanto meno, ridurre al minimo tali i fattori. Si delinea un modello procedurale dinamico ispirato al principio di progressività delle azioni valutative, prevedendo l’articolazione in due fasi (con requisiti e finalità differenti), in relazione alle quali si forniscono alcuni, forse pochi, contenuti su macro-azioni oggetto di indagine e strumentazione.

Le recenti linee guida dell’Inail, rispettando l’architettura ministeriale, prevedono (o meglio, aggiungono) una necessaria fase propedeutica definita di “preparazione dell’organizzazione”, caratterizzata da tre momenti: la costituzione del “gruppo di

---

<sup>42</sup> Cfr. G.M. MONDA, *La valutazione dei rischi per la sicurezza e la salute dei lavoratori. Commento agli artt. 28 e 29*, in L. ZOPPOLI, P. PASCUCCI, G. NATULLO (a cura di), *Le nuove regole per la salute e la sicurezza dei lavoratori. Commentario al D.Lgs. 9 aprile 2008, n. 81 dopo le modifiche introdotte dal D.Lgs. 3 agosto 2009, n. 106*, Milano, 2010, p. 404, secondo cui il vero rischio consisterebbe nell’“assenza di parametri chiaramente percettibili per identificare l’effettiva violazione, nel potenziale eccesso di discrezionalità nell’accertamento dell’infrazione (...) da parte degli organi deputati alla vigilanza e al controllo sul rispetto della normativa”. Secondo E. GRAGNOLI, *Commento all’art. 28 d.lgs. 81/2008*, in C. ZOLI (a cura di), *Principi comuni*, in *La nuova sicurezza sul lavoro. D.lgs. 9 aprile 2008, n. 81 e successive modifiche*, Commentario diretto da L. MONTUSCHI, Bologna, 2011, pp. 400-401, “proprio perché gli elementi scatenanti situazioni di *stress* sono poco definibili in modo preventivo e rimandano a varie ed eterogenee difficoltà insorte nel contesto produttivo, anche i prodromi di tali eventi sfuggono molto spesso ad una valutazione prognostica. [...] Per sua natura, se non per tradizione, la valutazione si indirizza verso la selezione dei rischi in senso fisico o biologico e, comunque, di natura esterna”.

<sup>43</sup> C. NARDELLA, P. DEITINGER, A. AIELLO, *op. cit.*, p. 47.

<sup>44</sup> La guida operativa propone un modello di percorso di valutazione e di gestione del rischio basato sulle seguenti attività: 1. azioni comunicative e informative (per sensibilizzare tutti i lavoratori sui problemi dello *stress* e rendere noto l’impegno da parte del *management* in tale ambito); 2. analisi documentale (raccolta dei dati fondamentali per caratterizzare preliminarmente il contesto aziendale di riferimento); 3. azioni formative (percorsi formativi differenziati per le diverse figure della prevenzione, anche per favorire la partecipazione effettiva dei lavoratori nella fase valutativa e rafforzare le diverse competenze per la gestione costante del rischio specifico); 4. valutazione del rischio (valutazione oggettiva tramite metodi di osservazione diretta; valutazione soggettiva tramite l’analisi della percezione dei lavoratori; *report* conclusivo con l’analisi dei dati e la definizione dei livelli di rischio a cui saranno associate le misure d’intervento).

gestione della valutazione” (d’ora in poi: GGv) <sup>45</sup>; lo sviluppo di una strategia comunicativa e di coinvolgimento del personale e lo sviluppo di un piano di valutazione del rischio, attraverso la definizione del cronoprogramma delle fasi. La necessità di questo tempo preparatorio discende dall’importanza di una seria pianificazione delle attività valutative e di un’effettiva campagna di comunicazione in cui sia il *management*, sia i lavoratori siano correttamente informati e sensibilizzati in merito all’impegno aziendale in un processo così complesso e agli effetti positivi sul benessere lavorativo <sup>46</sup>.

In relazione alla prima fase di valutazione, la circolare si limita a prevedere il carattere necessario e preliminare, finalizzato alla rilevazione di indicatori oggettivi e verificabili e se possibile numericamente apprezzabili, appartenenti almeno a tre famiglie: eventi sentinella, fattori di contesto del lavoro e fattori di contenuto del lavoro <sup>47</sup>. È la guida operativa delle Regioni a precisare che questa valutazione preliminare deve fotografare la realtà operativa aziendale, quantificando il livello di rischio secondo una scala parametrica basso/medio/alto, dove per rischio basso ci si riferisce a una condizione che non necessita di interventi di eliminazione o di riduzione del rischio stesso, ma solo di una rivalutazione periodica. Si sottolinea anche la crucialità della scelta del soggetto che rileva i dati ‘oggettivi’ e le criticità: va individuato tra persone non solo esperte conoscitrici della realtà aziendale, ma anche riconosciute dal *management* e dai lavoratori <sup>48</sup>.

