

Organizzazione pubblica tra benessere individuale e benessere organizzativo

di Aldo Monea *

Negli ultimi anni alcune normative hanno imposto la "cura" del benessere sul lavoro come nuovo profilo di "dover essere" delle amministrazioni pubbliche. Tale tema di "cambiamento giuridico" merita maggiore attenzione anche perché tante prassi mostrano di non averne compreso contenuti e portata

Dopo la stagione di analisi, di studi, di articoli e di cantieri di lavoro^[1], che hanno fatto seguito (ma progressivamente affievolendosi) alla specifica direttiva del 2004^[2], lo "star bene sul lavoro" è divenuto, recentemente, **oggetto di diretto interesse del legislatore** e, quindi, profilo attuale, questa volta sul piano giuridico, per le amministrazioni pubbliche.

Le tracce di tale attenzione giuridica sono da rinvenire in **più normative**, di cui **alcune rivolte, esclusivamente, alle amministrazioni pubbliche**. Il primo "messaggio" normativo si rinviene nell'ambito del **decreto legislativo n. 81/2008**, là dove s'impone, per via normativa, che la salute individuale sul lavoro debba sostanzarsi in una *compiuta condizione di benessere*.

Un secondo importante riferimento si rintraccia nella **novella del Dlgs n. 165/2001 contenuta nel Collegato lavoro** (il Dlgs n. 183/2010), attraverso la quale il legislatore ha segnalato, alle realtà pubbliche, l'impor-

tanza giuridica del benessere organizzativo.

Una terza e più specifica "segnalazione normativa", da ritenere, però, non direttamente rilevante per parte delle realtà pubbliche (in specie, gli enti locali), si riscontra, nell'ambito della riforma Brunetta, all'**art. 14, comma 6, del Dlgs n. 150/2009**, in cui si accenna al "*benessere organizzativo*" in relazione all'attività di indagine sulla *performance* da parte degli Oiv.

Si tratta di "**input**" **normativi** passati inosservati sia tra (la maggior parte del) management pubblico sia tra (la maggior parte degli) specialisti sulla risorsa umana, oltre che tra molti "osservatori" ed analisti, sia di estrazione giuridica sia di estrazione organizzativa, delle cose pubbliche.

In questo breve commento s'intende, pertanto, approfondire, in una lettura pressoché esclusivamente giuridica, il **tema del benessere sul lavoro nelle organizzazioni**, per come interpretabile sulla base dei due principali indirizzi normativi appena ri-

chiamati, evidenziando le diverse "ratio" desumibili dalle differenti fonti giuridiche, il cambiamento giuridico indotto ed accennando ai soggetti maggiormente coinvolti ed a talune macro-implicazioni di natura organizzativa scaturenti dalle norme.

Il benessere organizzativo da perseguire

Si è già accennato che il tema del "*benessere organizzativo*" non rappresenta, in ambito pubblico, una novità in senso assoluto, essendo **argomento già noto in virtù della direttiva del ministro della Funzione pubblica del 2004**. In quella prospettiva si trattava, tuttavia, di un cambiamento di matrice politico-burocratica, che, in sintesi, ha prodotto, nelle organizzazioni pubbliche, tre tipologie di prassi:

- una parte, peraltro piccola, di amministrazioni, più positiva e costruttiva, ha percepito la possibilità di sviluppare, spesso solo episodicamente, qualche progetto sul tema;
- un'altra parte ha dato all'argomento una "valenza" di natura, principalmente, documentale, per apparire "*à la page*" più che per essere innovativi;

* Avvocato e professore a contratto presso l'Università di Bologna

[1] Programma "Cantieri" del dipartimento della Funzione pubblica. Cantiere di Innovazione su clima e benessere organizzativo presso il ministero dell'Interno - edizione 2003-2004.
[2] Direttiva del ministro della Funzione pubblica del 24 marzo 2004, "*Misure finalizzate al miglioramento del benessere organizzativo nelle pubbliche amministrazioni*".

■ la stragrande maggioranza non ha dato alcun seguito all'indirizzo^[3]. Nel complesso, **la risposta è stata, di fatto, sostanzialmente, limitata e superficiale** ed il tema è caduto nel "dimenticatoio".

Come anticipato, la dignità giuridica di quanto risulta dall'**art. 21 della legge n. 183/2010**, Collegato lavoro, è ben diversa: quest'ultimo introduce una norma giuridica che, novellando l'art. 7, comma 1, del Dlgs n. 165/2001, richiede che *"le pubbliche amministrazioni garantiscono altresì un ambiente di lavoro improntato al benessere organizzativo"*.

Il legislatore, in tal modo, abbozza appena il tema, senza offrire adeguati contenuti ed implicazioni giuridiche. In tal senso, esso, in primo luogo, non si preoccupa di delimitare la nozione giuridica di benessere organizzativo, rimandando, implicitamente, a nozioni tecniche derivanti da altri ambiti disciplinari, quali l'organizzazione, la psicologia del lavoro e la sociologia del lavoro^[4].

