



LE GIORNATE DI POLIZIA LOCALE E SICUREZZA URBANA

**CONVEGNO NAZIONALE ED EXPO
DELLE TECNOLOGIE E DEI PRODOTTI**

39ª EDIZIONE

9-10-11 settembre 2020

RICCIONE - PALAZZO DEI CONGRESSI

www.legiornatedellapolizialocale.it

STRESS – LAVORO CORRELATO FATTORI, PREVENZIONE DEL RISCHIO, RESPONSABILITÀ

FRANCESCO PANTALEO

SESSIONE

**AS7 - STRESS E FATTORI DI RISCHIO PSICOLOGICO NELL'AMBIENTE
LAVORATIVO DELLE POLIZIE LOCALI: RESPONSABILITÀ CIVILI E PENALI**

09/09/20

LE GIORNATE DI POLIZIA LOCALE E SICUREZZA URBANA

Stress – lavoro correlato
fattori, prevenzione del rischio,
responsabilità

Riccione, 09.09.2020

Prof. Avv. Francesco Pantaleo

«lo stress legato al lavoro è il sintomo di un problema organizzativo, non di una debolezza del singolo»

1.1 Introduzione

La normativa sulla sicurezza dei luoghi di lavoro prevede l'obbligo, ai sensi del D.Lgs 81/2008, di effettuare, tra le altre, la valutazione dello stress-lavoro correlato.

La disciplina specialistica, inoltre, si innesta nel solco della disposizione codicistica di cui all'art. 2087 c.c.

Contrariamente a quanto si pensi, gli operatori delle forze dell'ordine rientrano tra le categorie professionali con maggior rischio di incorrere all'esposizione di eventi stressanti, le cui conseguenze possono essere sia di tipo fisico che di tipo psicologico.

Gli agenti delle forze di polizia locale, infatti sono sottoposti a varie tipologie di stress derivanti da turni o carichi di lavoro in condizioni di disagio o di difficoltà relazionale con pubblico e colleghi.

Oggi, poi, l'emergenza sanitaria ha allargato il perimetro del rischio.

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

L'attenzione attorno alla dimensione razionale, psicologica e motivazionale del lavoratore è la direttrice della moderna organizzazione del lavoro che fa della «CURA» del Capitale Umano l'asset fondamentale per imprimere produttività ed efficienza alla produzione economica di beni e servizi.

2. Premesse

Il «benessere organizzativo» o «salute organizzativa» nella pubblica amministrazione indica le **condizioni culturali e organizzative** che determinano la qualità della convivenza in ambito lavorativo.

Consiste nella misurazione di un insieme di elementi che descrivono il c.d. «clima organizzativo», ovvero l'atmosfera prevalente che circonda l'organizzazione, il livello morale e l'intensità dell'insieme dei sentimenti di appartenenza, affezione e buona volontà che si riscontra tra i dipendenti.

Si riferisce, quindi, al rapporto che lega le persone al proprio contesto di lavoro, prendendo in considerazione molteplici aspetti, quali:

- le relazioni interpersonali,
- il rapporto con i superiori,
- l'importanza singolarmente attribuita alla propria attività lavorativa,
- il senso di appartenenza all'organizzazione di riferimento,
- l'equità nel trattamento retributivo e nell'offerta di opportunità di crescita e miglioramento lavorativo,
- l'ambiente di lavoro,
- l'assenza di differenze di genere e rispetto delle pari opportunità.

Attesa la sua importanza, quindi, negli ultimi anni la P.A. ha iniziato ad occuparsi di tale aspetto, comprendendo che il **miglioramento della performance** di una organizzazione è strettamente e inevitabilmente collegato ad una più attenta gestione e motivazione delle risorse umane.

Invero, tanto più è alto il grado di benessere fisico e psicologico dei lavoratori, tanto più si verifica un accrescimento dell'intero Ente.

Difatti, molteplici studi e ricerche sulle organizzazioni hanno dimostrato che le strutture più efficienti sono quelle con dipendenti soddisfatti e con un «*clima interno*» sereno e partecipativo

Il concetto di benessere organizzativo si riferisce, pertanto, al modo in cui le persone vivono la relazione con l'organizzazione in cui lavorano; **più una persona sente di appartenere all'organizzazione più lavora con impegno e dedizione.**

3. L'organizzazione, lo stress ed il benessere nella Pubblica Amministrazione

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.

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.

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

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.

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:

- **publicistico** per la cd. macro (o alta) organizzazione;
- **privatistico** per la cd. micro (o bassa) organizzazione e la gestione dei rapporti di lavoro.

Risulta essenziale, finché si possa validamente parlare di organizzazione improntata al benessere, 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.

«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».

In base all'art. 17 del T.U sulla sicurezza incombono sul datore di lavoro specifici obblighi «*non delegabili*» 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 BIFRONTALE 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.