---

<sup>45</sup> Vi partecipano un dirigente *ad hoc* delegato dal datore di lavoro, in raccordo con preposti, RLS/RLST, responsabile e addetti del servizio di prevenzione e protezione (d’ora in poi: RSPP e ASPP) e medico competente, con l’obiettivo di “programmare e coordinare lo svolgimento dell’intero processo valutativo modulando il percorso anche in funzione degli esiti”. Al suo interno si suggerisce di nominare un “Responsabile gestionale della procedura di valutazione”, per coordinare le riunioni e controllare l’attuazione dell’intero processo valutativo. Le funzioni del GGv consistono nella pianificazione della procedura; gestione della procedura; promozione della procedura all’interno dell’azienda; supervisione della procedura; approvazione dei piani di azione; elaborazione dei *report* di gestione. Cfr. il manuale *Valutazione*, cit., p. 21.

<sup>46</sup> Su questi aspetti, cfr. M. GALLO, *Stress lavoro-correlato: le linee guida Inail sulla valutazione e gestione del rischio*, in *Guida al lavoro*, 2011, 23, p. 24.

<sup>47</sup> Nel primo gruppo rientrano, a titolo esemplificativo: gli indici infortunistici; le assenze per malattia; l’eccessivo turnover; il numero di procedimenti e sanzioni; le segnalazioni formali del medico competente; le specifiche e frequenti lamentele formalizzate da parte dei lavoratori, da valutarsi sempre sulla base di parametri omogenei individuati internamente alla azienda. Diversamente, i fattori di contenuto del lavoro si riferiscono all’ambiente di lavoro e alle attrezzature; all’andamento dei carichi e dei ritmi di lavoro; all’orario di lavoro e ai turni; nonché alla corrispondenza tra le competenze dei lavoratori e i requisiti professionali richiesti. Per fattori di contesto del lavoro, si intendono, invece, il ruolo ricoperto nell’ambito dell’organizzazione; i livelli di autonomia decisionale e controllo; i conflitti interpersonali al lavoro; l’evoluzione e lo sviluppo di carriera; la comunicazione.

<sup>48</sup> Cfr. Coordinamento tecnico interregionale della prevenzione nei luoghi di lavoro, *Valutazione*, cit., p. 16.

Nell'ottica ministeriale, la seconda fase si pone come meramente eventuale, perché viene attivata solo se dalla valutazione preliminare siano emersi elementi di rischio da SLC e siano risultati inefficaci gli interventi correttivi adottati per fronteggiarli. Essa assume un carattere più complesso e approfondito perché indaga sulle percezioni soggettive dei lavoratori, ai fini dell'“identificazione e caratterizzazione” del rischio da SLC e delle sue cause e rappresenta “un prezioso momento informativo sulle condizioni di salute di un'organizzazione e dei lavoratori”, specie in realtà aziendali in cui risulti complessa “la caratterizzazione ottimale del rischio” da SLC con la sola adozione di liste di controllo <sup>49</sup>.

In concreto, gli obblighi datoriali si differenziano (e naturalmente si complicano) in base all'esito di quello che possiamo definire l'accertamento pregiudiziale. Infatti, se non emergono rischi da SLC tali da richiedere il ricorso ad azioni correttive, il datore di lavoro dovrà semplicemente darne conto nel documento di valutazione del rischio (d'ora in poi: DVR) e prevedere un piano di monitoraggio. Se, invece, attraverso la valutazione preventiva, si dovesse rilevare questo tipo di rischi che necessita di correzioni, il datore di lavoro deve pianificare e adottare gli opportuni interventi (di natura organizzativa, tecnica, procedurale, comunicativa e formativa, ecc.). Solo se tali operazioni non determinano un abbattimento del rischio in questione, si passa alla seconda fase.

Non si precisa, invece, che cosa dovrà seguire alla seconda fase; si può presumere che, in base ai risultati dello *screening* soggettivo condotto, il datore di lavoro e il suo *staff* saranno tenuti ad avviare le misure correttive necessarie per ridurre il rischio da SLC e stabilire un programma più intenso di monitoraggio <sup>50</sup>.

Nella definizione delle due fasi, è più preciso il documento delle Regioni, secondo il quale nella condizione di basso rischio la valutazione si ferma alla prima fase e va ripetuta in caso di cambiamenti organizzativi aziendali o comunque almeno ogni due anni. Se, invece, dall'esame degli elementi oggettivi di rischio, quest'ultimo non risulta basso, si procede all'indagine della soggettività, finalizzata a individuare con maggiore precisione la natura del rischio da SLC, per mettere in

---

<sup>49</sup> Cfr. il manuale *Valutazione*, cit., p. 26.

