

## Premessa

Il “benessere organizzativo” o “salute organizzativa” nella pubblica amministrazione indica le condizioni culturali e organizzative che determinano la qualità della convivenza in ambito lavorativo ed è, ormai da tempo, argomento di attenzione, anche normativa.

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 (Mullins 2005).

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.

Per benessere organizzativo, di conseguenza, si intende comunemente la capacità dell’organizzazione di garantire il benessere fisico, psicologico e sociale di tutti i propri lavoratori.

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: motivazione, collaborazione, coinvolgimento, trasparenza, esatta circolazione delle informazioni, aggiornamento professionale, equità, flessibilità e fiducia dei lavoratori sono tutti elementi migliorativi della loro salute mentale e fisica, in grado di soddisfare gli utenti e aumentare la produttività.

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.

È per tali motivi che diventa necessario sviluppare maggiori competenze legate alla dimensione emozionale, ovvero al modo in cui le persone vivono e rappresentano l’organizzazione e, soprattutto, tenere conto dell’ambiente, del clima in cui i dipendenti si trovano a dover lavorare ogni giorno (Arianna Vincenzi, Il benessere organizzativo: fantasia o realtà, in [italia.6seconds.org](http://italia.6seconds.org)).



## 1. Fonti normative

### 1.1. Direttive Internazionali

- Costituzione dell'ORGANIZZAZIONE MONDIALE DELLA SANITÀ (OMS) del 1948, secondo la quale la salute è definita “come è uno stato di completo benessere fisico, mentale e sociale e non la semplice assenza dello stato di malattia o di infermità” (definizione che è stata integralmente recepita dal D. LGS. 81/2008, art. 2, lett. o);
- DICHIARAZIONE MINISTERIALE DI LONDRA del 1999 “*Environment and health*” in cui si sostiene che le buone prassi nella gestione della salute, dell’ambiente e della sicurezza debbano principalmente: 1) assicurare un ambiente di lavoro sano e sicuro; 2) assicurare l’equilibrio ottimale tra interessi diversi dell’organizzazione, da un lato, e le capacità di lavoro e la salute di tutto il personale e delle relative famiglie, dall’altro; 3) fornire servizi sani e sicuri dal

punto di vista ambientale;

- CONFERENZA EUROPEA DI BILBAO del 2002, organizzata dall'Agencia Europea per la sicurezza e la salute sul lavoro in collaborazione con la Presidenza dell'Unione Europea: è stata la manifestazione conclusiva di un'importante campagna di sensibilizzazione a livello europeo sul crescente problema di salute e sicurezza costituito dallo stress lavoro-correlato;
- ACCORDO EUROPEO SULLO STRESS LAVORO-CORRELATO, firmata a Bruxelles nel 2004 che si propone di 1) aumentare la consapevolezza e la comprensione degli imprenditori, dei lavoratori e dei loro rappresentanti sullo stress da lavoro; 2) portare la loro attenzione sui segnali che possono indicare problemi relativi allo stress da lavoro.

