

LA QUALITA' DELLA VITA SUL POSTO DI LAVORO: DALLA TEORIA
ALLA PRATICA, NEL CONTESTO DI UNA RIFORMA DELLA
PUBBLICA AMMINISTRAZIONE CHE INTENDE VALORIZZARE
PROFESSIONALITA' E IMPEGNO*

*di Rosario Scalia***

Quando si affrontano nel nostro Paese i temi che si riconnettono alla teoria della “qualità della vita” sul posto di lavoro, sia nel campo del privato che nel campo del pubblico, non si può fare a meno di ripercorrere il pensiero scientifico che l’ha alimentata. Nella convinzione che la cultura della gestione delle risorse umane, nel settore pubblico, può essere contaminata positivamente dai risultati cui sono pervenute le scienze sociali, le scienze economiche, nel campo del settore privato.

E non si può fare ugualmente a meno di richiamare l’attenzione sulla arretratezza culturale manifestata dai nostri economisti del lavoro su tale filone di indagine che trova i suoi cultori all’interno del perimetro della più ampia disciplina, quella che è denominata “economia aziendale”.

L’attenzione va posta su alcuni punti.

Al centro dei ragionamenti di un qualsiasi analista di organizzazione che affronta il costo del lavoro nella dimensione economica, cioè di una organizzazione votata al perseguimento del profitto, c’è pur sempre la persona umana, con i suoi problemi, con le sue ansie, con le sue aspirazioni. Ragionamenti questi che devono risultare integrati dai “saperi” di altre discipline, da quelli della medicina del lavoro, della sociologia della organizzazione, della psicologia dell’organizzazione, dell’analisi dei tempi di lavoro...per perseguire l’obiettivo della più alta produttività individuale, della più alta produttività collettiva.

Non c’è alcun dubbio che del “benessere organizzativo” si è avuto modo di parlarne nell’area del sistema aziendale privato; solo più tardi se ne è parlato nel contesto delle organizzazioni pubbliche.

E questo è accaduto a metà degli anni 70 del secolo scorso quando si cominciò a ritenere applicabili alle organizzazioni pubbliche i parametri dell’efficienza e della economicità.

Da allora molte cose sono cambiate ...

La legislazione nazionale parla da tempo di efficienza, di economicità, di efficacia riferendosi all’azione dei pubblici poteri: ciò avviene senza voler ammettere che i destinatari

* Intervento introduttivo alla “Prima giornata nazionale del benessere organizzativo e della prevenzione nella comunità del lavoro,” (Roma, 30 novembre 2010). Sala della comunicazione del Ministero dell’Istruzione, dell’Università e della Ricerca.

** Rosario Scalia è consigliere della Corte dei conti.

dell'applicazione di questi parametri di valutazione sono da sempre gli operatori delle istituzioni pubbliche, organizzazioni non profit per antonomasia, ma pur sempre organizzazioni il cui costo è coperto dai prelievi coattivi esercitati dallo Stato sulle tasche dei cittadini, un po' meno su quelle delle imprese ...

L'apporto degli studiosi d'Oltreoceano del comportamento umano - una disciplina collegata allo studio della scienza dell'amministrazione - nella comprensione del modo di operare di chi vive in una organizzazione complessa - si è dimostrato utile, anche per chi si è occupato solo dell'analisi del costo del lavoro; analisi alla quale ci spingono oggi le riforme più o meno recenti che hanno investito la Pubblica Amministrazione.

Alcuni studiosi della richiamata disciplina si sono spinti sino a negare che le persone costituissero delle organizzazioni per perseguire degli obiettivi.

La maggior parte, tuttavia, accetta che un'organizzazione debba avere degli obiettivi se vuol continuare ad esistere e che in un'impresa il profitto debba rappresentare almeno uno degli obiettivi fondamentali, anche se alcuni studiosi sostengono che è importante nella stessa misura anche che essa consenta ai suoi singoli membri di svolgere un lavoro soddisfacente e stimolante (fornire loro un'opportunità per realizzare se stessi).

Infine, alcuni altri affermano che il profitto rappresenta un obiettivo solo nella misura in cui è necessario a mantenere un sistema organizzativo che continui a fornire delle opportunità di auto-realizzazione.

