

# Il Benessere Organizzativo e Stress da Lavoro Correlato nelle Pubbliche Amministrazioni: ipotesi di lavoro

di **Palmina D'Onofrio** [\*]

Negli ultimi anni è stata prestata molta attenzione nelle Pubbliche Amministrazioni, almeno teoricamente, al tema del Benessere Organizzativo. La mia ipotesi di fondo è che i riscontri normativi ed attuativi forniti finora sono soltanto risposte “protocollari” nel senso che non risolvono affatto il problema ma fanno dire a chi ha le responsabilità del caso che tutto procede per il meglio o che si sta facendo il possibile per migliorare l'ambiente di lavoro. Insomma l'idea di base è che chi amministra la “cosa pubblica” è preoccupato innanzitutto di stare con le carte a posto dinanzi alla Legge soprattutto se dovessero profilarsi eventi negativi. Anche se questa, a onor del vero, non può essere un'ipotesi valida per tutti sempre e comunque. Ed è anche altrettanto doveroso, da parte mia, precisare che Leggi e prescrizioni costituiscono un utilissimo strumento di orientamento di valori che una società è tenuta a darsi. Infatti, l'assenza di regolamenti posti ad evitare o contenere un malessere sociale è certamente negativa. Sotto questo profilo tutto ciò che è stato messo in essere dalle autorità competenti e nelle sedi competenti in termini legislativi costituisce un bagaglio valido per garantire o tentare di garantire il pieno benessere psico-fisico e sociale di tutti gli attori che fanno parte di un'organizzazione. Quello che si deve mettere in discussione è, probabilmente, proprio il fatto che “non” si realizzi quanto prescritto dalle Leggi.

Per **Benessere Organizzativo** si intende comunemente la capacità di un'organizzazione a promuovere e/o a mantenere - per gli individui che fanno parte dell'organizzazione stessa - il benessere fisico, mentale e relazionale (sociale) a prescindere dal ruolo ricoperto da detti individui. In Europa, già a partire dal Settecento, grazie agli studi sul campo di Bernardino Ramazzini<sup>[1]</sup> si cominciò a mettere in relazione il lavoro con la salute. Purtroppo bisognerà attendere due secoli affinché vengano presi nella giusta considerazione gli aspetti psicologici e sociali correlati alla salute dei lavoratori in ambiente di lavoro. Sarà l'Organizzazione Mondiale della Sanità (OMS), nel 1948, a fornire una prima definizione, poi condivisa ed ampiamente diffusa, dove *il Benessere fisico, mentale e sociale non è la semplice assenza di malattie o di infermità*”.<sup>[2]</sup>

Non mi addenterò, in questo contesto nel panorama delle Leggi e delle Direttive emanate a proposito di Benessere Organizzativo e di Stress da Lavoro correlato ritenendo più consono, per la mia ipotesi di lavoro, approfondire gli studi sull'argomento condotti nelle PP.AA. soprattutto a seguito della Direttiva della Funzione Pubblica emanata nel 2004, dove la tesi portante è che bisogna attivarsi per realizzare e mantenere *“il benessere fisico e psicologico delle persone, attraverso la costruzione di ambienti e relazioni di lavoro che contribuiscano al miglioramento dei lavoratori e delle prestazioni”*.<sup>[3]</sup> Tali indagini vertono su un apparato metodologico e tecnico piuttosto complesso e non sarà possibile tener conto di tutte le amministrazioni impegnate in queste indagini né analizzare tutte le variabili (*items*) utilizzate. L'attenzione sarà posta esclusivamente su quella condotta presso i dipendenti del Ministero del Lavoro sia di livello centrale che periferico, ivi compresi i dirigenti, e prendendo in considerazione soltanto i risultati espressi con gli indicatori sintetici complessivi.