<sup>50</sup> Secondo il manuale *Valutazione*, cit., pp. 31 e 32, l'adozione delle eventuali misure correttive necessarie per eliminare/ridurre il rischio da SLC e del relativo piano di monitoraggio avviene sulla base della pianificazione e dell'analisi del significato, nel contesto aziendale, dei risultati ottenuti dalle fasi preliminare e approfondita, attraverso la tecnica del *focus group*, utile nella gestione dei passaggi caratterizzati dal coinvolgimento diretto dei lavoratori. Poi è necessario garantire la diffusione dei risultati della valutazione e un'idonea informazione sul loro significato complessivo, nonché documentare accuratamente nel DVR la procedura valutativa impiegata e i suoi esiti, le misure correttive e i tempi di realizzazione, nonché la modalità di monitoraggio sull'efficacia delle stesse.

atto misure per gestirlo e ridurlo, la cui efficacia va verificata attraverso un monitoraggio nel tempo (c.d. valutazione periodica) <sup>51</sup>.

Riassumendo, secondo l'interpretazione amministrativa, solo la prima fase è obbligatoria; la seconda, basata sui fattori soggettivi, è eventuale e la sua attivazione è lasciata alla discrezionalità datoriale, seppure al verificarsi di determinati presupposti. In sostanza, il Ministero sancisce l'obbligatorietà del mero controllo numerico di dati e di elementi che dovrebbero già essere in possesso delle aziende perché inseriti nel DVR, indipendentemente dalla valutazione specifica dello SLC. Tale previsione lascia alquanto perplessi sul piano sia giuridico, sia pratico. Sul primo versante, sembra contrastare con i contenuti sia dell'accordo europeo, sia dell'accordo interconfederale di recepimento, che considerano fondamentale l'analisi dei fattori soggettivi (tensioni emotive e sociali; sensazione di non poter far fronte alla situazione; percezione di mancanza di attenzione nei propri confronti ecc.) nella valutazione del problema di *stress* da lavoro (art. 4, comma 2, dell'accordo interconfederale) <sup>52</sup>. Dal punto di vista pratico, sarebbe stato opportuno sancire l'obbligatorietà di entrambe le fasi, considerando che, in caso di danno prodotto dallo SLC, il datore di lavoro che non avesse proceduto alla valutazione soggettiva, ritenendo che non vi fossero i presupposti per farlo, incontrerebbe molte difficoltà a dimostrare di aver fatto quanto possibile per evitarlo. Non si deve dimenticare, però, che le indicazioni della Commissione sono misure minime e nulla impedisce al datore di lavoro di procedere discrezionalmente alla valutazione approfondita (anche limitatamente ad alcune partizioni organizzative) indipendentemente dagli esiti della fase preliminare. Quest'ultima, infatti, proprio per la sua semplicità e per il coinvolgimento limitato degli attori della prevenzione, potrebbe non far emergere chiaramente la necessità di attivare misure correttive o comunque la tipologia di misure adottabili <sup>53</sup>.

Non si può non evidenziare, poi, la coincidenza degli elementi oggetto delle due fasi di valutazione: in sostanza, le stesse famiglie di fattori/indicatori, nella prima fase, sono oggettivi e nella seconda diventano soggettivi. A tal proposito, non rilevano neanche le diverse modalità di svolgimento delle due valutazioni, in quanto, come già precisato, anche nella prima fase, per la rilevazione dei fattori di

<sup>51</sup> Cfr. Coordinamento tecnico interregionale della prevenzione nei luoghi di lavoro, *Valutazione*, cit., p. 17.

<sup>52</sup> Anche l'Agenzia europea per la sicurezza e la salute sul lavoro, *Ricerca sullo stress*, cit., p. 64, ha precisato che "la misurazione dello *stress* si deve basare essenzialmente su misure soggettive che si concentrano sul processo di valutazione, sull'esperienza emotiva e sull'interazione persona-ambiente".

<sup>53</sup> Anche se manca il consenso tra lavoratori e/o RLS e datore di lavoro nell'identificare la presenza o meno del rischio da SLC e/o nell'individuare le misure correttive da adottare, si può valutare la possibilità di procedere alla fase di approfondimento, per garantire la qualità del processo. Così il manuale *Valutazione*, cit., p. 17.

contenuto e di contesto, vengono ascoltati lavoratori e/o il Rappresentante dei lavoratori per la sicurezza (d'ora in poi RLS).

Scendendo nel particolare, emerge la singolarità di alcuni elementi oggetto della prima fase di valutazione, quali, per es., le segnalazioni al medico competente e le frequenti lamentele dei lavoratori (rientranti entrambi negli 'eventi sentinella'): sembra trascurarsi la difficoltà o addirittura il timore dei lavoratori di rivolgersi a una figura, quale quella del medico, pagata dal datore di lavoro o di formalizzare una (o addirittura più) lamentele (oltre al fatto che non si precisa la quantificazione della frequenza). Analoghe perplessità suscitano alcuni fattori di contenuto e di contesto del lavoro, risultanti imprecisi e generici: tra questi, per es., i ritmi di lavoro, in relazione ai quali non si precisa il periodo entro il quale considerarli e soprattutto chi debba stabilire un valore limite da rispettare. Altre perplessità riguardano il ruolo ricoperto nell'organizzazione e i conflitti interpersonali al lavoro; quanto al primo, oltre alla genericità del termine, non si precisa se si debba considerare quello contrattuale o quello 'realmente ricoperto'; il secondo pare poco attendibile, perché difficilmente il lavoratore dichiarerà espressamente la sua incompatibilità o la sua antipatia verso il proprio datore di lavoro.

