PuntoSicuro

ARTICOLO DI PUNTOSICURO

Anno 12 - numero 2519 di venerdì 26 novembre 2010

Valutazione dello stress: va completata entro il 31 dicembre 2010

I problemi interpretativi e applicativi della valutazione del rischio da stress lavoro-correlato. Di Rolando Dubini, avvocato.

Valutazione dello stress: problemi interpretativi e applicativi.
Di Rolando Dubini, avvocato in Milano

1. La lettera circolare recante le indicazioni sullo stress lavoro correlato della commissione permanente

1.1 Premessa
Con l'inattesa forma della circolare del Ministero del lavoro del 18 novembre avente ad oggetto "approvazione delle indicazioni necessarie per la valutazione dello *stress* lavoro-correlato" **sono infine state comunicate solamente alle Regioni, alle parti sociali e alle direzioni del lavoro le tanto attese indicazioni sulle modalità operative per effettuare la valutazione dello stress lavoro correlato.**
La lettera circolare riproduce integralmente le "Indicazioni della Commissione consultiva per la valutazione dello *stress* lavoro-correlato (articoli 6, comma 8, lettera m-quater, e 28, comma 1-bis, d.lgs. n. 81/2008 e successive modificazioni e integrazioni)".

1.2 Fattori oggettivi e fattori soggettivi
Va sottolineato che, in via di principio, le indicazioni della commissione non possono contrastare con l' Accordo Europeo del 2004 sullo stress recepito dall'articolo 28 del D.Lgs. n. 81/2008, che individua la necessità inderogabile di analizzare, tra gli altri, non solo i fattori ... fattori soggettivi (pressioni emotive e sociali, sensazione di non poter far fronte alla situazione, percezione di una mancanza di aiuto, ecc.)''.
In tal senso le indicazioni della commissione appaiono parziali e devono essere integrate da chi effettua la valutazione con la rilevazione dei fattori soggettivi anche nella fase di valutazione preliminare. Difatti secondo la Commissione consultiva ''la valutazione preliminare consiste nella rilevazione di indicatori oggettivi e verificabili, ove possibile numericamente apprezzabili'', ma questa affermazione, nella sua parzialità limitativa è parzialmente sbagliata, perché contraddice l'accordo europeo del 2004, limitandone la portata applicativa, cosa che non può farsi perché il primo riferimento per il valutatore è l'accordo europeo del 2004, mentre le indicazioni della Commissione consultiva sono indicazioni di secondo livello.
In tal senso l'affermazione contenuta nelle indicazioni della commissione va completata con l'indagine preliminare anche dei fattori soggettivi indicati nell'accordo del 2004.

Pubblicità
<#? QUI-PUBBLICITA-MIM-[AC6001] ?#>

2. Gli articoli 28 e 6 del D.Lgs. n. 81/2008 e lo stress lavoro correlato
2.1 Premessa
L'*a*rticolo 28 del D.Lgs. n.81/2008 (Oggetto della valutazione dei rischi) prevede che "**la valutazione** di cui all'articolo 17, comma 1, lettera *a*) [che è"compito indelegabile del datore di lavoro"] **... deve riguardare tutti i rischi per la sicurezza e la salute dei lavoratori, ivi compresi quelli riguardanti gruppi di lavoratori esposti a rischi particolari, tra cui anche quelli collegati allo stress lavoro-correlato secondo i contenuti dell'accordo europeo dell'8 ottobre 2004** ".
Il successivo comma 1-bis dell'art. 28 introdotto dal D.Lgs. n. 106/2009, in particolare, così recita: "**la valutazione dello stress lavoro-correlato di cui al comma 1 é effettuata nel rispetto delle indicazioni di cui all'articolo 6, comma 8, lettera**

m-quater), e il relativo obbligo decorre dalla elaborazione delle predette indicazioni e comunque, anche in difetto di tale elaborazione, a fare data dal 31 dicembre 2010".

