



Benessere, salute e sicurezza sul lavoro nelle
Amministrazioni pubbliche centrali: affrontare i
rischi psicosociali sul luogo di lavoro

Studio di sfondo

Sommario

Introduzione delle parti sociali	5
Sintesi	6
Introduzione: cosa sono i rischi psicosociali?	6
I costi dei rischi psicosociali	6
Fattori di rischio psicosociale	6
Quadro di intervento per la gestione dei rischi psicosociali	7
Interventi per la gestione dei rischi psicosociali	9
Introduzione: cosa sono i rischi psicosociali?	11
I costi dei rischi psicosociali	12
Fattori di rischio psicosociale	14
Tabella 1: Fattori di rischio psicosociale e relativi effetti sullo stato di salute e benessere	20
Portata del fenomeno nelle amministrazioni centrali	22
Indagine sui rischi nuovi ed emergenti	26
Tabella 2: Fattore di rischio psicosociale presenti nella sede in esame (% di sedi, UE-28)	26
Tabella 3: Fattori di rischio psicosociale presenti nelle sedi della pubblica amministrazione per paese (% di sedi)	28
Riquadro 1: Rischi psicosociali nella funzione pubblica centrale in Francia	29
Tabella 4: Diffusione di vari fattori di rischio psicosociale nei settori pubblico e privato in Francia (2013)	30
Riquadro 2: Rischi psicosociali nell'amministrazione pubblica centrale	32
Tabella 5: Diffusione di alcuni fattori di rischio psicosociale nell'amministrazione centrale e nel settore privato: percentuale dei dipendenti nel 2015 (%)	33
Quadro di intervento per la gestione dei rischi psicosociali	33
Quadro normativo	34
Tabella 6: Riferimenti ai rischi psicosociali o ad aspetti di questi nelle normative nazionali	35
Servizi di supporto per la gestione dei rischi psicosociali	39
Rappresentanti dei lavoratori	39
Esperti in materia di salute e sicurezza	40
Tabella 7: Servizi di salute e sicurezza nella pubblica amministrazione	41
Ispettori del lavoro	42
Tabella 8: Controlli dell'ispettorato del lavoro	42
Persone di fiducia	43
Accordi collettivi negoziati	43
A livello nazionale	44
Interventi per la gestione dei rischi psicosociali	46

Valutazione dei rischi	46
Tabella 9: Valutazione dei rischi nell'amministrazione pubblica (%)	46
Tabella 10: Percentuale di valutazioni dei rischi condotte regolarmente nella pubblica amministrazione, tenendo conto dei due item riportati (%)	47
Dalla valutazione all'azione	48
Tabella 11: Percentuale di sedi con specifiche difficoltà nella gestione dei rischi psicosociali (le risposte riguardano sedi in cui si rileva la presenza di almeno un fattore di rischio psicosociale) (%)	49
Tabella 12: Percentuale di sedi della pubblica amministrazione che si sono dotate di un piano d'azione per prevenire lo stress (%)	49
Interagire con utenti difficili	50
Tabella 13: Percentuale di sedi della pubblica amministrazione che hanno predisposto una procedura per gestire casi di minacce, maltrattamenti o aggressioni da parte di esterni* (%)	50
Pressioni dovute a ritmi serrati e al carico di lavoro	51
Tabella 14: Percentuale di sedi che negli ultimi tre anni hanno riorganizzato il lavoro per ridurre il carico e la pressione del lavoro (%)	51
Scarsa comunicazione o collaborazione	52
Tabella 15: Gestione dei conflitti interpersonali	52
Orario di lavoro prolungato o irregolare	53
Tabella 16: Percentuale di sedi nelle pubbliche amministrazioni dove negli ultimi tre anni sono state adottate misure in caso di orario di lavoro pesante o irregolare (%)	53
Mancanza di controllo sul ritmo o sui processi di lavoro, precarietà dell'impiego e discriminazione.	54
Formazione e altre forme di supporto	54
Tabella 17: Percentuale di sedi nella pubblica amministrazione che prevedono una formazione per prevenire i rischi psicosociali (%)	55
Servizi di consulenza per il personale protetti dal segreto professionale	55
Tabella 18: Percentuale di sedi nella pubblica amministrazione che hanno offerto ai dipendenti servizi di consulenza al personale nei tre anni precedenti la rilevazione (%)	56
Quadro complessivo degli interventi per la gestione dei rischi psicosociali	56
Differenze nazionali	57

Introduzione delle parti sociali

La presente ricerca è stata condotta da Lionel Fulton del Labour Research Department (Regno Unito) per conto del Comitato di dialogo sociale delle Amministrazioni centrali (SDC CGA), organo che riunisce rappresentanti dei sindacati e dei datori di lavoro delle Funzioni centrali di governo di tutta Europa.¹

In una realtà sempre più connotata da una rapida digitalizzazione, ristrutturazione e intensificazione del lavoro, il Comitato ha voluto analizzare in particolare i rischi psicosociali e gli atti di violenza da parte di terzi nelle Amministrazioni centrali, in quanto tali rischi sembrano oggi costituire la principale minaccia alla salute e al benessere dei dipendenti e dei funzionari pubblici. La ricerca in oggetto conferma la correttezza della nostra ipotesi, poiché una delle conclusioni cui è giunto lo studio è che in diversi paesi e servizi questi rischi non soltanto sono reali e hanno gravi ripercussioni sui dipendenti e sulle organizzazioni in termini umani, sociali ed economici, ma sono anche in aumento.

La presente ricerca è parte di un progetto di più ampio respiro finanziato dalla Commissione europea e ha contribuito a creare i presupposti per la realizzazione di una guida che il Comitato auspica possa aiutare a tutelare tutti coloro che lavorano in questo settore. Lo studio si fonda su un'attenta disamina delle ricerche condotte da EU-OSHA ed Eurofound (le due agenzie europee preposte, rispettivamente, alla salute e sicurezza sul lavoro e al miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro) e dagli istituti nazionali per la tutela della salute e la sicurezza, nonché sull'analisi degli accordi collettivi e di vari studi di casi. È il primo documento di una ricerca europea che intende far luce sui rischi psicosociali presenti nelle amministrazioni centrali.

Lo studio evidenzia ampi margini di miglioramento nella gestione di questo tipo di rischi: sebbene quasi tre quarti delle amministrazioni pubbliche effettuino periodicamente valutazioni di rischio sul luogo di lavoro, solo il 40% circa di queste vi include fattori di rischio psicosociale. Tra i paesi dell'Unione europea emergono sostanziali differenze per quanto riguarda la portata del problema e le soluzioni messe in campo da autorità, parti sociali e ispettori del lavoro per la gestione di questi rischi e della violenza da parte di terzi. La ricerca, tuttavia, ci ricorda che condividiamo uno stesso quadro giuridico e che quest'ultimo ci consente di agire sulla base di strumenti e principi condivisi di grande valore, quali un efficace dialogo sociale, la partecipazione dei lavoratori, la formazione e valutazioni periodiche dei rischi professionali, tutti elementi che possono fare la differenza.

Il presente studio, unitamente ad una guida disponibile in diverse lingue europee, mira a contribuire nel breve periodo a diffondere una migliore conoscenza della portata del problema e delle possibili soluzioni. Tali documenti si riveleranno di grande utilità poiché è necessario riconoscere e prevenire gli effetti della digitalizzazione sulla motivazione e la salute mentale dei lavoratori. Confidiamo nel fatto che la ricerca contribuirà altresì a consolidare o rilanciare il dialogo sociale nazionale in materia di prevenzione e protezione sul luogo di lavoro.

Il Comitato desidera ringraziare Lionel Fulton per il lavoro realizzato, che costituisce un eccellente materiale di riferimento per chiunque intenda migliorare il benessere nei luoghi di lavoro: sindacalisti, dirigenti, rappresentanti per la salute e sicurezza, ispettori del lavoro e autorità pubbliche. Non è semplice portare avanti una ricerca che ha come focus l'amministrazione centrale, essendo quest'ultima connotata da un variegato panorama di funzioni, servizi e culture, ed è ancora più arduo cercare di conciliare i punti di vista

¹ Il Comitato di dialogo sociale nelle Amministrazioni centrali (SDC CGA) riunisce le rappresentanze dei lavoratori e delle lavoratrici di tutti i 28 Stati membri (TUNED – Delegazione sindacale delle Amministrazioni nazionali e dell'Unione europea) per il tramite della Federazione sindacale europea dei servizi pubblici (FSESP) e della Confederazione europea dei sindacati indipendenti (CESI), mentre sul lato datoriale (Datori di lavoro delle amministrazioni pubbliche europee – EUPAE) sono presenti undici membri a pieno titolo rappresentati da Belgio, Repubblica ceca, Francia, Grecia, Italia, Lituania, Lussemburgo, Romania, Slovacchia, Spagna e Regno Unito, e sei paesi con statuto di osservatori costituiti da Austria, Germania, Ungheria, Lettonia, Malta e Portogallo (la responsabilità del segretariato TUNED è affidata alla FSESP nsalson@epsu.org; per quanto riguarda l'EUPAE, il progetto è stato coordinato dalla DGAFP simon.loreal@finances.gouv.fr)

della dirigenza e dei sindacati. Ciononostante, il sig. Fulton è riuscito nello scopo, restituendoci un quadro accurato ed esaustivo della realtà, cosa che di per sé è già un grandissimo risultato.

Bruxelles e Parigi, 15 maggio 2017

Britta Lejon, portavoce TUNED e Presidente ST (Svezia) e Jean-Marc Chneider, EUPAE Francia, DGAFP

La presente ricerca è stata realizzata con il contributo finanziario dell'Unione europea. L'Unione europea declina ogni responsabilità circa l'uso che può essere fatto delle informazioni ivi contenute.

Sintesi

Introduzione: cosa sono i rischi psicosociali?

I cambiamenti che hanno caratterizzato il mondo del lavoro negli ultimi decenni hanno portato a un aumento del numero di persone esposte a rischi quali stress, mobbing, violenza e molestie. In molti paesi questi rischi vengono definiti "rischi psicosociali" e sono certamente presenti anche nelle amministrazioni centrali.

I costi dei rischi psicosociali

I rischi psicosociali possono comportare costi anche molto elevati. Per quanto riguarda il lavoratore, una prolungata esposizione a fattori di rischio psicosociale è associata a un ampio ventaglio di disturbi: da stati di ansia e depressione alla compromissione della funzione immunitaria e alle malattie cardiovascolari. Per le organizzazioni, tali rischi possono comportare un aumento del tasso di assenteismo, uno scarso rendimento e, in alcuni casi, danni di immagine. Per la società nel suo complesso: un elevato numero di giornate perse per malattia, con un conseguente costo nell'Unione europea di miliardi di euro.

Fattori di rischio psicosociale

Uno dei primi studi sui rischi psicosociali, pubblicato congiuntamente dall'Organizzazione internazionale del Lavoro (OIL) e dall'Organizzazione mondiale della Sanità (OMS) nel 1984, individuava sei "fattori psicosociali" in grado di influire sulle prestazioni lavorative, la soddisfazione professionale e, in ultima analisi, la salute dei dipendenti. Da allora, molti enti nazionali per la tutela della salute e della sicurezza sul lavoro hanno pubblicato elenchi di fattori di rischio psicosociale che costituiscono una potenziale minaccia per la salute e il benessere dei lavoratori. Lo studio analizza gli approcci adottati in sette Stati, quattro dei quali (Francia, Germania, Spagna e Belgio) contengono un esplicito riferimento ai fattori di rischio psicosociale ("carico di lavoro mentale" in Germania), mentre in tre paesi (Regno Unito, Italia e Polonia) si parla di "fattori di stress" o "stressors" (fonti di stress).

A livello europeo, una relazione pubblicata nel 2010 da Eurofound, l'agenzia tripartita dell'UE per la ricerca nel settore delle politiche sociali e del lavoro, ha analizzato le soluzioni messe in campo all'interno dell'Unione europea per affrontare questa tematica. Il lavoro è stato successivamente approfondito in una relazione pubblicata congiuntamente nel 2014 da Eurofound e dall'EU-OSHA, l'Agenzia europea per la sicurezza e la salute sul lavoro. La relazione del 2014 ha studiato le condizioni che si ritiene possano costituire un rischio psicosociale per i lavoratori e, basandosi sui risultati della quinta Indagine europea sulle condizioni di lavoro (EWCS) condotta nel 2010, è riuscita a evidenziarne i possibili effetti sulla salute e il benessere dei lavoratori.

Portata del fenomeno nelle amministrazioni centrali

Analizzando i cinque fattori esaminati nella relazione congiunta Eurofound/EU-OSHA emerge chiaramente come i rischi psicosociali siano presenti anche nelle amministrazioni pubbliche centrali. Le ristrutturazioni figurano tra le principali fonti di preoccupazione negli item relativi al **Contenuto del lavoro**, una situazione che negli ultimi anni si è andata diffondendo in tutti i settori dell'amministrazione centrale. Ancora più grave, sempre per quanto riguarda il contenuto del lavoro, è l'intensificarsi delle interazioni con utenti difficili, un aspetto che per molti servizi dell'amministrazione centrale costituisce una vera criticità. Rispetto all'ambito **Intensità del lavoro e autonomia lavorativa**, emergono certamente alcune aree in cui il carico di lavoro appare eccessivo; tuttavia, per quanto riguarda l'**Orario di lavoro e la conciliazione tra vita professionale e vita privata**, la situazione nell'amministrazione centrale sembra migliore rispetto a quella di altri settori dell'economia. Il quadro appare più variegato nell'ambito dei **Rapporti interpersonali sul lavoro**, in cui entrano in campo diversi fattori come l'aiuto da parte dei colleghi, le diverse forme di discriminazione e i cosiddetti "comportamenti sociali negativi" quali mobbing e vessazioni, molestie e violenza. Tuttavia, sebbene l'aiuto dei colleghi possa ottenere un punteggio superiore alla media, il personale dell'amministrazione centrale è esposto ad alti livelli di violenza da parti di terzi e maltrattamenti. Infine, per quanto riguarda l'ambito **Precarietà del lavoro e sviluppo della carriera**, l'elevato numero di posti di lavoro persi nel pubblico impiego in alcuni Stati membri ha portato a ritenere che lavorare per l'amministrazione centrale non garantisca più la stabilità dell'impiego.

Anche la seconda **Indagine europea tra le imprese sui rischi nuovi ed emergenti** (ESENER-2) realizzata dall'EU-OSHA analizza la diffusione dei fattori di rischio psicosociale. L'indagine fornisce risultati esaustivi ripartiti per Stato membro, ma purtroppo i dati si riferiscono all'intera amministrazione pubblica e non alla sola amministrazione centrale. Analizzando sette fattori di rischio, combinati in modo leggermente diverso rispetto alla relazione congiunta Eurofound/EU-OSHA, l'indagine ESENER-2 ha rilevato che sei di questi si potevano riscontrare con maggior probabilità nell'amministrazione centrale rispetto agli altri settori economici. Il fattore di rischio più comune è stato "Interazione con clienti, pazienti, allievi difficili". Sono inoltre emerse significative differenze tra gli Stati membri per quanto riguarda la diffusione di tali fattori di rischio.

I dati ESENER si riferiscono alla pubblica amministrazione in generale, ma due studi nazionali distinti, che forniscono informazioni su alcuni dipartimenti della funzione centrale in **Francia** e sull'intera amministrazione centrale in **Svezia**, confermano i risultati emersi anche per quanto riguarda il personale dei governi centrali. In particolare, entrambi gli studi sottolineano come molti dipendenti dell'amministrazione centrale abbiano dovuto affrontare situazioni conflittuali con il pubblico e tensioni con gli utenti.

Quadro di intervento per la gestione dei rischi psicosociali

Questa sezione definisce la cornice in cui possono essere inquadrate le misure per la gestione dei rischi psicosociali, analizza le tutele giuridiche in vigore, nonché la gamma dei servizi di supporto e assistenza esistenti a livello istituzionale e gli accordi collettivi siglati a vari livelli, compreso quello europeo. Per ciascun ambito in esame viene dapprima illustrata la situazione su scala europea, per passare poi all'analisi di esempi nazionali.

Quadro normativo

In materia di salute e sicurezza sul lavoro esiste un corpus legislativo dell'UE che si fonda sulla Direttiva quadro 89/391/CEE. I rischi psicosociali, sebbene non esplicitamente menzionati nella Direttiva quadro, sono tuttavia contemplati in modo implicito nelle disposizioni in essa contenute. Vi sono poi altre normative

europee in materia di parità di trattamento tra uomini e donne e norme antidiscriminatorie che possono essere rilevanti per la gestione dei rischi psicosociali, qualora questi ultimi siano dovuti a molestie o a forme di discriminazione. Tutti gli Stati membri dell'Unione europea hanno recepito la Direttiva quadro nelle rispettive legislazioni nazionali e la maggior parte dei paesi (19 su 28) ha compiuto ulteriori passi avanti includendo nelle normative nazionali in materia di salute e sicurezza riferimenti specifici a questo tipo di rischi o ad alcuni aspetti ad essi correlati. Questa sezione fornisce indicazioni dettagliate sui testi legislativi, nonché informazioni sul campo di applicazione e i limiti nel settore pubblico. Tutti gli Stati membri hanno inoltre recepito la normativa comunitaria in materia di parità e discriminazione e anche in questo ambito alcuni paesi hanno adottato ulteriori disposizioni in materia.

Servizi di supporto per la gestione dei rischi psicosociali

In ogni paese sono presenti strutture e soggetti che possono aiutare dipendenti e organizzazioni a contrastare i rischi psicosociali. Tra questi: i rappresentanti dei lavoratori per la sicurezza, i sindacati, gli esperti in materia di salute e sicurezza, gli ispettori del lavoro e altri soggetti.

La legislazione comunitaria stabilisce i diritti dei **rappresentanti dei lavoratori per la salute e sicurezza**, ma le strutture a tale proposito sono definite per legge a livello nazionale e, di conseguenza, in questo ambito emergono sostanziali differenze tra gli Stati membri.

La Direttiva quadro fa inoltre riferimento agli **esperti in materia di salute e sicurezza**, lavoratori designati a occuparsi delle "attività di protezione e delle attività di prevenzione dei rischi professionali". Anche in questo caso, tuttavia, gli approcci adottati dai singoli Stati membri rispetto al ruolo di queste figure differiscono sensibilmente.

A livello europeo non esiste alcuna normativa analoga alla Direttiva quadro che disciplini la figura degli **ispettori del lavoro**, sebbene la maggior parte degli Stati membri abbia ratificato le Convenzioni dell'Organizzazione internazionale del Lavoro in materia. Ciononostante, tra i 28 Stati membri sussistono ancora importanti differenze nazionali per quanto riguarda il ruolo e l'organico degli ispettorati del lavoro.

Persone di fiducia: questa figura, il cui ruolo consiste nel fornire aiuto e supporto a colleghi e colleghe vittime di violenza, mobbing, vessazioni o molestie sessuali, non è contemplata dalla normativa UE ed è presente solo in alcuni paesi.

Accordi collettivi negoziati

A livello europeo esistono due Accordi quadro sui rischi psicosociali: l'"Accordo quadro sullo stress lavoro-correlato" (firmato nell'ottobre 2004) e l'"Accordo quadro sulla violenza e le molestie nei luoghi di lavoro" (siglato nell'aprile 2007). Le parti firmatarie (sindacati e datori di lavoro) e le rispettive affiliate nazionali (e non una direttiva UE) sono tenute ad attuare i due accordi, che hanno avuto effetti anche a livello nazionale.

In diversi paesi, tra cui Francia, Italia, Grecia, Lussemburgo, Romania, Spagna e Slovenia, sono stati raggiunti accordi intersettoriali nazionali sullo stress e sulla violenza e le molestie sul lavoro, sebbene non tutti i paesi abbiano siglato accordi su entrambe le questioni. In alcuni paesi, tra cui Danimarca, Francia, Irlanda, Paesi Bassi, Spagna e Svezia, sono stati inoltre firmati contratti collettivi destinati specificatamente all'amministrazione centrale, sebbene anche in questo caso non tutti i paesi vi abbiano incluso l'intera gamma dei fattori psicosociali.

Interventi per la gestione dei rischi psicosociali

Questa sezione analizza gli interventi messi in campo nelle amministrazioni centrali per affrontare alcuni dei principali fattori di rischio psicosociale. Poiché non esistono dati europei specifici per questo livello di governo, lo studio si avvale dei risultati dell'indagine ESENER condotta dall'EU-OSHA nel 2014 che fornisce informazioni sull'amministrazione pubblica in generale.

Valutazione dei rischi

Come per qualsiasi altro fattore di rischio, il primo passo nella gestione dei rischi psicosociali consiste nel valutare la situazione in atto, nonché la diffusione e la gravità del fenomeno. L'indagine ESENER mostra come nell'UE circa tre quarti (73%) delle sedi della pubblica amministrazione effettuino periodicamente valutazioni dei rischi. Mediamente, la percentuale di valutazioni interne (47%) è leggermente superiore a quella dei processi valutativi affidati a soggetti esterni (40%), con il restante 13% ripartito equamente tra i due approcci. Tuttavia, in questo ambito, così come in altri, emergono sostanziali differenze tra paesi, sia per quanto riguarda la frequenza delle valutazioni, sia l'autore delle stesse.

Questi risultati si riferiscono a valutazioni di rischio generali. Al fine di determinare in quale misura fossero stati inclusi anche i rischi psicosociali, l'indagine ESENER chiedeva se fossero stati esaminati anche due aspetti potenzialmente correlati a questo tipo di rischi, ossia "Relazioni gerarchiche tra lavoratori e superiori" e "Aspetti organizzativi quali pianificazione del lavoro, pause o turni". L'indagine ha evidenziato che la maggior parte delle valutazioni di rischio condotte nell'amministrazione pubblica nell'Unione europea non includeva tali aspetti: il 61% delle sedi valutava gli aspetti organizzativi, mentre il 55% le relazioni gerarchie tra dipendente e superiore.

Interventi concreti

I risultati dell'indagine ESENER indicano che le organizzazioni incontrano maggiori difficoltà nel gestire i rischi psicosociali di quanto non avvenga per i fattori di rischio fisici: la percentuale di sedi che ha indicato di non disporre di informazioni o strumenti per far fronte ai rischi di natura psicosociale, infatti, era più elevata di quella delle sedi che avevano segnalato la stessa situazione per i rischi fisici. La difficoltà ad affrontare i fattori di rischio psicosociale, pertanto, sembra essere una criticità piuttosto marcata nelle amministrazioni pubbliche.