Passando alla seconda fase, la Commissione prevede che si proceda alla valutazione approfondita, soltanto se gli interventi correttivi messi in atto per fronteggiare i rischi da SLC emersi dopo la prima fase non avessero avuto effetto; tuttavia, non si precisa il periodo trascorso il quale si possano ritenere inefficaci e neppure chi possa effettuare tale valutazione.

La diversità sostanziale tra le due fasi descritte si riflette anche sugli strumenti da impiegare. A differenza della guida interregionale, che oltre a individuare tali strumenti, li definisce e ne specifica la funzione, per la quale si richiedono professionalità specifiche ed esperte delle tecniche da adottare<sup>54</sup>, la circolare si limita a individuarli sinteticamente. In particolare, nella valutazione preliminare, si suggerisce (non si tratta di obbligo, perché si usa il verbo "possono") l'impiego di *check-list* o liste di controllo utilizzabili direttamente dai soggetti aziendali della prevenzione, che permettano una valutazione oggettiva, complessiva e parametrica delle tre famiglie di fattori elencati<sup>55</sup>. Solo per valutare i fattori della seconda e della terza famiglia si prevede la necessità di ascoltare i lavoratori e/o il RLS interno o territoriale (d'ora in poi RLST), ma le modalità dell'audizione sono

---

<sup>54</sup> Cfr. Coordinamento tecnico interregionale della prevenzione nei luoghi di lavoro, *Valutazione*, cit., pp. 17-19.

<sup>55</sup> Il manuale *Valutazione*, cit., p. 22, quale strumento per la valutazione preliminare, predispone la c.d. "lista di controllo", che permette di rilevare numerosi parametri tipici delle condizioni di *stress*, riferibili agli "eventi sentinella", al "contenuto" e al "contesto" del lavoro.

rimesse alla discrezionalità del datore di lavoro, che ne sarà responsabile<sup>56</sup>. Forse sarebbe stato opportuno imporre la doppia audizione di lavoratori e rappresentanti e non lasciare la scelta al datore di lavoro, in quanto il RLS potrebbe non avere sempre conoscenza approfondita e dettagliata delle situazioni di difficoltà e di malessere dei suoi rappresentati.

Per la fase più approfondita, invece, si prevede la partecipazione e la collaborazione attiva dei lavoratori (per gruppi omogenei rispetto ai quali sono state rilevate le problematiche<sup>57</sup>), attraverso l'utilizzo di questionari, *focus group*, interviste semi-strutturate sulle famiglie di fattori citate<sup>58</sup>.

La partecipazione attiva di lavoratori e/o rappresentanti (nel rispetto dei principi statutari di libertà e dignità dei lavoratori *ex art. 8 stat. lav.* e delle norme a tutela dei dati personali *ex d.lgs. n. 196/2003*) dovrebbe rappresentare un requisito imprescindibile nelle diverse fasi del processo, come propugnato dall'accordo interconfederale, che nel rispetto del compito datoriale di stabilire le misure appropriate per prevenire, eliminare o ridurre il rischio da SLC, sembra considerare l'atteggiamento collaborativo di questi soggetti quale strumento indispensabile (art. 4, comma 3). Inoltre, il coinvolgimento più o meno intenso di lavoratori e RLS rende peculiare la valutazione di questa tipologia di rischio rispetto a quella di altri rischi, per i quali, in genere, si richiede una mera consultazione preliminare dei RLS<sup>59</sup>. Secondo l'Inail, tutte le figure della prevenzione presenti in azienda e gli stessi lavoratori possono fornire un contributo prezioso e, in particolar modo, il medico competente, che può partecipare attivamente, in virtù del suo ruolo all'interno del sistema prevenzionale aziendale<sup>60</sup>.

Particolare attenzione è rivolta poi ai limiti dimensionali delle aziende; infatti, nella circolare, da un lato, in modo generico e senza fissare soglie precise, si prevede che, nelle aziende di maggiori dimensioni (non si comprende chi e come

<sup>56</sup> Secondo il manuale *Valutazione*, cit., p. 17, non è preclusa la possibilità di coinvolgere questi soggetti anche nell'individuazione e valutazione dei c.d. "eventi sentinella".

<sup>57</sup> È fondamentale la definizione dei gruppi omogenei di lavoratori (d'ora in poi: GOL), rispetto ai quali sarà condotta la valutazione, perché non solo i GOL andranno mantenuti in tutte le fasi successive del processo, ma la creazione di GOL inadeguati rischia di viziare anche gravemente i risultati del processo valutativo. Così M. GALLO, *Stress lavoro-correlato: le linee*, cit., p. 26.