## 1.2. Legislazione Nazionale

- DECRETO LEGISLATIVO 626/1994 (Attuazione delle direttive CEE riguardanti il miglioramento della sicurezza e della salute dei lavoratori durante il lavoro): ribadisce il principio contenuto nella Costituzione che considera la salute come fondamentale diritto dell'individuo e impone al datore di lavoro di assicurare condizioni di lavoro non lesive per la salute dei lavoratori;
- DECRETO LEGISLATIVO 195/2003 (Modifiche e integrazioni al D.L. 626/1994): ha individuato le capacità ed i requisiti professionali richiesti agli addetti ed ai responsabili dei servizi di prevenzione e protezione dei lavoratori, che devono essere adeguati alla natura dei rischi presenti sul luogo di lavoro e relativi alle singole attività lavorative;
- Circolare INAIL n.71 del 17.12.2003 (Disturbi psichici da costrittività organizzativa sul lavoro) – poi annullata: fissava alcuni criteri procedurali per il riconoscimento dei disturbi psichici causati da fatti specifici riconducibili all'attività ed alla organizzazione del lavoro. Tali condizioni ricorrevano in presenza di situazioni di incongruenza organizzativa definibili con l'espressione "costrittività organizzativa";
- DIRETTIVA MINISTERO DELLA FUNZIONE PUBBLICA, del 2004 (Misure finalizzate al miglioramento del benessere organizzativo nelle P.A.): prende in considerazione sia il benessere dei lavoratori sia il benessere dell'ente, considerando il primo come un presupposto fondamentale del secondo;
- DIRETTIVA MINISTERO RIFORME E INNOVAZIONE PUBBLICA AMMINISTRAZIONE PER UNA P.A. DI QUALITÀ, del 2006: 1) intende richiamare l'attenzione delle amministrazioni sulla qualità e il miglioramento continuo; 2) indica il ricorso all'autovalutazione della prestazione organizzativa quale punto di partenza obbligato dei percorsi di miglioramento continuo; 3) delinea una prospettiva chiara di sviluppo della politica per la qualità nelle pubbliche amministrazioni da parte del Dipartimento della Funzione pubblica che, valorizzando le esperienze esistenti e gli sforzi già effettuati, indichi percorsi puntuali e traguardi di sistema condivisi;
- [DECRETO LEGISLATIVO 81/2008](#) e succ. mod. (Testo Unico in materia di tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro): ha introdotto l'obbligo di valutare i rischi stress lavoro correlato e ha come finalità quella di rendere effettiva la tutela della salute e sicurezza sui luoghi di lavoro;
- [DECRETO LEGISLATIVO 150/2009](#) (Attuazione della Legge 15/2009, in materia di ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e di efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni): dà attuazione ai principi fondamentali della riforma con regole sulla programmazione, la trasparenza, il controllo, la premialità, la contrattazione collettiva, la dirigenza e le sanzioni disciplinari. Istituisce inoltre due soggetti fondamentali della riforma, gli Organismi Indipendenti di Valutazione (OIV) e la Commissione per la Valutazione, la Trasparenza e l'Integrità delle amministrazioni pubbliche; attribuisce agli OIV il compito di condurre indagini sul benessere organizzativo;
- LEGGE 183/2010 DELEGHE AL GOVERNO in materia di lavori usuranti, di riorganizzazione di enti, di congedi, aspettative e permessi, di ammortizzatori sociali, di servizi per l'impiego, di incentivi all'occupazione, di apprendistato, di occupazione femminile, nonché misure contro il lavoro sommerso e disposizioni in tema di lavoro pubblico e di controversie di lavoro.  
È un provvedimento collegato alla manovra di finanza pubblica per gli anni 2009-2013;
- [DECRETO LEGISLATIVO 33/2013](#) (Testo Unico in materia di trasparenza delle pubbliche amministrazioni): ha stabilito l'obbligo di pubblicazione dei risultati delle indagini sul benessere organizzativo.

## 2. Le linee ministeriali in tema di benessere organizzativo

### 2.1. Direttiva del Ministro della Funzione Pubblica "Misure finalizzate al miglioramento del benessere organizzativo nelle P.A."

In tema di benessere organizzativo all'interno degli uffici della Pubblica Amministrazione, un ruolo importante riveste la sopra citata Direttiva, emanata nel 2004, la quale prende in considerazione sia il benessere dei lavoratori sia il benessere dell'ente, considerando il primo come un presupposto fondamentale del secondo.

La stessa domanda alle Pubbliche amministrazioni "di attivarsi, oltre che per raggiungere obiettivi di efficacia e di produttività, anche per realizzare e mantenere il benessere fisico e psicologico delle persone, attraverso la



costruzione di ambienti e relazioni di lavoro che contribuiscano al miglioramento della qualità della vita dei lavoratori e delle prestazioni. Per lo sviluppo e l'efficienza delle amministrazioni, le condizioni emotive dell'ambiente in cui si lavora, la sussistenza di un clima organizzativo che stimoli la creatività e l'apprendimento, l'ergonomia - oltre che la sicurezza - degli ambienti di lavoro, costituiscono elementi di fondamentale importanza ai fini dello sviluppo e dell'efficienza delle amministrazioni pubbliche.

Per migliorare le prestazioni e gli effetti delle politiche pubbliche, è importante offrire agli operatori la possibilità di lavorare in contesti organizzativi che favoriscono gli scambi, la trasparenza e la visibilità dei risultati del lavoro, in ambienti dove esiste un'adeguata attenzione agli spazi architettonici, ai rapporti tra le persone e allo sviluppo professionale. Il Dipartimento della funzione pubblica ha collocato tra le priorità di cambiamento da sostenere nelle amministrazioni pubbliche, quella di creare specifiche condizioni che possano incidere sul miglioramento del sistema sociale interno, delle relazioni interpersonali e, in generale, della cultura organizzativa.



inoltre segnalare all'attenzione delle amministrazioni pubbliche un aspetto rilevante per lo sviluppo delle motivazioni al lavoro spesso trascurato nella tradizionale gestione del personale nelle amministrazioni pubbliche. Si tratta, quindi, di rendere le amministrazioni pubbliche datori di lavoro esemplari attraverso una rinnovata attenzione ad aspetti non monetari del rapporto di lavoro, consentendo l'avvio di modelli gestionali delle risorse umane diretti a favorire il miglioramento degli ambienti di lavoro, l'aumento dei livelli di produttività, nel contesto delle relazioni sindacali”.

