

UNIVERSITA' DEGLI STUDI DI VERONA

FACOLTA' DI GIURISPRUDENZA

MASTER IN GESTIONE ED INNOVAZIONE NELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE

**IL BEN-ESSERE COME STRATEGIA INNOVATIVA
NELLA GESTIONE DELLE RISORSE UMANE DELLA
PUBBLICA AMMINISTRAZIONE**

TUTOR ACCADEMICO: DOTT.SSA CHIARA LEARDINI

TUTOR AZIENDALE: DOTT. GIOVANNI VETRITTO

STUDENTE: DOTT.SSA DONATELLA GRADIZZI

ANNO ACCADEMICO 2004-2005

INDICE

Premessa	pag. 3
L'importanza del fattore umano	pag. 5
Ben-essere	
<i>Che cosa è il ben-essere organizzativo</i>	pag. 7
<i>Il D.lgs. 626/94 tra salute e benessere organizzativo</i>	pag. 9
L'indagine sul benessere	
<i>Le principali criticità emerse</i>	pag. 11
<i>L'equità e la valorizzazione</i>	pag. 13
<i>La motivazione</i>	pag. 17
<i>Una rilevante azione di miglioramento: la formazione</i>	pag. 18
Conclusioni	pag. 20

Premessa

Il presente lavoro vuole costituire il momento finale di un lungo percorso iniziato con la partecipazione alle lezioni del master e arricchito dall'esperienza dello *stage* che ho seguito a Roma nella sede del "Programma Cantieri" collocato presso l'Ufficio per l'Innovazione delle Pubbliche Amministrazioni del Dipartimento della Funzione Pubblica.

Senza dubbio il master è stato alquanto interessante, essendosi rivelato un momento di crescita culturale e professionale altamente formativa che mi ha insegnato a riflettere in maniera diversa. Sinceramente mi sono avvicinata all'esperienza pratica con un atteggiamento conflittuale; da un lato, ero, e sono tuttora, fortemente attratta dall'aspetto innovativo nell'ambito della Pubblica Amministrazione, dall'altro, ero molto scettica sulle tematiche affrontate, aventi per argomento, appunto, innovatività e miglioramento. Tale scetticismo nasceva per un verso dall'esperienza professionale che sto vivendo nella Pubblica Amministrazione, e più precisamente nell'ambito dell'Istituto Nazionale della Previdenza Sociale, per altro verso dalla mia *forma mentis*, tipica di chi ha svolto studi giuridici.

Quando nel 2004 presi conoscenza della Direttiva del Ministro Mazzella sul benessere organizzativo, non capii, come del resto molti altri miei colleghi, il vero significato di tale concetto, al di là di quello strettamente letterale. Del resto, spesso mi capita di leggere commenti che manifestano incertezze sia sulla convenienza di investire risorse al fine di migliorare il benessere psico-fisico e sociale di quanti lavorano nella Pubblica Amministrazione, sia sulla concreta possibilità di realizzare un nuovo stile di convivenza organizzativa.

In effetti, non è ancora possibile dimostrare la convenienza sul piano economico di un tale cambiamento, che nell'immediato può sembrare oneroso sia in termini di tempo che di energie. D'altra parte, è un fatto che oggi le Pubbliche Amministrazioni sono chiamate a migliorare la qualità

della vita lavorativa attraverso la creazione di nuovi stili di convivenza, al fine di realizzare un'organizzazione più efficace e più produttiva.

Grazie ai preziosi studi dello staff del "Programma Cantieri", un gruppo di lavoro creato dal Dipartimento della Funzione Pubblica proprio allo scopo di affrontare, fra le altre, le tematiche relative al miglioramento del benessere nella Pubblica Amministrazione, si è appurato che il benessere non ha come unico scopo l'ottimizzazione dello stato psico-fisico dei lavoratori al fine di aumentarne la produttività; esso è un valore in sé in quanto contribuisce a rafforzare nei lavoratori la consapevolezza del rilievo sociale del lavoro pubblico. Attorno alla determinante importanza del lavoro pubblico, quale mezzo per il miglioramento della vita dei cittadini, ruota l'innovatività e quindi la crescita della Pubblica Amministrazione.

Questo mio lavoro nasce dalla concreta esperienza vissuta nell'ambiente di Cantieri dove le persone si impegnano, studiano, scrivono manuali per fornire alla Pubblica Amministrazione tutti gli strumenti indispensabili al fine di cambiare per migliorare, *id est* per innovare.

Esso consta delle seguenti parti.

Dopo aver trattato della rilevanza strategica delle risorse umane, cercherò di dimostrare cosa significhi disquisire di benessere all'interno della Pubblica Amministrazione, e ciò da un duplice punto di vista, sia come tutela alla salute che come sviluppo organizzativo; successivamente prenderò in esame le maggiori criticità, in particolar modo la difficoltà di garantire l'equità tra lavoratori pubblici, nonché le possibili azioni di miglioramento emerse nell'ambito del Progetto Cantieri, con specifico riguardo alla motivazione e alla formazione dei dipendenti; infine, le mie personali conclusioni.