Nell'Unione europea, mediamente, solo poco più di un quarto (28%) delle sedi delle amministrazioni pubbliche si è dotata di un piano d'azione per prevenire lo stress legato al lavoro. Poco più della metà (51%) ha predisposto una politica per contrastare la violenza e i maltrattamenti. Si noti, tuttavia, che questa domanda è stata posta solo nelle sedi in cui tali aspetti costituivano un problema: il dato non è pertanto comparabile con gli altri risultati dell'indagine ESENER.

Lo stress dovuto a ritmi serrati e a eccessivi carichi di lavoro è il secondo rischio più frequentemente riferito nelle pubbliche amministrazioni, ma l'indagine ESENER ha rilevato che solo un terzo (34%) delle sedi aveva proceduto nei tre anni precedenti il sondaggio a una "Riorganizzazione del lavoro per ridurre il carico e la pressione di lavoro" per prevenire i rischi psicosociali.

Quasi la metà delle sedi (47%) delle pubbliche amministrazioni aveva predisposto, negli ultimi tre anni, una procedura per trattare eventuali casi di mobbing o molestie, mentre meno di un terzo (31%) aveva istituito una procedura per la risoluzione dei conflitti.

In media, nel 21% delle sedi delle pubbliche amministrazioni erano stati adottati negli ultimi tre anni “Interventi in caso di orario di lavoro pesante o irregolare”.

Sempre nella pubblica amministrazione all'interno dell'UE, in media, il 41% delle sedi offriva formazione su “Come prevenire i rischi psicosociali quali lo stress o il mobbing”, mentre il 40% aveva attuato una qualche forma di “Consulenza riservata offerta ai lavoratori” e protetta dal segreto professionale.

Differenze a livello nazionale

Gli undici indicatori utilizzati in questa sezione del rapporto evidenziano sostanziali differenze tra i paesi dell'Unione europea per quanto riguarda gli interventi adottati per fronteggiare i rischi psicosociali. In linea generale, i tre paesi scandinavi, insieme al Regno Unito e all'Irlanda, figurano ai primi posti nella maggior parte delle tabelle, cui si affiancano spesso i Paesi Bassi e Malta. I paesi dell'Europa centrale e orientale e taluni paesi dell'Europa meridionale si situano, di norma, tra i paesi in cui gli interventi sono meno frequenti. Germania, Francia, Italia e Spagna occupano generalmente le posizioni intermedie tra questi due estremi.

Introduzione: cosa sono i rischi psicosociali?

Con i mutamenti che hanno caratterizzato il mondo del lavoro in questi ultimi decenni, con un calo degli occupati nel comparto agricolo e nell'industria e un aumento degli addetti nel terziario, sono cambiati anche i rischi per la salute e la sicurezza sul lavoro dei singoli. Diminuisce il numero dei lavoratori esposti a rischi fisici associati a un lavoro manuale pesante o all'utilizzo di sostanze pericolose – sebbene tali rischi sussistano tuttora – mentre cresce il numero di lavoratori e lavoratrici soggetti a fattori di rischio quali stress, mobbing, violenza e molestie, che sono maggiormente correlati al settore dei servizi.

I rischi di questo tipo sono sovente definiti “rischi psicosociali”, un'espressione che ben traduce la combinazione dei fattori psicologici e sociali che entrano in gioco e che si ripercuotono sulla salute e il benessere dei lavoratori.

Una relazione pubblicata nel 2011 da un gruppo di esperti per conto del Ministero francese del Lavoro ha definito i rischi psicosociali come segue: “rischi per la salute mentale, fisica e sociale generati da condizioni di lavoro e fattori organizzativi e relazionali suscettibili di interagire con il funzionamento mentale”.² In altri paesi le definizioni in uso differiscono leggermente.

Tuttavia, nonostante le differenze terminologiche e la scarsa diffusione, in alcuni paesi, dell'espressione “rischi psicosociali”, le conseguenze di questi fattori sono note in tutta Europa e ben oltre. I lavoratori vivono condizioni di stress e di infelicità sul lavoro e possono essere vittime di mobbing, molestie (anche di natura sessuale), violenza o minacce di violenza.

La presente relazione analizza i fattori di rischio psicosociale che possono costituire una minaccia per la salute e il benessere sul luogo di lavoro, esaminandone la diffusione, in particolare nelle amministrazioni centrali. Passa in rassegna il quadro di intervento, con particolare riferimento alla legislazione in materia, le strutture istituzionali e gli accordi collettivi sottoscritti da sindacati e datori di lavoro, per poi concludersi presentando le soluzioni e gli interventi messi in campo per fronteggiare tali rischi. Tuttavia, è opportuno procedere innanzi tutto a un'analisi dei costi che i rischi psicosociali generano sia in termini umani, sia sul piano economico: analisi che sarà oggetto della prossima sezione.

² In francese: “les risques pour la santé mentale, physique et sociale, engendrés par les conditions d'emploi et les facteurs organisationnels et relationnels susceptibles d'interagir avec le fonctionnement mental”. Mesurer les facteurs psychosociaux de risque au travail pour les maîtriser: Rapport du Collège d'expertise sur le suivi des risques psychosociaux au travail, faisant suite à la demande du Ministre du travail, de l'emploi et de la santé, 2011

I costi dei rischi psicosociali

Pur con definizioni o terminologie diverse, le conseguenze potenzialmente dannose per l'individuo dovute all'esposizione a questi rischi, quali stress, burnout, patologie cardiovascolari, disturbi muscolo-scheletrici, depressione e, nei casi più gravi, persino suicidio, sono note in tutta Europa.

Nel 2014, l'EU-OSHA (l'Agenzia europea per la salute e la sicurezza sul lavoro) ha pubblicato una ricerca compilativa della letteratura scientifica disponibile a livello nazionale e internazionale sui potenziali costi dei rischi psicosociali.³ Il documento definisce il rischio psicosociale come segue: "Il rischio di deterioramento del benessere psicologico o fisico di un lavoratore, derivante dall'interazione tra la progettazione e la gestione dell'attività lavorativa all'interno del contesto organizzativo e sociale".

Dalla relazione è emerso che l'esposizione a questo tipo di rischi ha effetti potenzialmente molto gravi per l'individuo. Una breve esposizione può produrre "disturbi del sonno, alterazioni dell'umore, affaticamento, mal di testa e irritabilità gastrica". E le cose peggiorano di molto con il prolungarsi dell'esposizione. Come evidenziato nella relazione: "È emerso che un'esposizione prolungata ai pericoli psicosociali è associata a un ampio ventaglio di disturbi di tipo psichico e fisico, tra cui ansia, depressione, tentati suicidi, disturbi del sonno, lombalgie, affaticamento cronico, problemi digestivi, malattie autoimmuni, compromissione della funzione immunitaria, malattie cardiovascolari, ipertensione e ulcere peptiche".

Per quanto riguarda gli effetti sulle organizzazioni, la relazione EU-OSHA indica: "È chiaramente dimostrato che lo stress lavoro-correlato e i problemi psicosociali provocano un aumento dei tassi di assenteismo e ricambio del personale, oltre che una riduzione della produttività e del rendimento". Sul suo sito web dedicato ai rischi psicosociali, l'INRS, l'Istituto francese per la salute e la sicurezza sul lavoro, illustra chiaramente come questi rischi possano avere effetti negativi sulle organizzazioni e sui gruppi di lavoro e comportare:

- un aumento dei tassi di assenteismo e del ricambio del personale;
- difficoltà nel sostituire i dipendenti o nell'assumerne dei nuovi;
- un aumento degli infortuni sul lavoro;
- mancanza di motivazione e minor creatività;
- un calo della produttività e maggiori sprechi ed errori;
- un deterioramento dell'ambiente relazionale e del clima sul lavoro;
- danni di immagine per l'organizzazione.⁴

Nel caso della violenza ad opera di terzi, un rischio specifico particolarmente dannoso, le conseguenze per l'organizzazione possono comprendere aspetti quali l'evitamento da parte del pubblico, la richiesta di aumenti salariali a titolo di compensazione e l'impossibilità di progredire su altri fronti.⁵

Per quanto riguarda la società nel suo complesso, la relazione EU-OSHA riporta una stima aggiornata della Commissione europea che situava il costo dello stress nel 2013 a 25,4 miliardi di euro; il forte impatto negativo dell'esposizione ai rischi psicosociali emerge anche da dati rilevati in Germania e nel Regno Unito.

³ Il Calcolo dei costi dello stress e dei rischi psicosociali – Revisione della letteratura, EU-OSHA 2014

⁴ Conséquences pour le salarié et l'entreprise, INRS <http://www.inrs.fr/risques/psychosociaux/consequences-salaries.html>

⁵ Si veda la relazione presentata da Yves Grasset (Violence Travail Environnement) al seminario EUPAE-TUNED di Madrid "External violence in central government administrations", 24-25 novembre 2016

Nel Regno Unito, l'Health and Safety Executive (Autorità per la salute e la sicurezza) ha calcolato che nel periodo 2015-2016 stress, depressione e ansia sono stati la principale causa di perdite di giornate di lavoro per malattie professionali, pari a 11,7 milioni di giorni persi rispetto a un totale di 30,4 milioni di giornate non lavorate (38%)⁶. In Germania, la relazione del 2015 sulla salute e sicurezza sul lavoro, pubblicata congiuntamente dal Ministero del Lavoro e dall'Istituto federale per la sicurezza e la salute nei luoghi di lavoro (BAuA), ha calcolato che i disturbi psicologici e comportamentali erano all'origine del 14,8% delle giornate di lavoro perse ed erano secondi solo ai disturbi muscolo-scheletrici, spesso correlati ai fattori di rischio psicosociale, che rappresentavano il 22%⁷.

⁶ Working days lost, HSE <http://www.hse.gov.uk/statistics/dayslost.htm>

⁷ Sicherheit und Gesundheit bei der Arbeit 2015, Unfallverhütungsbericht Arbeit, 2016

Fattori di rischio psicosociale

Uno dei primi documenti ufficiali a livello internazionale sui fattori di rischio psicosociale e il loro impatto sulla salute dei lavoratori risale al 1984, quando l'Organizzazione internazionale del Lavoro (OIL) e l'Organizzazione mondiale della Sanità (OMS) pubblicarono a Ginevra una relazione congiunta dal titolo "Psychosocial factors at work: recognition and control". Il documento, frutto di vent'anni di ricerche, indicava che "i fattori psicosociali che causano stress nell'ambiente di lavoro sono molti e variegati", e che tali fattori "interagiscono e influenzano il clima psicologico in azienda nonché la salute psicofisica dei lavoratori"⁸. Un grafico individuava sei "fattori psicosociali", che possono influire sulle prestazioni di lavoro, la soddisfazione professionale e, in ultima analisi, sulla salute dei lavoratori:

- ambiente di lavoro;
- contenuto del lavoro;
- condizioni organizzative;
- capacità, bisogni ed aspettative dei lavoratori;
- consuetudini e cultura;
- condizioni individuali nella vita privata.

Studiare l'evoluzione storica dei concetti utilizzati per l'analisi e la gestione dei rischi psicosociali non rientra tra gli obiettivi del presente rapporto. È chiaro, tuttavia, che esistano analogie tra i fattori psicosociali individuati nella relazione OIL/OMS del 1984 e gli elenchi di potenziali fattori di rischio attualmente utilizzati dagli organismi nazionali che operano a tutela della salute e sicurezza sul lavoro.

Il presente studio analizza gli approcci adottati in sette paesi, tra cui uno Stato dell'Europa centrale e orientale (Polonia). In quattro degli Stati in esame (Francia, Germania, Spagna e Belgio) vi è un esplicito riferimento ai fattori di rischio psicosociale ("carico mentale" in Germania), mentre negli altri tre (Regno Unito, Italia e Polonia) si parla di "fattori di stress" o "stressors" (fonti di stress).

Sulla base della relazione del gruppo di esperti di cui sopra⁹, l'Istituto **francese** per la salute e la sicurezza sul lavoro (INRS) individua sei categorie di rischio. Le categorie in questione, presentate in un dossier sui rischi psicosociali pubblicato sul sito web dell'INRS¹⁰, sono:

- **intensità del lavoro e orario di lavoro** – tra cui ritmi di lavoro e obiettivi posti, che potrebbero non essere realistici; richiesta di competenze che il singolo non possiede; istruzioni contraddittorie; durata della giornata o della settimana lavorativa; orari di lavoro irregolari o imprevisti e possibilità di conciliare vita professionale e vita privata;
- **carico emotivo**, in situazioni dove il dipendente deve controllare ed eventualmente nascondere le proprie emozioni – in questa categoria rientrano la necessità di sorridere sempre; l'interazione con clienti o utenza difficile; il contatto con la sofferenza altrui e la necessità di affrontare la paura, sia la paura di sbagliare, sia quella per atti di violenza da parte di terzi;

⁸ Psychosocial factors at work: recognition and control, Rapporto della Commissione congiunta OIL/OMS sulla salute professionale, Ginevra, settembre 1984

⁹ Mesurer les facteurs psychosociaux de risque au travail pour les maîtriser:

Rapport du Collège d'expertise sur le suivi des risques psychosociaux au travail, faisant suite à la demande du Ministre du travail, de l'emploi et de la santé, 2011

¹⁰ <http://www.inrs.fr/risques/psychosociaux/facteurs-risques.html>

- **scarsa autonomia** – in questa categoria rientrano l'impossibilità da parte del singolo di organizzare il proprio lavoro o di incidere sulle decisioni che lo riguardano direttamente; il grado di utilizzo o di sviluppo delle capacità e abilità del singolo;
- **scarsi rapporti interpersonali sul lavoro** – questo ambito, che comprende i rapporti sia con i colleghi sia con la dirigenza, include la sensazione che gli sforzi dei dipendenti non siano sufficientemente riconosciuti o che i singoli non ricevano un equo trattamento; la mancanza di prospettive di carriera; le procedure di valutazione e l'attitudine generale del datore di lavoro rispetto al benessere del personale. In questa categoria sono compresi anche mobbing e molestie;
- **conflitti sugli aspetti valoriali** – che possono sorgere quando le richieste sul lavoro configgono con le convinzioni personali o professionali del lavoratore, ad esempio quando il lavoro da svolgere viene considerato inutile o dannoso;
- **precarietà del lavoro** – quando i lavoratori temono di perdere il proprio impiego, non sono in grado di mantenere la propria retribuzione o hanno un contratto a tempo determinato e/o vi è il rischio che il loro lavoro subisca cambiamenti che non sono in grado di controllare.

L'approccio **tedesco** è leggermente diverso e prende in considerazione principalmente il "carico mentale" (psychische Belastung), piuttosto che i rischi psicosociali. Per carico (o stress) mentale si intendono "tutti quei fattori valutabili che interferiscono dall'esterno con un individuo influenzandolo mentalmente" (DIN EN ISO 100075-1)¹¹. Nella sua guida per riconoscere e gestire lo stress mentale, l'Istituto federale per la sicurezza e la salute nei luoghi di lavoro (BAuA) lo descrive come una componente normale e necessaria della vita, anche sul lavoro. I problemi sorgono quando la situazione non è bilanciata, ad esempio quando il carico mentale è eccessivo o insufficiente¹².

Il concetto è stato ripreso e ulteriormente sviluppato nella Strategia comune tedesca per la salute e la sicurezza sul lavoro (GDA), un'iniziativa congiunta del governo tedesco, degli Stati federali ("Länder") e degli istituti di assicurazione contro gli infortuni, volta ad ammodernare il sistema nazionale e a potenziare le misure in materia di salute e sicurezza sul lavoro. Le Linee guide messe a punto nel novembre 2015, con la partecipazione dei sindacati e dei datori di lavoro, includevano una lista di controllo in cui erano ripresi cinque ambiti di rischio potenziali¹³. Questi ultimi, ripartiti come segue, erano accompagnati da esempi di possibili fattori negativi o problematici:

- **Contenuto del lavoro e compiti:**
 - completezza dei compiti – il lavoratore esegue solo una parte del compito;
 - grado di autonomia nello svolgimento dei compiti – il lavoratore non ha controllo sul contenuto del lavoro o sul modo in cui questo viene svolto;
 - variazione dei compiti – il lavoratore deve ripetere frequentemente la stessa mansione;
 - informazioni fornite – le informazioni fornite sono eccessive o carenti;
 - responsabilità – la responsabilità non è chiara;
 - livello di qualifica – il lavoratore è sottoqualificato o iperqualificato rispetto al lavoro da svolgere;

¹¹ Ergonomische Grundlagen bezüglich psychischer Arbeitsbelastung - Teil 1: Allgemeines und Begriffe (ISO 10075:1991); Deutsche Fassung EN ISO 10075-1:2000

¹² Psychische Belastung und Beanspruchung im Berufsleben. Erkennen – Gestalten, Joiko, K.; Schmauder, M.; Wolff, G, Dortmund 2010

¹³ Leitlinie Beratung und Überwachung bei psychischer Belastung am Arbeitsplatz, GDA, November 2015

- risposta emotiva – il lavoratore è confrontato a situazioni emotive particolarmente difficili (ad esempio malattia o decesso); deve rispondere costantemente ai bisogni di terzi o nascondere le proprie emozioni; è esposto a minacce di violenza.
- **Organizzazione del lavoro:**
 - orario di lavoro – orari prolungati, turni problematici, turni notturni o reperibilità;
 - processi di lavoro – forte intensità dell'attività lavorativa, frequenti interruzioni, esecuzione del compito a ritmi prefissati;
 - comunicazione o collaborazione – luogo di lavoro isolato, supporto carente, ambito di responsabilità scarsamente definito.
- **Rapporti interpersonali sul lavoro:**
 - con i colleghi – contatti troppo frequenti o scarsi, frequenti conflitti, mancanza di supporto;
 - con i superiori – superiori non qualificati, mancanza di feed-back e riconoscimento, mancanza di supporto in caso di necessità.
- **Ambiente di lavoro:**
 - fattori fisici e chimici – rumore, illuminazione, rischi;
 - fattori fisici relativi alla persona – progettazione ergonomica carente delle postazioni di lavoro, lavori fisicamente pesanti;
 - struttura del luogo di lavoro e informazione – sede di lavoro non idonea, locali angusti, segnaletica inadeguata;
 - risorse – mancanza o indisponibilità di strumenti e risorse, scarsa manutenzione o disposizione inadeguata delle attrezzature, malfunzionamenti del software.
- **Nuove tipologie di lavoro:** mobilità geografica, lavoro atipico, orario di lavoro flessibile con confini sempre più labili tra vita professionale e vita privata.

L'ultima guida dettagliata sui rischi psicosociali¹⁴ pubblicata dall'INSHT, l'Istituto nazionale per la salute e sicurezza **spagnolo**, non contiene alcun elenco simile a quello pubblicato dai corrispettivi enti di Francia e Germania. Tuttavia, lo strumento analitico che l'INSHT propone alle organizzazioni per accertare l'esistenza o meno di un problema a tal proposito (FPSICO) include una lista di nove fattori paragonabili a quelli individuati in altri paesi. I fattori in questione sono:

- **Orario di lavoro** – compresi orari disagiati e conciliazione vita/lavoro.
- **Autonomia:**
 - autonomia rispetto all'orario di lavoro – compresa la possibilità di effettuare pause;
 - autonomia decisionale – anche rispetto all'organizzazione del lavoro.
- **Carico di lavoro:**
 - ritmi serrati;
 - livello di concentrazione – compresi gli effetti delle interruzioni;
 - qualità e difficoltà del lavoro.
- **Richieste sul piano psicologico:**
 - richieste a livello intellettuale – compresa la necessità di prendere iniziative o essere creativi;
 - richieste a livello emozionale – incluse l'interazione con le persone, la necessità di nascondere le proprie emozioni e l'esposizione a situazioni che suscitano una risposta emotiva.

¹⁴ Algunas orientaciones para evaluar los factores de riesgo psicosocial, 2015, INSHT

- **Varietà e contenuto del lavoro** – in particolare se il lavoro è ripetitivo, se ha significato e se viene riconosciuto e apprezzato da superiori, colleghi, clienti e famigliari.
- **Partecipazione/supervisione** – compreso se il lavoratore è coinvolto in nuovi sviluppi, come ad esempio nuovi modi di lavorare o assunzione di nuovo personale; grado di supervisione, ad esempio come viene svolto il lavoro o la qualità di quest'ultimo.
- **Interesse/compensazione dei lavoratori** – compresa la possibilità di avanzamento o sviluppo della carriera e soddisfazione rispetto ai livelli retributivi.
- **Svolgimento del proprio ruolo:**
 - chiarezza del ruolo – se le responsabilità e i compiti del lavoratore sono chiaramente definiti;
 - conflitti di ruolo – compreso se al lavoratore vengono dati obiettivi non realistici, informazioni contrastanti o se è confrontato a dilemmi morali.
- **Rapporti interpersonali e supporto** – compreso il grado di supporto da varie fonti; l'esposizione a conflitti interpersonali, violenza (sia fisica che psicologica), molestie sessuali e discriminazione.

È tuttavia opportuno segnalare che lo strumento FPSICO prodotto dall'INSHT non è l'unico metodo a disposizione in Spagna per la valutazione dei rischi psicosociali. Numerose organizzazioni hanno utilizzato lo strumento analitico CoPsoQ ISTAS 21, preferito anche dalla confederazione sindacale CCOO.

In **Belgio**, dove la legge è stata emendata nel 2014, in parte per evidenziare l'incidenza dei rischi psicosociali sulla salute, l'agenzia competente (SPF Emploi, Travail et Concertation sociale/FOD Werkgelegenheid, Arbeid en Sociaal Overleg) individua cinque ambiti in cui possono celarsi potenziali fattori di rischio:¹⁵

- **organizzazione del lavoro** – compresa la struttura organizzativa, le modalità per l'assegnazione dei compiti, le procedure di lavoro, strumenti e stili dirigenziali e l'impostazione generale dell'organizzazione;
- **contenuto del lavoro** – natura del lavoro, comprese le relative complessità e varietà; intensità dell'attività lavorativa; richieste a livello emotivo, tra cui lavorare a contatto con il pubblico, essere confrontati alla sofferenza altrui o dover nascondere le proprie emozioni; richieste a livello fisico e mentale e la chiarezza delle mansioni da svolgere;
- **condizioni occupazionali** – tipologia del contratto di lavoro, numero di ore prestate e orario (compresi turni notturni, distaccamenti, lavoro atipico), opportunità di formazione, sviluppo della carriera e procedure di valutazione;
- **condizioni di lavoro** – ambiente di lavoro fisico, caratteristiche della postazione di lavoro, apparecchiature, rumore, illuminazione, sostanze utilizzate, posture di lavoro;
- **rapporti interpersonali su luogo di lavoro** – rapporti tra colleghi, superiori gerarchici e alta dirigenza, nonché terzi.