Tuttavia la maggior parte dei comportamentisti reputa anche in modo netto che la struttura organizzativa tradizionale favorisce il profitto, in quanto impedisce agli individui di sviluppare appieno le proprie capacità potenziali e consente uno spazio così limitato all'esplicazione delle proprie capacità che i suoi membri tendono a divenire apatici nei riguardi del proprio lavoro e fare solo il minimo indispensabile.

Se questa critica fosse valida, è chiaro che perfino i dirigenti indifferenti ai valori umani dovrebbero forzatamente prenderne coscienza e, pur rimanendo il profitto il loro obiettivo primario, dovrebbero preoccuparsi che i propri dipendenti svolgano mansioni nelle quali possano essere ragionevolmente soddisfatti, dato che così facendo contribuirebbero direttamente, o indirettamente, al raggiungimento del profitto stesso.

Secondo molti comportamentisti, in un sistema organizzativo tradizionale, un lavoratore può fare solo ciò che gli ha ordinato il suo superiore, motivato dalla speranza di una ricompensa finanziaria o dal timore di una punizione. L'organizzazione in senso classico viene così percepita come basata interamente su ciò che il prof. Douglas McGregor del Mit, chiamò la teoria X: la gente è naturalmente pigra e non ha voglia di lavorare e deve essere quindi allettata, intimorita o psicologicamente manipolata, se si desidera che si applichi attivamente a qualcosa, mentre all'opposto, secondo quella che egli chiamò la teoria Y, il lavoro è naturale per gli esseri umani come il gioco, la capacità di assumere responsabilità per dirigere i propri sforzi è largamente distribuita tra la popolazione, e se gli individui sono indolenti, passivi e irresponsabili sul lavoro, ciò è soltanto effetto delle esperienze compiute nell'ambito dell'organizzazione.

Ne deriva che la capacità di assumere responsabilità esiste naturalmente in ciascun individuo e, quindi, il compito essenziale della Direzione è di predisporre condizioni organizzative e metodi operativi che consentano a ognuno di realizzare in modo più compiuto i propri obiettivi, dirigendo i propri sforzi verso quelli che sono gli obiettivi dell'organizzazione nella quale è inserito.

Ma l'organizzazione tradizionale deve sempre necessariamente produrre mansioni strutturalmente specializzate e procedure rigide, tali che non vi sia alcun bisogno dell'intelligenza e dell'abilità, almeno ai suoi livelli più bassi?

Non vi è niente nei principi stessi dell'organizzazione che giustifichi questa conclusione.

Molti comportamentisti, in effetti, sembrano identificare la struttura organizzativa tradizionale con la "burocrazia perfetta" di Max Weber, nella quale ogni cosa veniva decisa secondo regole scritte ("le schede") e tutte le decisioni importanti venivano prese in alto e poi trasmesse verso il basso, attraverso una catena di comando, i cui membri erano selezionati per la particolare competenza tecnica.

Così Warren Bennis, psicologo sociale e professore di industrial management al Mit, scrive che la maggior parte delle grandi organizzazioni sono delle burocrazie, nelle quali "la promozione e la selezione si basano essenzialmente sulla competenza tecnica", e prosegue affermando in modo paradossale che una delle pecche più comuni del modello burocratico sono i capi senza la competenza tecnica invece posseduta dai subalterni.

In realtà la teoria classica dell'organizzazione ha da lungo tempo superato il modello burocratico di Weber e non esclude la partecipazione di gruppi e di individui all'assunzione di decisioni di varia natura.

Né tale teoria ritiene che un'organizzazione possa funzionare come una macchina in cui l'alta direzione pensa soltanto a emettere una certa serie di regole; si determina una tale tensione, ad ogni livello, in questo tipo di direzione che essa dovrà rendersi conto che non è opportuno assumere una posizione così autoritaria.

Infatti, una delle ragioni per le quali alcuni tradizionalisti ritengono che l'ampiezza della sfera di controllo dovrebbe essere limitata, è che essi sono convinti che deve sussistere tra superiore e dipendenti una "interazione" (per usare una parola cara ai comportamentisti).

La limitazione della sfera di controllo - essi dicono - permette al dirigente di avere più tempo per tenere rapporti con i suoi dipendenti immediati, di comunicare con loro e - forse - di tenere conto delle loro idee nei suoi programmi.