La prima rilevazione, avviata nel dicembre 2014 e conclusa nell'arco temporale di 30 giorni, è avvenuta predisponendo un questionario “on line” cui poteva rispondere, su base volontaria, il dipendente del Ministero del Lavoro con la garanzia per lo stesso di riservatezza e anonimato. Le domande contenute nel questionario riguardano alcuni aspetti anagrafici e lavorativi nonché 3 aree di indagine: 1) il Benessere Organizzativo; 2) Il grado di condivisione del sistema di valutazione e 3) La valutazione del superiore gerarchico. I risultati dell'indagine sono stati presentati sul portale dell'Amministrazione utilizzando anche misure sintetiche di aggregazione dei dati, definite indici i cui valori variano da 1 a 6 (dal minimo al massimo). Nonostante lo sforzo degli autori sia sotto il profilo metodologico che tecnico, manca una fase importante, quella dell'analisi dei risultati ottenuti. Conseguenzialmente, non vengono individuate le cause che, eventualmente, non consentono di ridurre l'eventuale stress da lavoro correlato e/o di raggiungere un adeguato grado di benessere organizzativo. Eppure i dati statistici rilevati, se affiancati ad alcuni elementi anche esterni all'organizzazione stessa consentirebbero di trarre alcune conclusioni e di gettare le basi per un cambiamento positivo in quelle organizzazioni dove risulterebbe necessario.



Dai dati presentati si evince che a compilare il questionario è il 32% del personale (2268 partecipanti su 6995). Il campione<sup>[4]</sup> è costituito prevalentemente da donne (63%), ha un'età superiore a 51 anni (52% dei rispondenti) e con un'anzianità di servizio superiore ai 20 anni nel 62% dei casi. Il 98% dei rispondenti ha un contratto a tempo indeterminato e soltanto il 2% a tempo determinato. Il 99% ha una qualifica non dirigenziale a fronte dell'1% che è dirigente.

Il primo elemento su cui riflettere riguarda proprio il tasso di adesione (32%) che non risulta essere molto alto. Atteso che nella fase di presentazione dei risultati gli autori hanno precisato che si è fatto il possibile per far sì che tutti i componenti l'universo potessero, volendo, compilare il questionario (tant'è che è stato previsto anche un numero telefonico dedicato a chi aveva necessità di chiarimenti in merito alle domande somministrate) escluderei che le ragioni sottese siano fattori indipendenti dalla volontà dei soggetti, quali la scarsa o inadeguata pubblicizzazione dell'iniziativa, la difficoltà a comprendere le domande del questionario e, quindi a rispondere alle stesse, timori legati all'eventuale riconoscimento. Probabilmente la percentuale relativamente bassa di adesione è dovuta alla "volontarietà" dei soggetti non partecipanti tipo mancanza o scarso interesse oppure scarsa considerazione delle indagini in genere o di questa in particolare.

Un'altra limitazione, a mio avviso, riguarda la mancata rilevazione di dati relativi al profilo professionale (area di appartenenza e fascia retributiva), al livello di istruzione e alla sede di lavoro (geografica) dei rispondenti. Lavorare in un'area geografica e/o in un determinato ufficio può avere effetti specifici sia con riferimento all'organizzazione del lavoro che ai processi comunicativi e relazionali. Per quanto riguarda il profilo lavorativo e professionale, non è stato sufficiente, a mio avviso distinguere il dirigente dal non dirigente, ma era preferibile rilevare il profilo professionale del rispondente perché le dinamiche relazionali interne a un'organizzazione possono essere diverse (o percepite diversamente) in relazione all'attività che viene svolta, alle mansioni e alle posizioni ricoperte.