Nonostante tutte le somiglianze tra settore pubblico e 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 P.A. è diventato un vero e proprio obbligo rinvenibile in più disposizioni normative e di prassi amministrativa.

L'art. 7 del T.U. sul pubblico impiego disciplina 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».*

Già la circolare della funzione pubblica del 24 marzo 2004, poneva 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.

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.

Dal confronto proattivo con le P.A. è facile apprendere che è presente la più alta incidenza di stress in contesti 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.

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.

4. Lo stress lavorativo nella Polizia Locale

Il lavoro in polizia è stato valutato al quarto posto nella classifica dei lavori più stressanti.

Secondo la ricerca il livello di stress è determinato in base a 11 fattori: numero di viaggi, scadenze, pressione dell'opinione pubblica, competitività, sforzi fisici, condizioni ambientali, pericoli, rischi per la propria vita o per quella di altri, incontri e interazione con il pubblico, possibilità di crescita professionale.

Le conseguenze dello stress lavoro correlato possono essere sia di tipo psicologico sia di tipo fisico.

Tra i disturbi fisici più frequenti emerge il disturbo del sonno, con conseguenze direttamente imputabili all'organizzazione del lavoro all'interno del dipartimento di appartenenza (stanchezza sul lavoro, difficoltà dell'attenzione prolungata, ecc).

Tra i disturbi di tipo psicologico, sono stati identificati sintomi ansiogeni e depressivi .

Tra i disturbi di tipo fisico, si evidenzia come gli operatori delle forze dell'ordine dichiarino una incidenza superiore rispetto ad altri lavoratori di disturbi cardiovascolari e gastrointestinali.

Gli operatori delle forze dell'ordine che sperimentano le varie tipologie di stress evidenziate possono chiedere la modifica dei turni di lavoro, sono spesso assenti dal lavoro, sono colpiti da *burnout*, sono insoddisfatti del proprio lavoro e, a causa dello scarso impegno da parte dell'organizzazione nell'affrontare i disagi dei dipendenti, chiedono il prepensionamento e, sul piano comportamentale, possono manifestare il desiderio di divorziare dal coniuge.

Nei casi estremi di sofferenza il soggetto potrebbe essere motivato a mettere in atto condotte autolesive o anticonservative.

4.1 Stressor organizzativi in polizia

In questa categoria rientrano gli stressor che si originano nel contesto di lavoro: emerge che i fattori maggiormente stressanti sono le condizioni di lavoro (carenza di personale e/o risorse inadeguate ad esempio), i rapporti con i superiori e i colleghi (es. mancanza di comunicazione), le relazioni con l'ambiente esterno (es. immagine delle forze dell'ordine, rapporto con i cittadini, senso di efficacia dell'intervento).

Tra gli **stressor organizzativi** particolarmente problematici per il poliziotto si indicano la gestione dei turni, il sostegno sociale inadeguato, le norme e i valori che caratterizzano la cultura organizzativa e il clima di genere.

4.1.2 Stress in polizia: differenze di ruolo

All'interno della struttura organizzativa spesso ruolo ed aspettative non coincidono.

In specifici ruoli è necessario inserire una persona con preciso atteggiamento orientato all'obiettivo e al compito (come ad esempio rafforzare la conformità con il codice della strada); non sorprende che le aspettative di ruolo genere dipendente rispetto alle donne possano determinare un'errata valutazione delle intenzioni operative di esse, che trova sostegno dall'errata credenza che le poliziotte utilizzino un approccio orientato alla relazione in maniera solidale, cercando invero di comprendere e soddisfare i bisogni di persone che hanno agito in maniera contraria al codice vigente.

segue

L'incongruenza percepita tra genere e ruolo conduce alla formazione di elementi di pregiudizio: il primo elemento conduce a soppesare diversamente le donne nei ruoli considerati tipicamente adatti agli uomini (come nel caso delle forze di polizia); un ulteriore pregiudizio porta a ritenere che quando una donna poliziotto assume comportamenti autorevoli/manageriali (controllo e leadership), questi vengono presi in considerazione in misura minore rispetto a quando promulgato da un collega uomo.

Tale incongruenza genera maggiore angoscia nelle donne rispetto agli uomini.

4.1.3 Stress in polizia: differenze di genere

Le ricerche hanno evidenziato che nelle organizzazioni di lavoro, le donne sono sensibili alla sofferenza, correlata alla vulnerabilità biologica e sociale, oltre che una maggiore tendenza alla depressione.

Riguardo al genere, alcuni studi riportano che le donne in polizia esprimono maggiori livelli di stress percepito rispetto ai colleghi uomini, nonostante i poliziotti maschi abbiano una maggior esposizione sul campo ad incidenti gravi.

segue

Ma è anche interessante notare che i poliziotti che sentono di avere il sostegno da parte dei colleghi considerino il loro lavoro meno stressante; è importante soprattutto per le donne, poiché i problemi sul posto di lavoro sono frequentemente associati ad atteggiamenti di rifiuto da parte dei colleghi.