Chris Argyris, docente a Yale, uno dei comportamentisti che maggiormente criticano i principi fondamentali, reputa che l'enfasi posta sulla leadership sia un segno di debolezza.

"Ci si chiede - egli scrive - perché lo spirito di corpo è necessario, se i principi hanno successo". La risposta è ovviamente che l'abilità nell'organizzazione è soltanto una delle doti direzionali e che l'organizzazione è soltanto una parte del lavoro di *management*.

Attualmente lo stesso Argyris si rende conto di ciò, poiché egli è uno strenuo sostenitore delle tecniche di *sensitivity training* che tendono a modificare l'atteggiamento degli stessi dirigenti rendendoli coscienti degli effetti del loro comportamento sugli altri.

Successivamente, in un altro suo volume egli ha modificato la sua condanna della struttura piramidale tradizionale e sembra credere che in qualche caso essa possa essere desiderabile, sebbene in altre circostanze possano essere consigliabili altri tipi di organizzazione, nei quali viene più direttamente auspicata la partecipazione.

E ancora, W.W. Suoyanen, docente di economia presso l'Università della Florida, ha scritto: "... Il principio dell'ampiezza della sfera di controllo non è più un valido principio di organizzazione considerati i progressi, registrati nelle scienze sociali, che hanno diretta attinenza con la teoria organizzativa. Lo sviluppo del concetto di "gruppo primario" porta logicamente al problema del coordinamento del gruppo stesso. Il ruolo del dirigente responsabile diventa quello di assicurare la collaborazione nel perseguimento degli obiettivi organizzativi; in altre parole egli coordina gli sforzi del gruppo teso ad organizzare la propria attività verso una direzione omogenea. L'istituzionalizzazione dell'organizzazione e lo sviluppo delle relazioni primarie tra i membri del gruppo consentono di per sé un tale grado di controllo che l'area su cui il dirigente responsabile può attuare una supervisione efficace diventa molto più vasta di quella indicata dal principio classico dell'organizzazione".

Apparentemente Suoyanen vuole dire che i rapporti tra il dirigente responsabile e i suoi immediati dipendenti sono più rivolti verso un gruppo considerato come unità, che verso i singoli individui facenti parte del gruppo.

Ma se i diretti dipendenti di questo dirigente ritengono di poter coordinare da soli la propria attività, presentandogli solo i risultati delle loro decisioni di gruppo, è chiaro che:

- essi risolveranno i loro eventuali disaccordi attraverso il voto e il capo non avrà mai l'opportunità di ascoltare le opinioni di minoranza, oppure
- si sforzeranno di raggiungere un'unanimità, ma questo consenso spesso significherà soltanto un accordo sul più basso denominatore comune - cioè il capo ascolterà soltanto quelle idee che non hanno ricevuto delle obiezioni troppo forti.

In verità il capo può prendere parte alle deliberazioni dei suoi subordinati, e la maggior parte dei dirigenti prevede a tale scopo comitati e riunioni, ma in tal caso le sue relazioni sono con ciascun membro del gruppo, anche se li incontra tutti insieme - a meno che naturalmente essi non si riuniscano prima dell'incontro per stabilire una linea d'intesa e costituire un fronte unitario, ad esempio per evitare che il capo venga a conoscenza di fatti particolari.

D'altra parte la gente non parla mai liberamente nelle riunioni, soprattutto se è la prima volta che vi partecipa.

Pertanto chiunque si rende conto dell'opportunità di mantenere a un certo livello di cordialità i rapporti con i propri colleghi ed è cosciente che, se si attacchi in pubblico il parere di uno di essi, i rapporti reciproci possono diventare più o meno tesi; è evidente, quindi, che si è disposti ad esprimere con più sincerità la propria opinione al capo, se si è soli.

Suoyanen è su un terreno più solido quando afferma che è desiderabile un'ampia sfera di controllo, in quanto essa impedisce l'accenramento ossessivo mentre incoraggia la delega e

concede un'opportunità a coloro che a livelli più bassi vogliono usare la loro iniziativa e la loro capacità di giudizio.

Si può forse concludere che molte delle critiche, che i comportamentisti hanno rivolto alla teoria tradizionale, non sono del tutto giustificate, anche se i principi classici non sono esenti da pecche.