L'importanza del fattore umano.

Il capitale umano è sempre più riconosciuto come un importante fattore nell'organizzazione della Pubblica Amministrazione. In esso si identificano quelle che oramai comunemente vengono definite "risorse umane"; queste ultime e la loro qualità devono rappresentare il centro vitale dell'azione direzionale, perché è attraverso la qualità e il talento delle sue risorse che l'Ente può affrontare cambiamenti organizzativi. È indispensabile riconoscere la centralità delle persone nello sviluppo delle moderne organizzazioni di servizi; se è vero che il successo dell'Ente dipende dalla sua innovatività e flessibilità e queste dipendono, a loro volta, dai contributi dati dal personale dell'Ente stesso, allora risulta evidente che le persone sono l'elemento centrale attorno al quale ruota tutto l'assetto organizzativo.

Molto spesso, infatti, quando si parla di Pubblica Amministrazione si tende a dimenticare che gli Enti non sono entità oggettive, ma sono sostanziati da persone che esercitano materialmente le funzioni che gli competono ed esprimono, con i loro atteggiamenti nei confronti dell'utenza, l'orientamento complessivo dell'Ente stesso. Ma c'è di più. In un sistema di riforme, che ha visto il suo abbrivio con la legge 7 agosto 1990, n. 241, recentemente modificata, e in cui il nodo è quello del rapporto cittadino-Amministrazione Pubblica, con il termine risorse umane non si possono più intendere solo i dipendenti e i funzionari pubblici (che sono le risorse umane in senso proprio rispetto alla loro organizzazione di appartenenza), ma bisogna includere nella definizione anche i cittadini, che sono chiamati a conoscere i loro diritti, ad esercitarli e a pretenderne l'attuazione.

Da sempre le persone sono al centro dei servizi pubblici e da sempre la qualità dei risultati dipende in larga misura dalle qualità professionali e personali di tutti coloro che operano nel settore pubblico e che con il loro impegno e il loro lavoro spesso sopperiscono a carenze strutturali e a difficoltà operative. Di qui la necessità che i lavoratori, al di là delle capacità

e dei saperi necessari, si sentano parte di organizzazioni che contribuiscono a migliorare la vita dei cittadini, e siano consapevoli dell'importanza del proprio lavoro ai fini della tutela dell'interesse collettivo. D'altronde, è anche necessario che le Amministrazioni Pubbliche coinvolgano e sappiano valorizzare i lavoratori, riconoscendo ai migliori una differenziazione di condizioni e una visibilità esterna dei risultati ottenuti, così da promuovere un maggior senso di appartenenza e più profonde motivazioni, che sono oggi condizioni centrali per rafforzare le istituzioni. Senza lavoratori motivati qualunque azione di cambiamento è difficilmente gestibile, pertanto è importante individuare gli aspetti chiave su cui le organizzazioni pubbliche possono intervenire per favorire lo sviluppo di motivazione e il senso di appartenenza dei lavoratori. Questa prospettiva deve condizionare le politiche di gestione del personale che sono state sinora troppo focalizzate sull'elemento retributivo; occorre cioè individuare nuove politiche di sviluppo che vadano al di là del semplice rapporto tra prestazione e retribuzione.

Migliorare la qualità del lavoro, fornire nuove opportunità di crescita professionale, favorire lo sviluppo di un ambiente stimolante capace di rispondere alle esigenze dei lavoratori divengono fattori fondamentali per assicurare motivazione al lavoro e per creare maggior soddisfazione nei lavoratori. Un'organizzazione opera meglio solo se soddisfa i bisogni di coloro per cui lavora e di coloro che lavorano per l'organizzazione stessa.

In definitiva, l'organizzazione deve impegnarsi a considerare non solo l'aspetto quantitativo del lavoro, ma anche l'aspetto qualitativo, ossia il lato umano del lavoro pubblico per migliorare i servizi.

Ben-essere

Che cosa è il ben-essere organizzativo

In linea generale, il concetto di benessere rimanda ad una situazione di positiva armonia (ben-essere, appunto), sia in ambito privato, sia in contesti più ampi. Tra questi ultimi quello che rileva ai nostri fini è l'ambiente di lavoro, nel quale si trascorre la maggior parte della nostra giornata. Ed è proprio in tale contesto che occorre mirare al benessere delle persone, inteso come nuova cultura del lavoro fatta di valorizzazione e stimolo.