Dai risultati inerenti le aree di indagine si evincerebbe che non c'è un grado di benessere ottimale atteso che i valori sintetici complessivi sono al di sotto della soglia del 3,65 per tutti gli ambiti di indagine. In particolare, per quanto concerne il Benessere Organizzativo l'indice complessivo di rilevazione è quello più alto e corrisponde proprio al 3.65. L'indice complessivo del grado di condivisione del Sistema di valutazione è pari al 2.95 collocandosi quindi quale quello percepito come il più insoddisfacente, mentre la valutazione del superiore gerarchico è pari a 3.16. L'indagine si ferma, volutamente credo, alla fase della presentazione dei risultati della rilevazione. Non si prende, quindi, in considerazione l'opportunità di individuare le cause che sottendono il mancato benessere. L'individuazione di dette cause, a parere della scrivente, non può prescindere comunque anche da un'analisi dei fattori esterni all'organizzazione stessa quali ad esempio i cambiamenti che si sono registrati negli ultimi venti anni nelle Pubbliche Amministrazioni e nella società in generale. La mancata riflessione sui risultati emersi dai dati e sulla loro correlazione anche con fattori non insiti nell'organizzazione stessa non consentono, sempre a mio avviso, di raggiungere gli obiettivi propri della Direttiva della Funzione Pubblica del 2014: individuare e rimuovere le cause del malessere laddove riscontrato.<sup>[5]</sup> Non possiamo cadere nell'errore di pensare che il 68% circa dei dipendenti del Ministero del Lavoro non risponda al questionario perché vive una condizione di assenza del malessere (o percepita come tale). Si tratterebbe di una congettura piuttosto audace perché chi vive sui posti di lavoro o ne ha contezza sa bene che, soprattutto, negli ultimi anni il malessere è una condizione piuttosto diffusa con intensità differente da soggetto a soggetto e da ufficio ad ufficio (oppure da settore a settore anche dello stesso ufficio). Il clima di incertezza, che da decenni incombe sui dipendenti di tutte le amministrazioni pubbliche, e non da ultimo su quelli del Ministero del Lavoro, a seguito di cambiamenti voluti dal legislatore quali trasferimento delle Funzioni di Politiche attive del Lavoro alle Regioni/Province, la soppressione di talune competenze nonché il susseguirsi di modifiche nelle organizzazioni delle strutture centrali e periferiche degli ultimi 15 anni sono elementi che possono incidere anche pesantemente. Di recente, in tutte le Pubbliche amministrazioni incombe l'alea degli effetti "applicativi" di un'ennesima e presunta Riforma della Pubblica Amministrazione che - unitamente al blocco del contratto, all'inasprimento delle sanzioni in caso di violazioni, alla paventata eliminazione del salario accessorio, alla denigrazione del dipendente pubblico anche da parte dei mass media - non favorisce un clima propizio al benessere Organizzativo. Nell'indagine per il Ministero del Lavoro, infine, non si è tenuto conto della peculiarità di chi svolge attività esterna e funzioni di "controllo" come nel caso degli Ispettori del Lavoro, che rappresentano circa il 48% del personale tutto.

In conclusione, mi sento di affermare che non si può certo parlare di Rivoluzione Copernicana riferendosi a quanto deliberato e attuato nelle Pubbliche Amministrazioni a proposito di Benessere Organizzativo. Sebbene vada riconosciuto che lo sforzo del legislatore sia notevole e che quello dei ricercatori, autori ed operatori delle indagini sia un primo ed apprezzabile passo siamo ancora lontani dal tracciare un percorso finalizzato ad un effettivo miglioramento delle condizioni di benessere in ambiente di lavoro.



Se è vero, com'è vero, che le amministrazioni pubbliche - nella prospettiva di migliorare l'efficacia, l'efficienza, e la qualità dei servizi resi - devono opportunamente valorizzare il ruolo centrale delle lavoratrici e dei lavoratori nella propria organizzazione - si deve procedere anche a indagini sul campo proprio sui posti e luoghi di lavoro magari anche utilizzando, per quanto possibile, le osservazioni riportate nel Documento



di Valutazione dei Rischi.<sup>[6]</sup> Beninteso, dovrebbe trattarsi di indagini che non devono essere mere risposte protocollari, ma piuttosto volte ad individuare ed eventualmente rimuovere quegli ostacoli interni all'organizzazione che non consentono un adeguato (se non ottimale) clima da benessere organizzativo non dimenticando che Il Ben-essere, in senso esteso, si riferisce a una positiva interfaccia tra la persona e l'organizzazione di cui fa parte. Esso è associato, dunque alla cultura del lavoro come valorizzazione e stimolo alla crescita/sviluppo contrapponendosi a una cultura del controllo e della diffidenza. Ma alla base di tutto c'è anche una riflessione: fintanto che il Pubblico impiego (e, di riflesso, i dipendenti pubblici) sarà oggetto di continui e repentini "cambiamenti" voluti dal legislatore di turno senza che detti cambiamenti siano stati "spiegati" se non proprio condivisi dai lavoratori del pubblico impiego e fintanto che, come talora avviene anche a sproposito, il Pubblico impiego è oggetto di campagne denigratorie non si potranno mai creare le condizioni affinché il lavoratore viva una condizione di benessere. E, probabilmente, è proprio quello cui si mira da parte dei detrattori del Pubblico Impiego. Demotivazione e stress, unitamente a una politica dei tagli e a una gestione inappropriata della "cosa pubblica", incidono negativamente sulle prestazioni rese dal lavoratore del pubblico impiego e il cittadino/utente non sarà soddisfatto del servizio non erogato o erogato male alimentando il giudizio negativo della "cosa pubblica". Si assiste, insomma al famigerato "cane che si morde la coda" per frenare il quale il "semplice" orientamento di valori e le "complesse" risposte protocollari non sono affatto sufficienti. ■

