

## Lo stress, il benessere e l'organizzazione del lavoro nella P.A.

di Francesco Morello

L'art. 2. Comma 2, lett. o) del Testo Unico di Salute e Sicurezza sul Lavoro (d.lgs. n. 81/2008) definisce la salute quale "stato di completo benessere fisico, mentale e sociale, non consistente solo in un'assenza di malattia o d'infermità".

Tale stato di benessere va tutelato e perseguito in tutti gli ambiti lavorativi, applicandosi la disciplina sulla sicurezza sul lavoro nel suo complesso anche alle pubbliche amministrazioni. La legge delega n. 123/2007 e conseguentemente il T.U. hanno infatti confermato quanto già era divenuto evidente con l'evoluzione della disciplina del dlgs.626/1994. Del resto, sul versante dell'ambito di applicazione, la disposizione codicistica di cui all'art. 2087 c.c. ha consentito di ricomprendere ipotesi non ancora espressamente disciplinate al fine di rispondere a nuove esigenze meritevoli di tutela ed ha fatto da battistrada per l'affermazione dell'orientamento secondo cui l'obbligo di sicurezza vige sostanzialmente in tutti gli ambiti di lavoro, pubblici e privati, e a favore di chiunque, senza distinzioni in relazione alla tipologia contrattuale, si trovi nell'ambiente di lavoro.

Interessa allora delineare sinteticamente le peculiarità proprie dell'organizzazione della tutela della salute e sicurezza sul lavoro nelle PP.AA., con particolare riferimento alle modalità di prevenzione del rischio da stress lavoro-correlato e a come esse si possano intersecare con i principi propri dell'Amministrazione pubblica e della sua possibile progressiva crescita in termini di efficienza come frutto di maggior benessere e produttività.

La valutazione del rischio da stress lavoro-correlato, in adempimento dell'obbligo di cui all'art.28 del T.U. (rinviato al 31 dicembre 2010 dal d.l. 31 maggio 2010, n.78, conv. con modif. in l. 30 luglio 2010, n. 122) è effettuata anche nelle P.A. secondo le indicazioni della Commissione consultiva permanente contenute nella lettera circolare n. 23692 del 18/11/2010 del Ministero del Lavoro.

Il percorso metodologico prescritto da tale documento rappresenta il livello minimo di attuazione dell'obbligo di valutazione del rischio da stress-lavoro.

L'attenzione attorno alla dimensione relazionale, psicologica e motivazionale del lavoratore è il portato della moderna organizzazione del lavoro che fa della "cura" del Capitale Umano l'*asset* fondamentale per imprimere produttività e efficienza alla produzione economica di beni e servizi. Le diverse trasformazioni succedutesi nel tempo nell'organizzazione del lavoro per rispondere alla dinamicità del mercato stanno oggi sempre più interessando anche le Pubbliche Amministrazioni che nonostante operino per lo più fuori mercato, sono state oggetto di riforme che incarnano lo spirito essenziale della dottrina del *New Public Management*, ovvero l'immagine di una Pubblica Amministrazione legata alle dinamiche e alle regole dell'impresa e del mercato.

Se poi la P.A. è chiamata a funzionare come una impresa privata essa dovrà agire come tale anche nei rapporti con il personale. Infatti uno degli obiettivi della c.d. riforma Brunetta, per la verità non raggiunto in sede attuativa ove si è piuttosto proceduto ad una "iper regolazione" della gestione

delle risorse umane, era quello di attuare una “convergenza degli assetti regolativi del lavoro pubblico con quelli del lavoro privato” (art. 1, comma 1, lettera a) l.d. n. 15/2009).

Non è questa la sede per approfondire come conciliare la cura di interessi pubblici presidiata da principi costituzionali con uno statuto organizzativo e gestionale privatistico.

E' invece da evidenziare il diversificarsi delle amministrazioni a seconda dei fini in vista dei quali i poteri sono attribuiti in base al criterio della competenza che si traduce in identità organizzative e contrattuali specifiche per ogni pubblica amministrazione.

Com'è noto il T.U. sicurezza introduce con forza e in modo rivoluzionario il tema dell'organizzazione del lavoro quale fattore determinante, al pari dell'ambiente di lavoro, di potenziali rischi per la salute e la sicurezza dei lavoratori (art. 15 comma 1 lett. B d.lgs. 81/2008). Il potere di organizzazione, così come attualmente disciplinato dal T.U. sul pubblico impiego (D.lgs. 165/2001 e s.m.i.), è regolato da due distinti regimi giuridici: pubblicistico per la cd. macro (o alta) organizzazione; privatistico per la cd. micro (o bassa) organizzazione e la gestione dei rapporti di lavoro.

Benchè sia intervenuto, in attuazione della l. n.15/2009, il d.lgs. n.150/2009 che ha rimodulato il sistema delle fonti, l'organizzazione nel suo nucleo essenziale - relativo alle linee fondamentali di organizzazione degli uffici, alla individuazione e ai modi di conferimento degli uffici di maggiore rilevanza e alle dotazioni organiche - resta necessariamente affidata alla massima sintesi politica espressa dalla legge, nonché alla potestà amministrativa.