2.2 Cosa significa "decorre"
Per capire cosa significa giuridicamente il termine decorre non è necessario avventurarsi in sofisticate considerazioni linguistiche, ma è invece sufficiente leggere una norma di legge che in passato ha presentato all'interprete questo termine tipico del linguaggio giuridico: l'abrogato D.P.R. n.547/1955 il quale all'articolo 406 intitolato "Decorrenza" chiarisce che il termine significa, molto semplicemente, entrata in vigore: "Il presente decreto entra in vigore il 1 gennaio 1956. A decorrere da tale data il R.D 18 giugno 1899, n. 230, è abrogato". Ovvero dalla data della decorrenza non si applica più il precedente regime normativo, ma si applica integralmente il nuovo: e quindi, per stare al nostro caso dello stress lavoro correlato, **dal 31 dicembre 2010 non si applica più il regime che consentiva di attendere fino al 31 dicembre 2010 per completare la valutazione dello stress lavoro correlato, ma entra in vigore l'obbligo di aver completato l'intera valutazione dello stress lavoro correlato**.

2.3 I compiti e i poteri, limitati, della Commissione consultiva
L'articolo 6 del D.Lgs. n.81/2008 sulla " Commissione consultiva permanente per la salute e sicurezza sul lavoro" prevede al comma 5 che "i componenti della Commissione e i segretari **sono nominati con decreto** del Ministro del lavoro e della previdenza sociale, su designa**zione degli organismi competenti e durano in carica cinque anni". Dunque il Decreto Ministeriale è la forma con la quale la commissione ha avuto vita.**
Il successivo comma 8 dell'art. 6 citato prevede che "**la Commissione consultiva permanente per la salute e sicurezza sul lavoro ha il compito di: ... m- quater) elaborare le indicazioni necessarie alla valutazione del rischio da stress lavoro correlato".**
Ci si sarebbe aspettato quindi un Decreto Ministeriale pubblicato in Gazzetta Ufficiale per dare il massimo risalto con una forma adeguata ad un provvedimento che interessa tutti i datori di lavoro.

3. La decorrenza dell'obbligo di completare la valutazione del rischio da stress lavoro correlato
3.1. Premessa
Occorre notare un altro aspetto assai rilevante di quel che prevedono gli articoli 28 e 6 del D.Lgs. n. 81/2010: la commissione è autorizzata dal legislatore unicamente ad "**elaborare le indicazioni necessarie alla valutazione del rischio da stress lavoro correlato", ma non ha ne il potere ne il compito (tra i molti individuati dall'art. 6 del D.Lgs. n.81/2010) di decidere sulla decorrenza del termine ultimo entro il quale deve essere completata la valutazione dello stress lavoro correlato.**
Questo anche perché detto termine è stato stabilito in modo certo e inequivocabile dal Testo Unico D.Lgs. n.81/2008, ai sensi del quale "il relativo obbligo [di aver predisposto in modo completo e aggiornato (come per tutti gli altri fattori di rischio connessi all'attività lavorativa svolta per conto dell'azienda) "la valutazione dello stress lavoro-correlato] decorre dalla elaborazione delle predette indicazioni e comunque, anche in difetto di tale elaborazione, a fare data dal 31 dicembre 2010" (art. 28 comma 1 bis dlgs. n. 81/2008).
Decorre significa che dalla data limite del 31 dicembre 2010, se del caso, si passa da una situazione nella quale si poteva, forse, evitare di elaborare la valutazione completa del rischio lavoro correlato, ad una situazione nella quale non si può più evitare di avere elaborato un documento generale di valutazione dei rischi che includa anche un capitolo dedicato allo stress lavoro correlato e completo in tutti gli aspetti previsti in primo luogo dall'accodo europeo del 2004, che è la fonte primaria di individuazione dei criteri di valutazione, e poi anche, per gli aspetti coerenti con l'accordo del 2004, dagli indirizzi della Commissione consultiva, che sono la fonte secondaria e subordinata per la valutazione dello stress lavoro correlato.

3.2 Illegittimità della fabulazione della commissione sul c.d. "avvio".
Il problema davvero rilevante, però, è che la Commissione consultiva, nella lettera circolare citata, non si è limitata ad elaborare le modalità di valutazione del rischio stress, in modo peraltro parziale, incompleto e non del tutto conforme all'inderogabile accordo europeo del 2004. Definire le modalità della valutazione era l'unico compito conferitogli dal d.lgs. n. 81/2008, ciò nondimeno **la commissione si è avventurata in modo incongruo in una direzione totalmente, e in un certo senso pure gravemente, illegittima.**
La Commissione consultiva si è sentita in dovere di dire la sua anche sulla decorrenza del termine, attribuendosi in modo illegittimo, non conforme alla legge, in effetti, un potere di decisione del termine di decorrenza (entrata in vigore) di obblighi penalmente sanzionati previsti da una legge penale speciale qual è il D.Lgs. n. 81/2008 che non gli spetta in alcun modo e che la costituzione italiana attribuisce in via esclusiva alla legge del Parlamento, o a provvedimenti aventi forza legale analoga autorizzati a priori o a posteriori con legge del parlamento (decreti legislativi e decreti legge).

