

**SCUOLA SUPERIORE
DELL'AMMINISTRAZIONE DELL'INTERNO
I CORSO PER CONSIGLIERI DI PREFETTURA**

**BENESSERE ORGANIZZATIVO NELLE PREFETTURE – UTG
TRA SPINTA AL CAMBIAMENTO E VINCOLI DI EFFICIENZA**



**Tesi finale del primo anno di corso – edizione 2006-07
del cons. di pref. dott. Giovanni Maria LEO**

INDICE SOMMARIO

INTRODUZIONE.....	3
CAPITOLO 1	
PUBBLICHE AMMINISTRAZIONI SULLA VIA DEL CAMBIAMENTO	6
<i>1.1 Quadro statistico e sociologico del cambiamento. Analisi dei fattori di spinta.</i>	<i>6</i>
<i>1.2 Analisi dei tentativi di cambiamento generale.....</i>	<i>13</i>
<i>1.3 Criticità nei piani di riforma delle pp.aa.</i>	<i>16</i>
<i>1.4 Le resistenze al cambiamento.....</i>	<i>22</i>
<i>1.5 Cultura ed ambiente interno nella strategia di cambiamento organizzativo.</i>	<i>27</i>
CAPITOLO 2	
ANALISI E RICERCA DEL BENESSERE ORGANIZZATIVO	34
<i>2.1 Dal PIL al “BIL”.....</i>	<i>34</i>
<i>2.2 Definizione ed evoluzione storica del concetto di b.o.</i>	<i>38</i>
<i>2.3 La tutela della salute negli ambienti di lavoro. Il “sistema 626”.....</i>	<i>44</i>
<i>2.4 L’approccio manageriale: la metodologia “Cantieri” e la direttiva della Funzione Pubblica del 24/3/2004.....</i>	<i>49</i>
<i>2.5 Le dimensioni del b.o.</i>	<i>54</i>
<i>2.6 La ricerca del b.o. al centro delle politiche di gestione delle risorse umane.</i>	<i>59</i>
CAPITOLO 3	
PREFETTURE-UTG ALLA RICERCA DEL BENESSERE ORGANIZZATIVO ..	63
<i>3.1 Caratteristiche organizzative delle nuove Prefetture.</i>	<i>63</i>
<i>3.3 Il processo di diagnosi del b.o. ed i piani di intervento: la preparazione e la rilevazione.....</i>	<i>75</i>
<i>3.4 Segue: il piano di miglioramento.</i>	<i>83</i>
<i>3.5 Aspetti critici della ricerca condotta con la metodologia “Cantieri”.</i>	<i>86</i>
<i>3.6 Esperienze di analisi del b.o. nelle nuove Prefetture.</i>	<i>88</i>

3.7 Due aree chiave: giustizia organizzativa e valorizzazione del personale	93
3.8 Cambiamento e benessere: un tentativo di conciliazione “efficiente”.....	104
RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI.....	108
APPENDICE.....	111

INTRODUZIONE

Ogni anno, il principale quotidiano economico-finanziario italiano, Il Sole 24 Ore, pubblica la classifica dei migliori ambienti di lavoro in Italia, stilata in collaborazione con una società di ricerca e consulenza manageriale, specializzata nel settore.

Scorrendo la lista pubblicata su internet (www.greatplacetowork.it) delle 35 organizzazioni italiane, o con sede nel nostro paese, dove si lavora meglio, si nota che neanche una è pubblica.

Se si amplia lo sguardo a tutta l'Europa (15 stati), il risultato non cambia di molto: tra le prime 100 realtà lavorative europee del 2006 l'unica organizzazione a carico del bilancio pubblico è l'irlandese "*Tourism Ireland*". Nel 2003, in una ricerca finanziata dalla Commissione Europea, le cose erano andate un po' meglio: tra i 100 migliori posti di lavoro "solo" 4 erano posti pubblici (3 in Svezia, 1 in Finlandia).

Come giustificare questa *debacle* delle pubbliche amministrazioni, in generale, e di quelle italiane, in particolare?

Perché le organizzazioni pubbliche non riescono a garantire nei propri uffici una qualità della vita lavorativa in grado di competere con le aziende private?

È solo un problema di budget (formazione, *benefits*, comfort degli ambienti costano)?

O sono gli Uffici Stampa e Relazioni col Pubblico delle nostre pp.aa. che non sanno fare il loro mestiere, rendendo noto all'esterno quanto il pubblico funzionario lavori con passione e soddisfazione?

Negli ultimi tempi, molte amministrazioni si sono poste il quesito di come sia vissuto dal personale il proprio ambiente di lavoro, di quale sia il grado di benessere presente nella propria organizzazione, e non tanto per ben figurare nelle classifiche pubblicate dalla stampa, quanto perché hanno compreso quale sia l'importanza dei temi della formazione, della motivazione, della valutazione delle prestazioni, della valorizzazione delle diversità, dello sviluppo del

personale, per la esplicazione della missione istituzionale di una pubblica amministrazione moderna.

È vero che utilizzare al meglio tutti gli strumenti di una politica di sviluppo delle risorse umane ispirata all'eccellenza necessita di dispendiosi investimenti finanziari, poco plausibili nell'attuale momento di riduzione della spesa pubblica.

Ma è anche vero che il "capitale umano" è ormai universalmente riconosciuto come fattore critico di successo per qualsiasi organizzazione che interagisca nella società odierna, caratterizzata da repentini mutamenti, aumento e frammentazione delle aspettative pubbliche, globalizzazione dei mercati e ricerca della competitività.

Il presente lavoro analizza, innanzitutto, nel primo capitolo quali siano i binari del cambiamento su cui si spostano, più o meno rapidamente, le nostre pubbliche amministrazioni, tentando di individuare le cause economiche e sociologiche che sconsigliano di continuare a gestire il personale con i tradizionali metodi tipici delle organizzazioni burocratiche dello scorso secolo.

Viene rappresentato un sommario quadro dei tentativi di riforma dell'apparato amministrativo avvenuti negli ultimi quindici anni, e ricercati i fattori che hanno ostacolato il pieno realizzarsi dei progetti di cambiamento.

Nel secondo capitolo si introduce il tema del benessere organizzativo, enucleandone una definizione scientificamente valida, ed evidenziandone le plurime sfaccettature, al fine di verificare come i processi di cambiamento organizzativo abbiano impattato sul modo di lavorare e di relazionarsi con gli altri del personale pubblico.

Si dà conto di un metodo di ricerca del grado di benessere organizzativo sviluppato e propugnato dal Dipartimento della Funzione Pubblica, ed applicato da un considerevole numero di pp.aa. negli ultimi quattro anni.

Infine, nel terzo capitolo si studia come le ricerche di benessere organizzativo siano state condotte nelle Prefetture, la cui recente trasformazione in Uffici Territoriali del Governo ha costituito uno degli esempi più significativi di

ristrutturazione organizzativa di apparati pubblici secondo i canoni di una amministrazione al passo coi tempi.

Saranno, in particolare, analizzati i percorsi seguiti da alcune Prefetture che hanno mostrato interesse all'argomento, la metodologia di ricerca adottata (evidenziando alcune criticità di quella patrocinata dalla Funzione Pubblica), i principali risultati conseguiti dalle loro indagini, e gli interventi migliorativi sul benessere organizzativo che eventualmente ne sono conseguiti.

L'auspicio è che, dalla diffusione ed esame di questi casi di studio, possa derivare un incremento della sensibilità degli uffici pubblici, e di quelli del Governo in particolare, per il tema della qualità della vita negli ambienti di lavoro, e che ciascuna Prefettura possa trovare il giusto equilibrio tra le proprie esigenze di cambiamento organizzativo e di efficienza e le aspettative del personale che vi lavora.

CAPITOLO 1

PUBBLICHE AMMINISTRAZIONI SULLA VIA DEL CAMBIAMENTO

1.1 Quadro statistico e sociologico del cambiamento. Analisi dei fattori di spinta.

Negli ultimi quindici anni il mondo delle pubbliche amministrazioni nei paesi occidentali, e nel nostro paese in particolare, è stato attraversato da tre processi fondamentali: la modificazione delle politiche pubbliche a seguito della crisi del *Welfare State*, il diffondersi delle nuove tecnologie dell'informazione e della comunicazione, e l'integrazione e mondializzazione dei mercati del lavoro e dei prodotti.

A partire dalla fine degli anni '70, tutti i governi dei paesi più avanzati – chi prima, chi dopo – hanno dovuto fare i conti con il sedimentarsi ed intrecciarsi di questi tre aspetti. Il settore pubblico ha dovuto affrontare una lunga (ed ininterrotta) fase di ristrutturazione che rispondesse ad un significativo progetto di ridimensionamento strutturale e ad una graduale ma continua modificazione delle politiche di protezione sociale e di redistribuzione del reddito.

In Italia questa fase è iniziata tardivamente rispetto ad altre realtà nazionali e ha fatalmente scontato questo ritardo forzando le tappe del cambiamento; la vera chiave di volta del processo di ridimensionamento va individuata nella politica di risanamento delle pubbliche finanze determinata dalla volontà di entrare subito a far parte dell'area euro, e quindi nel rispetto dei parametri di convergenza di Maastricht. Significativo a tal proposito l'andamento dell'indebitamento netto nel periodo 1994-2000: dal 9,1% allo 0,8% del PIL¹.

Naturalmente la macchina amministrativa non poteva non essere interessata da così potenti fattori di spinta: la spesa pubblica totale sul PIL si è ridotta dal

¹ ISTAT, *Conti ed aggregati economici delle amministrazioni pubbliche – anni 1980-2005*, pubblicato su www.istat.it, p.4.

53,2% del 1995 al 48,5 nel 2004²; malgrado ciò il peso del settore pubblico sull'economia italiana è ancora molto consistente, ed una politica economica che tenti di far recuperare tassi di crescita compatibili con lo sviluppo del sistema paese non può prescindere dal prendere in considerazione un serio processo di rimodernamento delle nostre pubbliche amministrazioni.