La risposta alla sfida di una Pubblica Amministrazione migliore passa attraverso la ricerca di un diverso rapporto con le persone, sulle cui capacità, potenzialità e benessere è imprescindibile investire. In particolare, nel nuovo scenario in cui si trova ad operare la Pubblica Amministrazione si impone un approccio innovativo alla gestione delle risorse umane, il cui pilastro è la riscoperta del lavoratore come persona, non come mero fattore di produzione, risorsa umana appunto.

Questa nuova cultura delle organizzazioni trova un forte riscontro anche a livello normativo.

La Commissione Europea, infatti, ha pubblicato nel 1997 un libro verde che esamina la possibilità di aumentare l'occupazione e la competitività attraverso una miglior organizzazione del lavoro basata su competenze, fiducia e qualità; in questo libro si fa riferimento ad un'Amministrazione sana in cui operano lavoratori sani.

Il 5 aprile 2004 è stata emanata una direttiva del Ministro della funzione pubblica, Luigi Mazzella, a conclusione di un progetto del Dipartimento della Funzione Pubblica e di "Cantieri per il cambiamento nella Pubblica Amministrazione" che si è concretizzato in un Laboratorio sul benessere organizzativo.

La direttiva è tesa a sostenere la capacità delle Amministrazioni Pubbliche 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 delle prestazioni e della qualità di vita dei lavoratori.

Si muove dalla considerazione che 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.

Questi aspetti, che a prima vista potrebbero sembrare ovvi, in realtà sono molto spesso trascurati, anche se pare ormai certo che le amministrazioni più efficienti sono quelle con i lavoratori più soddisfatti. Per il dipendente è importante avere la percezione che l'organizzazione in cui lavora compie ogni sforzo possibile e utilizza tutte le opportunità di cambiamento praticabili per tener conto della sua salute e della sua sicurezza.

Attualmente le persone guardano alla salute non più come semplice assenza di malattia, ma come miglioramento del benessere fisico e psicologico, di cui sono responsabili non solo il singolo individuo ma anche l'organizzazione di appartenenza.

Infatti, con la locuzione "salute organizzativa" ci si riferisce alla capacità di un'organizzazione non solo di essere efficace e produttiva ma anche di crescere e svilupparsi promuovendo e mantenendo un adeguato grado di benessere fisico e psicologico e tutelando la relazione con le persone che vi lavorano.

È per questo che allo studio dei classici rischi fisici legati al tema della sicurezza lavorativa, si è affiancato quello dei cosiddetti rischi psico-sociali, che riguardano situazioni legate al clima organizzativo e agli stili di

convivenza sociale. La preferenza o il sostegno a particolari stili di convivenza possono contribuire a creare benessere o malessere.

Lo stato di disagio e il malessere di chi lavora si manifestano, sul piano concreto, in fenomeni, quali la diminuzione della produttività, assenteismo, bassi livelli di motivazione, ridotta disponibilità al lavoro, mancanza di impegno (definiti indicatori di malessere), che rendono oneroso lo sviluppo dell'organizzazione.

Ne deriva che la prospettiva sul benessere che il Dipartimento della Funzione Pubblica ha promosso nell'ambito del Progetto Cantieri è fondamentalmente una prospettiva di cambiamento culturale.

Cambiamento culturale nella Pubblica Amministrazione significa considerare centrale, nelle scelte strategiche e nei valori di riferimento, la relazione esistente tra le persone e il contesto lavorativo in cui esse operano.

Il d.lgs. 626/94 tra salute e benessere organizzativo

Il tema del benessere organizzativo può essere affrontato da due punti di vista: il primo riguarda la salute dei lavoratori, intesa come diritto non solo alla sicurezza ma anche alla prevenzione dei rischi fisici e psichici; il secondo risponde all'esigenza di sviluppo dell'organizzazione attraverso la soddisfazione del personale.

Il decreto legislativo 626 del 1994, il primo testo legislativo che si occupa *ex professo* della salute dei lavoratori in senso lato, in attuazione di una serie di direttive comunitarie emanate sul tema a dimostrazione della rilevanza transnazionale della questione, ha subito una lunga evoluzione, estendendo la propria sfera di tutela dalla sicurezza sui luoghi di lavoro al benessere psico-fisico del lavoratore.

La normativa in parola ha come obiettivo principale quello di garantire la sicurezza psico-fisica del lavoratore sul luogo di lavoro, sicché si potrebbe

essere tentati di pensare che tale legge trovi la sua più intima *ratio* solo nella tutela della salute del lavoratore, laddove invece, se si guarda complessivamente la normativa in questione, si rileva che oggetto della sicurezza è in realtà il benessere organizzativo, concetto che comprende sì la salute, ma anche un livello organizzativo tale da rendere l'insieme dei mezzi e dei locali di lavoro adatti ai bisogni del lavoratore. Le prescrizioni tese a ridurre per quanto possibile i lavori ripetitivi e la lotta al *mobbing* devono essere lette esattamente come norme che tutelano, oltre alla salute, il benessere dell'organizzazione, inteso come l'insieme delle relazioni in seno al luogo di lavoro.