Tutti quei profili che non sono connessi al momento esclusivamente pubblico dell'azione amministrativa, quale il rapporto di lavoro investito a partire dal 1993 dalla c.d. privatizzazione che si è sviluppata in tre distinte fasi, rientrano invece nell'orbita della disciplina civilistica.

Risulta essenziale l'individuazione in ogni amministrazione in base agli statuti e ai regolamenti organici propri, del datore di lavoro pubblico, che, come quello privato, ha precisi obblighi in materia di salute e sicurezza.

Nelle pubbliche amministrazioni, il dettato normativo, chiarisce: “per datore di lavoro si intende il dirigente al quale spettano i poteri di gestione, ovvero il funzionario non avente qualifica dirigenziale, nei soli casi in cui quest'ultimo sia preposto ad un ufficio avente autonomia gestionale, individuato dall'organo di vertice delle singole amministrazioni tenendo conto dell'ubicazione e dell'ambito funzionale degli uffici nei quali viene svolta l'attività, e dotato di autonomi poteri decisionali e di spesa. In caso di omessa individuazione, o di individuazione non conforme ai criteri sopra indicati, il datore di lavoro coincide con l'organo di vertice medesimo”.

L'organo di vertice coincide non con il vertice politico bensì con quello amministrativo (direttore generale) alla luce del principio fondante la privatizzazione del rapporto di lavoro e la contestuale separazione delle funzioni di indirizzo e di gestione.

In base all'art. 17 del T.U sulla sicurezza incombono sul datore di lavoro due specifici obblighi “non delegabili”, (recentemente confermati dall'interpello n.5/2013) uno dei quali è appunto la valutazione di tutti i rischi con la conseguente elaborazione del Documento di valutazione dei rischi (DVR) previsto dall'art. 28 del T.U.

L'art. 28 Cost. prevede una responsabilità diretta di funzionari e dipendenti dello Stato, secondo le leggi penali, civili e amministrative, “per gli atti compiuti in violazione dei diritti”. Il dirigente pubblico per il suo carattere “bifronte”, essendo allo stesso tempo, sia datore di lavoro che dipendente con qualifica dirigenziale, è assoggettato anche alla responsabilità disciplinare scaturente dalla semplice natura colposa della condotta posta in essere.

Tra gli inadempimenti contrattuali, disciplinarmente sanzionati, rientra la mancata o inadeguata predisposizione delle misure prevenzionali nonché quelle inerenti lo stress lavoro-correlato.

Il dirigente deve inoltre controllare attivamente il rispetto delle norme antinfortunistiche se non vuole essere responsabile penalmente dell'evento dannoso per *culpa in vigilando*.

Dal complesso ordinamentale-normativo degli aspetti di struttura e di funzionamento delle Pubbliche Amministrazioni, rientranti principalmente nel campo del diritto pubblico-amministrativo, si può ricavare una “propensione ontologica” al benessere connaturata ai fini - e

quindi alle effettive regole – a cui le Amministrazioni devono tendere e conformarsi. Invero se si considerano i fattori che incidono sullo stress nel settore pubblico, così come le procedure di valutazione o l'inquadramento psico-sociologico del fenomeno in sé, non si registrano particolari elementi di distinzione dal fenomeno stress nel lavoro privato. Il vero elemento di distinzione risiede nella particolare struttura organizzativa che interessa le Amministrazioni Pubbliche, che non sono orientate alla ricerca di profitto ma perseguono fini pubblici; del resto il raggiungimento del benessere, organizzativo e individuale, nelle PP.AA. è diventato un vero e proprio obbligo rinvenibile in più disposizioni normative e di prassi amministrativa.

Infatti all'art. 7 del T.U. sul pubblico impiego, si legge che “Le pubbliche amministrazioni garantiscono altresì un ambiente di lavoro improntato al benessere organizzativo e si impegnano a rilevare, contrastare ed eliminare ogni forma di violenza morale o psichica al proprio interno”.

La circolare della funzione pubblica del 24 marzo 2004, poneva già l'attenzione alla cura del benessere come elemento di cambiamento culturale delle Amministrazioni realizzabile “attraverso la costruzione di ambienti e relazioni di lavoro che contribuiscano al miglioramento della qualità della vita dei lavoratori e delle prestazioni”.

Uno dei primi elementi da ridurre nei limiti fisiologici dell'organizzazione, per accrescere il benessere, pare dunque essere lo stress lavoro-correlato.

Il compito di individuare e attuare le concrete misure di benessere spetta *in primis* al dirigente, in riferimento alla struttura a cui è preposto, così come prescrive il nuovo Codice di comportamento, approvato dal Governo a seguito della cd. Legge anticorruzione (l.190/2012).

Infatti la sua valutazione e, quindi la corresponsione o meno della retribuzione di risultato, sarà resa anche tenendo in considerazione il grado di benessere organizzativo raggiunto dall' unità operativa affidata.