Volendo fare un bilancio puramente quantitativo di quanto sia cambiato il mondo del pubblico impiego dagli inizi del decennio scorso ad oggi, si potrebbe sostenere che le invarianze superino di gran lunga le varianze:

§ malgrado il considerevole sforzo compiuto sul versante delle privatizzazioni – fondamentali oltre che per aver consentito di fare “cassa”, anche per aver fatto fuoriuscire progressivamente dalla folta selva del settore pubblico aree di lavoro destinate alla produzione di beni e servizi che potevano recuperare più ampi margini di efficienza in un’ottica di mercato – il numero di unità di lavoro impiegate dalle pp.aa. “rimaste tali” non ha subito modificazioni sostanziali: dal picco raggiunto nel 1992 (3.605.000, al netto dei militari di leva) si è avuto un graduale processo di riduzione sino al 1998 (3.480.600, in 7 anni riduzione del 3,85%), per assistere poi, negli ultimi anni, ad una lenta riespansione del personale, ritornato nel 2005 a 3.606.100 unità, ossia il dato di partenza. Non va trascurato, però, il dato relativo all’andamento delle unità di lavoro nelle amministrazioni centrali (da 2.093.400 nel 1992 a 1.923.100 nel 1998: -8,13%), evidentemente connesso alle politiche di decentramento amministrativo³;

§ il peso percentuale dell’occupazione pubblica rispetto all’occupazione totale è rimasto inferiore al 15%, piuttosto stabile nel corso degli ultimi decenni, ed in linea con quanto avvenuto in media nei altri paesi europei e negli USA⁴;

² *DPEF per gli anni 2006-2009*, presentato dal Presidente del Consiglio dei ministri al Parlamento il 16/7/2005, p.31.

³ ISTAT, *Conti ed aggregati economici delle amministrazioni pubbliche*, cit., tavola statistica allegata n.28.

⁴ OECD, *Highlights of public sector pay and employment trends: 2002 update*, 2002, p.15.

§ l'incremento del costo del lavoro pubblico è risultato superiore alle aspettative ingenerate dai frequenti blocchi delle assunzioni proclamati nelle varie leggi finanziarie succedutesi dalla seconda metà degli anni '90, nonché dalla politica restrittiva che ha governato i rinnovi contrattuali nel pubblico impiego; detto incremento si è mostrato contenuto soprattutto nelle amministrazioni centrali (nel periodo 1999-2004 l'aumento è stato del 3,8% nella p.a. centrale, dell'8,3% negli enti previdenziali e del 5,6% nelle pp.aa. locali)⁵.

Quindi sotto un profilo quantitativo si è assistito – si ripete, non solo in Italia, ma in genere nei paesi occidentali – ad una “tenuta” dimensionale del settore pubblico, tutt'al più ad una redistribuzione del personale dalle strutture centrali a quelle locali (in conseguenza dell'affermarsi del principio di sussidiarietà verticale), ma non ad una netta osmosi occupazionale tra pubblico e privato (secondo i canoni della sussidiarietà orizzontale).

Fatte queste considerazioni di carattere finanziario, e passando ad uno sguardo di tipo sociologico, i fattori di spinta al cambiamento sono molteplici e fanno apparire come irreversibile il processo di mutazione avvenuto e che sta sviluppandosi costantemente nel mondo della pubblica amministrazione; questi fattori possono riassumersi nell'acquisizione di una nuova consapevolezza del cittadino nel rapporto con il potere amministrativo, nella crescente complessità dei fenomeni sociali da governare, nel cambiamento delle richieste ed attese provenienti dalla collettività:

- chiunque si sia relazionato con il mondo delle pp.aa. negli ultimi decenni, come prestatore di lavoro pubblico o come semplice utente, non avrà potuto fare a meno di notare il diradarsi progressivo della figura del cittadino-suddito dell'amministrazione, posto alla mercé della discrezionalità (o arbitrarietà) nell'esercizio del pubblico potere, a favore del consolidarsi della figura di un cittadino-cliente, esigente, consapevole dei propri diritti e deciso a farsi valere in caso di sopruso. Quella che costituisce indubbiamente una grande conquista di ogni sistema

⁵ *DPEF 2006-2009*, cit., p.31.

democratico, è il frutto di un processo di “giuridicizzazione” della nostra società⁶, e dei valori che ne costituiscono la trama, tale da procurare una vera e propria “esplosione dei diritti”. Si assiste, in altre parole, all’ingresso nel mondo giuridico di diritti di terza e quarta generazione, del tutto nuovi alle tradizioni costituzionali occidentali, di cui i cittadini si fanno portatori con sempre maggiore coscienza, esigendo dallo Stato effettività di tutela, attraverso la pronta risposta di amministrazioni che devono necessariamente essere sempre meno burocratiche e sempre più flessibili e adattive;

- dall’altro lato il potere pubblico deve misurarsi con un ambiente esterno non più statico, ma in continua evoluzione; il processo di integrazione europea e la globalizzazione rendono la società mutevole, multi-forme; risposte che potevano essere valide ieri possono essere del tutto inadeguate oggi; gli apparati amministrativi devono provvedere alla “copertura” di diritti e di richieste sempre diversi, muovendosi tra gli spazi sempre più angusti e confusi dell’iperproduzione normativa; lo Stato lascia ai privati molte posizioni acquisite nel corso del ’900 nel campo imprenditoriale e del *welfare*, ne subisce la competizione su settori considerati strategici (ad es. assistenza sanitaria, formazione scolastica e universitaria), affronta gli scompensi prodotti dai mutamenti socio-economici con politiche affatto nuove in materie che vanno dalla tutela dell’ambiente alla educazione, dal governo dei flussi migratori a nuove forme di protezione sociale, accrescendo il proprio ruolo di mediatore sociale;
- cresce l’attenzione alla tempestività, all’efficacia e alla qualità dei servizi resi alla collettività: i concetti di efficienza, *accountability*, cliente, *customer satisfaction*, entrano prepotentemente nel dizionario burocratico e con essi metodi e strumenti tipici della gestione manageriale del mondo aziendale, venendo a scontrarsi con una cultura dell’adempimento che

⁶ Cfr. HABERMAS J., (tr.it.) *Teoria dell’agire comunicativo*, Il Mulino, Bologna, 1986.

ha costituito per tanti anni l'immarcescibile *fil-rouge* della storia amministrativa italiana.

Ma i fattori di spinta al cambiamento sin qui visti non potrebbero essere pienamente compresi se non fossero inquadrati nella più ampia cornice sociologica del passaggio dalla società industriale a quella postindustriale, con la ricaduta che questo processo ha avuto e sta tuttora avendo nell'organizzazione del lavoro.

I valori tipici della società taylor-fordista erano dati da:

- ü standardizzazione delle procedure, dei prodotti, della distribuzione, dei prezzi, ed infine dei gusti. Emblematica la frase che Henry Ford ricorda nella sua autobiografia: «nel 1909, una mattina annunciavi senza alcun preavviso che da quel momento in poi avremmo costruito soltanto un modello, che il modello sarebbe stato il “Modello T” e che lo chassis sarebbe stato esattamente identico in tutte le vetture, e osservavi: ogni cliente può volere la macchina del colore che preferisce, purché sia nera»⁷;
- ü parcellizzazione delle mansioni: i lavoratori erano ridotti ad automi, ingranaggi essi stessi della catena di montaggio nelle fabbriche e della catena procedurale nelle organizzazioni burocratiche;
- ü economia di scala: il costo medio del prodotto scende all'aumentare della produzione, e quindi incremento del numero di operai in opifici sempre più mastodontici, incremento di cittadini in uffici pubblici sempre più elefantiaci;
- ü sincronizzazione dei tempi di vita e di lavoro: perfetta coincidenza temporale nelle azioni di masse di lavoratori, che iniziano e terminano la giornata lavorativa nello stesso momento, affollano i centri commerciali nella stessa fascia oraria, vanno in ferie negli stessi periodi dell'anno;
- ü accentramento di potere e delle informazioni nei vertici organizzativi, da cui si diramano per via gerarchica, ed a seguito di successive

⁷ FORD H., *Autobiografia* a cura di S. Crowther, Rizzoli, Milano, 1982, p.143.

suddivisioni, le competenze e le responsabilità verso i gradini inferiori della piramide;

ü massimizzazione dell'efficienza e della produttività: ogni cosa prodotta è misurata in base alla quantità di beni e di tempo impiegati per produrla.

Al contrario l'attuale società postindustriale si caratterizza, tra l'altro, per:

- Ø una progressiva intellettualizzazione delle attività umane, dal momento che è sempre minore la necessità dell'uso della forza fisica, ed invece è sempre più richiesta la creatività, la concentrazione, la preparazione culturale, l'intelligenza;
- Ø il valore preminente dato all'affidabilità; si tratta di un carattere tipico delle attività legate ai servizi, divenute predominanti rispetto al settore della produzione di beni materiali;
- Ø importanza del fattore estetico: una volta che sia acquisito, grazie ai progressi consentiti dalla società industriale, il massimo grado di precisione e funzionalità di un bene, scatta il desiderio di appagamento estetico legato allo stesso bene, che viene ora giudicato per il suo colore, la sua forma, il modo in cui è presentato, piuttosto che per le sue qualità tecniche;
- Ø esigenza di affermazione della propria soggettività: non interessa più uniformarsi alla massa, ma ciò che conta è ciò che distingue da essa, ciò che conferisce dignità e originalità al proprio modo di essere, di apparire, di relazionarsi con gli altri;
- Ø l'emotività, che prende la sua rivincita sulla razionalità, posta dall'illuminismo alla base dello sviluppo moderno delle scienze e del progresso materiale. Oggigiorno, l'esigenza di innovare, di soddisfare il desiderio di soggettività e di fiducia negli altri, richiede creatività, e questa non può essere data da una razionalità dissociata dal ricorso alle emozioni. Prevale sul maschismo dell'epoca industriale, un femminismo inteso non solo come progressivo ingresso delle donne nel mondo del lavoro, ma come rivincita di valori "androgini", legati all'estetica,

all'emozione, alla cura del corpo, sui valori dell'efficienza, della competitività, dell'aggressività, tradizionalmente appannaggio della sfera maschile;

Ø la virtualità delle relazioni con persone e cose, prescindendo cioè dalla fisica compresenza dei soggetti dell'interazione;

Ø la particolare attenzione alla qualità della vita; raggiunto dal progresso industriale l'appagamento dei bisogni essenziali, "forti", di sussistenza e di benessere materiale, si passa alla ricerca dei fattori che determinano la soddisfazione di bisogni "deboli", un benessere di natura culturale, dipendente spesso da beni voluttuari, miranti alla produzione di piacere *hic et nunc*, in una vita che non vuol essere più sinonimo di sacrificio⁸.

I mutamenti sociali descritti a grandi linee si riverberano sulla differente organizzazione del lavoro, non più fondata sull'esecuzione, sull'ordine gerarchico, sul controllo, sulla procedura routinaria, ma sull'emozione, sull'ascolto, sulla creatività, sul coinvolgimento.

Perché un'organizzazione operi stabilmente nella società postindustriale deve affidarsi a nuovi valori: la flessibilità e intercambiabilità delle mansioni, la centralità del sistema informativo, una politica di gestione del personale caratterizzata dalla partecipazione e dalla solidarietà.

Nell'epoca industriale la classe lavoratrice era composta prevalentemente da operai, il lavoratore doveva essere preservato nella sua integrità fisica sul posto di lavoro, giacché sotto il profilo psicologico bastava la leva economica per soddisfare ad un tempo la sua esigenza di benessere materiale e l'interesse dell'organizzazione alla corretta esecuzione della prestazione lavorativa, precisamente e preventivamente codificata.