Non si tratta di una differenza accademica in quanto salute e benessere organizzativo, pur essendo concetti complementari, comprendono valori differenti: la salute attiene all'individuo, il benessere organizzativo alla comunità lavorativa nel suo complesso. Garantire la salute significa impedire che il singolo lavoratore possa contrarre malattie di natura fisica o psichica a causa del lavoro; offrire un alto grado di benessere sul luogo professionale significa rendere la vita in seno alla comunità lavorativa il più confortevole possibile.

Sulla scorta di queste premesse è chiaro che i responsabili della sicurezza devono garantire non solo una costante vigilanza sullo stato di salute dei lavoratori, ma anche l'approntamento di misure tali da evitare ogni forma di malessere legato a disfunzioni organizzative evitabili attraverso una diligente opera direzionale.

C'è, tuttavia, un'altra conseguenza. Se, infatti, sicurezza significa benessere organizzativo, allora concetti quali efficienza o efficacia si trasformano in valori non tanto a servizio dell'attività amministrativa, ma dell'organizzazione stessa e del suo ordinato e ragionevole sviluppo. In altre parole, attraverso il decreto 626/94 diventa più chiaro il significato giuridico di efficienza ed efficacia, le quali devono essere sacrificate nel caso

in cui un'eccessiva enfaticizzazione di tale principio risulti dannoso alla salute dei lavoratori. Tutto ciò in perfetta armonia con il principio giurisprudenziale che concepisce la salute bene supremo della persona tale da interagire con ogni altro interesse pubblico o privato, condizionandone la realizzazione.

D'altra parte, anche la scienza che studia l'organizzazione ha ormai concluso che il fattore umano è preponderante sull'attività. Secondo alcuni autori, ogni organizzazione efficiente si caratterizza per tre fattori: l'insieme dei mezzi di produzione (*hardware*); il complesso delle procedure decisionali (*software*); la totalità delle risorse umane (*humanware*). Le risorse umane sono considerate un elemento strategico aziendale, e più genericamente organizzativo, di fondamentale importanza. Ciò è la base teorica, prima ancora che giuridica, della normativa sulla sicurezza nei luoghi di lavoro, comprendendo naturalmente sia la tutela della salute che il benessere organizzativo.

L'indagine sul ben-essere

Le principali criticità emerse

A seguito dell'emanazione della Direttiva del Ministro della funzione pubblica sul benessere organizzativo, il Programma Cantieri ha promosso una ricerca nell'ambito di 94 Amministrazioni Pubbliche di differente tipologia e dimensione sulla qualità della vita delle persone nei luoghi di lavoro, coinvolgendo più di 16.000 lavoratori appartenenti a tutte le categorie professionali.

La ricerca sul benessere ha rilevato alcune aree di criticità che in questa sede ci permettono di fare alcune riflessioni, ma che soprattutto consentono alle singole Amministrazioni di programmare e realizzare interventi mirati alla

trasformazione positiva sia della qualità della vita lavorativa sia del raggiungimento di una migliore efficacia/efficienza organizzativa.

In primo luogo si è rilevato che la qualità della vita dei lavoratori è più elevata nelle organizzazioni maggiormente aperte al cambiamento e all'innovazione; del resto, se è vero che i cambiamenti possono generare paura, è altrettanto vero che essi alimentano le intelligenze e gli entusiasmi. Dall'indagine non è possibile capire se è la propensione al cambiamento con il suo carico di tensione a determinare maggior benessere o se, viceversa, solo dove vi sono condizioni di motivazione diffusa e di senso di appartenenza (ossia di benessere) sia possibile proporre programmi di cambiamento. Comunque sia, cambiamento e benessere vanno di pari passo, non sono incompatibili tra loro; ne deriva che il funzionamento dell'organizzazione non genera necessariamente malessere nelle persone, anzi un po' di stress, se in giusto equilibrio con l'interesse per un lavoro stimolante, rende migliore la qualità di vita nei luoghi di lavoro. Tanto è vero che le maggiori criticità sono presenti in quelle situazioni lavorative in cui ruoli monotoni determinano meno tensioni ma anche minor soddisfazione.

Un secondo elemento che emerge dall'analisi dei dati è una forte esigenza di personalizzazione. La Pubblica Amministrazione è caratterizzata da diversi e molteplici contesti professionali, per cui non esiste un solo lavoro ma esistono contributi professionali molto diversi ed il personale a sua volta presenta caratteristiche socio-professionali assai differenti. I lavoratori vorrebbero vedere valorizzate le singole specificità sia rispetto alle responsabilità assunte e alle prestazioni effettivamente rese sia rispetto al potenziale in loro possesso. Più in generale si avverte una difficoltà nella valorizzazione dei singoli individui sia sul piano dei riconoscimenti che dello sviluppo delle competenze; severo è il rimprovero mosso alle organizzazioni di non favorire lo sviluppo di una cultura della

valorizzazione dei propri dipendenti, per i quali il luogo di lavoro deve essere l'occasione dove esprimere le proprie capacità integrandole con quelle dei capi e dei propri collaboratori.

