

Benessere, salute e sicurezza sul lavoro (OSH)

nelle Amministrazioni pubbliche centrali:

affrontare i rischi psicosociali sul luogo di lavoro

Studio preparatorio

SINTESI

2017



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 sono noti come "rischi psicosociali" e sono certamente presenti anche nelle amministrazioni centrali.

Il costo dei rischi psicosociali

I rischi psicosociali possono comportare costi molto elevati. Per quanto riguarda il lavoratore, una prolungata esposizione ai pericoli psicosociali 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 maggior tasso di assenteismo, scarso rendimento e, in alcuni casi, danni di immagine. Per la società nel suo complesso: un alto numero di giornate perse per malattia, che comporta nell'UE un costo di miliardi di euro.

Fattori di rischio psicosociale

Uno dei primi studi condotti sul rischio psicosociale, 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 preposti alla salute e alla sicurezza sul lavoro hanno pubblicato elenchi di rischi psicosociali che costituiscono una potenziale minaccia per la salute e il benessere dei lavoratori. Lo studio analizza gli approcci adottati in sette Stati, di cui quattro (Francia, Germania, Spagna e Belgio) contengono un esplicito riferimento ai fattori di rischio psicosociale ("pressioni psicologiche" in Germania), mentre in tre paesi (Regno Unito, Italia e Polonia) si fa menzione 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 come questo tema fosse stato affrontato all'interno dell'Unione europea. Questo lavoro 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 lavoro. La relazione del 2014 ha analizzato 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, ha mostrato come questi elementi possano ripercuotersi 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, 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 può essere eccessivo; tuttavia, per quanto riguarda l'**orario di lavoro e la conciliazione tra vita professionale e vita personale**, la situazione nell'amministrazione centrale sembra essere migliore rispetto a quella di altri settori dell'economia. Il quadro appare più variegato per quanto riguarda la sezione "**rapporti interpersonali sul lavoro**", che riunisce una combinazione di fattori quali il sostegno da parte dei colleghi, le diverse forme di discriminazione e i cosiddetti "comportamenti sociali negativi" quali mobbing e vessazioni, molestie e violenza. Tuttavia, sebbene il sostegno dei colleghi possa situarsi al di sopra della media, il personale dell'amministrazione centrale è confrontato ad alti livelli di violenza da parti di terzi e maltrattamenti. Infine, per quanto riguarda l'area relativa alla "**precarietà del lavoro e lo sviluppo della carriera**", l'elevato numero di posti di lavoro persi nel pubblico impiego in alcuni Stati membri ha portato i dipendenti dell'amministrazione centrale a non ritenere più di avere la certezza del posto sicuro.

Un ulteriore studio sulla diffusione dei fattori di rischio psicosociale è rappresentato dalla seconda **Indagine europea tra le imprese sui rischi nuovi ed emergenti** (ESENER-2), realizzata dall'EU-OSHA. L'indagine fornisce risultati esaustivi ripartiti per Stato membro, anche se, sfortunatamente, 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 erano maggiormente riscontrabili nell'amministrazione centrale rispetto agli altri settori economici. Il fattore di rischio individuato con maggiore frequenza è stato "gestione di clienti, pazienti, allievi, ecc. difficili". Sono inoltre emerse significative differenze tra i paesi per quanto riguarda la diffusione dei fattori di rischio.

I dati ESENER si riferiscono alla pubblica amministrazione in generale, ma due studi nazionali distinti, condotti su alcuni dipartimenti del governo centrale in **Francia** e sull'intera amministrazione centrale in **Svezia**, confermano i risultati emersi anche per quanto riguarda il personale di tali amministrazioni. In particolare, entrambi gli studi evidenziano 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 il contesto in cui possono essere inquadrati 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 siglati a vari livelli, compreso quello europeo. Per ciascun ambito in esame viene dapprima illustrata la situazione a livello europeo 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 dalle disposizioni in essa contenute. Vi sono poi ulteriori 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 correlati alle molestie o alle varie forme di discriminazione. Tutti gli Stati membri dell'UE 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 i dettagli relativi ai testi legislativi, nonché le informazioni sui limiti di applicazione 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 disponibili

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, 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 in tale ambito sono definite per legge a livello nazionale e, di conseguenza, esistono importanti differenze tra gli Stati membri.

La Direttiva quadro fa inoltre riferimento ai **preposti alla 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 dei preposti 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 supporto e assistenza 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.

Negoziare di accordi collettivi

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 e le rispettive affiliate nazionali (e non una direttiva UE) sono tenute ad attuare i due accordi, che hanno avuto un impatto 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 entrambi i temi. 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 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 del 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 dei rischi presenti. 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 due aspetti potenzialmente correlati ai rischi psicosociali, ossia "relazioni gerarchiche tra lavoratori e superiori" e "aspetti organizzativi quali pianificazione del lavoro, pause o turni", fossero stati anch'essi valutati. L'indagine ha evidenziato che la maggior parte delle valutazioni di rischio condotte nell'amministrazione pubblica nell'UE 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 ad affrontare i rischi psicosociali rispetto a quelli fisici: la percentuale di sedi che ha indicato di non disporre di informazioni o strumenti per gestire i rischi psicosociali era, infatti, superiore a quella delle sedi che avevano segnalato la stessa situazione per quanto riguarda i rischi fisici. L'amministrazione pubblica sembra avere una particolare difficoltà a gestire questo tipo di rischi.

Nell'Unione europea, mediamente, nell'amministrazione pubblica soltanto poco più di un quarto (28%) delle sedi ha predisposto un piano d'azione per prevenire lo stress sul lavoro. Poco più della metà (51%) ha attuato una politica per contrastare la violenza e i maltrattamenti. Si noti, tuttavia, che tale domanda era stata posta solo nelle sedi in cui tali aspetti costituivano un problema: il dato non è pertanto comparabile agli altri risultati dell'indagine ESENER.

Lo stress dovuto a ritmi serrati e a eccessivi carichi di lavoro è il secondo rischio più frequentemente riscontrato nelle pubbliche amministrazioni, ma il sondaggio ESENER ha rilevato che solo un terzo (34%) delle sedi aveva proceduto a una riorganizzazione del lavoro nei tre anni precedenti "per ridurre il carico o la pressione di lavoro" e prevenire così 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 aveva adottato negli ultimi tre anni interventi in materia di orario di lavoro prolungato 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".

Differenze a livello nazionale

Gli undici indicatori utilizzati in questa sezione del rapporto evidenziano sostanziali differenze tra i paesi dell'UE 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 taluni paesi dell'Europa meridionale si collocano, di norma, tra i paesi dove si riscontra una minor frequenza di interventi. Germania, Francia, Italia e Spagna occupano generalmente le posizioni intermedie tra questi due estremi.

Ulteriori informazioni

www.epsu.org

www.cesi.org

www.fonction-publique.gouv.fr