Pertanto, scopo della direttiva è quello di realizzare un cambiamento della pubblica amministrazione, ponendo l'attenzione sulla gestione delle risorse umane e, quindi, dando contenuto a quanto previsto dal D. Lgs. 165/2001, in particolare all'art. 7 che testualmente recita:

**“1. Le amministrazioni pubbliche garantiscono parità e pari opportunità tra uomini e donne per l'accesso al lavoro ed il trattamento sul lavoro.**

**2. Le amministrazioni pubbliche garantiscono la libertà di insegnamento e l'autonomia professionale nello svolgimento dell'attività didattica, scientifica e di ricerca.**

**3. Le amministrazioni pubbliche individuano criteri certi di priorità nell'impiego flessibile del personale, purché compatibile con l'organizzazione degli uffici e del lavoro, a favore dei dipendenti in situazioni di svantaggio personale, sociale e familiare e dei dipendenti impegnati in attività di volontariato ai sensi della legge 11 agosto 1991, n. 266.**

**4. Le amministrazioni pubbliche curano la formazione e l'aggiornamento del personale, ivi compreso quello con qualifiche dirigenziali, garantendo altresì l'adeguamento dei programmi formativi al fine di contribuire allo sviluppo della cultura di genere della pubblica amministrazione.**

**5. Le amministrazioni pubbliche non possono erogare trattamenti economici accessori che non corrispondano alle prestazioni effettivamente rese”.**

6. Per esigenze cui non possono far fronte con personale in servizio, le amministrazioni pubbliche possono conferire incarichi individuali ad esperti di provata competenza, determinando preventivamente durata, luogo, oggetto e compenso della collaborazione”.

Invero, per una migliore gestione del personale, nell'ottica dell'accrescimento complessivo della p.a., la direttiva individua:

**a.** le motivazioni per l'adozione di misure finalizzate ad accrescere il benessere organizzativo, ossia a valorizzare le risorse umane, aumentare la motivazione dei lavoratori e accrescere la loro soddisfazione, migliorare i rapporti con i dirigenti; migliorare l'immagine interna ed esterna e la qualità complessiva dei servizi forniti dall'amministrazione;

**b.** le indicazioni da seguire per accrescere il benessere organizzativo, considerandolo come elemento di cambiamento culturale perché la convivenza organizzativa non può prescindere dal sentire individuale e dalle relazioni informali tra le persone che interagiscono nello stesso ambiente di lavoro. Per assicurare il benessere organizzativo le amministrazioni devono, inoltre, prestare attenzione ad una serie di variabili che spaziano dalle caratteristiche dell'ambiente nel quale il

lavoro si svolge, al riconoscimento e valorizzazione delle singole competenze, passando attraverso l'ascolto delle istanze dei dipendenti, la corretta informazione, la collaborazione e la risoluzione delle situazioni conflittuali, assicurando la c.d. "giustizia organizzativa", ossia l'equità di trattamento a livello retributivo, di assegnazione di responsabilità, di promozione del personale e di attribuzione dei carichi di lavoro;

c. gli strumenti per l'attuazione della direttiva, consistenti in un manuale operativo, in apposite riunioni su queste tematiche dei direttori generali del personale delle amministrazioni dello Stato e degli enti pubblici non economici e nel confronto con le Organizzazioni Sindacali.

La direttiva richiamata, quindi, contiene obiettivi molto elevati, finalizzati ad assicurare un sostegno adeguato da parte della direzione ai singoli individui e ai team di lavoro, a portare coerenza responsabilità e controllo sul lavoro, a migliorare l'organizzazione, i processi, le condizioni e l'ambiente di lavoro, a incentivare la formazione, l'informazione e la consultazione dei lavoratori per migliorarne la preparazione.

Rappresenta, di conseguenza, un importante indirizzo volto a promuovere e favorire politiche del personale attente alla salute psicofisica dei dipendenti, attraverso l'identificazione degli ambiti di analisi e dei fattori alla base del benessere organizzativo. L'obiettivo della direttiva, infatti, è quello di offrire ai lavoratori la possibilità di svolgere la propria attività in contesti organizzativi che favoriscano gli scambi, la trasparenza e la visibilità dei risultati del lavoro, in ambienti dove esista un'adeguata attenzione agli spazi architettonici, ai rapporti tra le persone e allo sviluppo professionale.