Ovviamente in misura simmetrica spetta anche al lavoratore di contribuire con il suo operato all'implementazione del benessere e tale aspetto sarà oggetto di valutazione ai fini della “performance” perché riferito ai livelli essenziali che l'amministrazione deve garantire.

Nel settore privato tale “obbligo al benessere” non è così facilmente rinvenibile dalla normativa se non dalla nuova definizione di salute del T.U. ricordata all'inizio. Di fatto però le imprese più innovative già da anni cercano di aumentare il benessere interno in quanto questo si ripercuote sui livelli di produttività e efficienza e rientra nei percorsi delineati dalla cd. Responsabilità sociale d'impresa.

A tal proposito si ricorda che l'art. 3, decreto 95/2012, obbliga tutte le Pubbliche Amministrazioni ad adottare piani di riorganizzazione degli spazi al fine di ottimizzare gli stessi alle effettive esigenze funzionali degli uffici e alle risorse umane impiegate. Il 15% delle risorse così risparmiate sarà destinato all'implementazione delle misure di benessere.

Negli ultimi anni l'individuazione delle misure di rafforzamento dei risparmi sulla spesa pubblica, in linea con il Patto europeo di stabilità e crescita del 2 marzo 2012 cd. “fiscal compact” ha prodotto essenzialmente in capo alle diverse Pubbliche Amministrazioni: il ridimensionamento delle piante organiche con la previsione di collocamenti a riposo e una nuova disciplina di mobilità (art. 33 d.lgs. 165/2001), il contenimento della dinamica retributiva per i dipendenti (congelamento salariale dei singoli dipendenti a quello in godimento nel 2010), la limitazione delle facoltà assunzionali (blocco del *turn-over* e il rinnovo dei cd. precari) e ingenti tagli qualitativi e quantitativi delle risorse di funzionamento dell'amministrazione e dei servizi (cd. *spending review*).

Da questo scenario emerge che la favola del cd. “posto fisso” sta cominciando a dissolversi e naturalmente questa mancanza di certezze occupazionali e salariali può essere fonte di stress, prima ad ora impensabile nel pubblico impiego.

Dalla letteratura specialistica apprendiamo che alta è l'incidenza di stress in un contesto di lavoro in cui non vengano rispettate le pari opportunità e vengano reiterate condotte vessatorie e discriminatorie (o addirittura violente) nei confronti di determinati lavoratori. Riguardo infatti alle misure contro le discriminazioni sul posto di lavoro l' art. 21 della l. 4 novembre 2010, n. 183 (cd. Collegato lavoro) ha previsto che le P.A. costituiscano al proprio interno il “Comitato unico di

garanzia per le pari opportunità, la valorizzazione del benessere di chi lavora e contro le discriminazioni”. La finalità dei CUG è operare in ciascuna PA per creare un contesto lavorativo che garantisca nelle diverse vicende attinenti al rapporto di lavoro pubblico pari opportunità tra lavoratori e lavoratrici, assenza di qualunque forma di violenza morale o psichica e di ogni discriminazione diretta e indiretta in riferimento ai molteplici fattori di rischio. Inoltre il Codice delle pari opportunità (art. 48 d.lgs. 198/2006) impone ad ogni singolo ente di elaborare, approvare e attuare in accordo con le parti sindacali e le loro rappresentanze, un piano triennale per le azioni positive (PTAP) volto ad “assicurare la rimozione degli ostacoli, che di fatto impediscono la piena realizzazione di pari opportunità di lavoro e nel lavoro tra uomini e donne”.

Da pochi giorni la Civit ha inviato a tutte le PP.AA. i “Modelli per la realizzazione di indagini sul personale dipendente volte a rilevare il livello di benessere organizzativo e il grado di condivisione del sistema di misurazione nonché la rilevazione della valutazione del proprio superiore gerarchico” (art. 14, comma 5 del d.lgs. 150/2009). Tale opera di rilevazione sarà utile non solo per i singoli OIV che potranno rilevare le criticità e insieme con gli altri soggetti preposti, dai CUG alle parti sindacali, attivare azioni di miglioramento, ma soprattutto per costituire un patrimonio informativo sistematico sul benessere organizzativo nella pubblica amministrazione. Infatti sia per i diversi piani, il più delle volte non ancora accessibili sui singoli siti web istituzionali, sia per le diverse misure di contrasto allo stress lavoro-correlato ogni amministrazione va sciolta dalle altre.

Per ovviare a ciò si potrebbe pensare a un'opera di semplificazione che partendo dalle *best practices* sperimentate in ogni settore della P.A., potesse unificare i diversi piani triennali con quelli di riqualificazione della spesa e di ristrutturazione amministrativa così da giungere a una sorta di “modello di gestione del benessere”, modulato da quelli previsti dall'art. 30 d.lgs. 81/2008, che con opportuni accorgimenti e adattamenti si potrebbe applicare a ogni pubblica amministrazione.

**Francesco Morello**

*Scuola internazionale di dottorato in Formazione della persona e mercato del lavoro  
ADAPT-CQIA, Università degli Studi di Bergamo*