Molto spesso sono vaghi - per esempio, non dicono come stabilire fino a che punto sia necessaria la specializzazione - e, laddove i loro sostenitori hanno cercato di approfondire la definizione - ad esempio limitando l'ampiezza della sfera di controllo a sei persone - essi hanno perso, oggi, molta della loro validità.

Non ultimo, non possono certamente considerarsi completi: un'organizzazione non può essere considerata come una macchina e non ci si può attendere che essa si comporti come tale.

Occorre condividere, oggi, invece, la tesi secondo cui l'organizzazione è, come affermano i comportamentisti, un "sistema sociale" con tante variabili quante sono le persone che lo compongono.

Forse la critica più valida dei principi dell'organizzazione tradizionale è quella espressa da M.A. Simon e L.G. March, quando sostengono che la teoria classica rappresenta "soltanto una piccola parte dell'intera teoria attinente al comportamento organizzativo".

1. I contributi positivi dei comportamentisti alla comprensione del funzionamento di una istituzione

Non c'è alcun dubbio: i comportamentisti hanno contribuito validamente a colmare i vuoti lasciati dalle teorie classiche in tema di funzionamento delle organizzazioni.

I loro studi non hanno dato luogo a un sistema teorico nuovo nell'organizzazione, né tantomeno hanno creato dei nuovi principi sotto il profilo tecnico.

W. Bernthal, dell'università del Colorado, ha osservato: "Il contributo della scienza comportamentistica alla pratica manageriale è determinato principalmente dalla produzione di nuove intuizioni, piuttosto che di nuove tecniche".

Tra le "intuizioni" più valide ricordiamo gli studi condotti da R. Likert e altri ricercatori dell'università del Michigan che hanno dimostrato come un'ampia sfera di controllo possa aumentare la produttività, specie ai livelli più bassi.

Essi hanno raffrontato i metodi usati da coloro che erano responsabili di gruppi ad alta produttività con quelli dei responsabili di gruppi a bassa produttività, scoprendo che i primi operavano in modo meno fiscale dei secondi e permettevano ai loro dipendenti di usare propri metodi per conseguire i risultati proposti. Inoltre coloro che erano responsabili di gruppi ad alta produttività erano meno controllati dai loro stessi superiori (queste conclusioni, naturalmente, potrebbero anche servire come ulteriore riprova del principio tradizionale della delega).

Ancora F. Herzberg, preside del *Department of Psychology della Western Reserve University*, ha sviluppato attraverso varie ricerche una teoria, efficace sotto il profilo pratico, che offre nuovi spunti alla tesi per cui, strutturando meglio le mansioni, si possono fornire al personale nuovi elementi di motivazione.

Egli distingue quelli che chiama “fattori igienici” - come le buone condizioni di lavoro, una supervisione ottimale - da quelli “motivazionali”.

I “fattori igienici” - afferma Herzberg - sono strumenti per prevenire la demotivazione, non per contribuire positivamente ad aumentare il livello di motivazione. La motivazione, prosegue, è determinata dal senso di soddisfazione prodotto dal lavoro stesso e, più ancora, da un accumularsi di soddisfazioni che porta a un senso di sviluppo personale attraverso un concreto aumento di responsabilità.

In effetti la maggior parte delle ricerche sul comportamento nell'organizzazione sembra avvalorare la teoria per cui più le mansioni vengono assegnate in modo che ciascun individuo possa svolgere una porzione compiuta di lavoro, di cui è totalmente responsabile dei risultati, piuttosto che del rispetto delle procedure stabilite, maggiore sarà l'impegno che produrrà nello svolgimento dei compiti che gli sono stati assegnati.

C. Argyris osserva: “il lavoratore deve essere investito di maggior potere nell'ambito del suo ambiente di lavoro e, quindi, gli deve essere concessa responsabilità, fiducia, e deve essere aumentata la sua facoltà di controllo su ogni decisione che produrrà effetti nell'ambito della sua sfera di attività. Egli deve divenire responsabile di se stesso”.

I comportamentisti insistono anche sull'importanza di consentire la partecipazione alle decisioni, consultando ogni volta il gruppo di cui fanno parte coloro che risentiranno degli effetti della decisione da prendere.