Nell'era postindustriale predomina la figura dell'impiegato di concetto, del *professional*, del funzionario che ha sostanzialmente già raggiunto il benessere materiale, e che aspira ad appagare bisogni più evoluti, già a partire dal tipo di attività che svolge in ambito lavorativo; la sua motivazione, quindi, non potrà

⁸ Cfr. DE MASI D., *Il futuro del lavoro*, Rizzoli, Milano, 1999.

contare esclusivamente sullo stimolo remunerativo, ma avrà a che fare con la qualità dell'esperienza vissuta sul luogo di lavoro, con la identificazione dei propri valori con quelli dell'organizzazione.

1.2 Analisi dei tentativi di cambiamento generale.

Le linee di intervento per adeguare il sistema amministrativo italiano ai processi di cambiamento delineati in precedenza sono state disegnate secondo una tipica logica *top-down*: si modificano le norme di organizzazione, si ristruttura la macchina, aspettando di verificare le conseguenze in termini di risposta dell'amministrazione al disegno progettuale (ma, in ultima istanza, alle esigenze della collettività di cui il legislatore si fa interprete).

All'inizio degli anni '90 prende avvio la stagione delle grandi riforme istituzionali e amministrative che partendo dalla revisione delle modalità di formazione della rappresentanza politica (abolizione del voto di preferenza, scelta per un sistema semimaggioritario, elezione diretta dei vertici delle amministrazioni regionali e locali) porta ad una ristrutturazione del modello organizzativo (trasferimento di competenze dal centro alla periferia, accorpamento e razionalizzazione delle strutture del governo centrale, riforma della dirigenza pubblica, introduzione di logiche gestionali orientate al risultato ed alla verifica del suo conseguimento).

La crisi delle ideologie tradizionali e dei partiti politici di massa che ne organizzavano il sostegno produce, tra gli altri effetti, un differente meccanismo di scelta da parte dei cittadini del proprio rappresentante nei luoghi della politica, più diretto e meno mediato da scelte delle sedi centrali del partito; è quindi anche (relativamente) più agevole il controllo del suo operato, la definizione dei suoi margini di responsabilità politica. Analogamente più diretta diventa la relazione tra istituzione che deve provvedere alla realizzazione delle politiche pubbliche e fruitore finale delle stesse, quindi si accorcia notevolmente la distanza tra amministrazione e cittadino: se la produzione del bene pubblico, se la erogazione del servizio deve essere

finalizzata alla soddisfazione delle esigenze del suo fruitore finale, è necessario che si svolga il più vicino possibile a questo fruitore, perché possa coglierne appieno i suoi connotati, le sue sfumature, che possono essere molto diverse da una classe sociale ad altra, da una zona socio-economica ad altra.

Questo problema – che è sostanzialmente di efficacia delle politiche pubbliche, e quindi di efficacia dell'agire amministrativo – porta con sé quello della responsabilità, ossia l'esatta individuazione di chi fa cosa, e di come lo fa, e quindi anche la questione della efficienza della macchina organizzativa.

L'organizzazione pubblica è sottoposta ad una cascata di norme riformatrici: legge 142/90, legge 241/90, d. lgs. 29/93, legge 59/97, legge 127/97, legge 80/97, d. lgs. 286/1999, d. lgs. 300/99, legge 150/2000, d. lgs. 267/00, d. lgs. 300/2000, d. lgs. 165/2001.

L'impatto, sotto il profilo strutturale e procedimentale, è forte e spesso genera confusione, vista la portata e rapidità degli interventi, messi in campo prima che possa essere verificata l'efficacia di quelli precedenti.

Sotto il primo aspetto (strutturale) l'effetto più evidente è la riduzione del numero dei ministeri, la loro articolazione per vaste aree di intervento in pochi dipartimenti o direzioni generali, la concentrazione sul cd. *core-business*, cedendo ai privati in *outsourcing* interi processi o pezzi di processo, ad agenzie i servizi prevalentemente tecnici-operativi, agli uffici periferici ciò che non è necessario mantenere al centro, ma soprattutto a Regioni ed autonomie locali quelle funzioni e quei servizi che devono essere svolti a maggior contatto con la collettività.

Se nei rapporti tra politica e amministrazione si afferma il principio di distinzione tra direzione politica e direzione gestionale, aprendo la strada al nuovo ruolo del dirigente pubblico "contrattualizzato", all'interno della macchina amministrativa si riducono, oltre ai vincoli normativi, anche i controlli esterni, introducendo nuove forme di controllo interno (strategico, di gestione, valutazione delle prestazioni dirigenziali).

L'intervenuta privatizzazione del rapporto di lavoro alle dipendenze delle pp.aa. non è quindi che il portato sul piano giuridico di questo avvicinamento progressivo delle organizzazioni pubbliche a modelli e strumenti di gestione propri delle aziende private.

Sotto un profilo invece procedimentale, si cerca di accorciare la distanza tra amministrazione e cittadino, introducendo o rafforzando istituti che garantiscono l'effettività dei diritti di quest'ultimo: accesso ai documenti e intervento nel procedimento, autocertificazione, *customer satisfaction*; ma anche semplificando il panorama regolamentare, delegificando, snellendo procedimenti, riducendo le occasioni di incontro-scontro con la burocrazia.

Si pone l'accento sugli aspetti relazionali con un potenziamento delle attività di comunicazione pubblica, istituendo URP, uffici stampa, portavoce, portali telematici: anche le pp.aa. giocano la loro partita nell'era dei mass-media. Proliferano i siti internet dei vari enti, con criteri di usabilità e accessibilità più o meno soddisfacenti, con informazioni più o meno capillari e strutturate, con servizi transazionali più o meno dinamici e di immediata utilità. Si introducono nei ranghi delle amministrazioni nuove figure professionali legate ai processi di comunicazione, chi con adeguata formazione specialistica, chi invece proveniente da procedure di riqualificazione interna.

Eppure, periodicamente, quasi sempre in concomitanza con la discussione dell'annuale legge finanziaria, l'opinione pubblica è pronta a mettere in discussione la efficacia ed efficienza della pubblica amministrazione. "Tagli agli sprechi" e "riduzione del personale" sono le parole d'ordine utilizzate dalle forze di governo, di qualsiasi coloritura politica siano in ciascuna legislatura, per affrontare l'inveterato problema della funzionalità degli apparati pubblici.

Da ultimo, mentre si scrive, è ripartita una campagna di stampa su uno dei più diffusi quotidiani italiani a tema: "lo Stato tagli sui fannulloni"⁹; le considerazioni svolte da un noto giuslavorista sulla persistenza di sacche di inefficienza (o di nullafacenza, secondo l'autore) nel pubblico impiego, da

⁹ Editoriale di ICHINO P. apparso sul Corriere della Sera del 24/8/2006.

eliminare col licenziamento in tronco dei “fannulloni”, bene o male argomentate che siano, hanno risvegliato un'ondata di polemiche sulla questione di come si lavori negli uffici pubblici, confermando il giudizio, a larga maggioranza, negativo che gli italiani hanno sulla quantità e qualità del lavoro di dirigenti e impiegati in questo settore¹⁰.

Allora, il cambiamento è stato di pura facciata, e non è andato a smuovere la sostanza delle cose, oppure il cittadino, nel suo processo di progressiva presa di coscienza dei propri diritti, è divenuto così esigente da non accorgersi dei mutamenti effettivamente avvenuti nel mondo delle pp.aa.?

1.3 Criticità nei piani di riforma delle pp.aa..

La risposta deve tener conto che il giudizio finale sulla funzionalità del settore pubblico non può che spettare alla collettività, al cui servizio le amministrazioni sono preordinate ad agire.

È vero che spesso l'opinione pubblica si nutre di luoghi comuni, sedimentati negli anni, che alla prova dei fatti si rivelano empiricamente falsi.

Invero, non può dirsi che vi sia uno strutturale esubero di dipendenti pubblici: come già richiamato all'inizio dell'opera, la dimensione del pubblico impiego in rapporto alla forza di lavoro totale del paese è in linea con quanto può constatarsi negli altri stati ad economia avanzata (13%), e di molto inferiore, ad esempio, di quanto non sia il peso del lavoro pubblico in Francia (18%), Canada (16%), Finlandia (21%)¹¹.

Nondimeno non può dimenticarsi che così come non vi è in natura un solo tipo di pubblico impiegato, giacché affianco a persone poco produttive vi è chi infonde nella prestazione lavorativa encomiabili spirito di servizio e voglia di superare indubbe difficoltà ambientali connesse alla scarsità delle risorse a disposizione, allo stesso modo non esiste un'unica pubblica amministrazione,

¹⁰ Cfr. risultati del sondaggio di MANNHEIMER R. pubblicato sempre sul Corriere della Sera il 31/8/2006 a commento dell'editoriale di ICHINO.

¹¹ OECD, *Highlights of public sector pay and employment trends: 2002 update*, cit., p.15.

ma tante realtà pubbliche che svolgono svariate funzioni, con livelli di efficacia ed efficienza completamente diversi. Ed anche all'interno dello stesso tipo di ente, della stessa struttura organizzativa, notevoli sono le differenze che si possono riscontrare tra Comune e Comune, tra una scuola ed un'altra, tra una direzione di un ministero e quella di un altro o dello stesso ministero.

Il pluralismo delle pp.aa., fenomeno ormai più che appurato, con le sue mille sfaccettature e specificità, non deve però distogliere l'attenzione dello studioso da alcune criticità di fondo che sono trasversali a tutto il settore pubblico, e che riguardano da un lato il disegno organizzativo che è stato progettato nella richiamata stagione di riforma legislativa, dall'altro aspetti che sono comuni a tutte le organizzazioni complesse, come le pp.aa., che hanno necessità di cambiare il proprio modo di essere e di relazionarsi con l'ambiente esterno.

Quali le criticità nei piani di riforma legislativa del sistema amministrativo?

§ il decentramento, in molti casi, non si è rivelato un trasferimento *tout-court* di competenze, ma ha spesso prodotto una frammentazione della funzione tra più organismi pubblici, talora guidati da *policy-makers* divergenti sui fini da perseguire. Ciò ha comportato un sostanziale mutamento nel modo stesso di governare, nel tipo di politiche da mettere in atto, che devono necessariamente porsi in un'ottica di integrazione tra attori diversi, ponendo al centro il sistema delle relazioni tra differenti livelli istituzionali e tra soggetti pubblici e privati.

Si parla a tal riguardo di *governance*, contrapponendo questo termine a quello più noto di *government*, ossia di governo. Mentre quest'ultimo fa riferimento agli apparati istituzionali cui pertiene la funzione, appunto, di governare, con la parola *governance* ci si richiama alle modalità e agli effetti dell'attività di governo, ponendo in risalto le relazioni tra i diversi attori sociali, pubblici e privati, interessati dal campo di azione di una politica pubblica.