<sup>58</sup> Per questa fase, le Linee guida dell'Inail propongono l'utilizzo della metodologia *Health and Safety Executive* (HSE), che utilizza un "questionario-strumento indicatore" facilmente somministrabile, che garantisce l'anonimato e che risulta utilizzabile in maniera efficace, in tutte le aziende con 10 o più lavoratori. Cfr. il manuale *Valutazione*, cit., p. 26 e 27.

<sup>59</sup> Così il manuale *Valutazione*, cit., p. 16.

<sup>60</sup> Nell'espletamento delle sue funzioni, il medico competente può venire a conoscenza sia di eventuali situazioni di disagio sul lavoro, sia di elementi soggettivi di percezione del rischio del lavoratore, sia di comportamenti negativi del lavoratore (per es., consumo di alcool e/o sostanze stupefacenti ecc.). Così il manuale *Valutazione*, cit., pp. 17 e 33.

debba valutare le dimensioni), la fase di approfondimento si possa svolgere attraverso un campione rappresentativo di lavoratori; da un altro, invece, per le aziende minori e più precisamente con un numero di dipendenti non superiore a cinque, per evitare inutili appesantimenti procedurali ed economici, si introduce una semplificazione, sostituendo agli strumenti di valutazione approfondita prima individuati quelli scelti discrezionalmente dal datore di lavoro, basati sul coinvolgimento diretto dei lavoratori nella ricerca delle soluzioni e nella verifica della loro efficacia.

Il Ministero definisce anche il campo di applicazione soggettivo della procedura, dal punto di vista sia dei soggetti attivi coinvolti, sia dei destinatari. Quanto ai primi, essendo la valutazione del rischio da SLC parte integrante dell'operazione di valutazione dei rischi (*ex* art. 28 d.lgs. n. 81/2008), senza alterare l'ordinario impianto delineato dal t.u., risultano impegnati gli stessi soggetti: la gestione è affidata, infatti, al datore di lavoro, che si avvale della collaborazione del RSPP e del medico competente, ove nominato, previa consultazione del RLS. Quest'ultimo assume un ruolo fondamentale ai fini preventivi, in quanto vicino ai lavoratori e, quindi, generalmente informato in merito ai disagi da questi manifestati e alle problematiche evidenziate.

Rispetto ai destinatari, si chiarisce, per un verso, la globalità delle attività valutative, che devono essere compiute con riferimento a tutti i lavoratori, compresi dirigenti e preposti, sulla base del presupposto che lo *stress* può colpire chiunque svolga un'attività lavorativa, a prescindere dal ruolo e dalla posizione ricoperta; per un altro, il carattere collettivo dell'indagine, in quanto deve esaminare non il singolo lavoratore, che potrebbe avere una sua peculiare percezione delle condizioni di lavoro, ma gruppi omogenei (per mansioni o partizioni organizzative) di lavoratori esposti a rischi della stessa tipologia, secondo una valutazione datoriale effettuata autonomamente in base all'effettiva organizzazione aziendale (turnisti; dipendenti di uno stesso settore ecc.).

Un altro aspetto importante è costituito dalla messa e regime della procedura; a tal proposito, il Ministero individua un periodo transitorio per programmare e completare le attività descritte, in quanto interpreta il 31 dicembre 2010, definitivamente fissato dal t.u. (dopo le varie proroghe), quale data di avvio della procedura valutativa e non di conclusione dell'espletamento dell'obbligo.

In sostanza, la Commissione avrebbe ulteriormente prorogato la decorrenza dell'obbligo a una data fissata discrezionalmente dal datore di lavoro nel DVR, sollevando un delicato problema di legittimità per contrasto tra una fonte secondaria rispetto ad una di rango superiore, in quanto la prima è stata utilizzata per introdurre elementi innovativi e non nella sua funzione chiarificatrice ed esplicativa di norme primarie. Il legislatore, infatti, ha autorizzato la Commissione unicamente a elaborare le indicazioni necessarie per valutare il rischio da SLC, ma

non a stabilire la decorrenza del termine entro il quale completare l'*iter* valutativo<sup>61</sup>, proprio perché tale termine è fissato in modo certo dallo stesso t.u. (art. 28, comma 1-*bis*, d.lgs. n. 81/2008): la circolare sarebbe andata oltre, intervenendo sulla decorrenza del termine di espletamento di un obbligo legale per lo più penalmente sanzionato<sup>62</sup>.

È possibile che l'obiettivo di questa proroga fissata in via interpretativa sia eludere la scadenza del termine per l'espletamento dell'obbligo in esame, continuando a dilazionare, evitando di fissare un preciso e vincolante termine finale, per lasciare più tempo a disposizione dei datori di lavoro, ma si finisce con il provocare confusione e incertezza in tutti i soggetti coinvolti nell'attuazione della procedura valutativa, *in primis*, gli stessi datori di lavoro<sup>63</sup>.