Nelle Linee guida belghe vengono inoltre menzionati specificatamente tre ulteriori temi: **violenza, molestie sessuali e mobbing/molestie**.

Nel **Regno Unito**, le Linee guida pubblicate dall'Health and Safety Executive (HSE) fanno riferimento principalmente alle fonti di stress (o *stressors*), piuttosto che ai rischi psicosociali, sebbene i fattori coinvolti siano fondamentalmente gli stessi¹⁶.

¹⁵ Si veda Risques psychosociaux au travail <http://www.emploi.belgique.be/defaultTab.aspx?id=564> e Les risques psychosociaux au travail: de la législation aux outils by Charlotte Demoulin et Mélanie Straetmans http://archive.beswic.be/fr/topics/psychosocial-factors/secura_mars2015.pdf

Nel documento vengono individuate sei principali dimensioni organizzative che possono essere fonte di stress sul luogo di lavoro:¹⁷

- **Domanda** – questa dimensione comprende aspetti quali il carico di lavoro, l’organizzazione e l’ambiente di lavoro.
- **Controllo** – riguarda il grado di autonomia dei lavoratori sulle modalità di svolgimento della propria attività.
- **Supporto** – questo ambito include l’incoraggiamento, il sostegno e le risorse forniti dall’organizzazione, dai dirigenti e dai colleghi.
- **Rapporti** – in quest’area figura *inter alia* la promozione di un ambiente di lavoro positivo per evitare conflitti e gestire comportamenti inaccettabili.
- **Ruolo** – per verificare se il lavoratore è consapevole del ruolo che occupa all’interno dell’organizzazione e se quest’ultima garantisce che non vi siano conflitti di ruolo.
- **Cambiamento** – si riferisce alle modalità di gestione e comunicazione dei cambiamenti organizzativi (di qualsiasi entità) all’interno dell’azienda.

Questo impianto è stato ripreso anche in **Italia** dall’Istituto nazionale Assicurazione Infortuni sul Lavoro (INAIL) in quale, dopo aver analizzato le impostazioni di diversi Stati membri dell’UE, ha deciso di mettere a punto una serie di soluzioni basate sul modello dell’HSE. La guida dell’INAIL, pertanto, contiene le stesse sei dimensioni organizzative fonti di stress sul lavoro: **domanda, controllo, supporto, relazioni, ruolo e cambiamento**¹⁸.

In **Polonia**, la prevenzione e il monitoraggio dei rischi in materia di salute e sicurezza rientrano tra le competenze dell’Ispettorato nazionale del lavoro (PIP). Quest’ultimo ha elaborato un elenco di *stressors* ancora diverso, che comprende otto fattori di stress:¹⁹

- **Carico di lavoro eccessivo** – tra cui sforzo fisico di una certa entità, ma anche ritmi lavorativi serrati talvolta determinati da macchinari; mole di lavoro eccessiva tale da richiedere ore di straordinario o lavoro al proprio domicilio oltre l’orario di lavoro.
- **Lavoro eccessivamente impegnativo** – tra cui necessità di mantenere alti livelli di concentrazione senza interruzioni; svolgimento di mansioni difficili e complesse; responsabilità nei confronti di terzi e beni di alto valore; responsabilità etica; dover assumere decisioni importanti con ripercussioni di ampia portata.
- **Lavoro scarsamente impegnativo** – tra cui lavoro semplice, ripetitivo e monotono ed eventualmente altamente automatizzato; mansioni al di sotto delle capacità del lavoratore.
- **Scarso controllo sull’attività lavorativa** – tra cui orari di lavoro fissi o immutabili; l’impossibilità di prendere una pausa in caso di necessità; nessuna voce in capitolo sulle modalità di svolgimento del lavoro; pressioni da parte di terzi durante il lavoro; costanti variazioni delle condizioni, dei metodi e

¹⁶ Questo aspetto emerge chiaramente dal rapporto di uno studio pubblicato per conto dell’HSE nel 2001, in cui si legge: “Ai fini del presente documento, il termine “rischi psicosociali” viene utilizzato in riferimento a quelle caratteristiche dell’attività lavorativa che potrebbero essere definite anche con il termine “stressors” o “fonti di stress”. A critical review of psychosocial hazard measures by Jo Rick, Rob B Briner, Kevin Daniels, Sarah Perryman and Andrew Guppy, 2001

¹⁷ Managing the causes of work-related stress, HSE 2007

¹⁸ Valutazione e gestione del rischio da stress lavoro-correlato, INAIL, 2011

¹⁹ Czym jest stres? Sito web PIP <https://www.pip.gov.pl/pl/bhp/stres-w-pracy/6421,czym-jest-stres-.html> (data ultimo accesso 22.06.16)

dell'organizzazione del lavoro; scarsa comprensione degli scopi della propria mansione e sentirsi solo "un ingranaggio della macchina"; totale assenza di informazioni sugli effetti del proprio lavoro e sensazione di inutilità del lavoro svolto.

- **Mancanza di chiarezza** – tra cui scarsa conoscenza dei compiti da svolgere e delle proprie responsabilità; non conoscere i processi di lavoro, ad esempio, a causa di una formazione insufficiente o una preparazione iniziale inadeguata.
- **Conflitti di ruolo** – come ad esempio, richieste contraddittorie e incoerenti da parte dei superiori; aspettative divergenti da parte di più soggetti (superiori, clienti e colleghi); contatti con clienti insoddisfatti; necessità di cooperare con diversi enti; ripercussioni dell'attività lavorativa sulla vita familiare a causa di orari prolungati, trasferte di lavoro lunghe o frequenti, reperibilità costante; scarso prestigio sociale del proprio lavoro o della propria professione; scarse possibilità di carriera o scatti retributivi, nonché lavoro inferiore alle proprie aspirazioni.
- **Mancanza di supporto da parte di colleghi e/o superiori** – tra cui sistemi motivazionali che poggiano sulla rivalità tra dipendenti; conflitti tra colleghi; mancanza di informazioni sui materiali necessari per lo svolgimento dell'attività lavorativa; cambiamenti organizzativi; isolamento; aiuto inesistente, inadeguato o tardivo; difficoltà nel contattare superiori o colleghi; discriminazione legata al genere, l'età, la disabilità, l'origine etnica, la religione, la nazionalità, le opinioni politiche, l'iscrizione ad un sindacato, l'orientamento sessuale; contratto di lavoro temporaneo o a tempo indeterminato; violenza fisica da parte di colleghi o superiori; violenza psicologica da parte di colleghi o superiori, compresi molestie, intimidazioni, umiliazioni, derisione, isolamento e estromissione dal gruppo di lavoro.
- **Condizioni fisiche** – quali esposizione a rumore, temperature eccessive o troppo basse e odori sgradevoli, nonché presenza di sostanze infiammabili, esplosive, irritanti, corrosive o velenose.

Questa breve descrizione dei diversi approcci per la gestione dei rischi psicosociali adottati dagli Istituti nazionali preposti alla salute e sicurezza sul lavoro indica la presenza, nella maggior parte dei paesi, di alcuni temi comuni, quali il contenuto del lavoro, la possibilità di incidere sui processi lavorativi, i rapporti con clienti e colleghi e le prospettive di sviluppo di carriera. Ciò che differisce in modo considerevole è il modo di raggrupparli e classificarli, oltre all'importanza loro attribuita.

Una relazione sullo stress lavoro-correlato pubblicata nel 2010 da Eurofound, l'agenzia tripartita dell'UE per la ricerca nel settore delle politiche sociali e del lavoro, ha analizzato come tale questione venisse affrontata all'interno dell'UE²⁰. Combinando le informazioni disponibili sui 27 Stati membri che componevano all'epoca l'Unione europea, Eurofound ha accorpato i fattori di rischio in otto diversi ambiti:

- **quantità delle mansioni da svolgere** – ritmi serrati o carico di lavoro;
- **qualità delle mansioni da svolgere** – incluse le richieste a livello emozionale e cognitivo, come ad esempio nelle mansioni a contatto con il pubblico, e la conciliazione tra vita professionale e vita privata;
- **autonomia e controllo** – entrambi rispetto al contenuto del lavoro e ai processi lavorativi;
- **coinvolgimento dei dipendenti nel cambiamento organizzativo**;
- **rapporti interpersonali sul lavoro** – in particolare il supporto dei dirigenti e dei colleghi;
- **mobbing e violenze nel luogo di lavoro** – comprese le molestie sessuali;
- **ruolo del dipendente e conflitti sugli aspetti valoriali**;

²⁰ Stress lavoro-correlato, Eurofound, 2010

- **insicurezza dell'impiego** – soprattutto nel caso di contratti di lavoro precari.

Lo studio è stato ulteriormente approfondito in una relazione pubblicata congiuntamente nel 2014 da Eurofound e dall'EU-OSHA, l'Agenzia europea per la sicurezza e la salute sul lavoro²¹. La relazione del 2014 ha analizzato le condizioni che si riteneva potessero costituire un rischio psicosociale per i lavoratori e, basandosi sui risultati della quinta Indagine europea sulle condizioni di lavoro (EWCS) condotta nel 2010, ha cercato di evidenziarne i possibili effetti sulla salute e il benessere dei lavoratori. I cinque principali ambiti presi in esame erano:

- **contenuto del lavoro;**
- **intensità dell'attività lavorativa e autonomia sul lavoro;**
- **programmazione degli orari di lavoro e conciliazione tra vita professionale e vita privata;**
- **clima sociale;**
- **precarietà del lavoro e sviluppo della carriera.**

Questi aspetti sono stati confrontati alle risposte fornite individualmente dai lavoratori nell'ambito della rilevazione dell'EWCS sul loro stato di salute e benessere. Le domande riguardavano: eventuali ripercussioni negative sulla salute dell'attività lavorativa; problemi di insonnia; disturbi muscolo-scheletrici; scarso benessere psichico; stress sul lavoro; assenteismo; capacità di svolgere lo stesso lavoro anche a 60 anni e il grado di insoddisfazione rispetto alle condizioni di lavoro.

La correlazione tra fattori di rischio psicosociale e i relativi effetti sullo stato di salute e benessere è indicata nella tabella che segue. Quest'ultima è stata elaborata a partire dai dati contenuti nel Capitolo 1 della relazione congiunta EU-OSHA/Eurofound (in particolare la Tabella 1).

Tabella 1: Fattori di rischio psicosociale e relativi effetti sullo stato di salute e benessere

Fattore di rischio psicosociale	Ripercussioni sullo stato di salute e il benessere
Contenuto del lavoro	
Ristrutturazione	Effetti negativi sullo stato di salute generale, disturbi del sonno, disturbi muscolo-scheletrici e sul benessere psichico; maggior correlazione con lo stress da lavoro e i tassi di assenteismo.
Mansioni monotone	Effetti negativi sullo stato di salute generale, disturbi del sonno, disturbi muscolo-scheletrici e sul benessere psichico; correlazione con il tasso di assenteismo e la capacità di svolgere lo stesso lavoro a 60 anni; evidente correlazione con una scarsa soddisfazione rispetto alle condizioni di lavoro, sebbene nessun effetto significativo sullo stress lavoro-correlato.
Mansioni complesse	Maggiori probabilità di riferire effetti negativi sulla salute, stress da lavoro e disturbi del sonno; nessun effetto sul benessere psichico né sul grado di insoddisfazione rispetto alle condizioni di lavoro. Coloro che svolgono mansioni complesse hanno minori probabilità di segnalare che non saranno in grado di svolgere lo stesso lavoro a 60 anni.
Mansioni ripetitive	Moderata correlazione con i disturbi muscolo-scheletrici e il tasso di assenteismo; coloro che svolgono mansioni ripetitive hanno minori probabilità di riferire insoddisfazione rispetto alle condizioni di lavoro.
Necessità di formazione per far fronte alle mansioni	Questo aspetto è associato ad una maggiore probabilità di riferire effetti negativi del lavoro sullo stato di salute, disturbi del sonno e scarso benessere psichico, stress lavoro-correlato e insoddisfazione rispetto alle condizioni di lavoro.
Possesso delle	Questo aspetto è associato a minori tassi di assenteismo e a livelli leggermente superiori

²¹ Rischi psicosociali in Europa: diffusione del fenomeno e strategie di prevenzione: Agenzia europea per la salute e la sicurezza sul lavoro e Eurofound, 2014

Fattore di rischio psicosociale	Ripercussioni sullo stato di salute e il benessere
Contenuto del lavoro	
competenze necessarie per far fronte a compiti gravosi	di insoddisfazione rispetto alle condizioni di lavoro.
Occuparsi di clienti arrabbiati	Raddoppiano le probabilità di riferire stress lavoro-correlato e aumentano, anche se in misura nettamente inferiore, i disturbi del sonno.
Il lavoro richiede di nascondere i propri sentimenti	Le probabilità di riferire stress ed effetti negativi sia sul benessere psichico, sia sul grado di insoddisfazione rispetto alle condizioni di lavoro, sono più che doppie rispetto al normale.
Sapere cosa ci si aspetta sul lavoro	Scarso benessere psichico o insoddisfazione rispetto alle condizioni di lavoro segnalati con minor frequenza, ma maggiori probabilità di riferire disturbi muscolo-scheletrici e assenteismo, nonché effetti negativi sulla salute.
Intensità del lavoro e autonomia lavorativa	
Alto grado di autonomia lavorativa	Minor probabilità di segnalare insoddisfazione rispetto alle condizioni lavorative, incapacità di svolgere il lavoro a 60 anni o scarso benessere psichico, ma maggiori probabilità di stress e disturbi muscolo-scheletrici.
Alta intensità del lavoro	Maggiore probabilità di riferire effetti negativi sulla salute, disturbi del sonno, disturbi muscolo-scheletrici, scarso benessere psichico, incapacità di svolgere lo stesso lavoro a 60 anni e insoddisfazione rispetto alle condizioni lavorative. I lavoratori riferiscono con particolare frequenza stress lavoro-correlato: quasi il triplo della media e più del triplo rispetto a coloro che segnalano una ridotta intensità dell'attività lavorativa.
Alto grado di autonomia lavorativa e alta intensità del lavoro	L'effetto combinato di un alto grado di autonomia sul lavoro e di un'alta intensità del lavoro riduce significativamente gli effetti negativi. I lavoratori in questa situazione segnalano con minor frequenza stress, assenteismo, insoddisfazione rispetto alle condizioni lavorative e l'incapacità di svolgere lo stesso lavoro a 60 anni.
Orario di lavoro e conciliazione tra lavoro e vita privata	
Part time (< 35 h)	I lavoratori a tempo parziale mostrano minori tassi di assenteismo, ma probabilità leggermente maggiori di ritenersi incapaci di svolgere lo stesso lavoro a 60 anni.
Orario lungo (>47 h)	Di norma, coloro che lavorano 48 ore o più segnalano più frequentemente effetti negativi sulla salute e il benessere rispetto a coloro che lavorano dalle 35 alle 47 ore: le maggiori differenze riguardano lo stress lavoro-correlato e i disturbi del sonno. Tuttavia, si riscontra anche una probabilità leggermente maggiore di segnalare insoddisfazione rispetto alle condizioni lavorative, incapacità di svolgere lo stesso lavoro a 60 anni e disturbi muscolo-scheletrici, nonché un minor assenteismo.
Orario irregolare	L'orario di lavoro irregolare è associato a un peggior stato di salute e benessere, in particolare per quanto riguarda i disturbi del sonno e i disturbi muscolo-scheletrici. Anche le risposte relative allo stress, l'incapacità di svolgere lo stesso lavoro a 60 anni e l'insoddisfazione rispetto alle condizioni lavorative sono superiori alla media.
Buon equilibrio tra lavoro e vita privata	In questa categoria, le segnalazioni di effetti negativi sulla salute e il benessere sono nettamente meno frequenti; in particolare, i lavoratori sono più soddisfatti dell'attività che svolgono e sono meno soggetti a stress lavoro-correlato. Migliorare l'equilibrio tra vita professionale e vita privata riduce gli effetti negativi sulla salute.
Clima sociale	
Alto livello di sostegno sociale	I lavoratori che possono contare su un elevato sostegno da parte dei colleghi riferiscono con minor frequenza disturbi del sonno, scarso benessere psichico e insoddisfazione rispetto alle condizioni lavorative. Tuttavia, la correlazione tra uno scarso sostegno e gli effetti sullo stato di salute e il benessere non è così marcata come negli altri due indicatori di rischio relativi al clima sociale: discriminazione e comportamenti sociali negativi.
Discriminazione	Coloro che riferiscono di essere stati oggetto di discriminazione hanno maggiori probabilità di segnalare disturbi del sonno, disturbi muscolo-scheletrici, scarso benessere psichico, assenteismo e insoddisfazione rispetto alle condizioni di lavoro.

Fattore di rischio psicosociale	Ripercussioni sullo stato di salute e il benessere
Contenuto del lavoro	
Comportamenti sociali negativi	Coloro che sono stati esposti a comportamenti sociali negativi mostrano una frequenza più che doppia nel riferire effetti negativi del lavoro sulla salute, disturbi del sonno e insoddisfazione rispetto alle condizioni lavorative; mostrano altresì una frequenza nettamente maggiore di disturbi muscolo-scheletrici, scarso benessere psichico, assenteismo e incapacità di svolgere lo stesso lavoro a 60 anni.
Precarietà del lavoro e sviluppo della carriera	
Prospettive di carriera	Avere buone prospettive di carriera influisce positivamente sulla soddisfazione rispetto alle condizioni di lavoro e, in termini generali, riduce gli effetti negativi sullo stato di salute e il benessere, in particolare per quanto riguarda uno scarso benessere psichico.
Precarietà del lavoro	La precarietà del lavoro esercita un forte impatto negativo sul grado di soddisfazione rispetto alle condizioni lavorative ed è associata a una maggiore probabilità di riferire effetti negativi, soprattutto riguardo ad uno scarso benessere psichico. Si associa altresì a una frequenza leggermente più contenuta di assenteismo.
Buona retribuzione rispetto al lavoro svolto	Una buona retribuzione ha effetti sulla salute molto simili a quelli associati a buone prospettive di carriera. I lavoratori in questa posizione segnalano con una frequenza nettamente inferiore insoddisfazione rispetto alle condizioni lavorative ed hanno meno probabilità di riferire effetti negativi sulla salute e il benessere, soprattutto per quanto riguarda il benessere psichico.
Sensazione di un lavoro ben fatto	Coloro che riferiscono di avere regolarmente la sensazione di aver svolto un buon lavoro sono anche più soddisfatti del proprio impiego e riferiscono con minor frequenza uno stato di scarso benessere psichico.

Nell'analizzare quest'ampia gamma di fattori psicosociali, la relazione EU-OSHA/Eurofound evidenzia come alcuni esercitino un impatto maggiore rispetto ad altri. Il rapporto segnala altresì che i comportamenti sociali negativi, tra cui mobbing e violenza sul lavoro, rappresentano il fattore psicosociale "maggiormente correlato a effetti negativi sulla salute e il benessere". Il documento prosegue indicando che "nel complesso, i comportamenti sociali negativi, l'equilibrio tra lavoro e vita privata, l'alta intensità del lavoro e la sensazione di aver svolto bene il proprio lavoro" sono i fattori emersi con maggior frequenza e con il maggiore impatto; laddove siano presenti contemporaneamente più fattori negativi, questi possano rafforzarsi reciprocamente.

Portata del fenomeno nelle amministrazioni centrali

Nell'Unione europea, le amministrazioni centrali impiegano il proprio personale in un'ampia gamma di profili professionali, dagli alti dirigenti e i professionisti sino alle occupazioni elementari, come commessi e uscieri. I dipendenti svolgono inoltre la propria funzione in ambienti di lavoro estremamente diversificati: dagli istituti penitenziari agli uffici locali dei dipartimenti governativi e dai posti di frontiera agli uffici ministeriali.

Ciò premesso, appare evidente come non possa esistere un unico insieme di fattori di rischio psicosociale uniformemente distribuito in tutta l'amministrazione centrale.

Tuttavia, analizzando i sette fattori presi in esame nella reazione EU-OSHA/Eurofound, emerge chiaramente che molti di questi fattori si riscontrano in diversi servizi del governo centrale.

La ristrutturazione è considerata una delle principali fonti di preoccupazione negli item relativi al **contenuto del lavoro**, una situazione che negli ultimi anni si è andata diffondendo in tutti i settori dell'amministrazione centrale. In Irlanda, ad esempio, il Civil Service Renewal Plan, varato nell'ottobre 2014, viene descritto come

una riforma che sancisce “una nuova visione e una svolta di indirizzo fondamentali per la funzione pubblica”²². In Francia, il governo porta avanti dal 2012 ciò che definisce una “trasformazione dell’organizzazione e del funzionamento dei servizi dello Stato”²³. In Romania, il governo è impegnato in una “riforma dell’amministrazione pubblica centrale volta ad accrescere l’efficienza, il rendimento e la stabilità del quadro di riferimento delle politiche pubbliche”²⁴.

Una particolare trasformazione che ha interessato in modo trasversale tutte le aree dell’amministrazione centrale è stata l’introduzione sempre più rapida delle nuove tecnologie in vista del passaggio all’amministrazione digitale. La relazione di analisi comparativa sull’eGovernment 2016 della Commissione europea ha rilevato che, in media nell’Unione europea, l’81% dei servizi dell’amministrazione pubblica centrale in sette aree chiave erano disponibili online nel 2014/2015, a fronte del 72% di due anni prima²⁵. La relazione, tuttavia, ha messo in luce sostanziali differenze tra i paesi al vertice della classifica, dove tutti o quasi i servizi in questi ambiti erano ormai disponibili online – Malta (100%), Austria (98%), Portogallo (98%) e Estonia (96%) – e i paesi all’altra estremità della tabella, dove gli utenti online avevano accesso a un numero nettamente inferiore di servizi nelle stesse aree – Romania (54%), Grecia (54%) e Ungheria (55%).