Questo perché la valorizzazione del personale pubblico è un grande e potente fattore di cambiamento.

## 2.2. Direttiva del Ministro per le Riforme e le Innovazioni nella Pubblica Amministrazione per una Pubblica Amministrazione di qualità

Altra Direttiva di rilievo è quella sopra richiamata, emanata nel 2006, la quale pone l'accento sull'importanza della qualità dell'amministrazione pubblica, da cui dipende la qualità delle politiche pubbliche e dei servizi resi ai cittadini ed alle imprese.

Gli obiettivi che si pone la Direttiva sono di tre ordini: **"in primo luogo intende richiamare l'attenzione delle amministrazioni sulla qualità e il miglioramento continuo.** In secondo luogo, indica il ricorso all'autovalutazione della prestazione organizzativa, quale punto di partenza obbligato dei percorsi di miglioramento continuo. In terzo luogo, delinea una prospettiva chiara di sviluppo della politica per la qualità nelle pubbliche amministrazioni da parte del Dipartimento della Funzione pubblica che, valorizzando le esperienze esistenti e gli sforzi già effettuati, indichi percorsi puntuali e traguardi di sistema condivisi".

Il miglioramento delle prestazioni pubbliche appare il primo step da realizzare e ciò si ottiene ottimizzando l'uso delle risorse disponibili ed erogando servizi sempre più rispondenti ai bisogni degli utenti da soddisfare.

Punto di partenza, nel percorso di miglioramento continuo, è il ricorso all'autovalutazione delle proprie prestazioni da parte delle amministrazioni pubbliche, ossia l'analisi delle proprie attività e dei risultati.

A tal fine, le amministrazioni devono impegnarsi a: *"applicare in maniera periodica, pratiche di autovalutazione della prestazione dell'intera organizzazione, in connessione con i propri cicli di programmazione delle attività; nell'introdurre tali pratiche, far partecipare e motivare adeguatamente il personale e i portatori di interesse, al fine di agire in modo appropriato sulla volontà di partecipazione di tutti gli attori che è necessario coinvolgere per promuovere un effettivo miglioramento continuo della prestazione dell'amministrazione e parallelamente elevare la qualità dei servizi erogati; tradurre i risultati dell'attività di autovalutazione in concreti piani di miglioramento e conseguenti attività".*



## 3. La leadership nella creazione del benessere organizzativo

Un ruolo fondamentale nella realizzazione e nel mantenimento del benessere organizzativo all'interno degli uffici della p.a. è dovuto al personale dirigenziale.

Invero, il dirigente ha il compito di essere promotore di benessere diffuso per sé stesso, i propri collaboratori e l'intero sistema organizzativo nel quale è inserito.

Pertanto, essere dirigenti oggi è certamente più difficile e complesso di quanto lo fosse in passato, quando l'unico modello di riferimento era quello gerarchico-burocratico. In tal modo, la logica del bastone e della carota, la diffidenza, la

*rabble hypothesis* non paiono addirsi, oggi, a nessun buon dirigente.

La soluzione virtuosa, difatti, sarà possibile a patto che essi sappiano ascoltare le richieste e comprendere le aspettative dei propri collaboratori, dando loro le giuste risposte, nel rispetto dei rispettivi ruoli e delle proprie competenze e conoscenze.

Il benessere organizzativo presuppone, invero, un capo che sappia ascoltare, che sia capace di esprimere *feed-back positivi e negativi* nei confronti dei propri collaboratori, che celebri i successi raggiunti insieme al suo team e indichi mission e vision, che motivi i propri comportamenti e le proprie richieste al fine di aiutare i lavoratori a elaborare una visione più ampia della realtà, che sia capace di delegare e che non approfitti mai del suo ruolo a scapito dei suoi collaboratori.

Così facendo, in questi ultimi ci sarà un incremento dell'autostima e della fiducia in sé stessi, esprimeranno una maggiore volontà di investimento delle energie personali nel lavoro, assumeranno sempre più consapevolezza e responsabilità del proprio operato, apportando una crescita sana anche all'amministrazione di appartenenza (sul punto vedasi *"Amministrazioni alla ricerca del benessere Organizzativo"* a cura di Bruna Pelizzoni, Edizioni Scientifiche Italiane, 2005).