Questo metodo è indubbiamente un buon mezzo per migliorare il morale e, probabilmente, anche le prestazioni, in quanto coloro che hanno partecipato a una determinata decisione che ha portato ad adottare una certa linea di azione, si applicheranno maggiormente nell'ambito del proprio lavoro allo scopo di dimostrare che la decisione presa era la più valida possibile in quel determinato momento.

In sintesi, la maggior parte delle osservazioni fatte dai comportamentisti sembra confermare l'opportunità di una maggiore partecipazione nel processo decisorio e di una maggiore delega di responsabilità - al di là del modello burocratico di Weber e verso una specializzazione meno spinta.

Certamente vi sono e vi sono stati nella realtà aziendale molti esempi, perfettamente documentati, che dimostrano che il completo autoritarismo e le procedure troppo rigide influiscono negativamente sul morale dei lavoratori, oltreché sulla produttività e sull'iniziativa.

E se è vero che i principi tradizionali non sostengono forme spinte d'autoritarismo e la specializzazione ad oltranza, è anche vero che non hanno mai sufficientemente messo in guardia contro tale rigidità, eccettuato forse il principio della delega.

E' troppo facile per superiori prudenti decidere che, anche se un lavoratore sarebbe competente - nel senso sopra precisato - a prendere una determinata decisione, la persona che in quel momento occupa quel posto di lavoro non è competente a farlo perché è priva della necessaria qualificazione professionale.

Un altro punto molto interessante sviluppato dai comportamentisti è quello delle "conseguenze involontarie" che si verificano in relazione a mutamenti intervenuti nell'organizzazione o nel modo di lavorare: qualunque cambiamento, essi rilevano, mette in moto una reazione a catena nell'ambito dell'organizzazione, le cui ultime conseguenze possono essere assai diverse da quelle che l'organizzatore immaginava al momento in cui cominciò a modificare la struttura organizzativa.

Per esempio, Robert K. Merton rileva che una tendenza verso una maggiore centralizzazione delle decisioni, attuata attraverso l'istituzione di procedure operative *standard* può comportare delle conseguenze involontarie come: 1) relazioni più impersonali tra i membri dell'organizzazione; 2) una tendenza a considerare le norme che sovrintendono alla organizzazione come fini a se stesse; 3) realizzazione di decisioni a modulo fisso; 4) restrizione del numero di alternative, con il risultato di lasciare poco spazio alla ricerca di soluzioni diverse e indirizzi più vantaggiosi.

Quasi tutti i cambiamenti in un'organizzazione - frazionamento di un settore, aggiunta di un livello di supervisione, fusione di mansioni, creazione di una nuova posizione - determineranno quasi sempre una reazione a catena di vario tipo, i cui ultimi effetti potranno essere positivi o negativi, ma, molto probabilmente, avranno sempre qualche conseguenza negativa a medio o lungo termine.

Il fatto che un determinato cambiamento risulti logico sulla carta, non significa necessariamente che rappresenti la migliore soluzione dal punto di vista dell'istituzione; perciò l'organizzatore dovrà essere particolarmente attento nel prevedere tutti i possibili effetti e riflessi che la sua azione può e potrà determinare nella realtà nella quale opera.

2. L'attuazione del d.lgs. 27 ottobre 2009, n. 150, nelle pubbliche amministrazioni.

L'attuazione del d.lgs. 27 ottobre 2009, n. 150, si presenta quanto mai difficile nel contesto delle diverse amministrazioni pubbliche.

E le difficoltà nascono dalla mancanza di "azioni di accompagnamento" (o, *rectius*, di "azioni di coinvolgimento"), opportunamente programmate dalla Pubblica Amministrazione, all'esercizio della funzione manageriale di competenza della dirigenza e, più in particolare, della funzione di sostegno e sviluppo delle risorse umane che forniscono il loro contributo al perseguimento degli obiettivi di legge (perseguimento dei risultati).