L'idea alla base del concetto di *governance* è dunque che il tradizionale ruolo svolto dagli apparati amministrativi non è più sufficiente ad

assicurare un adeguato sviluppo della comunità nazionale e locale, ma è necessario mobilitare una pluralità di soggetti differenti, non tutti facenti parte del settore pubblico, la cui attività sia coordinata e resa sinergica nell'ambito di un progetto comune, alla cui base vi sia una "visione" del futuro condivisa.

Questo nuovo modo di esercitare il potere pubblico si caratterizza, rispetto a quello tradizionale, non su rapporti di gerarchia consolidata tra le parti, ma sul decentramento e sulla frammentazione organizzativa, non su una gestione amministrativa di tipo burocratico, ma telocratico (fondato sui risultati e sull'orientamento al mercato), non su un'azione pubblica routinizzata ma ispirata all'innovazione, non su un rapporto periferia-centro di dipendenza ma di negoziazione.

È evidente che il perseguimento di politiche di riforma concernenti il disegno organizzativo del sistema amministrativo su basi di *governance* e non solo di *government* determini crisi di identità all'interno del settore pubblico, confusione ed incertezza sui ruoli da attribuire ed esercitare, e spesso faccia smarrire la bussola degli operatori su quale sia il progetto complessivo che si intende perseguire, lasciando al pubblico dipendente la sensazione di essere stato abbandonato alla mercè del politico-legislatore di turno.

§ In alcuni casi, importanti scelte organizzative sono state pressoché *in toto* smentite da successivi tentativi di controriforma.

Esemplificativo quanto avvenuto su un tema cruciale quale quello del rapporto tra politica ed alta burocrazia.

A partire dal D. Lgs. 29/93, e poi con maggior dettaglio nella disciplina del D. Lgs. 80/98, si delinea una nuova figura di dirigente pubblico sulla base dei seguenti cardini normativi:

- a) rafforzamento della distinzione tra indirizzo politico e responsabilità di gestione;
- b) contrattualizzazione del rapporto d'impiego della dirigenza;

- c) istituzione di un ruolo unico interministeriale dei dirigenti (RUD);
- d) fissazione delle regole del conferimento degli incarichi a tempo determinato per gli uffici dirigenziali;
- e) riformulazione della disciplina della responsabilità dirigenziale;
- f) attribuzione al dirigente nella gestione dei rapporti di lavoro dei poteri del privato datore di lavoro.

Al primo cambio di legislatura ed al passaggio ad una maggioranza di governo diversa, si dà vita a quella che forse ingenerosamente è stata chiamata “controriforma”¹², ma che comunque ha modificato in molti punti un equilibrio tanto difficile da progettare quanto delicato da raggiungere.

Con la legge 145/02 viene cioè estremizzato il modello precedente in ordine al peso della scelta politica nella nomina dei dirigenti agli uffici (automatismo della revoca degli incarichi in atto dopo novanta giorni dall’insediamento di un nuovo governo, riduzione della durata massima degli incarichi dirigenziali di prima e seconda fascia ed eliminazione del termine minimo, innalzamento della percentuale degli incarichi generali conferibili a dirigenti di seconda fascia, estensione degli accessi dall’esterno agli incarichi dirigenziali).

Altra novità è rappresentata dalla abolizione del “ruolo unico” e dalla divisione o “riministerializzazione” dei ruoli; la figura quindi del dirigente pubblico istituzionalmente “mobile” e che si “offre” sul “mercato pubblico” della propria professionalità svanisce.

E ancora, viene previsto l’allargamento della funzione dirigenziale al cd. “vicedirigente”, con ciò minando alla base una politica di sostegno della professionalità dirigenziale, forse per venire incontro a spinte dal basso difficilmente gestibili dalle organizzazioni sindacali.

¹² DENTE B., *Riforme (e controriforme) amministrative*, in “Il Mulino”, L, 2001, p.398.

Queste oscillazioni del pendolo legislativo, questi *revirement* sul piano normativo, di cui la vicenda della disciplina della dirigenza pubblica è, si ripete, solo un esempio, pregiudicano la possibilità per gli attori del sistema amministrativo di affrontare un progetto di cambiamento a lungo termine quale quello di cui qui si discute.

§ L'introduzione delle nuove tecnologie nel settore pubblico non è avvenuta negli stessi tempi e con le stesse modalità che nel mondo delle imprese: qui l'ingresso è avvenuto negli anni '80 e l'effetto principale si è manifestato nella produzione industriale, ristrutturando e accelerando i processi lavorativi e riducendo il ricorso al capitale umano; nella p.a. il fenomeno ha pochi anni ed ha riguardato esclusivamente il trattamento delle informazioni, da sempre caratteristica del lavoro impiegatizio, del tutto prevalente nel settore pubblico. L'occasione di una rivoluzione tecnologica non è stata colta, o quanto meno non è stata colta subito, perché l'informatizzazione ha avuto accesso nei pubblici uffici prima con diffidenza, poi "a piccole dosi", andando a modificare solo aspetti marginali dei processi lavorativi. Solo negli ultimi anni si è compresa, e si è realizzata in alcuni casi, la capacità delle ICT di reingegnerizzare le procedure, da un lato, e, dall'altro, si è percepito come le modalità di interazione tra cittadino e amministrazione avrebbero subito un reale stravolgimento, ampliando gli spazi di accesso ai servizi pubblici, potenziando gli strumenti di informazione a disposizione dell'utenza, rendendo la stessa struttura amministrativa più trasparente e "colloquante".

Al mutamento apportato dall'impiego dell'informatica al rapporto con i cittadini non si è però accompagnato un analogo impatto sul piano organizzativo: poche, si ripete, le procedure completamente ristrutturate, e di scarsa entità la modificazione demografica della popolazione lavorativa. Le nuove professioni hanno avuto un difficile e lento ingresso

nel mondo p.a., che continua ad essere appannaggio di un ceto di formazione prevalentemente giuridica.

§ Il mutuare principi e strumenti propri delle aziende private da parte del settore pubblico deve scontare un vizio di origine di tale processo di trasposizione, vizio costituito dalla natura irrimediabilmente eterogenea dei fini che caratterizza l'azienda privata dall'amministrazione pubblica: se la prima è "ontologicamente" organizzata per il raggiungimento di un fine economico, per la seconda l'aspetto economico-finanziario – pur fondamentale per una corretta e sana gestione – non può travalicare per importanza la missione istituzionale che resta quella della cura dell'interesse pubblico o degli interessi pubblici di cui è attributaria.

Quindi è bene che l'ospedale faccia quadrare i conti, o che addirittura ottenga profitti economici, ma ciò non deve andare a scapito del raggiungimento dello scopo essenziale che è la cura dalle malattie¹³.

Inoltre, non può dimenticarsi che una pubblica amministrazione, in un sistema democratico, riconosce alla guida politica la sua funzione di indirizzo, per cui la sua gestione non sarà mai esclusivamente governata da "asettiche" regole tecniche e del tutto svincolata dagli orientamenti strategici fissati dai suoi vertici istituzionali. Per di più ogni p.a. non può esimersi, pena la violazione di fondamentali precetti costituzionali, dallo svolgere il suo ruolo di presidio e garanzia dei diritti dei cittadini, seguendo regole procedurali che sono fissate dall'ordinamento giuridico nell'interesse della collettività. Tornando all'esempio precedente, l'ospedale non può orientare la propria attività alla ricerca della soddisfazione di una fascia particolare di clienti, escludendone altri, come farebbe qualsiasi impresa privata che volesse massimizzare il proprio profitto ricercando il segmento di consumatori più ambito. Trascurare questa esigenza di "regolarità amministrativa", nascondere l'impatto che ha il rispetto delle norme finali e strumentali (si pensi alla

¹³ Cfr. FABIANO S., *Processi di miglioramento e qualità di sistema*, in "Human Capital", 1, 2006, p.111.

garanzia dei diritti di partecipazione al procedimento amministrativo) sulla gestione di un ente pubblico, significa fraintendere completamente il significato di funzione amministrativa, in cui la legge non è vincolo esterno ma è connaturata al suo esercizio.

Eppure siamo tutti consapevoli che le nostre amministrazioni pubbliche non possono esimersi dall'intraprendere o proseguire percorsi di cambiamento, all'insegna di recuperi di efficienza e di efficacia. Quindi come muoversi? Quali leve utilizzare? Come governare questi processi?

Per rispondere a queste domande, occorre capire quali siano i profondi motivi che ostacolano le pp.aa. nell'adeguarsi alla realtà che le circonda, e alle esigenze della collettività, andando ad analizzare quali sono le cause, i fattori che determinano resistenze al cambiamento, fattori studiati dalle scienze sociali che si occupano di fenomeni organizzativi, e che sono rintracciabili anche nel settore delle organizzazioni private.

1.4 Le resistenze al cambiamento.

Occorre dire che non esiste una organizzazione del tutto statica: ogni organizzazione è costituita da un insieme di scambi con l'ambiente esterno così come al suo interno, e questo insieme rappresenta, almeno su un piano potenziale, una spinta al cambiamento.

L'organizzazione, privata o pubblica che sia, è una arena nella quale strategie, poteri, risorse, idee, valori si confrontano e si scontrano. Anche nelle organizzazioni apparentemente più rigide, con un sistema di ruoli, di responsabilità, di interdipendenze, precisamente definito, la sostituzione di una persona con un'altra ne determina un sia pur minimo riassetto. Non è indifferente chi occupi un determinato ruolo, e quali competenze, capacità, esperienze immetta nella posizione organizzativa che gli è stata assegnata. Se anche ciascuna organizzazione tende a perpetuare determinate pressioni strutturali, culturali e di potere, il patrimonio di idee, valori, aspirazioni apportato da un nuovo membro non potrà essere del tutto "normalizzato".

Pur volendo tralasciare le spinte costituite dalle relazioni con l'esterno, ingressi nei ruoli, carriere, spostamenti, promozioni, retrocessioni, pensionamenti o licenziamenti (come vorrebbe l'editorialistica prima citata) determinano quindi sommovimenti che, sebbene impercettibili in molti casi, consentono di affermare che il cambiamento è connaturato ad ogni organizzazione.

È anche vero però, come ci dimostrano gli studi sociologici, che il cambiamento che ci si potrebbe attendere dalla natura dinamica delle organizzazioni risulta spesso inferiore alle attese; esiste cioè una sorta di persistenza, di forza inerziale che impedisce alle organizzazioni di mettere a frutto integralmente le spinte innovative provenienti dal versante interno e da quello esterno.

Questo per tre ordini di ragioni.