Afferma sul punto, illegittimamente, la Commissione consultiva (quasi fosse un organo dotato di potere legislativo!):
"Disposizioni transitorie e finali

La data del 31 dicembre 2010, di decorrenza dell'obbligo previsto dall'articolo 28, comma 1-bis, del d.lgs. n. 81/2008, deve essere intesa come data di avvio delle attività di valutazione ai sensi delle presenti indicazioni metodologiche. La programmazione temporale delle suddette attività di valutazione e l'indicazione del termine finale di espletamento delle stesse devono essere riportate nel documento di valutazione dei rischi. Gli organi di vigilanza, ai fini dell'adozione dei provvedimenti di propria competenza, terranno conto della decorrenza e della programmazione temporale di cui al precedente periodo".

È, va ribadito in modo netto, tutto illegittimo, che una commissione consultiva di funzionari amministrativi dello stato e delle regioni e di individui nominati dalle organizzazioni sindacali dei datori di lavoro e dei lavoratori nominata con decreto dall'esecutivo, il Ministero del lavoro, dia ordini su come applicare e interpretare la legge penale, il D.Lgs. n. 81/2008 (senza avere peraltro neppure capito, o facendo finta di non capire, il significato giuridico del termine decorrere) agli organi di vigilanza, che sono peraltro ufficiali di polizia giudiziaria.

Va difatti notato che gli ispettori Asl, ad esempio, quando adottano i provvedimenti di prescrizione obbligatoria di cui al D.Lgs. n. 758/94 per contestare le violazioni dei reati penali di omessa o incompleta o non aggiornata valutazione completa di tutti i rischi connessi all'attività lavorativa, ad esempio, agiscono in qualità di potere giudiziario, ovvero ufficiali di polizia giudiziaria, e dunque, in base alla costituzione, sottratti a qualunque controllo del potere esecutivo, e tanto più svincolati dagli ordini di una commissione composta anche da parti sociali che rappresentano coloro che la legge la devono rispettare.
L'atto con il quale vengono impartite le prescrizioni al contravventore è testualmente ricondotto dal legislatore nel panorama degli atti tipici di polizia giudiziaria, sicché fa ad esso difetto qualsiasi connotazione di discrezionalità, sia pure tecnica e promana da un organo che in quanto esercente le funzioni previste dall'articolo 55 codice di procedura penale è posto alle dipendenze e chiamato ad operare sotto la direzione dall'Autorità giudiziaria, e non certo della Commissione consultiva: "art. 56 c.p.p.- Servizi e sezioni di polizia giudiziaria - 1. Le funzioni di polizia giudiziaria sono svolte alla dipendenza e sotto la direzione dell'autorità giudiziaria".

La parte del provvedimento della Commissione consultiva sulla decorrenza ci porta ad evidenziare due circostanze assai chiare:
1. la commissione non può dare indicazioni e interpretazioni di alcuna sorta sulla entrata in vigore, o decorrenza che dir si voglia, dell'obbligo di effettuare una completa valutazione del rischio da stress lavoro correlato, perché l'articolo 6 e l'articolo 28 comma 1 bis del d.gs. n. 81/2010 non prevedono, e neppure potrebbero prevedere, tale potere, che è riservato al decreto medesimo, che difatti impone il 31 dicembre 2010;
2. e che tali indicazioni appaiono per di più non solo oscure, ma decisamente prive di un senso compiuto.
Risulta del tutto paradossale, ma anche involontariamente umoristica, l'acrobazia lessicale, incompatibile col dizionario della lingua italiana e col buonsenso, per la quale "la decorrenza dell'obbligo", che come analizzato in precedenza significa entrata in vigore, si trasforma inopinatamente in "avvio", termine peraltro che in questo contesto appare oscuro e incomprensibile.
Il giochetto della commissione è quello di spacciare questo "avvio" (che non significa niente nel mondo del diritto) come equivalente alla formula usata dell'articolo 28 d.lgs. n. 81/2008, alterandone in modo irriconoscibile il senso giuridico.
Il tutto col fine di eludere la scadenza del termine per concludere la valutazione dello stress lavoro correlato, dando ad intendere all'interprete poco avvezzo col rigore giuridico (come peraltro assai poco rigoroso sul punto pare essere lo stesso elaborato della commissione) che si tratta di un indefinito avvio senza termine finale per completare la valutazione dello stress lavoro correlato.