E' indispensabile, a questo punto del percorso così come è stato avviato (entrata in vigore della legge di delega 4 marzo 2009, n. 15; entrata in vigore dal 2010, per i Ministeri, delle disposizioni contenute nel decreto delegato n. 150/2009; elaborazione del Piano triennale della performance), soffermare l'attenzione del decisore politico sui seguenti punti:

- a. è stato messo a punto un programma di misure (alcune delle quali sono a costo zero per i bilanci pubblici) di natura informativa/comunicazionale sul tema della produttività del lavoro degli operatori pubblici?
- b. lo schema di programma è stato dibattuto nelle naturali sedi di concertazione con le OO.SS. dei dipendenti?
 - b 1) in questo caso, la Direzione Generale delle risorse umane (Capo del Personale) ha proposto al decisore politico una serie di azioni tali da tradurre le disposizioni di legge in “nuova cultura amministrativa”?
 - b 2) si è potuto accertare che la cultura delle OO.SS. risulti adeguata/migliorata in rapporto alle innovazioni introdotte nel sistema amministrativo?
- c) la Direzione Generale delle risorse umane (Capo del Personale) ha attivato incontri di analisi con i Direttori generali preposti alle diverse aree in cui è articolata l’Amministrazione?
 - c.1) in questo caso, quale è la percezione che ciascun Direttore generale possiede delle innovazioni introdotte dal d.lgs. citato ai fini di un migliore funzionamento degli apparati amministrativi da ciascuno di essi gestiti?
 - c.2) ciascun Direttore generale ha proposto al Capo del Personale l’assunzione di misure/azioni utili allo scopo?

Se nulla di tutto ciò è stato fatto, è indispensabile che il decisore politico affronti la questione richiedendo il supporto tecnico-scientifico necessario.

In sostanza, ricorrendo alla attività di ricerca che deve possedere alcune caratteristiche:

- a. deve essere ancorata alla realtà amministrativa che si intende migliorare (analisi organizzativa);
- b. deve essere perfettamente capace di assicurare corretta interpretazione allo spirito (*voluntas legislatoris*) del d.lgs. citato;
- c. deve essere operativa, cioè deve essere orientata ad attuare concretamente e in tempi certi le disposizioni di legge.

3. La struttura del lavoro di ricerca da elaborare: il *set* degli argomenti da affrontare

L’attuazione delle disposizioni normative contenute nel d.lgs. n. 150/2009 richiede il coinvolgimento intellettuale di tutti i dirigenti della Pubblica Amministrazione ai diversi livelli di governo.

Da qui la necessità di fornire risposte adeguate ai seguenti temi:

- 1. la capacità di comprendere le esigenze, intellettuali oltre che morali, espresse dai collaboratori sul posto di lavoro;
- 2. la capacità di assumere decisioni di miglioramento del clima d’ufficio (relazioni interpersonali);
- 3. la capacità di promuovere azioni utili per valorizzare le risorse umane (cultura amministrativa).

Naturalmente, si tratta di introdurre nell’attuale schema amministrativo una nuova cultura della gestione delle risorse pubbliche e, in particolare, delle risorse umane (Nuove Tecniche Gestionali, già individuate nel Progetto Funzionalità e Efficienza della Pubblica Amministrazione nel lontano 1986).

La ricerca, quindi, dovrà essere in grado di indicare “chi” (agenti) dovrà essere coinvolto nelle azioni di adeguamento (*mise au niveau*, nella terminologia francese dell’ENA), e le risorse finanziarie necessarie, opportunamente distribuite nel tempo e sul territorio.

3.1 Gli interventi da attuare: il carattere dell’ “esperimento pilota”.

Le risorse finanziarie da indicare (anche in questo senso va chiarito il valore operativo che la ricerca in questione deve assumere) attraverso una lettura ragionata del bilancio dell’Amministrazione, non sono solo quelle destinate al miglioramento delle capacità relazionali della dirigenza.

Occorre, infatti, costruire il Piano pluriennale per lo sviluppo del benessere amministrativo del personale facendo leva sull’utilizzo integrato anche delle risorse finanziarie destinate:

- a. alla ristrutturazione degli spazi fisici destinati ad accogliere il personale;
- b. all’adeguamento delle risorse informatiche, ma senza tralasciare i controlli medici periodici (ergonomia del lavoro);
- c. alla procedimentalizzazione dell’attività svolta e alla consensuale sottoponibilità alla valutazione degli utenti;
- d. alla comunicazione istituzionale (visibilità della creatività espressa).

In tale contesto, assume valore la decisione - rientrante nella sfera del decisore politico - che si propone di indicare quali altre misure possono essere poste in essere con il concorso della associazione dei dirigenti.