Risulta, comunque, chiaro che, attraverso la nuova formula giuridica, il legislatore ha voluto **sensibilizzare i datori di lavoro pubblici sull'esigenza di sviluppare**, all'interno delle organizzazioni, un**"clima lavorativo" positivo**, non conflittuale, non discriminatorio, caratterizzato da rispetto reciproco tra le persone, da relazioni costruttive, da positiva comunicazione e da dinamiche interindividuali di convivenza.

Peraltro la norma giuridica sembra,

obiettivamente, esortare più che imporre: mancano obblighi da realizzare in modo stringente e non sono segnalate le conseguenze di ordine giuridico in caso di inosservanza e, tanto meno, sanzioni.

Nonostante ciò, proprio la *sedes materiae* della novella, vale a dire il Dlgs n. 165/2001, che regola il rapporto di lavoro pubblico, e la rubrica dell'art. 21 del decreto n. 183/2010 (*"Misure atte a garantire pari opportunità, benessere di chi lavora ed assenza di discriminazioni nelle amministrazioni pubbliche"*) sono chiari elementi che inducono a far ritenere che il **cambiamento in esame riguarda, direttamente, "il dover essere" del singolo datore di lavoro pubblico**.

In altre parole, l'integrazione normativa s'inserisce, pienamente, nel quadro delle regole giuridiche che devono caratterizzare, dal 24 novembre 2010 (data di entrata in vigore del Collegato lavoro) in poi, il rapporto di lavoro nelle pubbliche amministrazioni, richiedendo, in primo luogo a tutti coloro che siano datori di lavoro nella specifica organizzazione lavorativa della singola amministrazione pubblica, **condotte anche "di risultato", in direzione di una maggiore positività del clima di lavoro e delle relazioni sociali** che in esso si sviluppino.

La novità giuridica appena citata non va, dunque, trascurata e sottovalutata, in quanto le condotte che risultino superficiali e "distratte" sul tema po-

trebbero determinare conseguenze sia sul piano strettamente giuridico di ordine lavoristico sia (ove gli Oiv si dimostrino attenti a valutare tali profili, magari grazie ad indagini di "clima") sul piano della responsabilità di *performance*.

Il benessere individuale da generare

Il secondo versante legislativo del benessere sul lavoro si colloca, come si è premesso, nell'ambito di una **diversa "sede", vale a dire quella della normativa sulla sicurezza sul lavoro**.

In tale contesto esiste una disposizione (art. 2, comma 1, lett. o), del **Dlgs n. 81/2008**, ai più ancora "sconosciuta" che fissa la nozione di salute da tutelare in ambito lavorativo e che, ponendosi come presupposto concettuale rispetto alla sicurezza sul lavoro, **impone al datore di lavoro (per la sicurezza) di garantire**, ad ogni lavoratrice e lavoratore, **un livello di salute sul lavoro che corrisponda** ad uno *"stato di completo benessere"*

- *fisico*
- *mentale*
- *sociale*

non consistente solo in un'assenza di malattia o infermità".

Su tale tema specifico si è già avuto modo, in altre occasioni, di chiarire molteplici profili giuridici, organizzativi, gestionali, tecnici ed operativi del tema e, pertanto, si rimanda, per brevità, ad essi^[5].

[3] Risulta oggi, di conseguenza, eccessiva l'enfasi espressa all'atto dell'emanazione di quella direttiva *"Con questa direttiva il Dipartimento della Funzione Pubblica, in linea con la volontà del Governo di attuare un radicale processo di cambiamento della pubblica amministrazione, pone l'attenzione sulla gestione delle risorse umane [...] finalizzate ad accrescere il benessere organizzativo"*.

[4] In tali ambiti si segnalano, tra i tanti, alcuni testi che, pur non recentissimi, sono *"pietre miliari"* sul tema: Bruno Maggi, *Razionalità e benessere: studio interdisciplinare dell'organizzazione*, Etas Libri e Enzo Spaltro, *Il buon lavoro*, Edizioni Lavoro.

[5] Cfr. su Guida al Pubblico impiego, A. Monea: *Protezione su tre profili del benessere*, n. 12/2009; *Sicurezza: prevenire con la valutazione dei rischi*, n. 1/2010; *Sicurezza sul lavoro: emerge lo stress lavoro correlato*, n. 6/2009. Si vedano anche, in altri ambiti, *Priorità, star bene al lavoro*, Il Sole 24 ORE, 14 luglio 2008; *Benessere fisico e mentale nella "nuova" idea di salute*, in *Ambiente & sicurezza*, Il Sole 24 ORE, n. 12/2008. Invece, sulle implicazioni organizzative si veda *Salute come benessere: un immenso potenziale di azione organizzativa* in *Azienditalia/Il Personale*, Wolters Kluwer Editore, Milano n. 10/2008.