La prima è che soprattutto nelle realtà di maggiori dimensioni, quali le pp.aa., le spinte derivanti da fattori interni così come le occasioni di contatto con l'esterno sono numerosissime, e non tutte vanno nella stessa direzione. In tal guisa avremo spinte e contropunte che spesso si annulleranno a vicenda e che più che condurre verso una precisa direzione produrranno oscillazioni attorno a punti di equilibrio, così come si è visto per la questione dei rapporti tra politica e dirigenza burocratica.

È vero che all'interno di ogni entità organizzata si fronteggiano costantemente persone che tendono all'innovazione, ossia a conseguire nuovi punti di equilibrio, ed altre persone che tenderanno invece alla conservazione dello *status quo*, della propria posizione di privilegio; si deve però anche considerare che i cd. progressisti non promuoveranno nessuna azione di innovazione che metta a repentaglio il grado di privilegio fin lì conseguito, se non quando avranno garanzia che questo tenderà ad accrescersi. Questo è un fattore di notevole resistenza al cambiamento¹⁴.

Il secondo motivo di resistenza inerziale è quello che parte dal concetto di "modello originario", come è stato definito dagli studiosi: ogni organizzazione possiede un suo *imprinting*, ossia un assetto di partenza – costituito da una

¹⁴ Cfr. FERRANTE M., ZAN S., *Il fenomeno organizzativo*, La Nuova Italia Scientifica, Roma, 1994, p.216 e ss..

struttura, una cultura e da relazioni di potere all'interno e di scambio con l'esterno - che è quello voluto dal fondatore e che tenderà a perpetuarsi nel corso della vita dell'organizzazione, proprio perché le risorse, il sistema di ruoli, i valori che la caratterizzano sono stati determinati perché l'organizzazioni funzionasse così come era nell'intento di fondazione¹⁵.

Per modificare questo assetto originario occorrerà trovare motivazioni forti ed estranee a quelle che avevano generato il modello iniziale, e si dovranno dedicare sforzi che deliberatamente vadano a modificare il sistema di coerenze all'interno del quale l'organizzazione è nata ed ha prosperato.

Il sistema amministrativo, rigidamente strutturato nei ruoli, in cui gli assetti di potere sono connessi alla funzione politica che vi è insita, ed in cui la cultura organizzativa - sedimentata in un lungo percorso storico - ha costruito gabbie cognitive difficili da infrangere, è particolarmente sensibile a fenomeni di persistenza del modello originario.

La terza ragione ha a che fare con il processo di istituzionalizzazione di una organizzazione, tipico di quelle pubbliche, ma non esclusivo di esse. Un'organizzazione diventa istituzione quando assume un valore in sé, a prescindere dai risultati che raggiunge, ed in quanto si connota come spazio sociale in cui alcune persone si identificano. Ogni organizzazione, col passar del tempo, acquisisce questo valore, quale risultante del lavoro profuso in essa dalle persone che vi operano o vi hanno operato in passato, e quale condizione di sopravvivenza dei suoi membri in quanto tali.

Ecco che si perde di vista il carattere strumentale dell'ente, il perché esso sia stato costituito, in ultima analisi la sua utilità sociale, e si sviluppa un interesse a mantenere in vita l'organizzazione comunque, a prescindere dalla sua ragion d'essere. Si badi: l'interesse alla persistenza, in questo caso, non è solo dei soggetti che vi operano dall'interno, dando luogo - con riferimento al ceto dominante - alla cd. "legge ferrea dell'oligarchia"¹⁶, ma anche da parte di chi

¹⁵ Per l'analisi del concetto di "modello originario", PANEBIANCO A., *Modelli di partito*, Il Mulino, Bologna, 1986.

¹⁶ In MICHELS R., (trad. it.) *La sociologia del partito politico moderno*, Il Mulino, Bologna, 1966.

all'esterno assume quale valore la sopravvivenza in sé dell'istituzione, indipendentemente se essa funzioni con efficacia, efficienza, o realizzi le finalità per cui era stata costituita. Si sviluppa, cioè, un sistema di lealtà diffuse che produce legittimazione, e con essa resistenza al cambiamento.

Questo è il motivo, od uno dei motivi, per cui le istituzioni è più facile che crollino e non che si modifichino. Si verifica cioè uno scollamento tra modificazioni dell'ambiente circostante e capacità di coglierne la portata, di farne propri i segnali e di agire per l'adeguamento, proprio perché tutto nell'istituzione concorre all'affermazione dello *status quo*. Sotto un profilo culturale, i membri dell'organizzazione istituzionalizzata sono portati a riclassificare tutto ciò che avviene nella realtà circostante secondo gli schemi mentali e comportamentali propri dell'organizzazione, proprio perché si tratta di schemi collaudati, cristallizzati, sedimentati negli anni, ed autoalimentantisi.

Basta a questo punto un incidente critico, un evento a forte valenza simbolica, che il sistema di coerenze, l'ordine costituito, l'assetto di idee e di valori che tenevano assieme il tutto, mostrano tutta la loro contraddittorietà e fragilità, portando al crollo organizzazioni che sino a poche ore prima sembravano inossidabili (es.: crollo dei paesi dell'est, tangentopoli)¹⁷.

I fattori fin qui evidenziati sono comuni a tutte le organizzazioni.

Con riferimento ai sistemi burocratici il discorso assume connotati ancora più pregnanti, perché evidenzia la caratteristica strutturale tipica delle pp.aa..

Sebbene negli ultimi anni molto si sia fatto, ma tanto di più si sia detto, a proposito del rinnovamento del nostro sistema amministrativo, questo rimane pur sempre – ben solido – nell'alveo della burocrazia, con la sua struttura tipicamente gerarchico-funzionale.

Senza necessariamente dover mettere mano a tutte le caratteristiche enumerate da Weber per la definizione dell'idealtipo burocratico, non è chi non veda come negli uffici pubblici italiani regni ancora un sistema pervaso da: una precisa

¹⁷ Sul problema del cambiamento nelle istituzioni, cfr. MARCH J.G., OLSEN J.P., (trad. it.) *Riscoprire le istituzioni*, Il Mulino, Bologna, 1992.

gerarchia e competenza predeterminata degli uffici, incarichi relativi come professione principale, qualificazione attestata da esami e diplomi, carriera dipendente dal giudizio del superiore, separazione dai mezzi amministrativi dell'ufficio, disciplina e controlli. Le varie amministrazioni potranno collocarsi, in una ideale linea di continuità tra un minimo ed un massimo, più o meno vicine al tipo ideale weberiano, ma saranno sempre di più le consonanze a quei parametri che le dissonanze.

L'intervenuta privatizzazione del pubblico impiego, sotto questo aspetto, è solo una differente qualificazione giuridica del rapporto di lavoro, non muta la sostanza delle cose, giacché l'organizzazione burocratica non è solo quella pubblica, ma vale anche per i soggetti privati.

Così come l'accentuazione dei controlli interni rispetto a quelli esterni, di quelli di merito rispetto a quelli di legittimità, il richiamo ai criteri del buon andamento e dell'efficienza contenuto in molte norme¹⁸, se anche non costituiscono un mero espediente retorico¹⁹, rappresentano diverse modalità di azione e di valutazione all'interno però di un sistema di ruoli che non si allontana granché dal modello gerarchico-funzionale.

Orbene, questa struttura – in sé e per sé, come ci dimostrano gli studiosi dei fenomeni organizzativi – non favorisce l'apprendimento dei suoi membri, ancor meno quello dell'organizzazione nel suo complesso.

Rigida distinzione dei ruoli, relazioni del tipo superiore-subordinato, fissazione preventiva di regole e procedure all'azione e alle decisioni dei singoli, rendono non richiesta e comunque disagevole per l'individuo la visione complessiva dell'azione dell'organizzazione, producendo uno scarto tra le sue potenzialità di comprensione e di attivazione cognitiva e quanto effettivamente messo in gioco.

¹⁸ Di "leggi risacca" parla BETTINI R., *Sociologia del diritto amministrativo*, Franco Angeli, Milano, 2000.

¹⁹ Cfr. BATTISTELLI F., (a c. di), *La cultura delle amministrazioni fra retorica e innovazione*, FrancoAngeli, Milano, 2002.

Dietro una struttura gerarchico-funzionale sta un presupposto fondamentale: la razionalità del “progettista”, di chi – avendo previsto e regolato tutto – ottiene il meglio dall’organizzazione quanto più il singolo si attiene alle regole e alle procedure che ha disegnato.

Naturalmente, in caso di incidenti, quando il meccanismo si inceppa, il disegno organizzativo (e la cultura che con esso si è consolidata) giocano a sfavore della capacità di correggere l’errore, di rimediare all’*impasse*. Ecco perché Crozier qualifica come burocratica quell’organizzazione che è incapace di emendare i propri errori, di imparare da essi²⁰. Di incapacità addestrata (*skilled incompetence*) parla anche Argyris²¹. Si tenterà di rimediare, usando la stessa logica, producendo nuove regole, rafforzando le procedure e i controlli, innescando quindi, per tornare a Crozier, quel circolo vizioso burocratico che costituisce l’essenza del processo di autoalimentazione dell’organizzazione burocratica.

Si vuole quindi mettere in luce che in strutture organizzative quali quelle tipiche delle nostre pp.aa. non basta un approccio al cambiamento limitato alla riprogettazione normativa, non è sufficiente creare nuove scatole vuote entro cui collocare vecchi ruoli, scatole spesso destinate ad essere distrutte prima ancora che la loro funzionalità sia soggetta a una ponderata valutazione.

Ciò che può far ottenere significativi progressi al processo di cambiamento delle nostre organizzazioni pubbliche è l’intervento su due variabili organizzative forti, quali la cultura e l’ambiente interno.

1.5 Cultura ed ambiente interno nella strategia di cambiamento organizzativo.

Il più coerente, lungimirante, razionale, congruente progetto di riforma strutturale di una pubblica amministrazione, che non sia accompagnato da una

²⁰ In CROZIER M., (trad. it.) *Il fenomeno burocratico*, ETAS, Milano, 1969.

²¹ ARGYRIS C., SCHON D, (trad. it.) *Apprendimento organizzativo*, Guerini e Associati, Milano, 1998.

modificazione delle idee, della mentalità, dei valori degli uomini che vi fanno parte, a tutti i livelli, è destinato al fallimento.

Il cambiamento, per essere veramente tale, deve essere fondamentalmente un cambiamento della cultura organizzativa.

Sembrano frasi fatte, ma è facile trovare empiricamente la sua dimostrazione.

Si provi ad immaginare (ma è esperienza comune a molti dei lavoratori pubblici quando hanno preso inizialmente servizio) all'individuo che si accinge ad entrare nel mondo della p.a. avendo vinto un concorso ed avendo studiato dalla manualistica, piuttosto che dalla lettura delle leggi amministrative, concetti quali economicità, efficienza, efficacia, qualità totale, cittadino come cliente, trasparenza. Costui avrà un ragionevole grado di probabilità di trovarsi, all'ingresso nel proprio ufficio, in un sistema di valori e di idee molto diverso da quello studiato e preventivato.