La "fabulazione"<sup>64</sup> della Commissione sembra poco condivisibile dal punto di vista sia sostanziale, sia formale. Nella prima prospettiva, l'indeterminatezza che assume la norma del t.u. alla luce dell'interpretazione amministrativa svilisce l'effettiva attuazione dell'obbligo e la conseguente tutela dei lavoratori esposti a questi rischi.

Dal punto di vista formale, con una vera e propria astuzia lessicale, la Commissione interpreta la locuzione "a far data dal 31 dicembre 2010", non nel senso inteso dal legislatore secondo cui, da quella data, entra in vigore l'obbligo di aver completato l'intera valutazione dello SLC, ma nel senso che dal 31 dicembre 2010 deve essere avviata l'attività valutativa, che, quindi, parte, ma non si sa quando sarà completata. Ragionando in questo modo, non solo vi sarà un

<sup>61</sup> In relazione a questo profilo, cfr. le considerazioni di R. GUARINIELLO, *Rischi psicosociali e stress lavoro-correlato*, in *Diritto e pratica del lavoro*, 2011, 2, pp. 81-82.

<sup>62</sup> Secondo R. DUBINI, *Valutazione dello stress: va completata entro il 31 dicembre 2010*, in *Punto sicuro*, 26 novembre 2010, n. 2519, p. 3, consultabile in [www.puntosicuro.it](http://www.puntosicuro.it), "la Commissione si è avventurata in modo incongruo in una direzione totalmente, e in un certo senso pure gravemente, illegittima", attribuendosi, in modo non conforme alla legge, un potere di decisione che spetta in via esclusiva alla legge e agli atti aventi forza di legge. Si inserisce, a questo proposito, la questione del valore delle circolari nel settore della sicurezza del lavoro, su cui cfr., tra le altre, Cass., 22 ottobre 1999, n. 12115, in *Igiene e sicurezza del lavoro*, 2000, 1, p. 34, relativa alla circolare ministeriale n. 36/1985, che "non può comunque far venir meno un obbligo di legge penalmente sanzionato, quale l'art. 37 d.P.R. n. 547"; Cass., 28 maggio 1999, n. 6695, in *Igiene e sicurezza del lavoro*, 1999, 7, p. 437. Tra le pronunce più recenti, cfr. Cass., 9 maggio 2008, n. 18881, in *Igiene e sicurezza del lavoro*, 2008, 8, p. 499; Cass., 11 aprile 2008, n. 15247, in *Igiene e sicurezza del lavoro*, 2008, 7, p. 433, entrambe relative alla circolare ministeriale n. 41/1997.

<sup>63</sup> È di differente parere M. GALLO, *Indicazioni della Commissione: i dubbi e le criticità applicative sullo stress lavoro-correlato*, in *Ambiente e sicurezza*, 2011, 5, pp. 24-25, secondo cui la Commissione avrebbe interpretato il termine legale come data di avvio, per "renderlo funzionale" all'applicazione del modello metodologico proposto, che si concretizza quale "fattispecie complessa a formazione successiva" caratterizzata da *step* successivi dai tempi non brevi e variabili. Profili, questi, che non sarebbero stati considerati dal legislatore del t.u. che, invece, attraverso una tecnica normativa scadente ha introdotto un precetto generico in contrasto con l'esigenza di certezza del diritto e con il principio di tassatività.

<sup>64</sup> Così si esprime R. DUBINI, *op. cit.*, p. 3.

termine finale delle operazioni di valutazione diverso per ogni realtà aziendale, ma soprattutto si consente ai datori di lavoro, penalmente responsabili, di fissare nel DVR un termine finale molto lontano e, in caso di ispezione, di dichiarare di aver avviato, ma di non essere riusciti a completare la procedura, evitando l'applicazione della sanzione.

Alla discrezionalità del datore di lavoro è lasciata anche la programmazione temporale delle attività valutative, purché in essa sia indicato il termine finale del processo, che insieme con la programmazione delle fasi devono essere riportati nel DVR.

Non si prevede, invece, un termine di validità della valutazione del rischio da SLC, dovendo, quindi, ritenere applicabile quanto previsto dal t.u., che propone la sua immediata rielaborazione “in occasione di modifiche del processo produttivo o della organizzazione del lavoro significative ai fini della salute e sicurezza dei lavoratori, o in relazione al grado di evoluzione della tecnica, della prevenzione o della protezione o a seguito di infortuni significativi o quando i risultati della sorveglianza sanitaria ne evidenzino la necessità” (art. 29, comma 3, d.lgs. n. 81/2008) <sup>65</sup>.

Quanto al campo di applicazione oggettivo della circolare, è evidente che le indicazioni in essa contenute si applichino solo ai rischi da SLC e non a tutti i rischi psicosociali <sup>66</sup>, dei quali il primo fa parte. Infatti, è vero che il rischio da SLC non esaurisce la gamma dei rischi psicosociali, che devono essere oggetto della valutazione dei rischi (*ex* art. 28 d.lgs. n. 81/2008), ma è altrettanto vero che l'art. 28, comma 1-*bis*, del t.u. e la circolare attuativa, in linea con la prospettiva europea e con l'accordo interconfederale <sup>67</sup>, si applicano soltanto ai primi, mentre la valutazione dei secondi resta assoggettata alla disciplina generale dell'art. 28 del t.u.