Qui s'intende esprimere solo alcune riflessioni collegate a quella nozione. Una prima considerazione è che il **"dover essere" derivante, a carico del datore di lavoro**, da quella nozione di bene da proteggere è **alquanto impegnativo**, persino troppo rispetto alle risorse ed alle competenze di cui, di regola, egli dispone attualmente.

Un'altra riflessione, che scaturisce dall'**idea di un benessere "plurimo"**, riguarda, da un lato, la sua ampiezza ed, implicitamente, l'articolazione delle dimensioni (quella fisica, quella mentale e quella sociale) della salute da garantire sul lavoro. In tale esteso ambito, ove si possa individuare una gerarchia di difficoltà, il perseguire il profilo relazionale del benessere rappresenta, certamente, **il compito più innovativo in sede giuridica, non essendo riscontrabile, in passato, una tale categoria di "dover essere"**.

Risulta evidente che tale **complessa dimensione del benessere** deve essere perseguita non solo attraverso la struttura per la sicurezza sul lavoro (datore di lavoro per la sicurezza, dirigenti per la sicurezza, preposti ecc.), i cui compiti vengono implicitamente arricchiti dalla nuova nozione, ma altresì **attivando, allo scopo, tutta l'organizzazione della singola amministrazione pubblica**, vale a dire, ad esempio, nel caso degli enti locali coinvolgendo tutti gli apicali ed, in genere, i capiufficio e coordinatori, ogni lavoratrice e lavoratore, gli organi politici e (ove esista) la funzione specializzata sulle risorse umane.

Ragionando sempre intorno a tale nozione di salute sul lavoro di cui

al decreto n. 81/2008, **l'errore più comune** che stanno compiendo molti datori di lavoro pubblici nella sua attuazione è **di ritenere che la tutela della salute sul lavoro si possa realizzare, compiutamente, svolgendo, semplicemente, la valutazione dei rischi** fisici, chimici, biologici e, da ultimo, quella in ordine allo stress lavoro correlato.

Tale impostazione è da considerare **sbagliata per due ordini di motivi**. In primo luogo, l'art. 28 del Dlgs impone una valutazione a 360 gradi dei fattori di rischio (*"deve riguardare tutti i rischi per la sicurezza e la salute dei lavoratori, [...] tra cui anche quelli collegati allo stress lavoro-correlato, [...] quelli riguardanti le lavoratrici in stato di gravidanza, secondo quanto previsto dal decreto legislativo 26 marzo 2001, n. 151, nonché quelli connessi alle differenze di genere"*).

Inoltre, l'azione organizzativa in tema di tutela della salute individuale sul lavoro si deve svolgere **non solo sul piano della valutazione, ma anche su quello dell'individuazione ed attuazione di concrete azioni di miglioramento**, profilo che, nelle prassi di molte amministrazioni pubbliche, lascia a desiderare, specie in termini di contrasto rispetto ai fattori di natura organizzativa e gestionale che rappresentano la causa effettiva di tanta parte del malessere sul lavoro riscontrabile all'interno delle organizzazioni pubbliche.

Agire verso il benessere sul lavoro: un "humus" di modernizzazione

Sintetizzando quanto detto, si può concludere che il legislatore,

con la normativa predetta, introduce, per le pubbliche amministrazioni, un **ulteriore complessa componente di "dover essere"**.

L'analisi dell'orientamento normativo e, in specie, della parte relativa al benessere organizzativo, però, suggerisce, implicitamente, qualcosa di più: **il legislatore non solo intravede un problema (carenze diffuse nella condizione sul lavoro), ma anche indirizza e sollecita la singola organizzazione pubblica al cambiamento giuridico** (dover generare benessere sul lavoro), in tal modo mostrando, implicitamente, fiducia nella capacità del singolo ente di produrre miglioramento organizzativo^[6].

Proprio tale profilo ci permette di individuare quella che può essere considerata la **"chiave di volta"** del cambiamento giuridico in questione: **dover sviluppare un clima armonico di lavoro, dover creare un ambiente di "buon lavoro" e dover permettere alle singole persone di realizzarsi nel lavoro** (beninteso, senza trasformare l'ambiente di lavoro in "un club ricreativo") rappresentano "dover essere" proprio della singola organizzazione.

Data la collocazione nell'ambito del sistema delle regole sul lavoro pubblico di una parte degli "input" normativi, si può, inoltre, dedurre che, secondo il legislatore, la valorizzazione attiva della condizione lavorativa delle persone, sia nella loro individualità sia in termini di complesso organizzativo, rappresenti **manifestazione attiva di modernizzazione delle organizzazioni pubbliche**.