Un ulteriore elemento di criticità è rappresentato dal fatto che i lavoratori non si sentono riconosciuti dalla propria Amministrazione e questo determina un problema di primaria importanza che riguarda lo scarso senso di appartenenza. Come vedremo nel prossimo paragrafo, questa criticità ha una ricaduta determinante sul raggiungimento del benessere inteso come valore sia interno che esterno all'organizzazione.

La ricerca ha messo in luce un difficile rapporto tra individui e organizzazione per due motivi.

Il primo riguarda il rapporto di scambio tra prestazione, retribuzione e progressione di carriera nel senso che i lavoratori ritengono poco chiari e trasparenti i criteri che rendono coerenti le responsabilità e la qualità delle prestazioni ai sistemi di retribuzione e di carriera.

La seconda causa della sensazione di mancato riconoscimento è l'incapacità delle Amministrazioni di ascoltare e coinvolgere i propri dipendenti. All'interno delle Amministrazioni esistono, infatti, relazioni positive con i colleghi che diventano punto di riferimento per la costruzione del senso di appartenenza, ma fuori da questo ambito le cose cambiano. Il primo passo che deve compiere un'Amministrazione che vuole migliorare è ascoltare le possibili situazioni di disagio e di malessere al fine di approntare adeguate strategie per poter eventualmente adeguarle alle diverse esigenze.

L'equità e la valorizzazione

Il tema dell'equità organizzativa è la criticità più frequente nell'ambito dell'indagine promossa da Cantieri, poiché è in grado di influenzare direttamente il benessere e il funzionamento organizzativo nel suo complesso. La diversa percezione dell'equità può essere affrontata da un

duplice punto di vista: sia come capacità di un'organizzazione di adottare criteri trasparenti ed equi nella distribuzione delle retribuzioni e nei percorsi di carriera (equità distributiva), sia come capacità di valorizzare il singolo attraverso forme di riconoscimento e opportunità di realizzazione (equità procedurale o valorizzazione).

Il mancato rispetto dell'equità come sintomo di forte malessere era già emerso da un'indagine iniziata nel 1997 e condotta dal Dipartimento di Economia dell'Università di Trento. In essa si è dimostrato come la percezione di equità si traduce in una migliore qualità dei servizi erogati e in una conseguente maggior soddisfazione dei clienti.

All'inizio degli anni sessanta il concetto di equità nell'organizzazione viene studiato esclusivamente dal punto di vista della distribuzione delle risorse all'interno di una rete di relazioni di scambio tra ciò che il lavoratore compie e ciò che riceve. Tale rete può essere in equilibrio ed essere percepita come equa oppure generare delle situazioni di disequilibrio che spingono il soggetto ad una forte insoddisfazione. A riprova di ciò è stato fatto un esperimento in cui si è creata un'artificiosa percezione di iniquità di carattere distributivo tra due lavoratori, tale per cui l'uno pensasse di essere pagato meno dell'altro. L'esperimento ha dimostrato che i lavoratori diminuivano il loro contributo quando credevano di essere pagati meno o lo aumentavano quando ritenevano di essere pagati più dei loro colleghi.

Consegue da ciò che la natura dei comportamenti che scaturiscono da situazioni di non equilibrio è tale da avere importanti conseguenze in termini di *performance*.

La percezione di equità distributiva è prevalentemente di carattere individuale; essa poi è relativa, perché la valutazione avviene comparando il rapporto tra quanto dato e quanto ricevuto rispetto ad un referente.

Diversa e più allargata è la percezione dell'equità nel rapporto con l'organizzazione, essendo evidente l'importanza della creazione di sistemi

di regole e di procedure di gestione delle risorse umane che prevedono trasparenza e controllabilità. Si suole assumere come termine di paragone ciò che accade nell'ambito dei procedimenti giudiziari, ove si è notato che la percezione di equità è rivolta non solo alla congruità della sentenza, ma anche al sistema di procedure utilizzate. Da qui nasce il concetto di equità procedurale che, se percepita positivamente, genera nei lavoratori soddisfazione di appartenere al loro Ente, nonché forte motivazione a contribuire al miglioramento e al benessere generale.

Tra il 2003 e 2004 nell'indagine sul benessere condotta da Cantieri è emerso che i punti più critici che generano forte insoddisfazione nei lavoratori sono espressi nella mancanza di equità sia nella distribuzione degli incentivi economici in rapporto alla qualità delle prestazioni, sia nel garantire opportunità di carriere a tutti i lavoratori.