La digitalizzazione dei servizi ha svariati effetti sul personale dell’amministrazione centrale che ne assicura l’erogazione e può portare a modificare la natura e il contenuto delle mansioni, il rapporto con gli utenti, la sede di lavoro e l’organico necessario. L’esperienza dell’Agenzia delle entrate della Lituania, paese in cui, secondo la relazione della Commissione, la disponibilità di servizi online è balzata dal 73% nel 2012-2013 all’84% nel 2014-2015, illustra bene alcune possibili trasformazioni²⁶.

In Lituania, il processo di digitalizzazione dell’Agenzia delle entrate, avviato nel 2004, ha garantito il passaggio da un sistema basato su documenti cartacei a una situazione in cui, nel terzo trimestre del 2016, il 60% circa dei contribuenti utilizzava servizi elettronici e la percentuale di dichiarazioni dei redditi presentate online era del 97,4% (2015), a fronte dell’83,4% del 2011. Di conseguenza, l’organico dell’ispettorato delle imposte, che si attestava a 3.500 unità nel 2000 e a 3.550 nel 2010, è stato ridimensionato a 3.350 dipendenti e il numero degli uffici regionali è stato dimezzato, passando da dieci a cinque. Per quanto riguarda gli effetti sul contenuto del lavoro, sono diminuite le attività di sportello e le pratiche burocratiche, ma sono state potenziate le risorse destinate ai servizi elettronici e si è intensificata l’attenzione al rispetto degli adempimenti fiscali. In caso di dubbi o domande, i contribuenti possono rivolgersi ai numeri verdi o contattare l’Agenzia per posta elettronica. Anche l’ambiente di lavoro è cambiato: i funzionari oggi non sono più sommersi da pile di pratiche, ma svolgono il loro lavoro a terminale. Restano da approfondire gli effetti sull’economia sommersa e l’evasione fiscale.

Sempre per quanto riguarda il contenuto del lavoro, un problema ancor più grave riscontrato nelle amministrazioni centrali è la necessità di interagire con clienti arrabbiati, soprattutto in aree quali l’amministrazione sanitaria o i servizi preposti al rispetto delle normative, nonché le forze dell’ordine e il sistema penitenziario.

²² <http://www.per.gov.ie/en/civil-service-renewal/>

²³ <http://www.gouvernement.fr/les-fonctions-d-administration-generale>

²⁴ Romania: Programma di riforma nazionale, Bucharest, aprile 2016

²⁵ eGovernment Benchmark 2016, Commissione europea, 2016

²⁶ Si veda l’intervento di Vyngantas Ivanauskas, Vice Capo dell’Ispettorato dell’Agenzia delle Entrate (VMI) lituano, in occasione del seminario EUPAE-TUNED a Vilnius dal titolo “Gli effetti dell’uso delle nuove tecnologie”, 22-23 settembre 2016.

Nei casi peggiori, queste tensioni possono sfociare in violenza e abusi e nell'amministrazione centrale gli esempi a tale proposito non mancano. L'Agenzia delle Entrate del Regno Unito (HMRC), ad esempio, ha registrato 383 casi di violenza fisica e verbale nel periodo 2015/2016, mentre presso il Ministero del Lavoro e della Previdenza sociale (DWP), sempre nel Regno Unito, i casi di insulti e minacce nel 2013/2014 sono stati 33.115, con 637 aggressioni fisiche²⁷. In Spagna, l'ultima relazione sulla salute e la sicurezza sul lavoro nell'amministrazione centrale riportava 461 casi di aggressioni verbali e 78 casi di aggressioni fisiche nel 2015, di cui oltre l'80% riferito al SEPE, il servizio per l'impiego che si occupa, tra le altre cose, anche degli aspetti legati alla disoccupazione²⁸. Da queste cifre è escluso il sistema penitenziario nazionale, dove nel 2013 si sono registrati 424 casi di aggressioni al personale, mentre i dati relativi al sistema carcerario del Regno Unito sono ancora più allarmanti, con le aggressioni al personale più che raddoppiate (da 710 a 1.724) nel secondo trimestre del 2010 e le aggressioni gravi più che triplicate nello stesso periodo (da 64 a 209 casi)²⁹.

In Germania si sono avuti 68.212 casi di aggressione contro le forze dell'ordine e i servizi di soccorso (1,9% in più rispetto al 2014), di cui 4.071 contro le forze di polizia, con danni fisici gravi (4,9% in più rispetto al 2014)³⁰.

Alcuni profili professionali all'interno dell'amministrazione centrale, per loro stessa natura, implicano per il personale la necessità di nascondere i propri sentimenti, un ulteriore aspetto del contenuto del lavoro che la relazione EU-OSHA/Eurofound individua come fattore di stress e che incide negativamente sul benessere psicologico.

Nell'ambito "**Intensità del lavoro e autonomia**" emergono aree in cui il carico di lavoro può essere eccessivo. L'indagine annuale sul personale del Civil Service britannico, che rileva la percezione soggettiva dei dipendenti dell'amministrazione rispetto al proprio lavoro, ha mostrato ad esempio che il 69% di tutti i rispondenti nel 2015 riteneva di avere un "carico di lavoro accettabile". Tuttavia, questa percentuale era nettamente inferiore in alcuni dipartimenti: nel *Crown Prosecution Service* (Pubblico Ministero della Corona) scendeva al 44%, nella polizia di frontiera al 43% e nel servizio penitenziario era del 45%. Questi settori mostravano inoltre bassi livelli di autonomia sullo svolgimento del proprio lavoro. In risposta all'affermazione "Ho la possibilità di decidere come svolgere il mio lavoro", complessivamente il 72% dei funzionari britannici si dichiarava d'accordo, ma la percentuale scendeva al 54% nel *Crown Prosecution Service*, al 45% nel sistema penitenziario e precipitava al 34% nella polizia di frontiera. La relazione EU-OSHA/Eurofound ha pertanto concluso che "l'autonomia aiuta il personale a reagire meglio ad alti livelli di intensità del lavoro"³¹, un aspetto che deve essere tenuto presente nel caso di dipendenti che sono soggetti a forti carichi di lavoro, ma che hanno poca voce in capitolo su come svolgerli.

Per quanto riguarda l'ambito "**Orario di lavoro e conciliazione tra vita professionale e vita privata**", la situazione nell'amministrazione centrale appare migliore. Ad esempio, nel sondaggio annuale somministrato nel 2015 nel Regno Unito a tutto il personale del Civil Service (il cosiddetto *People's Survey*), il 67% dei rispondenti ha dichiarato di aver raggiunto "un buon equilibrio tra la mia vita professionale e la mia vita

²⁷ Rapporti annuali dell'HMRC e del DWP.

²⁸ Memoria 2015 Informe-Resumen sobre recursos y actividades desarrolladas por la Administración General del Estado Durante El Año 2015 en materia de prevención de riesgos laborales

²⁹ Safety in Custody Statistics - Summary tables (Self-harm and assaults to June 2016), ONS

³⁰ Die Kriminalität in der Bundesrepublik Deutschland: Polizeiliche Kriminalstatistik für das Jahr 2015

³¹ *Psychosocial risks in Europe: prevalence and strategies for prevention*, Agenzia europea per la sicurezza e la salute sul lavoro e Eurofound, 2014

privata” e solo un dipartimento registrava una media inferiore al 50% (la Polizia di frontiera, con il 37%). Complessivamente in Europa, la pubblica amministrazione ottiene un ottimo punteggio per quanto riguarda “l’indice di qualità dell’orario di lavoro”, progettato da Eurofound ponderando quattro fattori: durata, orario di lavoro atipico, programmazione dell’orario di lavoro e flessibilità. La sesta Indagine europea sulle condizioni di lavoro (EWCS), elaborata a partire dalle interviste condotte nel 2015 a circa 44.000 dipendenti, ha rilevato che la pubblica amministrazione nell’UE-28 aveva ottenuto un indice pari a 73 (su 100), secondo solo ai servizi finanziari (74) e superiore alla media generale (70)³². È importante ribadire, tuttavia, che questi dati si riferiscono all’amministrazione pubblica nel suo complesso ed includono sia gli enti locale e regionali, sia le funzioni del governo centrale.³³

Per quanto riguarda il **Clima sociale** sul luogo di lavoro, che raggruppa una combinazione di item come l’aiuto da parte dei colleghi, le diverse forme di discriminazione e i cosiddetti “comportamenti sociali negativi, quali mobbing, molestie e violenza, è evidente che il personale dell’amministrazione centrale sia confrontato a sfide particolari. Un aspetto positivo rilevato dalla sesta Indagine europea sulle condizioni di lavoro è che la percentuale di dipendenti che riferisce di poter contare sul sostegno dei colleghi nell’UE-28 superiore alla media nell’amministrazione pubblica (75% dei rispondenti, a fronte di una media generale del 72%). Anche il sostegno da parte dei dirigenti è maggiore nella pubblica amministrazione, sebbene sia più esiguo rispetto all’aiuto da parte dei colleghi.

Meno positiva è la presenza di elementi che denotano una maggior diffusione dei casi di discriminazione nell’amministrazione pubblica (si veda oltre) e, come già accennato, il personale dell’amministrazione centrale è confrontato a livelli di maltrattamenti e violenza da parte di terzi superiori alla media.

L’ultimo fattore di rischio psicosociale individuato nella relazione EU-OSHA/Eurofound è “**Precarietà del lavoro e lo sviluppo della carriera**”. In passato si poteva ritenere che lavorare per l’amministrazione centrale garantisse un impiego sicuro e buone prospettive di carriera, ma dall’avvento della crisi finanziaria nel 2008 la situazione è mutata, quanto meno in alcuni paesi. Diversi Stati hanno ridotto gli organici nelle funzioni centrali. Nel Regno Unito, ad esempio, nel periodo marzo 2009-marzo 2016, i dipendenti del Civil Service sono scesi da 524.400 a 418,300, con un calo del 20,2%³⁴. In Spagna, il personale dell’amministrazione pubblica centrale (personal al servicio del sector público estatal administrativo) è passato dalle 632.124 unità del 2009 a 569,784 dipendenti nel 2015, per una riduzione pari al 9,9%³⁵. In Grecia, il numero di “funzionari” del settore pubblico, che comprende enti locali, istruzione e sanità, nonché l’amministrazione centrale, è sceso da 692.907 unità nel dicembre del 2009 a 566.913 nel dicembre del 2015 (-18,2%). Sebbene in molti casi questa riduzione di organico sia avvenuta senza ricorrere a licenziamenti, il processo di ridimensionamento delle amministrazioni centrali ha ridotto le opportunità di carriera e aumentato l’insicurezza del lavoro.

Oltre ai posti di lavoro persi, in alcuni paesi si è registrato un aumento di dipendenti dell’amministrazione centrale assunti con contratti di lavoro a tempo determinato o con una qualche forma di contratto atipico, potenzialmente meno duraturo. Nel Regno Unito, una relazione pubblicata nel 2016 dalla Commissione dei

³² Eurofound (2016), Sesta Indagine europea sulle condizioni di lavoro: relazione generale, Ufficio delle pubblicazioni dell’Unione europea, Lussemburgo.

³³ Purtroppo, la ripartizione standard per industria utilizzata nella maggior parte delle rilevazioni statistiche europee e nazionali non considera l’amministrazione centrale in modo disgiunto e i dati relativi alla pubblica amministrazione, la difesa e la prevenzione sociale obbligatoria sono quelli che più si avvicinano tra quelli attualmente a disposizione.

³⁴ Civil Service statistics: 2016

³⁵ Personal al servicio del Sector Público Estatal: 2009 – 2015, Intervención General de la Administración del Estado

Conti pubblici della Camera dei Comuni ha rilevato che “il numero dei contratti a tempo determinato nei dipartimenti era in aumento dal 2011–2012” anche se mancava una raccolta sistematica dei dati³⁶. In Francia, la parte del settore pubblico che comprende le funzioni centrali dello Stato (Fonction publique de l'État) conta attualmente 378.900 “contractuels”, ossia dipendenti che non godono dello statuto di funzionari, anche se a partire dal 2012 anche ai lavoratori assunti con contratto a tempo determinato possano accedere alle stabilizzazioni³⁷. In Spagna, la percentuale di lavoratori precari nel settore pubblico ha raggiunto un livello tale (25% circa) da spingere governo e sindacati a trovare un accordo, firmato nel marzo del 2017, per incrementare in modo sostanziale le nuove assunzioni a tempo indeterminato.

Il contenimento della spesa nel settore pubblico ha inoltre portato a tagliare gli stipendi e/o a congelare i salari dei dipendenti statali in diversi paesi, tra cui Regno Unito, Spagna, Italia, Portogallo, Grecia, Francia, Irlanda, Romania, Repubblica ceca, Lituania, Lettonia e Estonia. Come sottolinea la relazione EU-OSHA/Eurofound: “Avere buone prospettive di avanzamento di carriera ed essere ben pagati per il lavoro che si svolge hanno una forte correlazione positiva con la soddisfazione per le condizioni di lavoro e, nel complesso, riducono gli effetti negativi sulla salute e il benessere, in particolare il benessere psichico”. Non sentirsi sufficientemente riconosciuti in termini retributivi sembra avere l'effetto opposto. Si noti, ad esempio, che la rilevazione annuale del 2015 sul personale del *Civil Service* britannico ha indicato uno dei livelli di accordo più bassi (appena il 25%) per quanto riguarda l'item “Rispetto a persone che svolgono un lavoro simile al mio in altre organizzazioni penso che la mia retribuzione sia ragionevole”. Il tasso di accordo era addirittura inferiore rispetto ai livelli del 2009 (33%).

Indagine sui rischi nuovi ed emergenti

Anche la seconda “Indagine europea tra le imprese sui rischi nuovi ed emergenti” (ESENER-2) realizzata dall'EU-OSHA nel 2014 analizza la diffusione dei fattori di rischio psicosociale ma, a differenza dell'Indagine europea sulle condizioni di lavoro che interpella i lavoratori, ESENER-2 si rivolge a coloro che si occupano di salute e sicurezza nelle imprese: datori di lavoro, dirigenti, esperti, preposti e, occasionalmente, rappresentanti dei lavoratori per la sicurezza.

ESENER-2 ha analizzato la diffusione in Europa di sette fattori di rischio psicosociale. Dalla rilevazione è emerso che i dipendenti della pubblica amministrazione, oltre ad essere esposti a questo tipo di rischi, ad eccezione di un unico ambito (orari di lavoro lunghi o irregolari) lo erano anche di più rispetto alla media dei settori economici considerati nel loro complesso (si veda la Tabella 2).

Tabella 2: Fattore di rischio psicosociale presenti nella sede in esame (% di sedi, UE-28)

	Pubblica amministrazione	Tutti
Gestione di clienti, pazienti, studenti difficili ecc.	68	58
Ritmi serrati	49	43
Scarsa comunicazione o collaborazione all'interno dell'organizzazione	27	17
Mancanza di influenza dei dipendenti sui propri ritmi o processi di lavoro	19	13
Precarietà del lavoro	19	15
Orari di lavoro lunghi o irregolari	19	23
Discriminazione, ad esempio per genere, età o etnia	4	2

³⁶ Use of consultants and temporary staff, Thirty-sixth Report of Session 2015–16, House of Commons, April 2016

³⁷ L'emploi dans la fonction publique en 2015, INSEE

Fonte: Indagine ESENER-2, EU-OSHA, 2016 (tratto dal cruscotto interattivo)

L'ambito "Gestione di clienti, pazienti, studenti difficili ecc." è il fattore di rischio psicosociale riscontrato con maggior frequenza, con due terzi (68%) delle sedi della pubblica amministrazione che ne segnalano la presenza. Seguono lo stress dovuto a ritmi di lavoro serrati, riportato dalla metà delle sedi (49%), e la scarsa comunicazione, riscontrata in oltre un quarto delle stesse (27%). Un quinto delle sedi della pubblica amministrazione (19%) ha segnalato la mancanza di influenza dei dipendenti sull'organizzazione del lavoro e la stessa percentuale è emersa per quanto riguarda gli orari di lavoro lunghi o irregolari. Anche la precarietà del lavoro è stata segnalata nel 19% delle sedi ed è superiore ai settori dell'economia considerati nel loro complesso (15%), un dato che mostra come l'impiego nella pubblica amministrazione non sia più così sicuro. Persino la discriminazione, riportata nel 4% delle sedi, è stata segnalata con maggior frequenza nella pubblica amministrazione rispetto all'economia nel suo complesso.

Rispetto alla diffusione a livello nazionale dei fattori di rischio in ciascun ambito oggetto dell'indagine, il panorama europeo appare estremamente variegato (si veda la Tabella 3).

Per quanto riguarda l'interazione con clienti o utenti difficili, in dieci paesi (Estonia, Lettonia, Malta, Ungheria, Polonia, Germania, Paesi Bassi, Bulgaria, Regno Unito e Cipro) oltre il 75% delle sedi oggetto della rilevazione ha segnalato questo aspetto come un fattore di criticità. All'altro estremo dello spettro si situano la Finlandia (50% appena delle imprese) e il Lussemburgo (30%).

Anche i ritmi di lavoro serrati rappresentano un fattore di rischio che emerge con maggior frequenza in alcuni paesi rispetto ad altri. La quasi totalità dei rispondenti (95%) li considera un problema: in Danimarca e in altri sei paesi, ossia Finlandia, Paesi Bassi, Malta, Croazia, Svezia e Bulgaria, più del 70% delle risposte annovera lo stress causato dai ritmi di lavoro serrati tra i fattori di rischio presenti. Tuttavia, in altri sei paesi (Slovacchia, Spagna, Francia, Italia, Repubblica ceca e Lituania) meno del 40% dei rispondenti si è espresso in questo senso.

La scarsa comunicazione o collaborazione è stata segnalata come un problema relativamente comune nei paesi scandinavi: al primo posto si colloca la Svezia, con il 56% delle sedi esaminate, mentre nella Repubblica ceca (3%) e in Lituania (0%) il problema sembra quasi inesistente.

Analogo scenario per quanto riguarda la mancanza di influenza dei dipendenti sui propri ritmi o processi di lavoro. Anche questo ambito viene segnalato con relativa frequenza in Svezia (41% delle imprese oggetto dello studio) e abbastanza frequentemente in Danimarca, Irlanda e Paesi Bassi, tutti paesi in cui si registra una percentuale superiore al 30%. In Austria (6%) e a Cipro (2%), tuttavia, questo fattore di rischio viene riportato molto di rado.

Leggermente diversa è la situazione nell'area "Orari di lavoro lunghi o irregolari". Anche in questo caso la Danimarca sale sul podio (42% delle imprese), appena dietro a Malta (44), mentre la Svezia si attesta più in basso nella classifica, con appena il 28% delle sedi che la segnala come una criticità. I paesi in cui l'orario di lavoro rappresenta meno frequentemente un problema sono Spagna (8%), Polonia e Italia (entrambe 7%).

Una delle aree più interessanti in cui emerge un netto divario tra le risposte nazionali è quella della precarietà del lavoro: in alcuni paesi, questa viene segnalata frequentemente nella pubblica amministrazione come fattore di rischio. Non sorprende forse che in cima alla lista si collochi la Grecia, con il 58% delle

risposte in questo senso, ma in altri quattro paesi, ossia Estonia, Lettonia, Regno Unito e Croazia, oltre il 40% dei rispondenti ritiene che l'insicurezza del lavoro rappresenti un fattore di rischio. Per contro, in altri cinque paesi (Malta, Belgio, Germania, Lussemburgo e Austria) meno del 10% dei rispondenti si è espresso nello stesso modo.

È importante sottolineare, tuttavia, che questi dati riflettono le stime personali dei rispondenti e possono essere influenzati dall'opinione pubblica nazionale su ciò che è accettabile.

Questo aspetto sembra emergere con particolare evidenza a proposito della discriminazione, dove il questionario chiedeva se la "Discriminazione fondata ad esempio sul genere, l'età o etnia" fosse presente nell'impresa. Complessivamente, solo il 4% delle risposte era positivo, ma le percentuali più alte si concentravano nel Regno Unito (11%), nei Paesi Bassi (10%) e in Svezia (8%), paesi in cui la discriminazione ha una maggiore visibilità. Le risposte, pertanto, potrebbero riflettere questo maggiore livello di consapevolezza, piuttosto che l'effettivo grado di discriminazione presente nelle imprese.

Tabella 3: Fattori di rischio psicosociale presenti nelle sedi della pubblica amministrazione per paese (% di sedi)

	Gestione di clienti, pazienti, studenti difficili ecc.	Ritmi serrati	Scarsa comunicazione o collaborazione all'interno dell'organizzazione	Mancanza di influenza dei dipendenti sui propri ritmi o processi di lavoro	Prearietà del lavoro	Orari di lavoro lunghi o irregolari	Discriminazione fondata ad esempio sul genere, l'età o l'etnia
Austria	68	54	20	6	2	12	3
Belgio	74	47	29	21	9	23	5
Bulgaria	78	72	10	25	29	18	0
Croazia	66	75	19	9	41	20	1
Cipro	76	59	27	2	21	34	7
Repubblica ceca	73	25	3	11	28	20	0
Danimarca	73	95	48	37	39	42	4
Estonia	93	65	37	24	54	15	2
Finlandia	46	84	43	24	31	18	2
Francia	64	35	28	17	14	18	6
Germania	79	63	28	18	6	24	3
Grecia	70	52	37	24	58	26	3
Ungheria	80	43	9	14	22	18	1
Irlanda	73	67	34	33	26	20	2
Italia	52	33	30	13	12	7	1
Lettonia	83	54	20	28	46	32	3
Lituania	65	21	0	10	36	10	0
Lussemburgo	30	44	37	19	4	23	9
Malta	81	76	16	20	10	44	0

Paesi Bassi	78	78	40	31	25	32	10
Polonia	80	56	12	16	17	7	0
Portogallo	59	41	26	20	32	22	2
Romania	62	47	22	12	17	23	1
Slovacchia	55	39	11	13	21	24	0
Slovenia	60	51	24	23	16	23	0
Spagna	62	39	31	21	15	8	0
Svezia	65	74	56	41	28	28	8
Regno Unito	78	66	34	26	42	33	11
EU-28	68	49	27	19	19	19	4
Indagine ESENER-2, EU-OSHA, 2016 (in base a quanto indicato nel cruscotto interattivo)							

Come già indicato in precedenza, queste informazioni si riferiscono all'intera amministrazione pubblica. Ottenere statistiche relative alla sola amministrazione centrale è più difficile. Tuttavia, l'indagine sulle condizioni di lavoro condotta in Francia nel 2013 e il Sondaggio svedese sull'ambiente di lavoro forniscono dati utili per un'analisi comparativa diretta sulla presenza dei rischi psicosociali nell'amministrazione centrale e nel settore privato nel suo complesso. Alcuni degli elementi fondanti di questa comparazione sono definiti nei riquadri 1 e 2.