In sostanza si sta cercando di spacciare per corretta applicazione della norma una proroga per via interpretativa decisa in modo del tutto illegittimo dalla Commissione consultiva.
Questo equivoco, voluto, genera solo disorientamento e inutile confusione nei oggetti obbligati, i datori di lavoro, e nei loro RSPP consulenti, e conduce gli incauti datori di lavoro, che si affidano alla incomprensibile pretesa della Commissione consultiva, direttamente alla **violazione dell'obbligo penalmente sanzionato (in vigore già col D.Lgs. n. 626/94 e ribadito con maggior forza dal D.Lgs. n. 81/2010) di valutare tutti i rischi lavorativi, nessuno escluso, senza alcun inesistente avvio, ma con una valutazione completa e conclusa entro il termine inderogabile del 31 dicembre 2010.**

Va poi sottolineato che nessun ufficiale di polizia giudiziaria dei servizi ispettivi della direzione del lavoro e dei servizi di vigilanza delle Asl nei luoghi di lavoro è soggetto a simili illegittime e arbitrarie "direttive" della Commissione consultiva, composta da soggetti che non hanno alcun potere per decidere i comportamenti della polizia giudiziaria, direttive che non hanno alcun valore legale, e perciò **detti u.p.g. non sono in alcun modo tenuti a "tenerne conto", anzi dovranno ben evitare di tenerne conto per non violare gli obblighi che il codice di procedura penale impone loro, senza eccezione alcuna: "Art. 55 c.p.p. (Funzioni della polizia giudiziaria). La polizia giudiziaria deve, anche di propria iniziativa, prendere notizia dei reati, impedire che vengano portati a conseguenze ulteriori, ricercarne gli autori, compiere gli atti necessari per**

assicurare le fonti di prova e raccogliere quant`altro possa servire per l`applicazione della legge penale".

Occorre perciò auspicare, nell'interesse dell'integrità psicofisica dei lavoratori e delle lavoratrici, che di questa erronea definizione della decorrenza non ne terranno conto in alcun modo i servizi ispettivi, e a maggior ragione, qui non è un auspicio ma una certezza, simili disposizioni illegittime verranno disapplicate e ignorate dai pubblici ministeri in eventuali procedimenti penali.

È ugualmente del tutto scontato che simili indicazioni saranno ugualmente ignorate dai giudici nei processi civili intentati da lavoratori che siano in grado di dimostrare un danno alla salute derivante da stress lavoro correlato, cui per giurisprudenza di Cassazione costante segue la condanna del datore di lavoro che non dimostri di aver adempiuto all'obbligo della massima sicurezza tecnica organizzativa e procedurale di cui all' articolo 2087 del codice civile.

3.3 La completa valutazione dello stress lavoro correlato va conclusa entro il 31 dicembre 2010
Tutta questa confusione induce l'interprete attento, cauto e rigoroso ad una sola conclusione: la valutazione dello stress lavoro correlato deve essere completata al più tardi entro il 31 dicembre 2010, così come esplicitamente e tassativamente imposto (a pena di sanzione penale derivante dalla violazione dell'articolo 28 comma 2 D.Lgs. n.81/2008) dall'articolo 28 comma 1 bis del D.Lgs. n. 8/2008, con l'adozione contestuale nonché l'attuazione anche delle necessarie modifiche dei codici etici e dei regolamenti aziendali, al fine di indurre in dirigenti, quadri e lavoratori comportamenti capaci di prevenire lo stress organizzativo e lavoro correlato.
Ogni altra scelta, in particolare conforme alle indefinite e illegittime indicazioni della Commissione consultiva (ove, ammesso e non concesso che ossa aver e un senso logico quanto ivi sostenuto) delle quali in sostanza non si capisce assolutamente entro quale data finisce il fantomatico avvio della valutazione e come si debba adempiere alla legge uguale per tutti, uguale anche per tutti i rischi, ovvero l'art. 28 dlgs. n. 81/2008) **espone in modo inaccettabile ad un effettivo rischio sanzionatorio il datore di lavoro.**

Questo articolo è pubblicato sotto una Licenza Creative Commons.

---

www.puntosicuro.it