Nella realizzazione di un clima di lavoro improntato alla crescita e al benessere, particolare attenzione è da riservare all'equità di trattamento a livello retributivo, di assegnazione di responsabilità e promozione del personale.

Invero, è necessario che vengano definiti criteri e percorsi chiari per responsabilità, carriere, premi, ecc., che vengano esplicitati e resi pubblici. A tutti, difatti, deve essere data in egual misura la possibilità di accedervi, in proporzione sempre alle proprie conoscenze e qualifiche. Questo, invero, permette di riconoscere e valorizzare le competenze e gli apporti dei dipendenti e stimola nuove potenzialità.

Il tema della giustizia, infatti, è un tema molto sentito nelle organizzazioni e la maggior conflittualità tra i lavoratori, a scapito del buon funzionamento generale, deriva proprio dalla lamentata mancanza di equità legata ai sistemi premianti e ai criteri utilizzati per l'attribuzione dei riconoscimenti: appartenenza e non meriti, abilità e capacità di "farsi largo" piuttosto che reali capacità professionali, differenza di genere.

Tutto questo lede il singolo lavoratore, apportando un malessere generale che si riflette negativamente sulla crescita dell'amministrazione, ostacolandola e rallentandola.

Del resto, l'importanza riconosciuta al benessere organizzativo e al ruolo dei dirigenti nella sua realizzazione, è resa palese nello stesso Piano Triennale di Formazione 2015-2017, in cui sono rappresentate le esigenze del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali.

In tale documento, si legge testualmente che *"occorre sviluppare nuove professionalità, riqualificare le competenze interne, attraverso lo sviluppo del capitale umano che costituisce la maggiore ricchezza di cui il sistema dispone"*.

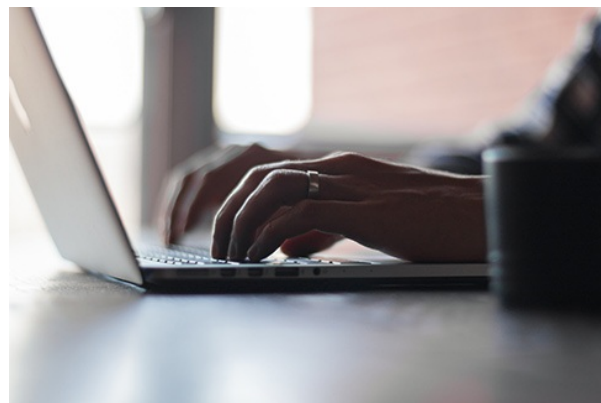
Per questo, tra i principali settori di intervento individuati per la qualificazione del personale di area dirigenziale e delle aree funzionali è previsto il benessere organizzativo e delle pari opportunità.

Nel percorso formativo previsto per l'anno 2015, difatti, si afferma che *"la materia delle parità e delle pari opportunità costituiscono un fattore di condizionamento del funzionamento organizzativo, contribuendo al successo del progetto di riforma della P.A., nonché alla crescita e al benessere organizzativo, della qualità dei servizi e del riconoscimento del merito. Pertanto, allo scopo di ridurre i potenziali rischi derivanti da stress da lavoro si propone l'attivazione di un percorso formativo rivolto ai dirigenti dell'Amministrazione centrale e territoriale, sulle dinamiche relazionali e lo sviluppo di rapporti interpersonali collaborativi atti a favorire il benessere, il clima lavorativo e la comunicazione tra i dipendenti (dirigenti e personale)"*.

Medesimo percorso che si ritrova anche per l'anno 2017.

Nel percorso formativo previsto per l'anno 2016, invece, è previsto un corso avente ad oggetto *"l'ottimizzazione dei processi di lavoro con particolare riferimento all'organizzazione del lavoro e alla gestione delle risorse"*.

Infine, considerando che tutta l'Amministrazione, a breve, sarà interessata da un processo di riordino generale del sistema finalizzato a valorizzare il merito, i risultati raggiunti e le performance individuali e organizzative, si propone l'attivazione di un ulteriore percorso formativo *"sui metodi e i criteri di valutazione dei risultati e dei comportamenti, nonché di valorizzazione del merito e delle performance individuali e organizzative"*. ■



[\*] L'Avv. Annalisa Brescia è funzionario ispettivo del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali in distacco alla DTL di Cosenza. Le considerazioni sono frutto esclusivo del libero pensiero dell'autore e non hanno carattere in alcun modo impegnativo per l'Amministrazione di appartenenza.