Riquadro 1: Rischi psicosociali nella funzione pubblica centrale in Francia

Di norma, i dipendenti di alcuni dipartimenti chiave dell'amministrazione centrale francese sono più esposti ai rischi psicosociali di quanto non lo siano i lavoratori del settore privato. Di fatto, sono spesso più esposti anche del personale del settore pubblico nel suo complesso. Il confronto riguarda tre ambiti in cui predominano i dipendenti statali: finanze pubbliche; giustizia e pubblica sicurezza/difesa (in quest'ultima rientrano gli agenti di polizia, i vigili del fuoco e le forze armate)³⁸.

La Tabella 4 indica la diffusione di alcuni rischi psicosociali presi in esame nella rilevazione sulle condizioni di lavoro, sia per quanto riguarda il settore privato nel suo complesso, sia tra i dipendenti dei dipartimenti delle finanze, della giustizia e della pubblica sicurezza/difesa. La tabella non tiene conto di tutti gli item, poiché in alcuni casi non tutte le informazioni sono disponibili nello stesso modo, ma fornisce un'indicazione dei rischi psicosociali presenti in alcune sezioni dell'amministrazione centrale, confrontandoli con il settore privato.

La tabella mostra come nel contesto francese, ad eccezione di un solo item ("Dover fare cose che disapprovo"), questi rischi siano maggiormente diffusi nel pubblico rispetto al privato, benché rispetto all'intensità del lavoro ("Dovere svolgere il proprio lavoro in fretta") il divario sia minimo.

Quando si analizzano le singole aree, l'intensità del lavoro sembra rappresentare una particolare criticità nel settore della giustizia, dove il 65,7% dei rispondenti afferma di aver poco tempo per svolgere il proprio lavoro, rispetto al 46,2% del settore privato e a percentuali leggermente superiori nelle finanze pubbliche (47,7%) e nella pubblica sicurezza/difesa (49,4%). Dati confermati anche dalle risposte fornite quando veniva chiesto se il singolo fosse in grado di svolgere il proprio lavoro in modo sufficientemente accurato. Poco più di un quarto (26,9%) dei rispondenti del settore privato dichiara di dover svolgere il proprio lavoro in fretta,

³⁸ Ai fini della comparazione internazionale non è purtroppo possibile considerare l'intera sezione del settore pubblico francese che più corrisponde all'amministrazione centrale, ossia la *fonction publique d'État* (FPE), poiché in essa è compreso anche un alto numero di insegnanti, che in altri paesi non fanno parte dell'amministrazione centrale.

rispetto alla metà (50,4%) nel settore della giustizia; la percentuale nelle finanze pubbliche scende al 37,6%, mentre nel campo della pubblica sicurezza/difesa si attesta al 31,8%. Nel settore della giustizia i risultati sono molto più rassicuranti per quando riguarda la sensazione di dover svolgere compiti che il singolo disapprova: nessun intervistato, infatti, ha risposto affermativamente a questa domanda. Tuttavia, lo hanno fatto più di un ottavo (13,3%) dei rispondenti delle finanze pubbliche e più di un sesto (17,4%) nella pubblica sicurezza/difesa.

La stabilità del lavoro non sembra essere un problema in queste aree, dove nell'ambito delle finanze pubbliche, della giustizia e della pubblica sicurezza/difesa i tassi sono tutti inferiori alla media. Tuttavia, questo non significa che i dipendenti non abbiano dovuto far fronte a un cambiamento organizzativo. Le percentuali di coloro che indicano una ristrutturazione o un cambiamento di sede nei 12 mesi precedenti la rilevazione si collocano nettamente al di sopra della media del settore privato (13,6%), sia per quanto riguarda le finanze (22,9%) che la pubblica sicurezza/difesa (19,1%), sebbene i risultati per i dipartimenti della giustizia siano leggermente inferiori (6,3%). Rispetto al settore privato, tuttavia, tutti e tre gli ambiti segnalano con maggior frequenza cambiamenti a livello tecnico.

La comparabilità dei dati sui rapporti interpersonali sul lavoro (sia con i colleghi, sia con i superiori) tra il settore privato e i settori delle finanze, della giustizia e della pubblica sicurezza/difesa è piuttosto limitata. Tuttavia, se raffrontata con il settore pubblico nel suo complesso, la situazione sembra essere migliore nelle finanze pubbliche, e soprattutto nella giustizia, ma si rivela peggiore, quanto meno in termini di relazioni con i superiori gerarchici, nel settore della pubblica sicurezza/difesa.

Ma è rispetto al carico emotivo che il lavoro impone al singolo che la differenza tra settore privato e finanze pubbliche, giustizia e pubblica sicurezza/difesa si fa più marcata. Mentre poco più di un quarto (26,9%) dei dipendenti del settore privato ha rapporti tesi con il pubblico, questa percentuale supera i tre quarti (75,7%) nel settore della giustizia, la metà (53,4%) nell'ambito della difesa e della pubblica sicurezza e si attesta al 42,8% per i dipendenti del settore delle finanze pubbliche. Coloro che lavorano nel settore della giustizia e della pubblica sicurezza/difesa hanno anche maggiori probabilità di dover nascondere le proprie emozioni, un aspetto che non riguarda il personale delle finanze pubbliche. La percentuale di dipendenti a contatto con persone in difficoltà, tuttavia, sale ulteriormente in tutti e tre i comparti e riguarda due terzi (66,7%) dei dipendenti delle finanze pubbliche; quasi tre quarti (73,2%) nel settore della pubblica sicurezza/difesa e un elevatissimo 84,9% del personale nel settore della giustizia.

Una delle conseguenze di questa situazione è l'aumento dei casi di maltrattamenti e violenza da parte di terzi. Nel settore pubblico in generale, gli abusi verbali da parte di utenti/clienti nei dodici mesi precedenti la rilevazione si attestano al 28,6%, una percentuale quasi doppia rispetto al settore privato (15,4%), e tra le aree funzionali dell'amministrazione centrale sono addirittura più frequenti: 33,2% nelle finanze pubbliche, 44,1% nella giustizia e 49,9% nella pubblica sicurezza/difesa. Anche la percentuale di aggressioni fisiche e sessuali nel settore pubblico (4,6%) è doppia rispetto al settore privato (1,9%). Questo tipo di aggressioni si riscontra raramente nelle finanze pubbliche (0,4%) e non sembra verificarsi nel settore della giustizia, ma è estremamente diffuso nella pubblica sicurezza/difesa, con quasi un quinto (19,5%) dei rispondenti che riferisce di esserne stato vittima nei dodici mesi precedenti la rilevazione.

Tabella 4: Diffusione di vari fattori di rischio psicosociale nei settori pubblico e privato in Francia (2013)

Fattore di rischio psicosociale	Settore privato	Settore pubblico	Finanze pubbliche	Giustizia	Pubblica sicurezza/Difesa
---------------------------------	-----------------	------------------	-------------------	-----------	---------------------------

Fattore di rischio psicosociale	Settore privato	Settore pubblico	Finanze pubbliche	Giustizia	Pubblica sicurezza/Difesa
Intensità dell'attività lavorativa					
Sempre o spesso devo svolgere il mio lavoro in fretta	46,2%	46,7%	47,7%	65,7%	49,4%
Autonomia e flessibilità					
Posso scegliere come raggiungere gli obiettivi fissati	78,5%	83,7%	Non disponibile	Non disponibile	Non disponibile
Rapporti interpersonali sul lavoro					
Il mio lavoro non viene rispettato come merita	28,3%	31,5%	Non disponibile	Non disponibile	Non disponibile
Rapporti tesi con i superiori gerarchici	Non disponibile	27,5%	25,8%	9,5%	37,8%
Rapporti tesi con i colleghi	Non disponibile	25,4%	21,3%	13,3%	25,8%
Ho subito aggressioni verbali da parte di colleghi o superiori negli ultimi dodici mesi	12,2%	15,2%	9,9%	2,7%	16,9%
Carico emotivo e violenza sul lavoro					
Rapporti tesi con l'utenza	26,9%	42,8%	42,8%	75,7%	53,4%
Ho subito aggressioni verbali da parte dell'utenza negli ultimi dodici mesi	15,4%	28,6%	33,2%	44,1%	49,9%
Sono stato/a vittima di aggressione fisica o sessuale da parte dell'utenza	1,9%	4,6%	0,4%	0,0%	19,5%
Devo nascondere le mie emozioni e sembrare sempre di buon umore	29,1%	35,5%	32,1%	48,2%	41,5%
Lavoro a contatto con persone in difficoltà	37,9%	66,7%	67,5%	84,9%	73,2%
Conflitti etici					
Sempre o spesso devo svolgere in fretta mansioni che richiederebbero una maggiore attenzione	26,9%	30,6%	37,6%	50,4%	31,8%
Dover svolgere compiti che disapprovo	9,9%	9,5%	13,3%	0,0%	17,4%
Precarietà economica e mutamenti organizzativi					
Timore di perdere il proprio lavoro nei dodici mesi successivi	27,1%	15,2%	8,5%	0,0%	9,2%
Ristrutturazione o cambio di sede negli ultimi dodici mesi	13,6%	14,8%	22,9%	6,3%	17,5%
Cambiamenti a livello	13,7%	15,3%	27,8%	23,9%	19,1%

Fattore di rischio psicosociale	Settore privato	Settore pubblico	Finanze pubbliche	Giustizia	Pubblica sicurezza/Difesa
tecnico negli ultimi dodici mesi					
Fonti: Coutrot, T., Davie, E., Les conditions de travail des salariés dans le secteur privé et la fonction publique, Dares Analyses n°102, décembre 2014 and Davie, E., Les risques psychosociaux dans la fonction publique, Rapport annuel sur l'état de la fonction publique, Faits et chiffres, édition 2014, DGAFP, décembre 2014.					

Riquadro 2: Rischi psicosociali nell'amministrazione pubblica centrale

Anche l'indagine svedese sull'ambiente di lavoro, realizzata ogni due anni intervistando un ampio campione della popolazione attiva, consente un'analisi comparata della situazione nel governo centrale (Statlig) e nel settore privato. Questa rilevazione, basata sulle risposte dei singoli dipendenti, è particolarmente interessante perché permette di esaminare le differenze in un'ottica di genere (si veda la Tabella 5).

Quando si analizzano le differenze tra settore privato e amministrazione centrale, appare evidente che rispetto al tema dello stress queste due realtà sia piuttosto simili, sebbene il personale delle funzioni centrali sembri avere minori possibilità di prendere brevi pause rispetto al settore privato (40% nell'amministrazione centrale a fronte del 49% nel privato). I dipendenti dell'amministrazione centrale sembrano ricevere un maggior incoraggiamento da parte di superiori e colleghi rispetto a chi lavora nel settore privato, ma un minor apprezzamento da parte di utenti e colleghi, e hanno il doppio di probabilità di lavorare con persone malate o con problemi di altro genere (33% rispetto al 15% nel privato). Uno degli aspetti forse più sorprendenti di queste statistiche è il fatto che il personale dell'amministrazione centrale sembra essere più esposto al rischio di discriminazione, almeno per quanto riguarda la discriminazione di genere o in base all'età, con tassi quasi doppi rispetto al settore privato (8% dei dipendenti dell'amministrazione centrale sono vittime di discriminazione di genere e 9% vengono discriminati a causa della loro età). Sono altresì più soggetti a diverbi con i colleghi e hanno il triplo delle probabilità di subire violenza o minacce di violenza rispetto ai colleghi del settore privato: 22% a fronte dell'8% nel privato. Hanno anche maggiori probabilità di subire atti di mobbing, con il 12% del personale dell'amministrazione centrale che riferisce questa situazione rispetto all'8% nel settore privato.

Complessivamente, gli ambiti in cui l'amministrazione centrale ottiene risultati peggiori in confronto al settore privato sono chiaramente preponderanti rispetto alle poche aree in cui mostra punteggi migliori.

Analizzando la posizione delle donne e degli uomini all'interno dell'amministrazione centrale, la differenza che più colpisce riguarda l'ambito delle molestie sessuali e della discriminazione di genere.

Complessivamente, il 9% delle donne ha affermato di essere stata oggetto di molestie sessuali nei dodici mesi precedenti l'indagine, a fronte dell'1% degli uomini. Si noti, tuttavia, che i casi di molestie sessuali segnalati non erano stati messi in atto da dirigenti o colleghi. Il divario tra uomini e donne è quasi altrettanto ampio rispetto alle discriminazioni di genere, una condizione riferita dal 12% delle donne, ma solo dal 3% degli uomini. Altre differenze di rilievo sono date dal fatto che, mentre un maggior numero di donne rispetto ai colleghi maschi ha risposto di poter definire il proprio ritmo di lavoro e prendere brevi pause, queste sono molto più inclini ad affermare di non aver tempo per parlare o pensare a nient'altro che non sia il lavoro e che quest'ultimo assorbe tutta la loro attenzione e concentrazione (aspetto riferito dal 50% delle donne). Le donne sembrano meno soggette degli uomini a ricevere dai dirigenti incoraggiamenti e informazioni sulle mansioni da svolgere in via prioritaria, ma anche ad avere diverbi o conflitti con i superiori gerarchici rispetto ai colleghi maschi. Tuttavia, sono anche meno soggette a ricevere incoraggiamenti dai colleghi.

Tabella 5: Diffusione di alcuni fattori di rischio psicosociale nell'amministrazione centrale e nel settore privato: percentuale dei dipendenti nel 2015 (%)

	Settore privato	Amministrazione centrale		
	Totale	Uomini	Donne	Totale
Stress				
Possibilità di impostare il proprio ritmo di lavoro (almeno la metà del tempo)	49	42	49	46
Il lavoro è così stressante da non lasciar tempo per parlare o pensare a nient'altro	33	25	37	32
Possibilità di fare brevi pause (almeno la metà del tempo)	49	34	44	40
Il lavoro assorbe tutta l'attenzione e la concentrazione (quasi tutto il tempo)	43	29	50	40
Sostegno e rapporti sociali				
Raramente o mai ho la possibilità di ricevere consigli o sostegno per lo svolgimento di mansioni difficili	15	15	15	15
Raramente o mai ricevo un incoraggiamento dal mio superiore	35	24	31	28
Raramente o mai ricevo un incoraggiamento dai colleghi	18	15	8	11
Raramente o mai ricevo informazioni dai dirigenti o dai supervisori sulle mansioni da svolgere in via prioritaria	34	31	40	36
Il superiore mostra di apprezzare il lavoro svolto (settimanalmente)	37	36	32	34
Altri colleghi, utenti/clienti ecc. mostrano di apprezzare il lavoro (settimanalmente)	65	58	61	59
Lavoro con persone malate o con problemi di altro tipo (settimanalmente)	15	30	35	33
Discriminazione				
Discriminazione di genere	4	3	12	8
Discriminazione in base all'identità di genere	1	.	.	1
Discriminazione in base all'origine etnica	2	3	4	3
Discriminazione in base alla religione/credo	2	.	2	2
Discriminazione in base alla disabilità	1	.	.	.
Discriminazione in base all'orientamento sessuale
Discriminazione in base all'età	5	8	10	9
Conflitti, violenza, mobbing, abusi e molestie				
Conflitti/diverbi con il superiore gerarchico negli ultimi 12 mesi*	26	33	24	28
Conflitti/diverbi con i colleghi negli ultimi 12 mesi*	31	43	39	41
Conflitti/diverbi con altri (utenti/clienti) negli ultimi 12 mesi*	32	35	35	35
Violenza o minaccia di violenza negli ultimi 12 mesi*	8	25	20	22
Mobbing o abusi (parole o atti sgradevoli) da parte di dirigenti o colleghi*	8	10	14	12
Molestie sessuali da parte di dirigenti o colleghi negli ultimi 12 mesi*	2	.	.	.
Molestie sessuali da parte di altri negli ultimi 12 mesi*	4	1	9	5
* Almeno in un'occasione				

Fonte: Rapporto Arbetsmiljöstatistik 2016 sull'ambiente di lavoro 2015 (Tabella 10.3)

Quadro di intervento per la gestione dei rischi psicosociali

Questa sezione definisce il contesto in cui possono essere inquadrare le misure per la gestione dei rischi psicosociali, analizza le tutele giuridiche in vigore, nonché la gamma dei servizi di supporto e assistenza esistenti a livello istituzionale e i contratti collettivi sottoscritti. Nella misura del possibile, in ciascun ambito viene dapprima illustrata la situazione a livello europeo per passare poi all'analisi di esempi nazionali.

Quadro normativo

A livello europeo

Salute e sicurezza sul lavoro sono un diritto fondamentale in tutta l'Unione europea. L'articolo 31 della Carta dei diritti fondamentali dell'UE sancisce che "ogni lavoratore ha diritto a condizioni di lavoro sane, sicure e dignitose". Esiste un corpus legislativo europeo in materia di salute e sicurezza costituito dalla Direttiva quadro 89/391/CEE e da una serie di Direttive specifiche che disciplinano aspetti quali il rumore o l'utilizzo di attrezzature munite di videoterminali.

Sebbene non esista una direttiva specifica sui rischi psicosociali, la Direttiva quadro copre "tutti i rischi" (considerando 15) ed impone ai datori di lavoro una serie di obblighi importanti. L'articolo 5, paragrafo 1, della Direttiva recita: "Il datore di lavoro è obbligato a garantire la sicurezza e la salute dei lavoratori in tutti gli aspetti connessi con il lavoro", mentre all'articolo 6, paragrafo 1, si legge: "Nel quadro delle proprie responsabilità, il datore di lavoro prende le misure necessarie per la protezione della sicurezza e della salute dei lavoratori, comprese le attività di prevenzione dei rischi professionali, di informazione e di formazione, nonché l'approntamento di un'organizzazione e dei mezzi necessari".

Questo implica che, ai sensi della normativa europea, i rischi psicosociali devono essere affrontati nell'ambito delle strategie in materia di salute e sicurezza delle organizzazioni, in particolare da quando una causa della Corte di Giustizia ha definito la salute come uno stato completo di benessere fisico, mentale e sociale (ECJ, Causa C-84/94, Regno Unito/Consiglio, paragrafo 15).

Oltre alla legislazione in materia di salute e sicurezza, esistono altre normative europee sulla parità di trattamento e sulle norme antidiscriminatorie che sono rilevanti anche per la gestione dei rischi psicosociali correlati alle molestie o alle varie forme di discriminazione. La Direttiva dell'UE (rifusione) sulla parità di trattamento tra uomini e donne in materia di occupazione e impiego (2006/54/CE) e le due Direttive dell'UE che attuano il principio della parità di trattamento indipendentemente dalla religione o dalle convenzioni personali, la disabilità, l'età o le tendenze sessuali (2000/78/CE) e la razza e l'origine etnica (2000/43/CE) affrontano tutte il tema della discriminazione e includono sezioni sulle molestie. Tutte e tre sono accomunate da una stessa definizione di molestie: "Comportamento indesiderato... avente lo scopo o l'effetto di violare la dignità della persona e di creare un clima intimidatorio, ostile, degradante, umiliante od offensivo". Le molestie di questo tipo sono considerate una forma di discriminazione e devono pertanto essere vietate quando si riferiscono ad una delle caratteristiche coperte dalle direttive, quali ad esempio la razza, il sesso e l'età.

A livello nazionale

Tutti gli Stati membri dell'UE hanno recepito la Direttiva quadro nelle rispettive legislazioni nazionali. Questo fa sì che i rischi psicosociali siano implicitamente coperti da tali normative in tutti gli Stati membri. Ad esempio, nella sua guida sui rischi psicosociali, l'Ispettorato del lavoro spagnolo (ITSS), pur convenendo sul fatto che non esista in Spagna una specifica normativa su questo tipo di rischi, precisa tuttavia che questi ultimi sono implicitamente coperti dalla Legge sulla prevenzione dei rischi (Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales), il testo normativo spagnolo che recepisce la Direttiva quadro dell'Unione europea (89/391/CEE)³⁹.

³⁹ Guía de actuaciones de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social sobre Riesgos Psicosociales, 2012

Tuttavia, la maggior parte degli Stati membri dell'UE (19 su 28) ha compiuto ulteriori passi avanti, includendo nella propria legislazione nazionale in materia di salute e sicurezza un riferimento ai rischi psicosociali o a taluni aspetti a essi correlati, come mostra la Tabella 6. Solo nove paesi, ossia Bulgaria, Cipro, Repubblica ceca, Grecia, Irlanda, Romania, Slovacchia, Spagna e Regno Unito, non lo hanno ancora fatto.

In alcuni casi, quali Lettonia e Malta, ci si è limitati semplicemente ad aggiungere i rischi psicologici all'elenco degli altri rischi da prendere in considerazione. In altri paesi, vengono menzionati solo alcuni rischi psicosociali specifici, come ad esempio: le molestie e i comportamenti sessisti nella legislazione francese; lo stress nella normativa italiana; le molestie in Lussemburgo e il mobbing e gli atti di bullismo nella legislazione polacca.

Nella maggior parte dei casi, tuttavia, la legislazione è più specifica nel disciplinare i rischi psicosociali, includendo sovente una definizione dei fattori di rischio in questione. In Belgio, ad esempio, la normativa definisce i rischi psicosociali come "la possibilità che uno o più lavoratori subisca/no un danno psicologico, che può anche essere accompagnato da un danno fisico, a seguito dell'esposizione a variabili legate all'organizzazione del lavoro, al contenuto del lavoro, alle condizioni lavorative, alle condizioni di vita e ai rapporti interpersonali sul lavoro, sulle quali il datore di lavoro può incidere e che comportano oggettivamente un pericolo".