Trattandosi di una metodologia nuova, da sperimentare e da reiterare nel tempo, non scevra di criticità applicative, anche perché strettamente connessa all'ambiente e alle condizioni lavorative, si prevedono due anni per verificarne l'efficacia; entro questo termine, la Commissione elaborerà una relazione che dia conto del monitoraggio effettuato sulle attività valutative svolte.

---

<sup>65</sup> Secondo l'Inail, “si può ragionevolmente ritenere corretta una nuova valutazione trascorsi due/tre anni dall'ultima effettuata”: così il manuale *Valutazione*, cit., p. 18.

<sup>66</sup> Tra i rischi psicosociali vanno annoverati: la violenza sul lavoro; lo *stress* post-traumatico; il *mobbing*; lo *straining*, in cui vi è una volontà soggettiva di danneggiare il lavoratore.

<sup>67</sup> Nell'art. 2, comma 3, dell'accordo interconfederale si auspicava che le parti sociali europee negoziassero uno specifico accordo sul tema delle molestie e della violenza, nell'ambito del programma di lavoro del dialogo sociale 2003-2005.

#### 4. *Brevi osservazioni conclusive*

È indubbio che il d.lgs. n. 81/2008 abbia compiuto un notevole passo avanti in materia di rischi psicosociali e, in particolare, di rischio da SLC; tuttavia, i buoni propositi del legislatore non hanno trovato finora corrispondenza in metodologie d'azione altrettanto efficaci e fruibili da un punto di vista pratico-operativo<sup>68</sup>, forse per l'esigenza di costruire una strumentazione d'indagine valida dal punto di vista scientifico, ma non eccessivamente onerosa e utilizzabile in concreto dai datori di lavoro, per evitare il ricorso obbligatorio alla sorveglianza sanitaria o all'ausilio di figure professionali *ad hoc* esterne all'azienda<sup>69</sup>.

La valutazione di un rischio “tanto eccentrico”<sup>70</sup> quale quello in esame, deve rappresentare “una presa di coscienza dell'azienda e dei lavoratori sullo specifico rischio”<sup>71</sup> e non deve ridursi al mero e formale adempimento di un obbligo di legge e, quindi, alla sterile integrazione del DVR attraverso l'impiego esclusivo di strumenti valutativi semplici ed economici, come i *software/check-list* presenti sul mercato, “apparentemente efficaci”, ma che, se utilizzati in via esclusiva, risultano “inadeguati, se non addirittura controproducenti o dannosi”<sup>72</sup>.

Senza dubbio, le linee guida dell'Inail potrebbero rappresentare un affidabile ausilio pratico-operativo<sup>73</sup> (anche se non sono obbligatorie), ma non si deve dimenticare che il rischio da SLC, per la sua natura, non richiede uno strumento di valutazione “meccanicistico”, ma “l'applicazione di metodi condivisi di approccio al problema”, puntando ad una “valutazione del rischio specifico attraverso strumenti differenti, articolati fra loro” ed a una “gestione degli interventi correttivi con il concorso di tutti gli attori del sistema di prevenzione e protezione interna”<sup>74</sup>. Si garantirà così una valutazione seria, competente che,

<sup>68</sup> A parte le recenti linee guida fornite dall'Inail, che, però, ruotano attorno all'impianto definito dalle indicazioni della Commissione e che, quindi, ne riflettono limiti e criticità.

<sup>69</sup> Cfr. M. TIRABOSCHI, M. GIOVANNONE, *op. cit.*, p. 12. Sugli aspetti critici della circolare, cfr. F. SIMONINI, G. CORBIZZI FATTORI, *Le linee guida sullo SLC: disorientamento legislativo o “regressione gestionale?”*, in *Igiene e sicurezza del lavoro*, 2011, 1, pp. 7-9. Gli autori parlano di “interpretazione anacronistica” delle modalità di valutazione dello SLC da parte della Commissione, che propone un metodo che riporta “*ad kalendas graecas soluturos*” (cfr. spec. p. 9).

<sup>70</sup> La definizione è di M. TIRABOSCHI, M. GIOVANNONE, *op. cit.*, p. 12.

<sup>71</sup> Cfr. il manuale *Valutazione*, cit., p. 11.

<sup>72</sup> Cfr. Coordinamento tecnico interregionale della prevenzione nei luoghi di lavoro, *Valutazione*, cit., p. 11.

<sup>73</sup> La procedura *on line* proposta dalle linee guida dell'Inail consente l'inserimento e l'elaborazione dei dati preventivamente ricercati e organizzati. I *software* elaborano *report* finali (da inserire nel DVR), che illustrano i risultati emersi nella valutazione stessa, i punti di forza e le criticità e propongono suggerimenti utili alla gestione del problema. Cfr. M. GALLO, *Stress lavoro-correlato: le linee*, cit., p. 28.