Per quanto riguarda la criticità relativa alla cosiddetta equità distributiva, è emerso che i lavoratori a tempo indeterminato esprimono valutazioni negative sull'equità, poiché vivono più a lungo il disequilibrio tra quanto danno e quanto ricevono maturando così nell'arco degli anni una profonda delusione. Del resto, il rapporto di lavoro a tempo indeterminato si basa sull'affidamento reciproco e sulla fiducia, quindi se la percezione è quella di uno scambio iniquo, diventa inevitabile il venir meno della fiducia e il diffondersi di forti recriminazioni.

In riferimento al secondo aspetto dell'equità è necessario entrare nell'ambito della valorizzazione delle risorse umane, un'area molto delicata dove l'Ente deve dimostrare di essere in grado di apprezzare in modo diverso, ma nello stesso tempo equo, le diverse prestazioni dei singoli.

Vanno quindi superate le prassi falsamente egualitaristiche che prevedono distribuzione a pioggia delle risorse disponibili perché certamente non hanno alcuna funzione incentivante ma, al contrario, producono spesso un appiattimento delle prestazioni al livello più basso.

Per valorizzare il personale occorre partire dalla convinzione che nelle amministrazioni è presente un patrimonio di competenze, intelligenze e disponibilità che devono trovare le condizioni per poter essere apprezzate e non frustrate da percorsi di carriera poco trasparenti. Tutti i dipendenti devono avere la possibilità di crescita. La crescita non deve essere intesa esclusivamente come ascesa nell'inquadramento, ma anche come affermazione del proprio ruolo, aumento della visibilità personale, sviluppo delle competenze e gratificazione economica secondo regole trasparenti. Solo quando il lavoratore avrà la certezza che la sua carriera dipende esclusivamente da se stesso, perché esistono e sono concretamente applicate regole che disciplinano in modo trasparente le diverse progressioni, solo allora sarà disposto a spendersi fino in fondo e ad apportare il suo contributo professionale per migliorare le capacità dell'amministrazione.

In conclusione, entrambe le indagini evidenziano una situazione di forte malessere nel rapporto tra organizzazione e lavoratori pubblici, oramai radicata negli anni. In particolare, stupisce che l'Ente pubblico, pur in presenza di meccanismi formali di gestione delle risorse umane fortemente proceduralizzate, risulti essere carente in termini di percezione di equità. Questo sottolinea come l'equità e la trasparenza di un sistema organizzativo non siano sinonimo di "oggettivazione", mentre rafforza la sensazione che i sistemi di gestione delle risorse umane fortemente oggettivizzati siano in realtà percepiti come iniqui.

Possiamo dire allora che la soddisfazione dei lavoratori passa soprattutto attraverso la percezione di un sistema che tratta le persone secondo modelli gestionali chiari, trasparenti e imparziali. Questo risultato suggerisce alle organizzazioni, almeno in questo settore specifico, l'opportunità di investire sul sistema complessivo di gestione delle risorse umane. Il miglioramento della soddisfazione dei lavoratori ed il recupero di un senso di reciproca fiducia sono determinanti per creare maggior equilibrio nella relazione di

scambio con la propria amministrazione e nella valorizzazione delle risorse umane. Il miglioramento della soddisfazione dei lavoratori, infatti, può consentire un miglioramento della qualità delle *performances*.

La motivazione

A tutte le susposte criticità occorre dare una risposta se la Pubblica Amministrazione vuole vincere la sfida del cambiamento.

Sebbene i punti di debolezza riscontrati nell'ambito dell'indagine siano più d'uno, ci sembra possibile individuare nella motivazione una chiave fondamentale per risolvere molti dei problemi messi in evidenza.

Per motivazione s'intende ciò che concorre a determinare il comportamento di un individuo o di una collettività, quindi ogni dipendente pubblico per sentirsi motivato deve comprendere esattamente come e in quale misura il proprio contributo diviene decisivo ai fini del raggiungimento degli obiettivi.

Infatti la consapevolezza del proprio lavoro, il sentirsi parte di organizzazioni che contribuiscono a migliorare la vita dei cittadini e a tutelare l'interesse collettivo, può certamente favorire lo sviluppo della motivazione e dell'appartenenza.

Solo la presenza di un manager capace di coinvolgere il personale e di essere un valente punto di riferimento in grado di indicare con chiarezza la missione da compiere e la strada da percorrere, può tenere alta la motivazione e realizzare uno spirito di gruppo, dove i singoli individui sono disposti ad affrontare la fatica e il sacrificio.

Il manager deve essere un leader carismatico, capace con il suo entusiasmo e la sua convinzione di influenzare il modo di agire delle persone, nonché d'innescare sentimenti positivi ed ottimistici, al fine di generare un ambiente dove ognuno cerca di dare il meglio di se stesso.