Un ulteriore aspetto da segnalare è la recente introduzione, in vari paesi, di una legislazione più attenta ai rischi psicosociali, come ad esempio in Austria, dove la normativa è stata emendata nel 2012, in Belgio (2014), Croazia (2014), Danimarca (2013), Francia (con l'integrazione dei comportamenti sessisti nel 2016), Germania (2013) e Slovenia (2011). In Lussemburgo, è attualmente in fase di elaborazione una nuova normativa che garantirà, *inter alia*, una migliore protezione ai dipendenti pubblici che hanno subito danni dovuti a fattori di rischio psicosociale. Questi nuovi sviluppi lasciano supporre che i legislatori stiano considerando con sempre maggior attenzione la necessità di introdurre un quadro legislativo più specifico in materia di gestione dei rischi psicosociali.

Tabella 6: Riferimenti ai rischi psicosociali o ad aspetti di questi nelle normative nazionali

Paese	Posizione giuridica generale
Austria	Gli emendamenti alla legge sulla protezione dei lavoratori (ASchG) introdotti nel 2012, ed entrati in vigore il 1° gennaio 2013, hanno ulteriormente rafforzato l'importanza della salute mentale e della prevenzione dello stress psicologico correlato all'attività professionale lavorativa per garantire la salute e sicurezza nei luoghi di lavoro. Queste modifiche (si veda il BGBl. I, 118/2012) chiariscono che il concetto di salute comprende sia la salute fisica, sia quella mentale. Tali emendamenti includono altresì l'obbligo di valutare l'adeguatezza delle misure a seguito del verificarsi degli incidenti, quali ad esempio un'aggressione o elevati livelli di reclami.
Belgio	La legge sui rischi psicosociali è stata sostanzialmente emendata dalle leggi del 28 febbraio 2014 e del 28 marzo 2014, nonché da un decreto reale del 10 aprile 2014. Entrati in vigore il 1° settembre 2014, questi testi sanciscono la centralità dei rischi psicosociali per la salute sul luogo di lavoro. Il Capitolo Vbis, che contemplava in precedenza soltanto gli atti di violenza, le molestie e le molestie sessuali, copre oggi anche i rischi psicosociali sul lavoro, includendovi stress, violenza, molestie e molestie sessuali. La normativa definisce i rischi psicosociali come "la possibilità che uno o più lavoratori subisca/no un danno psicologico, che può anche essere accompagnato da un danno fisico, a seguito dell'esposizione a variabili legate all'organizzazione del lavoro, al contenuto del lavoro, alle condizioni lavorative, alle condizioni di vita e ai rapporti interpersonali sul lavoro, sulle quali il datore di lavoro può incidere e che comportano oggettivamente un pericolo".
Croazia	Gli articoli 51 e 52 della legge n. 71/2014 sulla salute e sicurezza sul luogo di lavoro (Zakon o

Paese	Posizione giuridica generale
	zaštiti na radu NN 71/2014) adottata nel 2014 contengono disposizioni particolareggiate sullo stress. La legge impone al datore di lavoro l'obbligo di attuare misure di prevenzione dello stress e, in particolare, di tener presente: l'organizzazione del lavoro, compresi il carico di lavoro e il grado di autonomia dei lavoratori; le condizioni di lavoro, compresa l'esposizione agli atti di violenza; la comunicazione di futuri cambiamenti; la percezione soggettiva rispetto alle pressioni sociali e al livello di aiuto e supporto.
Danimarca	La legge danese sull'ambiente di lavoro del 2010 è stata emendata nel 2013 per specificare "che si applicherà all'ambiente di lavoro fisico e psicologico" e che copre "gli atti di violenza, le minacce o altri comportamenti offensivi sul lavoro", anche se questi si verificano al di fuori della sede di lavoro.
Estonia	La legge nazionale sulla salute e la sicurezza nei luoghi di lavoro (1999) afferma che "i fattori fisici, chimici, biologici, fisiologici e psicologici presenti nell'ambiente di lavoro non devono costituire un rischio per la vita o la salute dei dipendenti o delle altre persone ivi presenti", e definisce i fattori psicologici come segue: "lavoro monotono o lavoro non adatto alle capacità di un dipendente; scarsa organizzazione del lavoro; lavorare da soli per periodi di tempo prolungati o altri fattori simili che possano gradualmente alterare lo stato mentale del dipendente".
Finlandia	La Legge finlandese sulla salute e sicurezza sul lavoro (738/2002) sancisce la necessità di eliminare i rischi per la "salute fisica e mentale dei dipendenti" (Sezione 1), citando specificatamente il carico di lavoro, la violenza e le molestie. Sancisce l'obbligo per il datore di lavoro di adottare provvedimenti "qualora si noti che un dipendente nello svolgimento del proprio lavoro è esposto a carichi di lavoro tali da mettere a repentaglio la salubrità delle condizioni di lavoro" (Sezione 25); stabilisce inoltre che "i lavori che comportano un'evidente minaccia di violenza debbano essere organizzati in modo da prevenire, nella misura del possibile, sia tale minaccia che gli eventuali atti di violenza" (Sezione 27); che "se sul luogo di lavoro si verificano molestie o altri trattamenti inappropriati all'indirizzo di un dipendente e che questi comportino rischi o pericoli per la salute del dipendente in questione", il datore di lavoro è tenuto ad adottare i necessari provvedimenti (Sezione 28).
Francia	Il Testo unico in materia di salute e sicurezza, ripreso nel Codice del Lavoro (Articoli da L.4121-1 a L.4121-5), non contiene alcun riferimento specifico ai rischi psicosociali, sebbene le molestie (harcèlement moral) siano state annoverate tra i fattori correlati all'ambiente lavorativo rispetto ai quali i datori di lavoro devono sviluppare una politica di prevenzione coerente e globale, e i "comportamenti sessisti" (agissements sexistes) siano stati introdotti nel 2016 dalla Loi travail (legge sul lavoro). Tuttavia, oltre alla legislazione, il governo francese ha esteso due accordi collettivi distinti sullo stress e le molestie e la violenza (si veda oltre). Ha inoltre firmato un accordo sui rischi psicosociali nel settore pubblico.
Germania	La Legge sulla salute e sicurezza sul lavoro (ArbSchG), emendata nell'ottobre del 2013, contiene oggi un espresso riferimento alla necessità di organizzare il lavoro in modo che, nella misura del possibile, vengano scongiurati rischi fisici e mentali per la salute (§ 4) ed annovera anche il carico di lavoro mentale ("psychische Belastungen bei der Arbeit") tra gli aspetti da considerare nella valutazione dei rischi (§ 5).
Ungheria	Le modifiche apportate nel gennaio 2008 alla Legge n. 93/1993 recante disposizioni in materia di salute e sicurezza sul lavoro (Munkavédelmi Törvény) hanno introdotto un nuovo obbligo per i datori di lavoro di considerare (§ 54(1d)) e definire (§ 87(1h)) i rischi psicosociali.
Italia	Il D.lgs approvato nel 2008 sancisce l'obbligo per i datori di lavoro di tenere conto dei rischi da stress-lavoro correlato, secondo i contenuti dell'Accordo europeo del 2004 in materia (Articolo 28 del Testo unico sulla salute e sicurezza sul lavoro –D.lgs. 81/2008). Questo ha portato, nel successivo D.lgs. 106/2009, ad annoverare la valutazione del rischio da stress lavoro-correlato tra gli elementi da includere nel documento di valutazione dei rischi che i datori di lavoro hanno l'obbligo di redigere. Tale obbligo è entrato in vigore il 1° gennaio 2011.
Lettonia	In Lettonia, la legislazione sulla tutela del lavoro del 2001 stabilisce che il datore di lavoro, per la valutazione dei rischi, debba tener conto "dell'effetto dei fattori fisici, chimici, psicologici, biologici, fisiologici e di altri fattori presenti nell'ambiente di lavoro".
Lituania	La legge lituana n. IX-1672 del luglio 2003 in materia di salute e sicurezza sul lavoro, e

Paese	Posizione giuridica generale
	successive modifiche, descrive la salute sul luogo di lavoro, <i>inter alia</i> , come “l’adattamento dell’ambiente di lavoro alle capacità fisiologiche e psicologiche dei lavoratori”. Specifiche linee guida per la valutazione dei fattori di rischio psicosociale sono definite da norme distinte, Circolare n. V-699/A1-241, adottata nell’agosto 2005.
Lussemburgo	La normativa in Lussemburgo non contiene alcun riferimento specifico ai rischi psicosociali. Tuttavia, la legislazione approvata nel 2000 (Loi du 26 mai 2000 concernant la protection contre le harcèlement sexuel à l’occasion des relations de travail) non ammette molestie sessuali sul luogo di lavoro ed il divieto è stato esteso nel 2006 anche alle molestie generiche; la legislazione approvata nel 2006 (Articolo 4) indica espressamente che la legge riguarda i funzionari pubblici (fonctionnaires).
Malta	La legge sull’Autorità per la salute e la sicurezza sul lavoro di Malta (2000) definisce le “misure che il datore di lavoro è tenuto ad adottare per prevenire le malattie professionali sia fisiche che mentali, nonché le cause di lesioni e decesso”.
Paesi Bassi	Il principale testo normativo di riferimento in materia di salute e sicurezza sul lavoro nei Paesi Bassi (Atto Unico sulle condizioni di lavoro, 1999, e successive modifiche – Arbeidsomstandighedenwet or Arbowet) include un riferimento specifico alle “pressioni psicosociali lavoro-correlate” (psychosociale arbeidsbelasting), che impone al datore di lavoro di attuare una politica volta a prevenire tali pressioni o, nel caso ciò non sia possibile, quanto meno a contenerle (Articolo 3.2). Questa disposizione è stata introdotta nel 2007.
Polonia	Il Codice del Lavoro non contiene alcun accenno ai rischi psicosociali. Tuttavia, in virtù di un emendamento del 2003, prevede l’obbligo per il datore di lavoro di intervenire contro gli atti di mobbing e prevaricazione sul luogo di lavoro (Articolo 94.3).
Portogallo	La principale legge di riferimento portoghese sulla salute e sicurezza (Lei n.º 102/2009, 10 settembre 2009) menziona specificatamente i rischi psicosociali, aggiungendo la frase “Ridurre i rischi psicosociali” all’elenco degli interventi che il datore di lavoro deve predisporre per adattare il lavoro al singolo dipendente, a integrazione degli obblighi generali (Articolo 15 (2)). Questo aspetto è stato ulteriormente enfatizzato in una successiva legge approvata nel gennaio del 2014 (Lei n.º 3/2014), che impone al datore di lavoro di accertare che l’esposizione agli “agenti chimici, fisici e biologici e ai fattori di rischio psicosociale non costituiscano un rischio per la salute e la sicurezza dei dipendenti” (Articolo 14 (2)).
Slovenia	La legge slovena in materia di salute e sicurezza sul lavoro (Zakon o varnosti in zdravju pri delu 43/2011) recita: “Il datore di lavoro è tenuto ad adottare misure volte a prevenire, eliminare e gestire episodi di violenza, bullismo, molestie e altre tipologie di rischi psicosociali sul luogo di lavoro che possano costituire una minaccia alla salute dei lavoratori.”
Svezia	La principale normativa svedese di riferimento in materia di salute e sicurezza, la Legge 1977 sull’ambiente di lavoro, e successive modifiche (Arbetsmiljölagen), non contiene la definizione “rischi psicosociali”. Tuttavia, fa riferimento allo stress mentale, affermando che: “Aspetti quali l’uso delle tecnologie, l’organizzazione del lavoro e il contenuto dell’attività lavorativa devono essere pensati in modo che il dipendente non sia soggetto a eccessive sollecitazioni fisiche o stress mentale che potrebbero causare patologie o infortuni” (Capitolo 2, Sezione 1).

Il quadro normativo di cui alla Tabella 6 si applica ai dipendenti assunti con contratti di lavoro standard e nella maggior parte dei paesi riguarda anche i dipendenti dell’amministrazione centrale. Tale disposizione è talvolta indicata in modo esplicito. In Svezia, ad esempio, la Legge sull’ambiente di lavoro indica chiaramente che la legge “disciplina qualsiasi attività in cui i dipendenti svolgono mansioni per conto di un datore di lavoro” (Capitolo 1, Sezione 2). Nei Paesi Bassi, il principale testo normativo di riferimento in materia di salute e sicurezza sul lavoro (Legge sulle condizioni di lavoro) si applica sia al settore pubblico, sia al privato, in quanto definisce il datore di lavoro in oggetto come “la parte per conto della quale un’altra persona è tenuta a svolgere un lavoro in virtù di un contratto di lavoro o una nomina di diritto pubblico” (Articolo 1).

In alcuni paesi, tuttavia, la situazione può essere diversa. In Austria, ad esempio, la Legge federale relativa alla salute e sicurezza sul lavoro (ASchG) non si applica ai dipendenti dell’amministrazione centrale, i quali

sono invece coperti da altri regolamenti specifici (§ 1 ASchG). Di norma, tuttavia, in Austria l'amministrazione centrale si comporta come se fosse disciplinata dalla normativa.

Anche in Portogallo il principale testo di riferimento normativo in materia di salute e sicurezza (Lei n.º 102/2009) non prevede l'applicabilità diretta al settore pubblico, ma solo alle imprese private, alle cooperative e al terzo settore (Articolo 3). Tuttavia, la normativa che disciplina il settore pubblico (Lei n.º 35/2014) del giugno 2014 sancisce che la legislazione generale sul lavoro, inclusa quella in materia di salute e sicurezza, si applica anche al settore pubblico, fatte salve le disposizioni specifiche per il pubblico impiego e i necessari adeguamenti (Articolo 4). Il testo prosegue indicando l'obbligo per i datori di lavoro pubblici di rispettare le norme applicabili in materia di salute e sicurezza (Articolo 82).

Esistono poi casi in cui anche all'amministrazione centrale è soggetta dalla legislazione ordinaria, pur con talune deroghe. In Francia, ad esempio, il Codice del Lavoro disciplina il trattamento dei dipendenti assunti con il contratto del pubblico impiego o con un contratto di diritto privato, fermo restando le specifiche disposizioni in materia che regolano il loro rapporto di lavoro (Articolo L1111-1). Le deroghe riscontrate con maggior frequenza riguardano il settore delle forze armate, i corpi di polizia e i servizi di protezione civile e pronto intervento. Stesso caso in Germania, dove la normativa standard per la tutela dei lavoratori si applica esplicitamente a coloro che hanno uno statuto di dipendente della funzione pubblica centrale – Beamtinnen and Beamten (§ 1 e 2 dell'ArbSchG) – sebbene siano concesse deroghe, in particolare rispetto alle forze armate, i corpi di polizia e altri servizi di pronto intervento (§ 20). Analoghe eccezioni sono possibili anche in Italia, dove il Testo unico sulla salute e sicurezza sul lavoro (D.Lgs 81/2008) si applica a tutti i settori di attività, privati e pubblici (Articolo 3), in Romania (Legea securitatii si sanatatii in munca 319/2006 - Articolo 3) e in Spagna (Ley 31/1995 - Articolo 2).

Oltre alla legislazione in materia di salute e sicurezza propriamente detta, tutti gli Stati membri dell'UE hanno recepito nelle rispettive normative nazionali anche le Direttive in materia di parità di trattamento tra uomini e donne e le norme antidiscriminatorie; di conseguenza, qualora i casi di discriminazione o le molestie siano legati a uno degli aspetti coperti da queste Direttive, le vittime possono contare su uno strumento di ricorso giurisdizionale a livello nazionale⁴⁰.

Alcuni paesi hanno anche adottato una legislazione a carattere più generale che proibisce il mobbing e le molestie sul lavoro, indipendentemente dal fatto che gli individui interessati siano protetti o no da una legge sulla parità di trattamento o da norme antidiscriminatorie. In Spagna, ad esempio, le molestie sul luogo di lavoro (acoso laboral) sono un reato penale (Articolo 173.1.II) dal 2012 e alcune sentenze hanno previsto pene detentive.

Il codice penale può anche essere invocato contro coloro che commettono atti di violenza e, in taluni casi, le vittime possono richiedere agli aggressori il risarcimento dei danni (in Germania, la normativa introdotta nel 2016 estende i diritti dei funzionari pubblici in tale ambito e, in alcuni casi, prevede che qualora al

⁴⁰ Per un'accurata disamina della correlazione tra le normative in materia di parità di trattamento/norme antidiscriminatorie e la legislazione sulla salute e sicurezza si veda "Study on the implementation of the autonomous framework agreement on harassment and violence at work: Final report", a cura di Emanuela Carta, Helen Frenzel, Inès Maillart, Tina Weber, Nora Wukovits, Commissione europea, luglio 2015

funzionario venga riconosciuto il diritto al risarcimento dei danni a seguito di un'aggressione ma l'aggressore non abbia i mezzi necessari, sia lo Stato a versare la somma mancante⁴¹).

Servizi di supporto per la gestione dei rischi psicosociali

In ogni paese sono presenti molteplici figure e strutture che possono aiutare dipendenti e organizzazioni a gestire i rischi psicosociali, tra cui: rappresentanti dei lavoratori, sindacati, preposti ed esperti in materia, ispettori del lavoro e altri soggetti. La presente sezione illustra le varie tipologie di sostegno che possono essere disponibili.

Rappresentanti dei lavoratori

A livello europeo

La Direttiva quadro (89/391/CEE) recita: “I datori di lavoro consultano i lavoratori e/o i loro rappresentanti e permettono la partecipazione dei lavoratori e/o dei loro rappresentanti in tutte le questioni che riguardano la sicurezza e la protezione della salute durante il lavoro” (Articolo 11).

Tuttavia, la Direttiva non specifica le modalità di attuazione di tale disposizione, lasciando che l'organizzazione pratica venga definita “conformemente alle legislazioni e/o prassi nazionali”.

A livello nazionale

Di conseguenza, nel panorama europeo, le forme nazionali di rappresentanza dei lavoratori in materia di salute e sicurezza differiscono tra loro in funzione delle diverse impostazioni adottate dai singoli Stati: molti paesi, infatti, vantavano già una lunga tradizione giuridica e strutture di rappresentanza dei lavoratori in questo ambito prima della Direttiva del 1989.

Il modello più diffuso, adottato in dodici paesi (Cipro, Estonia, Finlandia, Ungheria, Irlanda, Polonia, Portogallo, Romania, Slovacchia, Spagna, Svezia e Regno Unito), prevede la nomina di alcuni rappresentanti dei lavoratori per la sicurezza, con specifici diritti in materia, più un comitato congiunto di prevenzione e protezione formato da dipendenti e datore di lavoro. Di norma, questo comitato è composto, da un lato, dai rappresentanti dei lavoratori per la sicurezza e, dall'altro, dal datore di lavoro (o un suo rappresentante) più i professionisti in materia di salute e sicurezza dell'azienda (medico competente, esperti ecc.) e, in alcuni casi, da altri dirigenti. In taluni casi i rappresentanti dei lavoratori vengono eletti, in altri sono nominati dal sindacato.

Un secondo impianto prevede che la rappresentanza dei lavoratori per la sicurezza sia assicurata dai membri del personale che partecipano al comitato congiunto di prevenzione e protezione composto da dipendenti e datore di lavoro, senza che vi siano rappresentanti per la sicurezza distinti con specifici diritti. Cinque paesi hanno adottato questo modello (Belgio, Bulgaria, Danimarca, Francia e Lituania). In Belgio e in Francia, quando l'azienda non raggiunge un organico tale da dover istituire un tale comitato congiunto, un altro organismo svolge funzioni di tutela e prevenzione: nel caso del Belgio è il sindacato, mentre in Francia questo compito è affidato ai delegati del personale.

Una terza struttura prevede solo rappresentanti dei lavoratori per la sicurezza, senza alcun comitato congiunto datore di lavoro/personale. Cinque paesi hanno adottato questo modello (Repubblica ceca,

⁴¹ Gesetz zur besseren Vereinbarkeit von Familie, Pflege und Beruf für Beamtinnen und Beamte des Bundes und Soldatinnen und Soldaten sowie zur Änderung weiterer dienstrechtlicher Vorschriften (19 ottobre 2016)

Grecia, Italia, Lettonia e Malta), sebbene Grecia e Lettonia prevedano anche, per le sedi con un maggior organico, un comitato di soli dipendenti. Benché questi paesi non abbiano un comitato congiunto vero e proprio, in due Stati la normativa prevede riunioni periodiche tra il datore di lavoro e i rappresentanti dei lavoratori per la sicurezza: in Grecia a scadenza trimestrale, mentre in Italia almeno una volta l'anno.

L'ultimo modello prevede che le questioni inerenti la prevenzione e la protezione dai rischi siano di principale competenza delle normali strutture di rappresentanza, ossia il comitato aziendale o un suo sottocomitato. Cinque paesi (Austria, Germania, Lussemburgo, Paesi Bassi e Slovenia) hanno optato per questa modalità, benché nell'amministrazione centrale di Austria e Germania la struttura di rappresentanza sia leggermente diversa dai comitati aziendali del settore privato (In Germania la rappresentanza avviene tramite delegati del personale/RSA – Personalrat; in Austria tramite il comitato del servizio – Dienststellenausschuss). La situazione è anche sostanzialmente diversa nel caso dell'amministrazione centrale lussemburghese. In Austria e Germania, inoltre, esiste anche un comitato congiunto (composto dal datore di lavoro e dai rappresentanti del personale) e singoli lavoratori preposti a particolari mansioni in materia di salute e sicurezza i quali, pur non essendo esperti, godono della fiducia dei propri colleghi.

Esperti in materia di salute e sicurezza

A livello europeo

La Direttiva quadro recita "Il datore di lavoro designa uno o più lavoratori per occuparsi delle attività di protezione e delle attività di prevenzione dei rischi professionali nell'impresa e/o nello stabilimento" e, qualora non vi sia personale sufficientemente competente per organizzare dette attività, il datore di lavoro può "far ricorso a competenze (persone o servizi) esterne all'impresa e/o allo stabilimento".

A livello nazionale

Le modalità di nomina degli esperti in materia di salute e sicurezza differiscono in misura sostanziale a seconda degli Stati. La situazione della Francia, ad esempio, dove le visite mediche di informazione e prevenzione per i dipendenti sono obbligatorie e devono rispettare scadenze specifiche (prima visita all'assunzione e successivamente al massimo ogni cinque anni – e sino al 2017 ogni due anni) e dove le organizzazioni di una certa dimensione sono tenute per legge a predisporre un servizio interno di medicina del lavoro, differisce profondamente da quella del Regno Unito, che si colloca all'altra estremità dello spettro, in cui non è previsto alcun obbligo di questo tipo.