4.1.4 Stress in polizia: differenze di settore

L'appartenenza ad uno specifico settore all'interno dei dipartimenti, incide sulla percezione dello stress; gli operatori incaricati di pattugliare le strade e coloro a cui è richiesto di intervenire nei casi di violenza, risultano essere maggiormente vulnerabili allo stress dei colleghi che lavorano in settori diversi.

4.2 Stressor operativi in polizia

Si riferiscono agli eventi critici legati al lavoro operativo del poliziotto: aggressioni, uccisione e ferimento di terzi, situazioni a rischio di morte, suicidio di un collega, situazioni con rischio di contaminazione biologica (es. HIV), sequestri, presa di ostaggi e barricamenti, interventi nei casi di stupro, violenze e abusi.

5. Il ruolo degli Enti

Lo stress è stato teorizzato nel 1936 da Hans Selye e definito anche sindrome generale di adattamento, la risposta generale aspecifica di un soggetto a qualsiasi richiesta proveniente dall'ambiente, perciò non necessariamente negativa.

Numerosi studi e pubblicazioni riconoscono lo stress lavoro-correlato come una delle cause principali del malessere odierno, responsabile anche di gravissimi rischi per la salute. Inoltre non è ancora stato chiarito se lo stress sia una causa del malessere oppure una conseguenza.

Come abbiamo già accennato le conseguenze dello stress lavorativo possono manifestarsi sull'individuo a diversi livelli:

- livello fisiologico,
- livello emotivo,
- livello comportamentale,
- livello psicologico,
- livello cognitivo

E l'organizzazione e/o ente di appartenenza non è immune da queste conseguenze, visto che subisce costi diretti e costi indiretti.

5.1 I costi diretti

I costi diretti per l'organizzazione riguardano la partecipazione e la permanenza del personale presso l'organizzazione.

Se un dipendente non partecipa o sceglie di abbandonare l'organizzazione, quest'ultima paga un prezzo per il lavoro non svolto.

Alcuni esempi sono l'assenteismo e i ritardi, gli scioperi e le astensioni dal lavoro e l'avvicendamento disfunzionale del personale.

5.2 I costi indiretti

I costi indiretti comprendono, ad esempio, la perdita di vitalità, di capacità di reazione e di elasticità, l'abbassamento del morale e calo della motivazione, accompagnati da grande insoddisfazione, la comunicazione disfunzionale, con riduzione della frequenza della comunicazione e aumento delle distorsioni, il processo decisionale inficiato da errori di valutazione, il deterioramento della qualità delle relazioni di lavoro per sfiducia, mancanza di rispetto e ostilità, l'aggressività e violenza sia verbale che fisica.

6. Prevenzione dello stress in polizia

Una ricerca effettuata in Italia ha evidenziato l'importanza fondamentale della riflessione e dello sviluppo di interventi formativi con attenzione al genere e finalizzati a prevenire il fenomeno stress lavoro-correlato nel personale di polizia.

La direzione ha accolto i risultati ed è intervenuta offrendo gratuitamente agli operatori la possibilità di frequentare corsi sull'efficienza fisica (ad esempio tecniche di sicurezza) e sul benessere psicofisico (ad esempio yoga).

Di particolare rilievo è focalizzare l'attenzione all'interno di tutte le forze di polizia sulla variabile di genere nello sviluppo dei corsi di formazione; sia uomini e sia donne potrebbero beneficiare di programmi caratterizzati dalla valorizzazione di autoefficacia, mentre i programmi destinati ad affrontare gli aspetti emotivi sarebbero di beneficio per le donne ufficiali.

Come aspetto non secondario, dal punto di vista macroscopico, accrescere la **capacità di affrontare lo stress in modo efficace conduce ad incrementare lo standard di servizio percepito dal pubblico.**

Dai risultati di una ricerca effettuata in una forza di polizia municipale in una città del Nord Italia si è potuto evincere che i corsi di formazione e il supporto rivolti agli operatori devono essere inseriti in un quadro in cui il genere, il ruolo e il tipo di lavoro in cui è coinvolto il personale sono aspetti da prendere in considerazione per la strutturazione di programmi preventivi o di intervento sui fattori di stress che caratterizzano il lavoro quotidiano della polizia stessa.

Inoltre, i corsi di formazione ed i programmi di supporto potrebbero essere strumenti utili ed efficaci per prevenire il disagio, prima che esso emerga, dallo sfondo dei vissuti come figura di stress cronico.

La valutazione dello stress lavoro-correlato nelle forze dell'ordine non è perciò né una capricciosa perdita di tempo né una procedura amministrativa necessaria a mettersi in linea con obblighi burocratici, ma uno strumento utile attraverso il quale l'organizzazione aumenta la sua produttività attraverso l'analisi e il miglioramento di ambiente e condizioni nelle quali le persone trascorrono buona parte della loro vita.

Grazie per l'attenzione.