<sup>74</sup> Cfr. Coordinamento tecnico interregionale della prevenzione nei luoghi di lavoro, *Valutazione*, cit., p. 11.

rispecchiando l'effettiva realtà organizzativa aziendale e le reali condizioni dei lavoratori, fornisca risposte adeguate alle molteplici criticità dei processi produttivi in relazione al benessere psicosociale dei lavoratori e, quindi, punti a individuare, eliminare/ridurre il fattore di rischio, attraverso l'attuazione delle misure correttive necessarie, ed a prevenirne l'insorgenza in futuro.

Ebbene, di fronte a un problema nei confronti del quale si coglie una notevole difficoltà sia culturale, a causa della scarsa sensibilità e della limitata conoscenza della materia, sia organizzativo, per i datori di lavoro, in quanto ancora poco consapevoli dei contenuti dell'obbligo da adempiere, le risposte fornite dalla Commissione sembrano inadeguate e indirizzate prevalentemente ad ottenere la semplificazione della procedure e la riduzione dei costi d'impresa.

La genericità di alcune previsioni e la lacunosità di molteplici aspetti delle indicazioni fornite in via amministrativa inducono ad auspicare che il Ministero intervenga, in tempi brevi, per integrare o specificare i profili più controversi della metodologia definita, anche alla luce delle critiche da più parti sollevate, magari avviando in parallelo la definizione di una procedura di valutazione che interessi anche gli altri rischi psicosociali.

Di fronte ad una materia così delicata e magmatica, è necessario, *in primis*, “un approccio complessivo di cultura della prevenzione”, per maturare la consapevolezza che prevenire il rischio da SLC non è soltanto un obbligo normativo, ma “soprattutto un investimento per l'azienda e per i suoi lavoratori”

<sup>75</sup>.

Occorre, quindi, fare in modo che la materia diventi adeguatamente conosciuta nell'ambito delle ASL, grazie anche all'apporto interdisciplinare di figure specialistiche, sia per fornire un idoneo supporto alle aziende, sia per vigilare sull'attuazione degli interventi preventivi programmati a livello aziendale. Poi la procedura valutativa va improntata a criteri di serietà, effettività e interdisciplinarietà, all'integrazione necessaria tra le fasi e alla massima partecipazione attiva, basata sul dialogo e sul confronto tra lavoratori e soggetti obbligati nella prevenzione (avvalendosi, se necessario, dell'ausilio di competenze specialistiche), in modo che i primi non subiscano l'attività di valutazione come una costrizione.

Soltanto così, per un verso, si potrà dire di non aver perso un'opportunità di sviluppo per disciplinare adeguatamente una materia che oggi rappresenta una delle principali sfide per l'Europa nell'ambito della tutela della salute e della sicurezza sul lavoro; per un altro, si potrà tentare di costruire un nuovo modello di relazioni sociali imperniato sul principio di matrice costituzionale che sancisce

---

<sup>75</sup> Cfr. il manuale *Valutazione*, cit., p. 11.

la partecipazione dei lavoratori alla gestione dell'impresa (art. 46 Cost.). Soprattutto si potrà contribuire all'affermarsi di un vero e proprio 'diritto al benessere sul lavoro', al quale le organizzazioni produttive devono puntare, attraverso un mutamento significativo nella loro cultura, ispirato al congiungimento tra 'benessere organizzativo' ed 'efficienza organizzativa', nel senso di non dover più considerare la salute, la sicurezza e il benessere come costi e la gestione dell'organizzazione come aggravio documentale e burocratico. Di questo cambiamento, costruito con il consenso condiviso tra i vari protagonisti del processo (partner sociali, aziende, lavoratori), beneficerebbero sia lavoratori, sia i datori di lavoro. Infatti, un lavoratore che svolga la propria attività in condizioni di benessere, che partecipi ai processi lavorativi, che si senta apprezzato dal punto di vista professionale, è più motivato e impegnato nel proprio lavoro e, quindi, nella realizzazione degli obiettivi aziendali e i riflessi di tale *status* andranno a riverberarsi positivamente sulla produttività, sulla qualità di prodotti e servizi e, quindi, sui datori di lavoro <sup>76</sup>.

In sintesi, bisogna affrontare le problematiche in esame non compiacendosi dell'"assenza di malessere", ma individuando strategie idonee ad "implementare la presenza di benessere" e, partendo dal presupposto che "conoscendo meglio il malessere presente si può progettare e realizzare meglio il benessere futuro" <sup>77</sup>, occorre puntare ad una vita organizzativa fondata sul benessere inteso non tanto come assenza di malattia quanto come presenza di salute.

---

<sup>76</sup> Sul punto, cfr. C. NARDELLA, P. DEITINGER, A. AIELLO, *op. cit.*, p. 52, che parlano di "convergenza tra qualità della vita lavorativa e competitività".

<sup>77</sup> Così F. BERNARDI, G. SPRINI, *op. cit.*, p. 15.