Anche qualora l'amministrazione abbia "curato" il suo ingresso facendo precedere il momento della sua operatività con una fase di "accoglienza", nella quale gli sarà stato spiegato qual è la missione dell'ente, i suoi obiettivi, quali sono i suoi compiti, qual è la filosofia complessiva dell'organizzazione, la quotidianità dei rapporti con colleghi e superiori gli farà comprendere che la realtà è ben diversa, che ciò che gli hanno raccontato è una "storiella" di pura facciata, che "le cose qui sono andate così ed andranno sempre allo stesso modo", che ciò che è veramente importante è sbrigare un certo numero di pratiche, non una di meno né una di più, che il capo apprezza più la obbedienza che la creatività e la ricerca dell'innovazione. Verrà cioè a scoprire la discrasia tra cultura propagandata, tra la retorica del cambiamento (per dirla con Battistelli)²², e cultura reale, dell'agire quotidiano, tra "teoria dichiarata" e "teoria in uso"²³.

In altri casi la scoperta della cd. teoria in uso non avverrà tramite scambi comunicazionali espressi tra colleghi o nei rapporti superiore-subordinato, non

²² BATTISTELLI F., (a c. di), *La cultura delle amministrazioni fra retorica e innovazione*, cit..

²³ Cfr. ARGYRIS C., SCHON D., (trad. it.) *Apprendimento organizzativo*, cit., e FERRANTE M., ZAN S., *Il fenomeno organizzativo*, cit., p.98 e ss..

deriverà dalla presa di coscienza di espliciti simboli e valori caratterizzanti l'ambiente lavorativo, ma costituirà una più o meno consapevole accettazione da parte del lavoratore di un substrato culturale più profondo dell'organizzazione, imperniato su un sistema di assunti di base impliciti, sottintesi, interiorizzati da chi vi lavora. Per assunto di base si intende l'esito di un processo di razionalizzazione di una soluzione ad un problema organizzativo che è stata dapprima accolta consapevolmente nel patrimonio di valori di chi agisce nell'organizzazione, ma che col tempo ha perso il connotato della consapevolezza per essere acquisito al grado di valore inconscio, di premessa decisionale implicita, di categoria mentale, su cui non vi è più controllo consapevole da parte dell'individuo, e che pertanto non viene messo più in discussione²⁴.

Se a questo fenomeno culturale si aggiunge la strutturale staticità e incapacità ad apprendere tipica dei sistemi burocratici, si comprende come nelle pp.aa. il problema del cambiamento culturale assume aspetti di particolare difficoltà.

Per il nostro nuovo entrato, quindi, l'effetto sarà inevitabilmente di delusione, più o meno consapevole, ma ciò che è più grave per l'organizzazione è che in un tempo rapidissimo verrà depressa e neutralizzata la spinta ideale al cambiamento che aveva ispirato il disegno normativo di ristrutturazione, ma che aveva anche mosso l'individuo ad entrare a far parte di quella realtà organizzativa.

Evitare questo effetto "**rebound**" di carattere emozionale e cognitivo sulle nuove generazioni di dipendenti pubblici è tanto più rilevante in quanto le pubbliche amministrazioni in genere sono ambienti di lavoro ad alta intensità di capitale umano, in cui non solo il patrimonio di conoscenze di chi vi lavora, ma l'aspetto più propriamente emozionale della prestazione, quindi la motivazione, il senso di appartenenza, la coerenza nei valori guida dell'azione professionale e dell'organizzazione nel suo complesso, assumono una valenza del tutto particolare rispetto ad altre realtà lavorative, prevalentemente finalizzate alla

²⁴ Su questa nozione di cultura organizzativa, cfr. SCHEIN E., (trad. it.) *Cultura d'Azienda e Leadership*, Guerini e Associati, Milano, 1990.

produzione di beni materiali, ove le risorse materiali e le procedure sono determinanti.

La frustrazione però non riguarda solo le aspirazioni dei nuovi assunti, ma coinvolge anche la capacità delle pp.aa. di posizionarsi sul mercato del lavoro con profili di attrattività per i talenti migliori (in ciò aumentando conseguenzialmente il proprio tasso di produttività) e per le nuove professioni, di cui il settore pubblico ha oggi particolarmente bisogno per implementare le sue nuove politiche di governo della complessità sociale.

Lavorare oggi in una pubblica amministrazione, che si occupi di erogare servizi o che eserciti una funzione amministrativa tipica, non è facile e richiede un sistema di competenze – non solo attinenti al sapere o al saper fare ma anche al saper essere – non semplice da trovare nel mercato del lavoro, e ad un costo necessariamente vincolato dalle strettoie della finanza pubblica.

È quindi essenziale per le organizzazioni pubbliche curare l'aspetto culturale nei propri ambienti di lavoro, affinché ogni investimento comunicazionale affrontato per fornire di sé una nuova immagine, ispirata al cambiamento e all'efficienza, non sia vanificato da una superficiale e contraddittoria gestione del personale.

Inoltre, la richiamata difficoltà attuale dell'essere amministrazione, del prestare la propria attività al servizio della collettività, richiede di non affidarsi esclusivamente al graduale mutamento antropologico del proprio personale legato all'ingresso delle nuove generazioni, ma di coinvolgere l'intero sistema di relazioni presente nell'organizzazione, perché dalla condivisione delle conoscenze, dallo scambio delle esperienze, dal lavoro di gruppo in genere può ricavarsi lo strumento migliore per ideare e attuare strategie, per identificare i differenti portatori di interessi, per governare fenomeni sociali caratterizzati da variabilità e complessità.

Si fa qui riferimento a quello che in dottrina si chiama "capitale sociale", ossia quel coacervo di relazioni sociali, persistenti nel tempo, intrattenute dai membri di un'organizzazione che implica mutuo riconoscimento tra i medesimi,

capacità di mettere in atto comportamenti caratterizzati da reciprocità e cooperazione, condivisione di valori e obiettivi, coesione e spirito di corpo. Questa forte identità collettiva, che a volte può degenerare in corporativismo se non indirizzata ad una missione istituzionale, è però nei momenti di crisi e di cambiamento organizzativo un formidabile presidio di efficacia interna ed esterna.

Analogo al concetto di “capitale sociale” è quello di “apprendimento organizzativo”, perché comune è il fattore umano su cui si fonda.

Apprendere vuol dire, nel campo dei comportamenti organizzativi, riconoscere un errore e modificare il proprio comportamento per evitare di incorrere nuovamente nell'errore. Questo apprendimento da individuale diventa collettivo nel momento in cui la modificazione comportamentale è di tutto il gruppo, viene, cioè, socializzata.

Utilizzando la classificazione di Bateson²⁵, inoltre, un reale apprendimento organizzativo si avrà in caso di apprendimento “di tipo 2”, ossia quando la modificazione non attiene solo al comportamento in sé (apprendimento di tipo 1), ma anche alle premesse alla base del precedente comportamento. Ragionare di cambiamento organizzativo nelle burocrazie pubbliche significa innescare processi di apprendimento collettivo di tipo 2, quindi modificare non solo i comportamenti esteriori, ma anche gli assunti culturali alla base dell'attività pubblica.

Ciò può avvenire solo se il fattore umano coinvolto in questo processo cognitivo si muove in un ambiente che favorisce l'apprendimento (*learning organization*), in cui esso non è demandato a singoli e definiti interventi formativi, ma costituisce il frutto di un processo continuo che si autoalimenta, in cui i risultati raggiunti non sono mai definitivi, perché sono il punto di partenza di nuovi apprendimenti, e mai isolati, perché condivisi da tutti gli appartenenti al gruppo.

²⁵ BATESON G., (trad. it.) *Verso un'ecologia della mente*, Adelphi, Milano, 1976.

L'efficacia di questo processo di apprendimento è determinata da alcuni fattori essenziali:

- Ø una dimensione “temporale”, in cui l'efficacia è proporzionale alla rapidità di successione delle diverse fasi del processo, ed in cui quindi il *feedback* della fase precedente viene subito assunto alla fase successiva;
- Ø una dimensione “spaziale”, per la quale miglior apprendimento è quello che coinvolge il soggetto nella interezza del processo;
- Ø una dimensione “conoscitiva”, infine, che misura in profondità la conoscenza acquisita, consentendo di affrontare le nuove esperienze con maggiore penetrazione ed entro schemi mentali più ampi.

L'apprendimento organizzativo, dal punto di vista analitico, è la risultante di una serie di processi coordinati:

- ü *learning by doing*, ossia messa in pratica immediata di quanto è oggetto di specifica formazione teorica, perché attraverso la ripetizione delle operazioni si formi uno schema cognitivo procedimentale di immediata sperimentazione nell'attività lavorativa;
- ü condivisione delle conoscenze, giacché vero apprendimento organizzativo è quello socializzato, non confinato al patrimonio culturale dell'individuo;
- ü trasposizione di conoscenze in competenze, perché una conoscenza non finalizzata all'ottenimento di risultati non possiede impatto organizzativo;
- ü integrazione di conoscenze esplicite e tacite, in cui l'attività specialistica e scientifica deve confluire in un sapere diffuso e in comportamenti collettivi;
- ü acquisizione di conoscenze dall'esterno, laddove l'organizzazione si fonda su un patrimonio di informazioni che per larga parte deve promanare dall'esterno (es.: relazioni con clienti, fornitori, *stakeholders*, altre pp.aa.);

Ù implementazione di strategie basate sulla conoscenza, perché questa non resti appannaggio di singole funzioni ma costituisca il cardine dell'azione manageriale, non più esauribile nei concetti di comando e controllo, ma centrata sulla filosofia del miglioramento continuo.

Emerge anche qui il nuovo ruolo del *management*, caratterizzato dalla selezione, sistematizzazione e diffusione dell'apprendimento, che origina dal coacervo di conoscenze sviluppate dai membri dell'organizzazione nella conduzione dei processi operativi; questo perché l'apprendimento nella produzione ed erogazione di servizi si sviluppa più efficacemente se il sistema organizzativo è strutturato orizzontalmente, piuttosto che specializzato verticalmente.

Sono quindi stati toccati, sin qui, aspetti – quali quello della cultura organizzativa di base, della comunicazione interna ed esterna, della formazione, del ruolo direzionale, dell'apprendimento collettivo – che possono fermentare solo in un “ambiente di cultura” particolarmente predisposto ad accogliere le istanze provenienti dagli individui che vi operano, attento alle emozioni oltre che alle competenze ivi espresse, aperto alle condizioni psico-sociologiche di tutti i suoi attori, interni ed esterni.

Con un'unica espressione, solo un ambiente caratterizzato da “*benessere organizzativo*” sarà in grado di vincere la sfida del cambiamento, ed i capitoli che seguiranno si occuperanno di analizzare quali siano le condizioni per accertarne la sussistenza e per favorirne la persistenza.