Tutto questo naturalmente implica la presenza fisica del leader nei luoghi in cui si opera, poiché i lavoratori s'impegnano, in misura direttamente proporzionale al concreto esempio dimostrato dal leader. Infatti se il leader vuole vedere realizzate le iniziative deve essere il primo ad attivarsi, deve condividere i problemi e deve cercare di risolverli spendendo la propria autorità, il proprio carisma e le proprie energie.

La vera innovazione della Pubblica Amministrazione passa oggi attraverso una specifica attenzione, sinora del tutto trascurata, allo sviluppo della motivazione che comprende, al di là degli aspetti monetari e contrattuali, il sentire individuale, le emozioni e le relazioni fra tutti coloro che, ai diversi livelli di responsabilità, interagiscono nell'ambiente di lavoro. Le relazioni, i valori e il clima che permeano l'intera organizzazione sono elementi determinanti per avere persone motivate e coinvolte.

Ne consegue che la capacità di perseguire e di generare il benessere di coloro che operano nell'organizzazione, diviene oggi una fra le più importanti competenze richieste al manager-leader pubblico.

Una rilevante azione di miglioramento: la formazione

Condizione indispensabile per aumentare il senso di appartenenza dei lavoratori è l'apprezzamento e la valorizzazione delle loro competenze.

Un fondamentale strumento in possesso della Pubblica Amministrazione, ultimamente molto considerato, è la formazione.

Essa rileva non solo da un punto di vista individuale ma anche e soprattutto organizzativo; infatti, l'apprendimento è il bisogno dell'organizzazione. Se la Pubblica Amministrazione vuole vincere le sfide del cambiamento deve contare su personale qualificato sempre aggiornato e pronto a rispondere all'innovazione.

La formazione deve diventare un nuovo strumento strategico di miglioramento e di cambiamento, una opportunità di professionalità all'interno dell'organizzazione per divenire più efficiente.

Attualmente la Pubblica Amministrazione sente l'esigenza di rivedere le strategie formative, finalizzandole alla soddisfazione sia dei singoli soggetti che dell'organizzazione in cui gli stessi sono inseriti. Infatti la qualità della formazione non è misurabile solo dal punto di vista dei risultati conseguiti dagli allievi formati, ma è indice anche della capacità innovativa del sistema.

Se poi si prendono in considerazione i nuovi bisogni dei cittadini si comprende perché la Pubblica Amministrazione abbia avvertito la necessità di adeguare costantemente e in profondità la preparazione professionale dei propri addetti, pena l'inefficienza della struttura pubblica. La formazione sta diventando una dimensione costante e fondamentale del lavoro e uno strumento essenziale nella gestione delle risorse umane; al tempo stesso, le organizzazioni, per gestire il cambiamento e garantire un'elevata qualità dei servizi, devono fondarsi sulla conoscenza e sulla competenza.

La Pubblica Amministrazione deve assicurare il diritto alla formazione permanente attraverso una pianificazione e una programmazione delle attività formative che tengano conto anche delle inclinazioni individuali. Ne consegue un ruolo nuovo della formazione e soprattutto delle esigenze di formazione: i lavoratori sono chiamati ad esprimere competenze nuove rispetto al passato, che non coinvolgono soltanto aspetti tecnico-specialistici, ma anche gestionali, comportamentali ed organizzativi. È evidente, la difficoltà di trasferire contenuti professionali nuovi su schemi culturali tradizionali, ed è per questo motivo che qualsiasi processo di cambiamento andrà incontro a completo fallimento se non verranno coinvolti coloro che dovranno esserne i protagonisti. Gli interventi da attuare, quindi, dovranno

mirare alla diffusione di conoscenze, di valori e di capacità gestionali in sintonia con il cambiamento della Pubblica Amministrazione.

La direttiva Frattini del 13 dicembre 2001 assume la formazione a ruolo di vera e propria leva strategica da azionare a sostegno del processo di riforma e di modernizzazione della Pubblica Amministrazione. Le strategie formative devono essere in grado di realizzare l'intreccio di quattro dimensioni fondamentali nella nuova cultura organizzativa, ossia la capacità d'innovazione, il capovolgimento del rapporto quantità-qualità (nel senso del primato della qualità), la centralità delle risorse umane e la capacità d'ascolto e di apprendimento.

Conclusioni

In definitiva, possiamo affermare con certezza che il cambiamento e l'innovatività della Pubblica Amministrazione in tema di gestione delle risorse umane si deve basare essenzialmente sul benessere organizzativo.

Abbiamo visto che equità, motivazione e formazione sono tutti aspetti che concorrono a creare il benessere organizzativo. Essi sono i pilastri sui quali la Pubblica Amministrazione deve fondare la gestione delle risorse umane, al fine di promuovere l'esistenza di un ambiente lavorativo stimolante e costruttivo dove tra colleghi si instaurano buoni rapporti sia orizzontali che verticali, dove le persone condividono gli obiettivi dell'organizzazione, dove sanno di poter incidere con il proprio operato e dove si sentono correttamente valorizzati.