In molti paesi sono previsti requisiti specifici per la nomina degli esperti in materia di salute e sicurezza. In Belgio, ad esempio, tutti i datori di lavoro sono tenuti a istituire un servizio interno di prevenzione e protezione dai rischi, composto da uno o più esperti in salute e sicurezza, o collaborare a tal fine con altri datori di lavoro. L'organico del servizio interno dipende dalle dimensioni dell'azienda e dalla natura dei rischi intrinseci al settore di attività e, in imprese con meno di venti dipendenti, l'esperto in salute e sicurezza può essere lo stesso datore di lavoro, previa idonea formazione. Situazione analoga in Polonia, dove le imprese con oltre 100 dipendenti devono predisporre un servizio di prevenzione e protezione che svolga funzione sia consultiva che di monitoraggio. I datori di lavoro di unità con un organico inferiore a 100 dipendenti possono avvalersi di un esperto esterno, mentre nelle imprese più piccole (sino a 10 dipendenti o 20 nel caso in cui i rischi alla salute e sicurezza siano contenuti) possono svolgere tali compiti personalmente, a condizione di aver frequentato una specifica formazione. In altri paesi, quali Danimarca o Irlanda, ma anche Regno Unito, vige un'impostazione meno prescrittiva.

Questo porta a sostanziali differenze nei servizi di salute e sicurezza utilizzati dai datori di lavoro nei diversi paesi, sia all'interno delle amministrazioni pubbliche, sia negli altri settori di attività, come mostra la Tabella 7 tratta dall'indagine ESENER-2. In nove paesi, il ricorso al medico competente è una scelta quasi universale per la pubblica amministrazione. La percentuale di sedi che ricorrono a questa figura specializzata è pari o superiore al 90% in Finlandia, Slovenia, Svezia, Francia, Polonia, Italia, Belgio, Paesi Bassi e Ungheria. Tuttavia, in sette paesi (Irlanda, Grecia, Malta, Slovacchia, Lituania, Cipro e Danimarca), tale percentuale scende sotto il 50%, mentre la media nell'UE-28 delle strutture pubbliche che si avvalgono del medico competente si colloca all'85%.

Per quanto riguarda il ricorso a consulenti in salute e sicurezza nell'amministrazione pubblica le differenze sono meno marcate: si passa dal 96% in Slovenia al 28% in Malta, ma con 15 Stati in una fascia di ± 15 punti percentuali rispetto alla media dell'UE-28, pari al 66%.

Tabella 7: Servizi di salute e sicurezza nella pubblica amministrazione

Paese	Medico competente	Consulente in SSL
Austria	56	63
Belgio	96	76
Bulgaria	79	43
Croazia	74	82
Cipro	18	73
Repubblica ceca	83	90
Danimarca	16	64
Estonia	81	50
Finlandia	100	63
Francia	98	39
Germania	89	92
Grecia	37	47
Ungheria	92	72
Irlanda	40	68
Italia	96	69
Lettonia	89	53
Lituania	30	46
Lussemburgo	90	53
Malta	35	28
Paesi Bassi	94	78
Polonia	98	81
Portogallo	81	54
Romania	84	47
Slovacchia	34	60
Slovenia	100	86
Spagna	77	65
Svezia	100	96
Regno Unito	72	86
Media UE-28	85	66

Fonte: Indagine ESENER-2, EU-OSHA, 2016 (in base a quanto indicato nel cruscotto interattivo)

Ispettori del lavoro

A livello europeo

A livello europeo non esiste alcuna normativa analoga alla Direttiva quadro che disciplini la figura degli ispettori del lavoro, sebbene la maggior parte degli Stati membri dell'Unione europea abbia ratificato due Convenzioni dell'Organizzazione internazionale del Lavoro sull'ispezione del lavoro nell'industria e nel commercio (Convenzione n. 81) e in agricoltura (Convenzione n. 129) che fanno riferimento al ruolo di questi ispettori nel garantire l'applicazione delle leggi concernenti la salute e la sicurezza dei lavoratori⁴².

A livello nazionale

Nonostante la ratifica delle Convenzioni, tuttavia, tra i 28 Stati membri sussistono ancora importanti differenze a livello nazionale per quanto riguarda la funzione e l'organico degli Ispettorati del Lavoro. Come indicato in un recente articolo dal Professor David Walters dell'Università di Cardiff, "la struttura e le funzioni degli ispettorati nazionali, nonché la loro posizione nel sistema giuridico, variano considerevolmente in funzione dei diversi paesi dell'Unione europea"⁴³. Il prof. Walters prosegue sottolineando che, mentre alcuni paesi come Francia, Spagna e Portogallo, ma anche Paesi Bassi e gli Stati baltici, si sono dotati di ispettorati generali che intervengono sulle condizioni di lavoro e il contrasto al lavoro sommerso, il Regno Unito e i paesi nordici hanno optato per ispettorati più specializzati che concentrano le loro attività in materia di salute e sicurezza. Il professor Walters fa notare altresì "una tendenza generale verso una riduzione delle risorse stanziare a fini ispettivi".

Le differenze tra paesi si riflettono anche nella frequenza delle ispezioni nei luoghi di lavoro, come mostra l'indagine ESENER II realizzata dall'EU-OSHA nel 2014. Analizzando l'economia nel suo complesso, il 90% delle sedi in Romania riferiva un'ispezione nei tre anni precedenti la rilevazione, percentuale che scendeva ad appena il 24% in Lussemburgo, paese all'altra estremità della graduatoria. La media dell'UE -28 si attestava sul 51% (si veda la Tabella 8).

Se si considera la sola amministrazione pubblica, l'indagine ESENER mostra che mediamente le ispezioni erano meno frequenti, con il 37% delle sedi dei 28 paesi dell'UE ispezionate nei tre anni precedenti la rilevazione. Tuttavia, anche in questo caso emergono sostanziali divari tra i paesi, con la Romania nuovamente in testa (86%) e il Lussemburgo ancora fanalino di coda con appena l'8%. I dati nazionali confermano che i controlli degli ispettori sono meno probabili nella pubblica amministrazione rispetto agli altri settori di attività, e talvolta molto meno probabili, come in Austria, Croazia, Malta e Grecia. Tuttavia, in quattro paesi, ossia Paesi Bassi, Lettonia, Estonia e Slovenia, si riscontra la situazione opposta.

Nel complesso è evidente che, sebbene in tutti gli Stati membri gli ispettori del lavoro abbiano un proprio ruolo da svolgere nella gestione dei rischi per la salute e la sicurezza in generale, e dei rischi psicosociali in particolare, nella pratica il loro grado di coinvolgimento varia in misura sostanziale.

Tabella 8: Controlli dell'ispettorato del lavoro

Paese	Percentuale di imprese oggetto di un controllo da parte dell'ispettorato del lavoro negli ultimi tre anni	
	Tutti i settori (%)	Amministrazione pubblica (%)
Austria	71	18

⁴² Tutti gli Stati membri dell'UE hanno ratificato la Convenzione n. 81 (industria e commercio); Bulgaria, Lituania e il Regno Unito non hanno ratificato la Convenzione n. 129 (agricoltura).

⁴³ Labour inspection and health and safety in the EU by David Walters, HesaMag #14 autumn-winter 2016

Belgio	71	67
Bulgaria	78	53
Croazia	62	20
Cipro	65	63
Repubblica ceca	55	44
Danimarca	81	76
Estonia	58	67
Finlandia	59	51
Francia	38	16
Germania	64	56
Grecia	53	19
Ungheria	50	33
Irlanda	40	25
Italia	33	16
Lettonia	62	81
Lituania	43	27
Lussemburgo	24	8
Malta	53	17
Paesi Bassi	28	48
Polonia	49	45
Portogallo	48	42
Romania	90	86
Slovacchia	47	40
Slovenia	52	53
Spagna	48	35
Svezia	39	38
Regno Unito	49	45
UE-28	51	37
Fonte: Indagine ESENER-2, EU-OSHA, 2016 (in base a quanto indicato nel cruscotto interattivo)		

Persone di fiducia

A livello europeo

La figura di questi dipendenti, il cui ruolo consiste nel fornire aiuto e assistenza a colleghi e colleghe vittime di violenza, mobbing, vessazioni o molestie sessuali, non è contemplata dalla normativa europea.

A livello nazionale

Queste figure sono tuttavia presenti in alcuni paesi quali Paesi Bassi e Belgio.

Accordi collettivi negoziati

A livello europeo

A livello europeo, sindacati e datori di lavoro (le parti sociali) hanno firmato due Accordi quadro sui rischi psicosociali. Il primo, “Accordo quadro sullo stress lavoro-correlato”, è stato siglato l’8 ottobre 2004. Il secondo, “Accordo quadro sulla violenza e le molestie nei luoghi di lavoro”, è stato sottoscritto il 26 aprile 2007.

L’accordo europeo sullo stress lavoro-correlato si propone come obiettivo “di individuare e di prevenire o gestire i problemi di stress da lavoro” e precisa che “il suo scopo non è quello di colpevolizzare l’individuo”. Il testo sottolinea come vi siano molteplici modalità per individuare lo stress da lavoro e, una volta isolato il

problema, le azioni per prevenire, eliminare o ridurre tale rischio possono essere collettive e/o individuali. Il documento elenca una serie di possibili misure da attuare:

- chiarire gli obiettivi aziendali e il ruolo di ciascun lavoratore;
- assicurare un adeguato sostegno da parte della direzione ai singoli individui e ai team di lavoro;
- portare a coerenza responsabilità e controllo sul lavoro;
- migliorare l'organizzazione e i processi di lavoro;
- migliorare le condizioni e l'ambiente di lavoro.

Il documento invita inoltre a predisporre azioni di formazione dei dirigenti e dei lavoratori sul tema dello stress e su come farvi fronte, nonché a prevedere misure di informazione e consultazione dei lavoratori e/o dei loro rappresentanti in materia.

L'Accordo quadro europeo sulla violenza e le molestie nei luoghi di lavoro ha come obiettivo di aumentare la consapevolezza e la comprensione del problema e "fornire ai datori di lavoro, ai lavoratori e alle lavoratrici e ai loro rappresentanti a ogni livello un quadro di azioni concrete per individuare, prevenire e gestire i problemi derivanti da molestie e violenza nei luoghi di lavoro".

L'accordo propone che le imprese adottino una precisa dichiarazione per indicare che "molestie e violenza non saranno tollerate" e che definiscano i protocolli da seguire qualora si dovessero verificare episodi di questo tipo. Dette procedure devono prevedere un sostegno alle vittime e idonee misure nei confronti degli autori di tali atti. L'accordo invita altresì ad attivare un'adeguata formazione sia per la direzione, sia per il personale. Sebbene gran parte dell'accordo faccia riferimento alle molestie e alla violenza perpetrata da superiori o colleghi, afferma anche che, "ove opportuno", le disposizioni in esso contenute "possono essere applicate anche nei casi di violenza esterna".

Entrambi gli accordi, negoziati nell'ambito del quadro giuridico istituito dal Trattato dell'Unione europea (Articolo 154 del TFUE), devono essere attuati dalle parti firmatarie (sindacati e datori di lavoro) e loro rispettive affiliate nazionali, piuttosto che tramite una direttiva UE, e hanno chiaramente influito sul processo di contrattazione nazionale (si veda oltre).

A livello nazionale

In Francia, ad esempio, sindacati e datori di lavoro hanno siglato a livello nazionale accordi intersettoriali sia sullo stress, sia sulla violenza e le molestie sul luogo di lavoro, entrambi più specifici dei testi europei. Su richiesta dei firmatari, questi accordi sono stati successivamente ampliati dal governo e hanno assunto carattere vincolante per tutti i datori di lavoro e i lavoratori. Anche l'Italia ha disposto l'attuazione dell'accordo sullo stress, ma non dell'accordo sulla violenza e le molestie, siglando un accordo nazionale intersettoriale che riprende in larga misura la formulazione del testo europeo. Le disposizioni in esso contenute sono state quindi integrate nella normativa italiana ed è per tale motivo che la legge fa riferimento esclusivamente allo stress.

A livello nazionale, alcuni accordi o raccomandazioni destinate ai soggetti deputati alla contrattazione a un livello inferiore sono stati firmati anche in Grecia, Romania, Spagna e Slovenia (sullo stress) e Lussemburgo e Spagna (sulla violenza e le molestie). In altri paesi sono in vigore contratti di categoria sia sullo stress, sia sulla violenza e le molestie, anche se non è sempre facile determinare se questi siano una diretta emanazione degli accordi quadro europei.

Vari accordi collettivi riguardanti in modo specifico l'amministrazione centrale sono stati firmati in diversi paesi, tra cui Danimarca (sullo stress nel 2005 e sulla violenza nel quadro di un accordo più ampio sul benessere, il "Trivselsaftale", nel 2008), Francia (sui rischi psicosociali nel 2013), Irlanda (dove una nuova politica denominata "Dignità sul Lavoro – Politica contro il mobbing, le molestie e le molestie sessuali" è stata adottata nel 2015 abrogando un precedente documento del 1999), Paesi Bassi (dove sono stati siglati diversi accordi sulla salute e la sicurezza), Spagna (sulla violenza nel 2015) e in Svezia (sul cambiamento nel 2010 e con miglioramenti in materia di violenza e molestie nel 2016).

Esistono inoltre accordi locali, relativi ad alcuni settori dell'amministrazione centrale, incentrati su specifici rischi psicosociali.

Interventi per la gestione dei rischi psicosociali

Questa sezione analizza gli interventi messi in campo nelle amministrazioni centrali per la gestione di alcuni dei principali fattori di rischio psicosociale. Poiché non esistono dati su scala europea su questo livello di governo, lo studio si fonda sui risultati dell'indagine ESENER condotta dall'EU-OSHA nel 2014 che fornisce informazioni sull'amministrazione pubblica in generale.

Valutazione dei rischi

Come per qualsiasi altro fattore di rischio, il primo passo nella gestione dei rischi psicosociali consiste nel valutare la situazione in atto, nonché la diffusione e la gravità del problema. Questa procedura rientra tra gli obblighi del datore di lavoro previsti dalla Direttiva quadro e dalle normative che ne danno attuazione a livello nazionale, nonché dalle altre legislazioni nazionali che disciplinano i rischi psicosociali.

Dalla rilevazione ESENER emerge che nell'Unione europea circa tre quarti (73%) delle sedi della pubblica amministrazione effettuano regolarmente valutazioni di rischio sul luogo di lavoro⁴⁴. Si tratta di una percentuale leggermente inferiore all'economia nel suo complesso, dove il dato raggiunge il 76%.

Le prime tre posizioni sono occupate da Lettonia, Regno Unito e Svezia (tutti con una percentuale superiore al 95%), mentre la Grecia si colloca al fondo della classifica con appena il 14%. Tuttavia, una seconda domanda relativa alle valutazioni dei rischi chiedeva se tali valutazioni fossero realizzate da personale interno, da fornitori esterni o da una combinazione dei due. In base ai dati raccolti dall'indagine ESENER emerge che nell'UE, in media, la percentuale delle valutazioni condotte da personale interno (47%) è leggermente superiore a quelle realizzate da un organismo esterno (40%), con il restante 13% che si riferisce a valutazioni condotte in egual misura in entrambi i modi. Tuttavia, in questo ambito emergono sostanziali differenze tra gli Stati membri: in paesi come Danimarca (83%), Svezia (83%), Regno Unito (75%) e Francia (74%) la valutazione interna prevale in maniera preponderante, mentre in Slovenia (87%), Croazia (78%) e Spagna (78%) ci si orienta massicciamente verso fornitori di servizi esterni (si veda la Tabella 9).

Tabella 9: Valutazione dei rischi nell'amministrazione pubblica (%)

Paese	Percentuale di sedi che effettuano regolarmente una valutazione dei rischi	Le valutazioni dei rischi sono condotte da personale interno o appaltate a fornitori di servizi esterni?		
		Personale interno	Servizi esterni	Entrambi in egual misura
Austria	54	54	27	19
Belgio	71	42	34	23
Bulgaria	88	16	71	12
Croazia	58	12	78	10
Cipro	43	51	27	23
Repubblica ceca	73	29	53	18
Danimarca	91	83	9	8
Estonia	80	65	27	8
Finlandia	85	64	25	11
Francia	45	74	17	9

⁴⁴ Per quanto riguarda il significato attribuito all'avverbio "regolarmente", tuttavia, possono esserci delle differenze nazionali. In risposta alla domanda "In che anno è stata effettuata l'ultima valutazione dei rischi sul luogo di lavoro?", il 62% delle sedi in Slovenia ha indicato 2013 o 2014 (ossia entro un anno circa dal sondaggio) rispetto all'82% rilevato in Italia.

Paese	Percentuale di sedi che effettuano regolarmente una valutazione dei rischi	Le valutazioni dei rischi sono condotte da personale interno o appaltate a fornitori di servizi esterni?		
		Personale interno	Servizi esterni	Entrambi in egual misura
Germania	77	57	31	13
Grecia	14	45	47	8
Ungheria	64	19	74	7
Irlanda	84	63	19	18
Italia	91	18	62	20
Lettonia	97	56	38	6
Lituania	36	33	62	6
Lussemburgo	30	67	16	17
Malta	56	44	35	21
Paesi Bassi	79	57	27	16
Polonia	91	33	61	6
Portogallo	63	20	69	11
Romania	77	39	56	5
Slovacchia	42	34	55	11
Slovenia	93	7	87	6
Spagna	93	12	78	10
Svezia	96	83	4	13
Regno Unito	97	75	9	16
UE-28	73	47	40	13

Fonte: Indagine ESENER-2, EU-OSHA, 2016 (in base a quanto indicato nel cruscotto interattivo)

Tuttavia, questi dati si riferiscono alle valutazioni dei rischi in generale e non è dato sapere se comprendessero anche i rischi psicosociali. Per definire il grado di inclusione dei rischi psicosociali, l'indagine ESENER chiedeva se due item, potenzialmente correlati ai rischi psicosociali, ossia "Relazioni gerarchiche tra lavoratori e superiori" e "Aspetti organizzativi quali pianificazione del lavoro, pause o turni", fossero stati considerati insieme agli altri rischi di tipo più tradizionale, quali l'esposizione a rumore, vibrazioni, caldo o freddo. Dai dati si evince che la maggior parte delle valutazioni condotte nell'amministrazione pubblica nell'Unione europea comprendevano tali item, con il 61% delle sedi che valutava gli aspetti organizzativi e il 55% che includeva nelle rispettive valutazioni le relazioni tra lavoratori e superiori (in questo caso, i dati relativi all'amministrazione pubblica non si discostano di molto da quelli dell'insieme dei settori economici, dove circa due terzi delle imprese valutava gli aspetti organizzativi (65%) e poco più della metà (54%) includeva i rapporti tra dipendenti e superiori).

Sebbene i dati non fossero disponibili per tutti gli Stati, sono tuttavia emerse forti differenze tra i vari paesi (si veda la Tabella 10). Accorpare le risposte ai due item, le percentuali più alte di inclusione dei fattori di rischio psicosociale nelle valutazioni si riscontrano in Finlandia, Paesi Bassi, Bulgaria e Regno Unito, mentre Grecia, Repubblica ceca e Slovacchia hanno minori probabilità che ciò avvenga.

Tabella 10: Percentuale di valutazioni dei rischi condotte regolarmente nella pubblica amministrazione, tenendo conto dei due item riportati (%)

	Aspetti organizzativi (pianificazione del lavoro, pause o turni)	Relazioni tra lavoratori e superiori gerarchici
Bulgaria	87	61

	Aspetti organizzativi (pianificazione del lavoro, pause o turni)	Relazioni tra lavoratori e superiori gerarchici
Repubblica ceca	50	28
Danimarca	63	75
Estonia	62	30
Finlandia	85	96
Francia	53	53
Germania	58	46
Grecia	47	29
Ungheria	65	56
Italia	53	50
Lettonia	72	60
Paesi Bassi	80	83
Polonia	57	58
Portogallo	64	63
Romania	62	58
Slovacchia	54	28
Slovenia	69	58
Spagna	64	60
Regno Unito	73	69
UE-28	61	55
Fonte: Indagine ESENER-2, EU-OSHA, 2016 (in base a quanto indicato nel cruscotto interattivo)		

Dalla valutazione all'azione

I risultati dell'indagine ESENER indicano che le organizzazioni incontrano maggiori difficoltà nella gestione dei rischi psicosociali rispetto ai rischi fisici. Il questionario chiedeva se vi fossero informazioni sufficienti o strumenti adeguati per affrontare efficacemente i rischi, sia di natura psicosociale che fisica, e le differenze sono state estremamente indicative. Soltanto una piccolissima percentuale di sedi ha riferito una carenza di informazioni o strumenti insufficienti per far fronte ai rischi fisici – ad esempio, appena il 7% delle sedi lamentava tali carenze per gestire i rischi da agenti chimici o biologici e il 9% per il rumore, mentre percentuali nettamente maggiori hanno segnalato una scarsa informazione o carenza di strumenti per la gestione dei fattori di rischio psicosociali: 29% per problemi dovuti ad una scarsa comunicazione o collaborazione all'interno dell'organizzazione; 27% per far fronte all'incertezza del posto di lavoro; 25% per quanto riguarda la scarsa influenza dei lavoratori sul ritmo o sui processi di lavoro; 23% rispetto alla discriminazione e 21% per gestire lo stress dovuto a ritmi serrati (tutte le percentuali indicate si riferiscono a sedi in cui il rischio in oggetto era effettivamente presente). I due fattori rispetto ai quali si è registrata una percentuale leggermente minore di sedi che indicavano di non disporre di informazioni o adeguate misure per farvi fronte sono stati "orario di lavoro lungo o irregolare" (19%) e "Interazione con clienti difficili" (18%).