## Note

[1] Bernardino Ramazzini (1633-1714), scrittore e medico è considerato il fondatore della moderna Medicina del Lavoro

[2] Detta definizione, ormai consolidata, sarà condivisa e diffusa da tutte le comunità scientifiche e sarà implementata anche nelle Leggi e negli Accordi afferenti al Diritto del Lavoro. Tra questi l'Accordo Quadro Europeo sullo stress nei luoghi di lavoro, siglato l'8 ottobre 2004, e poi recepito da provvedimenti di rilievo nazionale, avente lo scopo dichiarato di fornire ad imprenditori e lavoratori "una guida per identificare e prevenire o gestire i problemi derivanti dallo stress da lavoro". In Italia sarà il Testo Unico sulla Salute e Sicurezza del Lavoro a riprendere, testualmente, la definizione di salute dell'OMS. prescrivendo l'obbligo per il datore di lavoro, anche nel pubblico impiego, a redigere il documento di Valutazione del Rischio sullo stress di lavoro correlato.

[3] Il 24 marzo 2004 sarà emanata una Direttiva del Ministro della Funzione Pubblica con il dichiarato proposito di creare condizioni che possano incidere sul miglioramento del sistema sociale interno, delle relazioni interpersonali e, in generale, della cultura organizzativa. Da qui l'individuazione di variabili critiche quali indicatori di benessere/malessere in ambiente di lavoro che vanno dall'ambiente fisico al sistema relazionale e comunicativo; dalla giustizia organizzativa alla prevenzione degli infortuni e dei rischi professionali. La Direttiva mette a disposizione delle PP.AA. anche uno strumento quale il Manuale operativo di benessere organizzativo. Nel 2013 sarà approvato dall'Autorità Nazionale Anticorruzione - Commissione Indipendente per la Valutazione la Trasparenza e l'Integrità delle Pubbliche Amministrazioni un testo riguardante i "Modelli per la realizzazione di indagini sul personale dipendente" volto a rilevare il grado di benessere organizzativo e il grado di condivisione del sistema di valutazione nonché la rilevazione della valutazione del proprio superiore gerarchico.

[4] Inteso come insieme dei rispondenti

[5] E disattende quanto asserito nella Delibera CIVIT approvata il 29 maggio 2013 secondo cui "Le rilevazioni... hanno lo scopo di a) conoscere le opinioni dei dipendenti su tutte le dimensioni che determinano la qualità della vita e delle relazioni nei luoghi di lavoro, nonché individuare le leve per la valorizzazione delle risorse umane; 2) conoscere il grado di condivisione da parte dei dipendenti del sistema di misurazione e valutazione della performance; 3) conoscere la percezione che il lavoratore ha del modo di operare del proprio superiore gerarchico, individuato nel superiore che al singolo dipendente assegna gli obiettivi e successivamente ne valuta la performance individuale". Va anche detto che molte delle dinamiche sottostanti il Sistema di valutazione potrebbero non essere chiare o non andare nella direzione auspicata.

[6] Art. 28, comma 1 bis D.Lgs. 81/2008 (T.U. sulla Salute e Sicurezza sui posti di lavoro). La valutazione dello stress lavoro-correlato di cui al comma 1 è effettuata nel rispetto delle indicazioni di cui all'art. 6, comma 8, lettera m-quater, e il relativo obbligo decorre dalla elaborazione delle predette indicazioni e comunque anche in difetto di tale elaborazione, a fare data dal 1° agosto 2010. Questa indicazione sarà recepita anche dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali (lettera circolare n. 23692 del 18/10/2010) che emanerà una direttiva finalizzata, al pari dell'Accordo Europeo del 2004, a promuovere una cultura del benessere attraverso l'identificazione dei fattori che la ostacolano.

[\*] Consigliere d'Amministrazione della Fondazione Prof. Massimo D'Antona, è anche funzionario presso la Direzione Territoriale del Lavoro di Napoli. Ogni considerazione è frutto esclusivo del proprio libero pensiero e non impegna in alcun modo l'Amministrazione di appartenenza.