Per chi, come me, lavora nell'ambito della Pubblica Amministrazione ed è consapevole di tutte le difficoltà che si devono affrontare quotidianamente, è importante sapere che c'è qualcuno che si sta seriamente preoccupando di rendere ai miei colleghi e a me stessa più confortevole e più attraente la vita lavorativa.

Un'amministrazione che promuove il benessere organizzativo in senso ampio dimostra invero di intraprendere il cambiamento in modo costruttivo, facendo indagini per conoscere la sua situazione e sostenendo azioni di miglioramento per dare concretezza alle aspettative dei suoi collaboratori.

Perciò, al di là dell'indubbia importanza del benessere ciò che, secondo me, rileva è soprattutto il diverso atteggiamento che sta assumendo la Pubblica Amministrazione, questa sua capacità/volontà di mettersi in discussione, di vedere cosa c'è che non va, di accettare le critiche pur di migliorare.

L'aver metabolizzato l'idea che non tutto ciò che è nuovo deve essere guardato con sospetto è determinante per vincere la sfida del cambiamento. Solo con questo nuovo modo di essere la Pubblica Amministrazione sarà in grado di far fronte a qualsiasi esigenza di cambiamento.

Concludo delineando quelle che sono state indicate come le pietre miliari che costeggiano la via della gestione delle risorse umane:

- 1- il senso di appartenenza ad una organizzazione dotata di un'identità collettiva forte, gratificante e coinvolgente;
- 2- il prestigio esterno a riscontro della consapevolezza di svolgere un compito importante e riconosciuto tale (motivazione);
- 3- un rapporto con i vertici personalizzato (valorizzazione);
- 4- la cultura del servizio, l'umile orgoglio di servire lo Stato, ovvero l'utente della Pubblica Amministrazione, vale a dire tutti, semplicemente (responsabilizzazione).

Solo una Pubblica Amministrazione dinamica e performante può realizzare un modello di gestione delle risorse umane in grado di promuovere il vero ben-essere organizzativo.

BIBLIOGRAFIA

L. Borgoni, L. Petitta , *Lo sviluppo delle persone nelle organizzazioni*, Carocci Editore, 2003

R. Giovanetti, *La gestione del personale nelle Amministrazioni pubbliche*, Edizioni Angelo Guerini e Associati Spa, 2003

AA.VV. (a cura Dipartimento Funzione Pubblica), *Benessere organizzativo*, Rubbettino Editore, Soveria Mannelli, 2003

AA.VV. (a cura Dipartimento Funzione Pubblica), *Amministrazioni alla ricerca del benessere organizzativo*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli 2005

AA.VV. (a cura Dipartimento Funzione Pubblica), *Persone al lavoro*, Rubbettino Editore, Soveria Mannelli, 2003

G. Negro, R. Grandis, *L'organizzazione del benessere: logiche, principi e modello applicativo*, Cantieri di innovazione – Benessere organizzativo, Dipartimento della Funzione Pubblica, Roma, 2003

G. Rubini, *Il nuovo management pubblico e la valorizzazione delle risorse umane*, in Quale Stato, 2000

L. Ballabio, Simeoni R., *Al di là dell'intelligenza emotiva*, in Punto.exe, Bologna 5 maggio 2004

On M. Baccini, *Human Governance: per una cultura della P.A. ovvero l'umanizzazione della P.A.*, Bruxelles, 3 marzo 2005

AA.VV. (a cura del Dipartimento della Funzione Pubblica), *Le direzioni del personale nelle Amministrazioni centrali dello Stato*, Istituto Tagliacarne, 2002

James B. Edwards, *Problemi e soluzioni umane*, in Organizzazione aziendale 1975

P. Iacci, C. Penati, *Giovani e lavoro: i risultati di una ricerca qualitativa*, in Direzione aziendale 1984

M. Bardinelli, *Innovazione tecnologica e nuova professionalità*, in Direzione aziendale 1984

AA.VV. (a cura del Dipartimento della Funzione Pubblica), *Formazione e sviluppo del personale*, Edizione Scientifiche Italiane, Napoli 2005

G. Capano, S. Vassallo, (a cura di) *La dirigenza pubblica: il mercato e le competenze dei ruoli manageriali*, Rubbettino Editore, Soveria Mannelli, 2003

M. Bonaretti, L. Codara (a cura di), *Ripensare il lavoro pubblico*, Rubbettino Editore, Soveria Mannelli, 2001

AA.VV.(a cura del Dipartimento della Funzione Pubblica) *Proposte per il cambiamento nelle amministrazioni pubbliche*, Rubbettino Editore, Soveria Mannelli, 2002