La difficoltà ad affrontare i rischi di natura psicosociale sembra essere una criticità piuttosto marcata nelle amministrazioni pubbliche. L'indagine ESENER ha individuato quattro fattori specifici che sembrano ostacolare i progressi nella gestione di questi rischi, chiedendo se fossero presenti nelle sedi oggetto della rilevazione: mancanza di consapevolezza tra i dirigenti; mancanza di competenze o assistenza specialistica; mancanza di consapevolezza tra il personale; riluttanza a parlare apertamente di questi problemi. In tutti gli ambiti, la percentuale di sedi che riferivano la presenza di questi fattori ostacolanti era maggiore nell'amministrazione pubblica rispetto ai settori economici nel loro complesso, con il divario più ampio osservato rispetto all'item "Mancanza di competenze o assistenza specialistica". A tale proposito si rimanda alla Tabella 11 (nella totalità dei casi, le domande su questi potenziali ostacoli venivano poste soltanto se era

presente almeno un fattore di rischio psicosociale. Questo significa che le risposte riflettono la posizione delle sedi in cui i dipendenti sono effettivamente esposti a tali rischi).

Tabella 11: Percentuale di sedi con specifiche difficoltà nella gestione dei rischi psicosociali (le risposte riguardano sedi in cui si rileva la presenza di almeno un fattore di rischio psicosociale) (%)

	Tutti i settori di attività	Amministrazione pubblica
Mancanza di consapevolezza tra i dirigenti	17	23
Mancanza di competenze o assistenza specialistica	22	34
Mancanza di consapevolezza tra il personale	26	29
Riluttanza a parlare apertamente di questi problemi	30	37

Fonte: Indagine ESENER-2, EU-OSHA, 2016

Un elemento che denota progressi in questo ambito è l'esistenza, all'interno dell'organizzazione interessata, di un piano d'azione per la gestione dei fattori di rischio. L'indagine ESENER non formulava la domanda in questi termini, ma chiedeva se nella sede vi fosse un piano d'azione per prevenire lo stress legato al lavoro.

In media, nella pubblica amministrazione dei paesi UE, poco più di un quarto (28%) delle sedi ha predisposto un piano d'azione di questo tipo (di veda la Tabella 12). Tuttavia, questa percentuale è inferiore rispetto alla totalità dei settori economici, dove un terzo (33%) delle sedi si è dotata di un piano d'azione contro lo stress.

Analogamente ad altri ambiti, anche in questo caso si riscontrano sostanziali differenze tra le diverse percentuali nazionali, che variano dall'85% del Regno Unito allo 0% in Lituania e Croazia. Tuttavia, un aspetto della tabella che desta particolare interesse è il grande divario tra i tre Stati sul podio – Regno Unito con 85% delle sedi che avevano un piano di questo tipo, Danimarca (80%) e Svezia (74%) – e i paesi restanti, nettamente distaccati, con l'Irlanda in quarta posizione che si attesta al 48%.

Tabella 12: Percentuale di sedi della pubblica amministrazione che si sono dotate di un piano d'azione per prevenire lo stress (%)

Austria	6
Belgio	40
Bulgaria	22
Croazia	0
Cipro	24
Repubblica ceca	6
Danimarca	80
Estonia	5
Finlandia	39
Francia	18
Germania	12
Grecia	4
Ungheria	15
Irlanda	48
Italia	34
Lettonia	15
Lituania	0
Lussemburgo	14
Malta	35

Paesi Bassi	25
Polonia	8
Portogallo	5
Romania	35
Slovacchia	17
Slovenia	38
Spagna	30
Svezia	74
Regno Unito	85
UE-28	28
Fonte: Indagine ESENER-2, EU-OSHA, 2016 (in base a quanto indicato nel cruscotto interattivo)	

Interagire con utenti difficili

Dall'indagine ESENER emerge che "Interazione con clienti, pazienti, allievi, ecc. difficili" rappresenta il fattore di rischio psicosociale indicato con maggior frequenza nella pubblica amministrazione e, purtroppo, le tensioni con gli utenti possono talvolta sfociare in violenza o maltrattamenti. L'indagine ESENER, pertanto, chiedeva se fosse prevista una procedura per trattare eventuali casi di minacce, maltrattamenti o aggressioni ad opera degli utenti, sebbene – ed è importante sottolinearlo – la domanda venisse posta solo nei casi in cui il rispondente aveva precedentemente indicato che l'organizzazione interagiva con utenti problematici.

In media, nell'UE, poco più della metà delle sedi di lavoro (51%) nella pubblica amministrazione potenzialmente esposte a questa minaccia aveva predisposto una politica per affrontare i casi di violenza o maltrattamenti (si veda la Tabella 13). Questo dato è leggermente inferiore alla media europea riferita a tutti i settori economici, che si attesta al 55%.

Tuttavia, tra i paesi sono emerse sostanziali differenze rispetto al grado di diffusione di dette politiche nella pubblica amministrazione. Mentre la percentuale nei Paesi Bassi (100%), nel Regno Unito (99%) in Irlanda (85%) e nei tre paesi scandinavi era superiore all'80% (Svezia 96%, Finlandia 85% e Danimarca 82%), sette paesi si collocavano al di sotto della barra del 30% delle sedi che, pur interagendo con utenti difficili, non avevano posto in essere alcuna politica per far fronte a minacce, maltrattamenti o aggressioni. Questi paesi sono Lituania, Italia e Polonia (tutte e tre al 26%), Grecia (25%), Portogallo (21%), Ungheria (15%) e Romania (14%).

Tabella 13: Percentuale di sedi della pubblica amministrazione che hanno predisposto una procedura per gestire casi di minacce, maltrattamenti o aggressioni da parte di esterni* (%)

Austria	33
Belgio	80
Bulgaria	33
Croazia	71
Cipro	68
Repubblica ceca	50
Danimarca	82
Estonia	52
Finlandia	85
Francia	45
Germania	47
Grecia	25
Ungheria	15
Irlanda	85
Italia	26

Lettonia	40
Lituania	26
Lussemburgo	65
Malta	66
Paesi Bassi	100
Polonia	26
Portogallo	21
Romania	14
Slovacchia	44
Slovenia	74
Spagna	60
Svezia	96
Regno Unito	99
UE-28	51
* Domanda posta esclusivamente se l'organizzazione aveva indicato di trattare con utenti problematici	
Fonte: Indagine ESENER-2, EU-OSHA, 2016 (in base a quanto indicato nel cruscotto interattivo)	

Pressioni dovute a ritmi serrati e al carico di lavoro

Ritmi serrati ed eccessivi carichi di lavoro rappresentano il secondo rischio psicosociale più comunemente segnalato nelle pubbliche amministrazioni; l'inchiesta ESENER includeva una domanda volta ad accertare se nella sede in esame si fosse proceduto negli ultimi tre anni a una "Riorganizzazione del lavoro per ridurre il carico e la pressione di lavoro" così da prevenire i rischi psicosociali.

Per quanto riguarda le pubbliche amministrazioni, nei paesi dell'UE solo un terzo delle sedi (34%) ha dato una risposta positiva a questa domanda, affermando che vi fosse stata una tale riorganizzazione (questo dato è leggermente inferiore alla percentuale di tutti i settori economici considerati complessivamente, dove il 38% delle sedi ha risposto in modo affermativo). Analogamente alle altre misure volte a eliminare o ridurre i fattori di rischio psicosociale, anche in questo caso si riscontrano sostanziali divari tra i paesi. Irlanda (73%), Malta (68%) e Danimarca (66%) si collocano in vetta alla classifica, mentre Bulgaria (16%), Repubblica ceca (16%), Polonia (16%), Slovacchia (15%) e Lituania (14%) occupano gli ultimi posti (si veda la Tabella 14).

Tabella 14: Percentuale di sedi che negli ultimi tre anni hanno riorganizzato il lavoro per ridurre il carico e la pressione del lavoro (%)

Austria	43
Belgio	46
Bulgaria	16
Croazia	38
Cipro	44
Repubblica ceca	16
Danimarca	66
Estonia	25
Finlandia	57
Francia	25
Germania	42
Grecia	19
Ungheria	36
Irlanda	73
Italia	33
Lettonia	48

Lituania	14
Lussemburgo	49
Malta	68
Paesi Bassi	30
Polonia	16
Portogallo	30
Romania	23
Slovacchia	15
Slovenia	27
Spagna	41
Svezia	55
Regno Unito	53
UE-28	34
Fonte: Indagine ESENER-2, EU-OSHA, 2016 (in base a quanto indicato nel cruscotto interattivo)	

Scarsa comunicazione o collaborazione

Quest'ambito analizza le tensioni tra i dipendenti, che possono degenerare in mobbing o molestie, nonché la mancanza di chiarezza e, talvolta, possibili contraddizioni riguardo al lavoro che l'organizzazione si aspetta dal dipendente.

L'indagine ESENER includeva due domande relative a questo fattore di rischio psicosociale, sebbene entrambe fossero correlate ai rapporti interpersonali, piuttosto che alla chiarezza delle comunicazioni interne all'organizzazione. La prima chiedeva se fosse prevista una procedura per trattare eventuali casi di mobbing o molestie. La seconda, se l'organizzazione avesse predisposto una procedura per la risoluzione dei conflitti negli ultimi tre anni. Solo una minoranza dei rispondenti delle pubbliche amministrazioni aveva adottato entrambe le misure, sebbene nell'UE quasi la metà (47%) avesse predisposto una procedura contro i casi di mobbing e molestie, a fronte di meno di un terzo (31%) delle sedi che si erano dotate della stessa misura per la risoluzione dei conflitti negli ultimi tre anni (questi dati, relativi alle pubbliche amministrazioni, sono identici o molto simili a quelli dei settori economici considerati nel loro complesso dove, nell'UE, il 47% aveva predisposto una procedura contro il mobbing e le molestie e il 29% ne aveva una per la risoluzione dei conflitti).

Analogamente ad altri ambiti attinenti ai rischi psicosociali, anche in questo caso sono emerse sostanziali differenze tra gli Stati: i paesi scandinavi, l'Irlanda e il Regno Unito, i Paesi Bassi e Malta si concentrano nella parte alta della tabella, mentre i paesi dell'Europa centrale e orientale ottengono i punteggi più bassi, sebbene per quanto riguarda le procedure di risoluzione dei conflitti siano affiancati anche dal Portogallo (si veda la Tabella 15). Per quanto concerne le politiche volte a contrastare il mobbing e le molestie nelle pubbliche amministrazioni, il divario tra i due estremi è molto ampio: mentre il 100% delle sedi nel Regno Unito, il 97% in Finlandia e il 95% in Svezia hanno riferito di aver attuato una simile misura, tale percentuale raggiunge appena il 7% in Lituania, il 6% in Ungheria, il 5% in Estonia e il 4% in Romania.

Tabella 15: Gestione dei conflitti interpersonali

	Percentuale di sedi che hanno predisposto una procedura per trattare casi di mobbing o molestie (%)	Percentuale di sedi che hanno definito una procedura per la risoluzione dei conflitti negli ultimi tre anni (%)
Austria	35	23
Belgio	93	58
Bulgaria	15	29

Croazia	61	19
Cipro	32	48
Repubblica ceca	21	21
Danimarca	74	47
Estonia	5	15
Finlandia	97	58
Francia	27	32
Germania	37	19
Grecia	10	21
Ungheria	6	20
Irlanda	100	67
Italia	47	26
Lettonia	23	26
Lituania	7	6
Lussemburgo	57	27
Malta	87	53
Paesi Bassi	92	49
Polonia	40	16
Portogallo	13	8
Romania	4	39
Slovacchia	14	21
Slovenia	81	23
Spagna	55	35
Svezia	95	56
Regno Unito	100	57
UE-28	47	31
Fonte: Indagine ESENER-2, EU-OSHA, 2016 (in base a quanto indicato nel cruscotto interattivo)		

Orario di lavoro prolungato o irregolare

Dover lavorare per molte ore o con orari irregolari può rappresentare un fattore di rischio psicosociale di una certa rilevanza, soprattutto se questo incide negativamente sulla possibilità di conciliare i tempi di vita e di lavoro.

Nel questionario ESENER si chiedeva se nei tre anni precedenti la rilevazione la sede avesse adottato interventi in caso di orario di lavoro pesante o irregolare. Per quanto riguarda la media delle pubbliche amministrazioni nei paesi dell'UE, il 21% delle sedi aveva risposto affermativamente. Tale percentuale è inferiore alla media europea dell'insieme dei settori economici (26%).

Analogamente a molti altri ambiti, anche in questo caso si riscontrano evidenti differenze tra paesi: gli Stati scandinavi e Malta totalizzano i punteggi più alti (maggior frequenza di interventi), mentre i paesi dell'Europa centrale e orientale si posizionano in fondo alla tabella. Si noti, tuttavia, che in quest'ambito anche la Germania ottiene un buon punteggio (si veda la Tabella 16).

Tabella 16: Percentuale di sedi nelle pubbliche amministrazioni dove negli ultimi tre anni sono state adottate misure in caso di orario di lavoro pesante o irregolare (%)

Austria	22
Belgio	26
Bulgaria	6
Croazia	5
Cipro	34
Repubblica ceca	11
Danimarca	49
Estonia	6
Finlandia	44

Francia	16
Germania	35
Grecia	14
Ungheria	16
Irlanda	54
Italia	15
Lettonia	35
Lituania	8
Lussemburgo	24
Malta	50
Paesi Bassi	23
Polonia	8
Portogallo	12
Romania	15
Slovacchia	10
Slovenia	4
Spagna	15
Svezia	48
Regno Unito	37
UE-28	21
Fonte: Indagine ESENER-2, EU-OSHA, 2016 (in base a quanto indicato nel cruscotto interattivo)	

Mancanza di controllo sul ritmo o sui processi di lavoro, precarietà dell'impiego e discriminazione

La rilevazione ESENER non contemplava domande sugli interventi in questi ambiti.

Formazione e altre forme di supporto

La formazione è una componente chiave di qualsiasi strategia di gestione dei rischi psicosociali. Da un lato, può costituire un aspetto importante della cosiddetta “prevenzione primaria”, ossia l’insieme degli interventi che mirano ad affrontare il problema alla fonte, eliminando o riducendo i fattori di rischio psicosociali. Alcuni esempi di questo tipo di formazione possono essere: imparare a disinnescare situazioni potenzialmente violente; corsi di addestramento per non subire molestie; tecniche per la risoluzione dei conflitti tra i membri del personale. D’altro canto, la formazione può anche essere una misura di “prevenzione secondaria” volta ad attivare nel singolo strategie di risposta più efficaci per la gestione dei rischi psicosociali cui è già esposto. Tra gli interventi che rientrano in questo ambito figurano, ad esempio, le formazioni per una migliore gestione del tempo e dello stress.

Nella rilevazione ESENER non è stata operata alcuna distinzione tra queste due modalità di formazione e il questionario chiedeva unicamente se la sede offriva al personale una formazione su “Come prevenire i rischi psicosociali come lo stress o il mobbing”. In media, nell’Unione europea, il 41% delle sedi della pubblica amministrazione ha risposto affermativamente a questa domanda, una percentuale superiore alla media dei settori economici considerati complessivamente, dove soltanto il 36% delle sedi di lavoro prevedeva una formazione per prevenire i rischi psicosociali.

Come in molti altri ambiti attinenti ai rischi psicosociali, anche in questo caso sono emerse sostanziali differenze tra i paesi: quasi tre quarti delle sedi (73%) dell’amministrazione pubblica nel Regno Unito eroga questo tipo di formazione, mentre la stessa situazione si riscontra in appena l’8% delle sedi in Croazia. Tuttavia, la classifica per questo item è piuttosto atipica, in quanto la Polonia e la Slovenia, due paesi che sovente ottengono un punteggio basso nelle altre tabelle, in questo caso occupano posizioni relativamente

in alto nella graduatoria, con una percentuale del 56% in Polonia e del 55% in Slovenia, posizionandosi davanti alla Danimarca (54%) e alla Finlandia (51%). A tale proposito si veda la Tabella 17.

Tabella 17: Percentuale di sedi nella pubblica amministrazione che prevedono una formazione per prevenire i rischi psicosociali (%)

Austria	20
Belgio	41
Bulgaria	37
Croazia	8
Cipro	40
Repubblica ceca	21
Danimarca	54
Estonia	41
Finlandia	51
Francia	28
Germania	35
Grecia	13
Ungheria	21
Irlanda	63
Italia	47
Lettonia	50
Lituania	26
Lussemburgo	39
Malta	39
Paesi Bassi	54
Polonia	56
Portogallo	25
Romania	37
Slovacchia	38
Slovenia	55
Spagna	49
Svezia	57
Regno Unito	73
UE-28	41
Fonte: Indagine ESENER-2, EU-OSHA, 2016 (in base a quanto indicato nel cruscotto interattivo)	

Servizi di consulenza per il personale protetti dal segreto professionale

I servizi di consulenza individuale per il personale, protetti dal segreto professionale, sono interventi che possono rientrare in quella che viene definita la “prevenzione terziaria”, volta a fornire aiuto ed assistenza agli individui che hanno già subito danni a seguito dell’esposizione a rischi psicosociali.

Nell’indagine ESENER veniva chiesto se, nei tre anni precedenti la rilevazione, la sede avesse utilizzato servizi di “consulenza riservata per i dipendenti”. La media comunitaria per le pubbliche amministrazioni che avevano offerto questo tipo di servizio si attesta al 40%, leggermente al di sopra della media europea per l’intera economia (36%).

Rispetto a questo item, le maggiori percentuali sono state registrate nei tre paesi scandinavi, tutti con tassi superiori al 70%, nonché in Irlanda (77%), Paesi Bassi (67%), Regno Unito (63%) e Malta (61%), cui seguivano a poca distanza Belgio (58%) e Germania (56%). Repubblica ceca, Polonia e Italia (tutte con una percentuale del 14%) sono i tre paesi dove questo tipo di sostegno è meno diffuso.

Tabella 18: Percentuale di sedi nella pubblica amministrazione che hanno offerto ai dipendenti servizi di consulenza al personale nei tre anni precedenti la rilevazione (%)

Austria	46
Belgio	58
Bulgaria	25
Croazia	27
Cipro	45
Repubblica ceca	14
Danimarca	73
Estonia	24
Finlandia	78
Francia	43
Germania	56
Grecia	28
Ungheria	27
Irlanda	77
Italia	14
Lettonia	49
Lituania	17
Lussemburgo	41
Malta	61
Paesi Bassi	67
Polonia	14
Portogallo	20
Romania	25
Slovacchia	18
Slovenia	22
Spagna	38
Svezia	75
Regno Unito	63
UE-28	40
Fonte: Indagine ESENER-2, EU-OSHA, 2016 (in base a quanto indicato nel cruscotto interattivo)	

Quadro complessivo degli interventi per la gestione dei rischi psicosociali

La presente sezione intende delineare un quadro complessivo dei risultati emersi dall'indagine ESENER in merito ai progressi compiuti dalle amministrazioni pubbliche nella gestione dei rischi psicosociali. La sezione è stata elaborata tenendo conto dei valori medi dell'UE-28 e non riflette pertanto le realtà nazionali che, come indicato nella sezione successiva, sono estremamente diversificate.

Complessivamente, la valutazione dei rischi è una pratica diffusa nelle amministrazioni pubbliche e viene realizzata in quasi tre quarti delle sedi analizzate. La ripartizione tra valutazione interna e valutazione ad opera di esperti esterni è generalmente uniforme, sebbene nel complesso la prima prevalga sulla seconda (47% rispetto al 40%). Tuttavia, solo due terzi-metà di tutte le valutazioni dei rischi effettuate nelle pubbliche amministrazioni prevedono un'analisi dei fattori psicosociali: da qui si evince che solo il 40% circa di tutte le sedi dell'amministrazione pubblica realizza valutazioni sui rischi psicosociali.

Passare dalla valutazione all'attuazione di misure concrete per la gestione dei rischi psicosociali è generalmente considerato più difficile rispetto alla gestione dei rischi fisici, come ad esempio il rumore e gli agenti chimici pericolosi, soprattutto nelle amministrazioni pubbliche. Forse a causa di questo, solo poco più

di un quarto (28%) delle sedi ha predisposto un piano d'azione sullo stress, un passaggio che segnala progressi in tale ambito.

Dall'analisi dei singoli fattori di rischio emerge che i principali progressi si sono avuti nell'ambito della gestione del mobbing e delle molestie, con quasi la metà (47%) delle sedi che ha predisposto una procedura a tale proposito. Circa un terzo (34%) afferma di aver riorganizzato il lavoro per ridurre il carico e la pressione dell'attività lavorativa, mentre una percentuale analoga (31%) ha definito una procedura per la risoluzione dei conflitti. Tuttavia, solo un quinto (21%) delle sedi oggetto della rilevazione ha messo in campo interventi in caso di orario di lavoro prolungato o irregolare. Sono stati fatti alcuni passi avanti anche per quanto riguarda la gestione delle minacce e della violenza da parte di terzi, sebbene tuttora solo la metà (51%) delle sedi esposte a questo tipo di rischio preveda una procedura per gestirli (questa percentuale non è comparabile con i risultati relativi agli altri tipi di rischio psicosociale in quanto, a differenza di questi ultimi, sono incluse solo le sedi in cui è stata riconosciuta la presenza di tale rischio).

Nella pubblica amministrazione, la formazione volta a prevenire i rischi psicosociali è prevista nel 41% dei luoghi di lavoro e una percentuale analoga di sedi (40%) offre al personale servizi di consulenza protetti dal segreto professionale.

Differenze nazionali

Gli undici indicatori utilizzati in questa sezione del rapporto evidenziano sostanziali differenze tra i paesi per quanto riguarda l'azione intrapresa per fronteggiare i rischi psicosociali. In linea generale, i tre paesi scandinavi, nonché Regno Unito e Irlanda, figurano ai primi posti nella maggior parte delle tabelle, spesso con i Paesi Bassi e Malta. I paesi dell'Europa centrale e orientale, e talvolta gli Stati dell'Europa meridionale, si collocano di norma tra i paesi dove gli interventi sono meno frequenti. Germania, Francia, Italia e Spagna occupano generalmente le posizioni intermedie tra questi due estremi, sebbene Spagna e Italia figurino tra i paesi di testa riguardo alla percentuale di sedi che svolgono regolarmente valutazioni dei rischi sul luogo di lavoro e la Germania possa contare su una percentuale superiore alla media di sedi che hanno adottato interventi per prevenire stress dovuto a orari di lavoro eccessivamente lunghi o irregolari. Le singole tabelle permettono di individuare la posizione di ciascun paese rispetto agli altri.