[6] Tale indirizzo, quindi, si affianca, idealmente, a spinte di maggiore "delega" organizzativa gestionale nei confronti degli apicali, ma, è inutile nasconderselo, risulta, d'altra parte, contraddittorio rispetto ad altri "coevi" indirizzi legislativi che mostrano, invece, sfiducia sulla capacità auto-rigenerante delle stesse PA.

È facile, d'altra parte, constatare che l'“indirizzo normativo” in esame **non stia trovando adeguata attuazione nella maggior parte delle strutture organizzative pubbliche**. Pur cercando di non fare di “tutte le erbe un fascio” risulta, infatti, evidente, ad esempio, che, nelle prassi organizzativo-gestionali di numerose realtà:

- le **persone** non siano ancora, adeguatamente, considerate e gestite come risorsa dell'organizzazione, in termini di motivazione e perseguimento della loro soddisfazione lavorativa;
- molti **dirigenti** continuino ad essere bravissimi tecnici, ma limitati gestori della risorsa umana;
- i **sistemi di direzione** (a cominciare dai sistemi di carriera, di sviluppo professionale per finire a quelli di valutazione o di reclutamento) non risultino orientati a generare benessere sul lavoro;
- la **logica di fondo** che anima le organizzazioni, anche in tema di risorse umane, sia rivolta in direzione di un'estremistica efficienza (peraltro, risultante di specifici ed ulteriori indirizzi normativi).

Se tutto quanto si è detto è vero, per realizzare, nella singola realtà pubblica, l'indirizzo normativo suddetto, **bisogna uscire dall'attuale (ed inveterato) “torpore organizzativo”, occorre produrre motivazione e soddisfazione lavorativa**, è necessario abbandonare quei sistemi e quelle modalità organizzativi e gestionali, “obsoleti” e frutto di stereotipi, che

incrostono l'agire organizzativo di tante strutture pubbliche, è **fondamentale dare dinamismo ed innovatività all'azione organizzativa**, incorporando in essa la duplice tipologia di benessere.

Questo vuol dire, solo esemplificando alcune possibili linee di azione organizzativa-gestionale in tema di benessere organizzativo e di benessere individuale di natura relazionale:

- **saper “guardare”**, con adeguate indagini, all'interno della propria organizzazione, nelle dinamiche organizzative e nella qualità delle relazioni;
- **intervenire sulle variabili** che emergano come più critiche e siano maggiormente influenti ai fini del benessere, quali ruoli, leadership, procedure, sistemi di direzione, comunicazione interna (ivi comprese riunioni di lavoro) e formazione.

Rispetto a questi e ad altri profili di cambiamento è **importante anche “il processo” e, in specie, i soggetti coinvolti** in esso. In tal senso, devono essere valorizzati/coinvolti/professionalizzati quanti più possibili soggetti, tra cui, in primo luogo, gli apicali, che (soprattutto, per carenza di efficaci investimenti nello sviluppo delle loro competenze) rappresentano, in tantissimi casi, la **vera emergenza del lavoro pubblico**, e ove presente, la funzione specializzata sulla risorsa umana, troppo spesso ruscchiata solo sulle problematiche “hard” di amministrazione del personale e di gestione contrattuale del rapporto di lavoro.

In questo quadro di ragionamenti è da ricordare un **ulteriore neo-soggetto**, apparentemente marginale, che va preso in considerazione ai fini del **“cambiamento organizzativo” verso il benessere: il Cug** (Comitato unico di garanzia per le pari opportunità, la valorizzazione del benessere di chi lavora e contro le discriminazioni) che, introdotto, proprio con la sottolineatura di un ruolo in relazione al benessere, nella stessa legge n. 183/2010, il c.d. Collegato lavoro, può rappresentare, per una serie di realtà pubbliche, un interessante “staff” nell'azione organizzativa (non solo contro le discriminazioni, ma anche proprio verso lo “star bene” di chi lavora).

Proprio la **necessaria mobilitazione di tutte le risorse umane** (e si sottolinea, ivi compresi, con adeguate azioni, lavoratrici e lavoratori) rappresenta la misura del grande sforzo organizzativo da compiere: l'organizzazione pubblica per generare efficacemente, al proprio interno, benessere sul lavoro, deve **assumere**, nella sua “mission” e, quindi, in tutte le sue componenti organizzative, **la centralità della persona e la cura di essa, puntando a costruire, a tale scopo, un rapporto positivo e costruttivo tra persona e lavoro**, che, a ben vedere, è anche la base di una moderna organizzazione produttiva, come insegnano tante “best practice” di aziende non profit e profit di successo. ■

GUIDA AL **Pubblico**
impiego
Il Sole 24 ORE

Tutti i giorni l'informazione continua su
www.pubblicoimpiego.ilsole24ore.com