CAPITOLO 2

ANALISI E RICERCA DEL BENESSERE ORGANIZZATIVO

2.1 Dal PIL al “BIL”.

Nella terminologia comune della vita quotidiana la parola benessere evoca uno stato essenzialmente soggettivo, legato a condizioni favorevoli di salute fisica, psichica e di relazioni sociali.

Qualora si volesse dare al termine una dimensione più allargata, collettiva, ci si imbatterebbe in difficoltà semantiche maggiori, soprattutto con riferimento alla sua analisi e misurazione.

In economia, quando si parla di benessere normalmente si accede ad un significato affine a quello di ricchezza, tanto che spesso i due termini sono usati come sinonimi.

L'indicatore che misura generalmente il benessere (o meglio la ricchezza) della nazione è costituito dal PIL, che – come noto agli economisti – è dato dalla formula $Y = C + I + G + X$ ovvero Produzione totale = Consumi + Investimenti + Spesa pubblica + Esportazioni nette.

Inventato negli anni '30 dall'economista americano, di origine ucraina, Simon Kuznets, fu subito dallo stesso quasi “ripudiato” giacché la semplicità della formula, fattore chiave del suo successo sino ai giorni nostri, nascondeva una certa superficialità scientifica nel misurare l'effettivo benessere di un paese.

“The welfare of a nation can scarcely be inferred from a measurement of national income as defined above”, disse Kuznets al Senato americano (“Il benessere di una nazione può essere difficilmente rappresentato da una misura di produzione nazionale come quella suesposta”).

Ulteriori critiche al PIL quale principale indicatore di benessere collettivo sono venute negli anni '90 da alcuni studiosi (Cobb, Halstead e Rowe) che in un articolo dal titolo “If the GDP is Up, Why America is Down?” (“Se il prodotto

interno lordo è su, perché l'America è giù?")²⁶ evidenziavano, tra gli altri difetti del "Gross Domestic Product", quello di considerare tutte le transazioni come positive, anche quelle che oggettivamente vanno a diminuire il benessere, come le spese dirette a ripianare i danni provocati da inquinamento, criminalità, calamità naturali.

In genere viene revocata in dubbio la capacità del PIL di fornire un reale quadro del benessere inteso sotto il profilo della qualità della vita, della equa distribuzione di ricchezza tra i cittadini, e con riferimento ad alcune categorie di fattori immateriali che, però, a giudizio dei più, fanno parte a pieno titolo del concetto di benessere di una popolazione (stato di salute, aspettativa di vita, salubrità dell'ambiente, qualità della vita nei luoghi di lavoro, qualità delle relazioni sociali, per citarne alcune).

Ecco, allora, che proliferano studi, ricerche, indicatori che tentano di analizzare il fenomeno sotto una prospettiva diversa, maggiormente attenta agli aspetti psico-sociali, oltre che economici, e dai quali dovrebbe emergere la nazione, la regione, la città in cui si vive meglio. La composizione alchemica dei fattori presi, di volta in volta, in considerazione è varia e spesso complessa, ma in ogni caso denota l'insufficienza dei criteri unicamente quantitativi, se non puramente monetari, sin qui contemplati.

L'esito di questi lavori dovrebbe, in altre parole, portare ad ottenere un "PIL della felicità", quale misura non solo della ricchezza economica di uno stato, ma anche del grado di soddisfazione e di benessere della sua cittadinanza.

Canada e Gran Bretagna hanno già proposto di sostituire il tradizionale PIL con un "indice del benessere nazionale", che preveda anche il progresso di una nazione in campi come quelli, ad esempio, della salute mentale, della lotta alla criminalità, della qualità dell'ambiente, della possibilità di accedere a beni culturali e paesaggistici, del tempo libero a disposizione, dello sviluppo di attività di volontariato.

²⁶ Articolo apparso nell'ottobre 1995 su "The Atlantic Magazine".

Se si passa da un livello macroeconomico ad uno microeconomico, il discorso non cambia di molto. Un'impresa che "sta bene" non è solo quella con i più alti profitti, o con i migliori indici di redditività. Se vuole collocarsi solidamente in un mercato caratterizzato da instabilità e globalizzazione, deve possedere una organizzazione capace di adattarsi ai mutamenti dell'ambiente, pronta a cogliere anche i più flebili segnali esterni di cambiamento per orientare le proprie strategie di mercato. E ciò può avvenire, come detto nel capitolo 1, solo se il clima lavorativo, le relazioni tra le persone che ne fanno parte, sono improntate a partecipazione, motivazione, collaborazione, soddisfazione, in una parola, a benessere.

Anche le pubbliche amministrazioni non si sottraggono al confronto e alle misurazioni di benessere.

Ci saranno organizzazioni burocratiche onuste di prestigio, che esercitano nella società molto potere, con la quota di spesa a carico del bilancio dello Stato più elevata, o con la possibilità di movimentare le più ingenti risorse finanziarie, ma ciò non garantirà loro di disporre del più alto grado di benessere organizzativo (d'ora in poi, b.o.).

Anzi, come già visto nel precedente capitolo, organizzazioni che sembravano impossibili da abbattere per la solidità del loro impianto e per la innervatura di potere che caratterizzava la loro presenza nella società, sono improvvisamente venute a deflagrare per l'incapacità di rapportarsi adeguatamente all'ambiente esterno ed interno (regimi socialisti dei paesi dell'est, partiti politici della prima repubblica, ecc.).

Se si considera inoltre che le attuali pp.aa. sono sempre più centrate sulla erogazione di servizi, in cui cioè la qualità del servizio dipende dalla qualità della relazione instaurata tra cittadino-utente e cittadino-fornitore, e che quest'ultima relazione non può non risentire della qualità della vita lavorativa del soggetto erogatore del servizio, si comprende bene l'importanza nella ricerca attuale degli aspetti legati al benessere nei luoghi di lavoro.

Le amministrazioni che più curano il benessere al loro interno maturano, quindi, rispetto alle altre i seguenti vantaggi competitivi:

- a) una maggiore capacità attrattiva nel mercato del lavoro, in cui i migliori talenti e le più scarse – e per questo preziose – nuove figure professionali saranno ben lieti di fornire le proprie prestazioni in un ambiente piacevole e stimolante;
- b) minori costi nelle transazioni interne, giacché sarà più ridotta la conflittualità tra personale, sindacati e parte datoriale e quest'ultima potrà dedicarsi a politiche di gestione delle risorse umane miranti ad una migliore valorizzazione delle persone;
- c) maggiore efficacia nell'erogazione del servizio all'utente, ultimo anello di una catena che riceve valore dalla qualità delle relazioni a monte tra fornitore e cliente interno;
- d) adattività e flessibilità della struttura alle mutevoli richieste del mercato, sia provenienti dai fornitori esterni che dagli utenti.

Il punto cruciale, comunque, di tutto il discorso è dato da una parola, magica per molti: la qualità. L'assunto è questo: la qualità della vita lavorativa determina o influenza significativamente la qualità del servizio, così come percepita dall'utente. È difficile fornire la dimostrazione scientifica di questa proposizione, perché la qualità non si misura (solo) con numeri ma ha a che fare con i bisogni e le aspettative del soggetto, ossia con aspetti fondamentalmente soggettivi.

Tuttavia costituisce risultato ormai acquisito in numerose ricerche di svariati settori del sapere che la qualità percepita è notevolmente condizionata dalla qualità della relazione instaurata tra fornitore e utente. Una relazione di servizio in cui uno dei due attori si propone in maniera "meccanica", apatica nei confronti dell'interlocutore, per quanto conforme a precisi ed efficienti dettami procedurali, non genererà mai quel "plusvalore emozionale" che costituisce il fattore chiave in ogni giudizio di qualità.

Il fornitore, quindi l'operatore, il funzionario, il dirigente pubblico, nel caso che ci interessa, deve porsi in maniera attiva nella relazione di lavoro, interna od esterna, deve essere "soggetto" a tutti gli effetti. Perché possa soddisfare le mutevoli e spesso poco esplicite esigenze altrui, non deve essere a sua volta deluso nelle sue aspettative, esigenze, istanze di crescita e valorizzazione, pena il disimpegno e l'indifferenza per le componenti più ricche (emozionalmente) di una relazione professionale.

Se questo assunto di base è piuttosto facile da comprovare sotto un piano empirico, meno agevole è individuare esattamente quali siano i fattori che determinano b.o. e come analizzarli secondo metodi e paradigmi oggettivamente e scientificamente validi ed esportabili in tutte le organizzazioni. Vale a dire come passare dal PIL al BIL di una amministrazione, al suo indice di "Benessere Interno Lordo", affinché possa essere confrontato tra organizzazioni diverse, e possa costituire elemento per individuare un modello organizzativo da imitare.

2.2 Definizione ed evoluzione storica del concetto di b.o.

Quando si parla di b.o. ci si può riferire ad aspetti diversi, anche se collegati: allo stato soggettivo della persona che lavora in un'organizzazione (benessere personale), al benessere di un gruppo di persone in un determinato contesto organizzativo (benessere nell'organizzazione), e al benessere dell'ente collettivo nel suo complesso (benessere dell'organizzazione).

In quest'opera si accederà ad un preciso significato di b.o. che percorre trasversalmente tutti e tre i concetti appena elencati, vale a dire "l'insieme dei nuclei culturali, dei processi e delle pratiche organizzative che animano la dinamica della convivenza nei contesti di lavoro promuovendo, mantenendo e migliorando la qualità della vita e il grado di benessere fisico, psicologico e sociale delle comunità lavorative"²⁷.

²⁷ AVALLONE F., BONARETTI M., (a c. di), *Benessere Organizzativo*, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2003, p.42.

Si indagherà, in altri termini, come un'organizzazione possa determinare o contribuire a determinare in chi vi lavora uno stato di benessere.

Il tema del b.o. è diventato particolarmente “di moda” negli ultimi anni, ma le sue radici scientifiche hanno ormai una storia risalente agli inizi del '900.

Si possono tracciare nei seguenti filoni fondamentali di studio i diversi approcci al problema della salute organizzativa:

- nella prima metà dello scorso secolo, in una fase della nostra economia ancora industriale, l'interesse alla salute del lavoro era pressoché completamente diretto ai fattori che potevano determinare infortuni e malattie in ambito lavorativo, ed alla loro cura. Gli aspetti su cui si accentrava l'attenzione erano l'assistenza per i lavoratori infortunati e la sorveglianza delle condizioni di lavoro. A partire dagli anni '30, con la nascita della Scuola delle Relazioni Umane²⁸, si afferma un nuovo modo di studiare la risorsa umana, considerata non come soggetto passivo in grado di rispondere solo a stimoli di natura economica, ma come individuo con bisogni fisici e sociali, che – se trascurati – conducono a demotivazione, frustrazione e, dunque, a inefficienza dell'organizzazione. Iniziano ad affacciarsi, quindi, aspetti relazionali, formali ed informali, che prescindono dal verificarsi o meno di una patologia impeditiva della prestazione lavorativa;
- negli anni '50-'60, con gli studi denominati di *Early ergonomics* il lavoratore è ancora al centro dell'attenzione, anche se in posizione più attiva, di soggetto che interagisce con l'ambiente lavorativo. Nuovi concetti quali il *job design*, il particolare accento posto sulle fasi della selezione e della formazione del personale, allargano la portata del concetto di sicurezza e salute del lavoro, includendo soprattutto le conseguenze psicologiche della prestazione lavorativa;

²⁸ Cfr. sia MAYO E., *The human problems of an industrial civilization*, Macmillan, New York, 1933, che MAYO E., *The social problems of an industrial civilization*, Harvard University Press, Boston, 1945.

- la dimensione psichica della salute organizzativa va sempre più accentuandosi negli anni '60-'70 a seguito degli studi di Chinoy²⁹ e Kornhauser³⁰, negli Stati Uniti, e di Gardell³¹ e Levi³² in Europa. La particolare attenzione per i profili psicosociali del lavoro porta ad una intensificazione della legislazione protettiva del lavoratore nei paesi occidentali, ed assieme al preponderante ruolo svolto dalle organizzazioni sindacali nell'ambito delle relazioni industriali produce un notevole incremento della sicurezza sui luoghi di lavoro.
- negli anni '70-'80 la prospettiva di studi si sposta sostanzialmente dalla cura alla prevenzione del malessere, fisico e psichico. Gli studi di *Health protection* mirano al miglioramento della qualità della sicurezza nei contesti lavorativi, e si indaga come l'intreccio di fattori biologici e di quelli psico-sociali vada a influenzare la salute del lavoratore³³;
- dagli anni '80, accanto al concetto di *Health protection* si fa strada un nuovo approccio dedicato all'*Health promotion*, vale a dire lo sviluppo di tecniche miranti a modificare i comportamenti e le scelte dei lavoratori nella direzione di un miglioramento della loro salute fisica e psichica. Particolare importanza assumono le tecniche di motivazione del personale; non si attende più, passivamente, che si verifichi l'infortunio per giudicare della capacità di un sistema organizzativo di proteggere o meno la sicurezza del lavoratore, ma si adotta una politica attiva mirante a preservarne la salute, ed a prevenire i fattori di rischio di tipo comportamentale (alimentazione, fumo, esercizio fisico). Si introduce il concetto di *wellness*, e lo si studia secondo una prospettiva sistemica: il rischio, l'infortunio, non costituisce (solo) un fattore esterno all'organizzazione, ma ne è un aspetto interno che deve essere gestito

²⁹ CHINOY E., *Automobile workers and the American dream*, Doubleday, New York, 1955.

³⁰ KORNAUSER A., *Mental Health of industrial worker*, Wiley, New York, 1965.

³¹ GARDELL B., *Alienation and mental health in the modern industrial environment*, in LEVI L., *Society, stress, and disease: Vol. 1*, Oxford University Press, New York, 1971.

³² LEVI L., *Society, stress, and disease: Vol. 1*, cit..

³³ ILGEN D.R., SWISHER S.N., *An integrated approach to health in the workplace*, LPR Publications, Fort Washington, PA, 1989.

secondo un nuovo modello di leadership, che sappia riconoscere nella sicurezza e salute del lavoratore un valore per l'organizzazione³⁴. Di cultura della salute organizzativa parla Pratt³⁵, da conseguire evidenziando il ruolo della comunicazione, dell'*empowerment* e del bilanciamento tra lavoro e vita privata.

Di clima e di cultura organizzativa, quali fattori chiave per la salute, si inizia realmente a parlare nel 1986 con l'opera di R.H. Rosen "*Healthy companies*"³⁶. Si afferma un nuovo termine, *Occupational Health Psychology*, quale applicazione degli studi di psicologia ai contesti lavorativi, superando l'angusto ambito del concetto di sicurezza sui luoghi di lavoro per attingere un significato più ampio di salute nell'organizzazione.

Oggetti di studio prediletti sono i fenomeni dello stress professionale e del *burnout*, la violenza sui luoghi di lavoro, il tasso di assenteismo, l'incidenza di patologie psichiche quali causa di assenza per malattia, l'entità del *turn over*.

Dall'indagine sulla salute nell'organizzazione a quella sulla salute dell'organizzazione il passo è breve.

Con una ricerca del 1998 di J.S. Fiorelli, G.A. Alarcon, E. Taylor e K. Woods ("*The organization health report: An HR metric to mobilize executives into action*")³⁷ assume una posizione di primo piano lo studio dei fattori che determinano il benessere dell'organizzazione, e con il tipico taglio pragmatico dei ricercatori americani, si introduce un indice di b.o. – sintesi della presenza dei fattori psico-sociali analizzati – che costituisce per i vertici dell'organizzazione uno strumento conoscitivo utile per decidere se intervenire o meno in senso ricostitutivo o migliorativo della salute organizzativa.

Negli ultimi anni lavori di questo tipo si stanno moltiplicando, a sostegno del fatto che il *management* non riesce più, con i tradizionali mezzi di gestione del

³⁴ Cfr. GLASGOW R.E., TERBORG J.R., *Occupational health promotion program to reduce cardiovascular risk*, in "Journal of Consulting and Clinical Psychology", 56, 1988, pp.365-373.

³⁵ PRATT D., *Creating healthy organizations*, in "CMA Management", 74, 2000, p.10.

³⁶ ROSEN R.H., *Healthy companies*, American Management Association, New York, 1986.

³⁷ In "HR. resource Planning", Tempe, 1998.

personale, a governare il cambiamento in atto nel mercato di riferimento e nella società, e necessita di nuovi strumenti, più raffinati e sensibili.

La difficoltà nella ricerca in questo ambito è data dal fatto che ci si trova, parlando di b.o., in un territorio di intersezione tra branche del sapere affatto diverse, giacché si spazia dalla psicologia alla sociologia, dalle scienze organizzative alle scienze politiche, sino alla medicina.

Da ciò deriva la varietà dei paradigmi di studio sino ad oggi individuati, che vanno dall'indagine sullo stress da lavoro allo studio della riprogettazione organizzativa, dalle nuove politiche aziendali allo studio psicodinamico della componente dirigenziale.

Con riguardo al primo aspetto (stress da lavoro), va citato il lavoro di R. Karasek e T. Theorell del 1990 (*“Healthy work: stress, productivity, and the reconstruction of working life”*)³⁸ in cui sono esaminati i tre fattori fondamentali di stress occupazionale: il livello delle richieste (eccessivo carico di lavoro, scarso tempo a disposizione), il livello di autonomia decisionale, e le relazioni sociali sul luogo di lavoro.

Lo studio dello stress in ambito lavorativo, comunque, si è concentrato più sugli aspetti soggettivi che organizzativi, ossia si è indagata maggiormente la capacità del singolo individuo di resistere e reagire positivamente alle situazioni stressogene (*stressors*), piuttosto che l'incidenza di un ambiente organizzativo sulla comparsa di stress tra chi vi lavora, e quindi l'analisi dei fattori organizzativi che allentano o rinforzano situazioni di tensione. Così come le proposte di intervento si sono mosse nella direzione della cura e della assistenza del soggetto stressato anziché della prevenzione, rimuovendo quei fattori organizzativi ritenuti possibili cause di stress.

Altro filone di studio del b.o. è quello che fa derivare da una riorganizzazione del lavoro ispirata ad un maggiore coinvolgimento e partecipazione del lavoratore un accrescimento della soddisfazione, della motivazione e della

³⁸ Per i tipi di Basic Books, New York, 1990.

efficacia del medesimo lavoratore, e che si traduce – a sua volta – in maggiore efficacia dell'intera organizzazione.

Il tema della partecipazione del lavoratore alle politiche aziendali, già presente in Karasek-Theorell, si affianca alla soddisfazione di tutta una serie di desideri di crescita, di formazione, di innovazione, di ricerca di significato, che costituiscono i principali fattori di benessere dell'individuo e di efficacia organizzativa, in un periodo caratterizzato da repentine trasformazioni ambientali³⁹.

Viene altresì posto l'accento su politiche di gestione del personale che favoriscano l'integrazione tra tempo di lavoro e tempo libero (famiglia, interessi non professionali, ecc.), in una visione più sistemica, complessiva delle esigenze del lavoratore, che necessariamente ed, anche, inconsapevolmente, introduce in ambiente lavorativo problematiche che non hanno origine in esso, ma che vanno comunque ad incidere sull'efficacia della prestazione lavorativa. Da qui tutta la tematica degli orari flessibili, del telelavoro, del part-time, dei congedi parentali.

Infine, resta da segnalare un ultimo approccio al tema della salute organizzativa, considerata stavolta come funzione della salute del leader di una organizzazione.

La “sanità” o patologicità di una organizzazione, cioè, sarebbe conseguenza dello grado di benessere dei leader; detta prospettiva apre l'analisi agli aspetti inconsci di una organizzazione, e ad un approccio di tipo psicoterapeutico ai problemi organizzativi. In questo senso va l'opera di M.F.R. Kets de Vries e D. Miller (“*The neurotic organization*”, 1984)⁴⁰, in cui ogni organizzazione ha un inconscio ed è potenzialmente nevrotica, derivando queste caratteristiche dallo stato psicomodinamico del suo *leader* fondatore.

In definitiva, volendo sintetizzare l'*excursus* storico degli studi sul benessere organizzativo, l'interesse dei ricercatori si è mosso su due linee fondamentali di pensiero, una che parte dal problema di preservare la sicurezza fisica del

³⁹ Cfr. KANTER R., *The change masters*, Simon & Schuster, New York, 1984.

⁴⁰ Edizioni Jossey-Bass, San Francisco, 1984.

lavoratore ed arriva ad indagare il benessere dello stesso sotto il profilo psicologico e sociale, l'altra linea che va dallo studio degli stati di salute soggettivi del singolo prestatore di lavoro ed approda alla valutazione delle condizioni di salute dell'intera organizzazione, quale insieme di relazioni interne ed esterne, formali ed informali, ad essa facenti capo.

2.3 La tutela della salute negli ambienti di lavoro. Il "sistema 626".

L'ordinamento giuridico italiano contempla numerose norme a tutela della salute dei lavoratori e della salubrità degli ambienti di lavoro. È il portato normativo delle lotte collettive per il miglioramento della sicurezza delle condizioni di lavoro, che hanno avuto luogo soprattutto in Italia nel corso del novecento con la maturazione della nostra industrializzazione e con l'affermarsi delle politiche di *welfare*.

La legislazione sociale in questo campo, sino agli inizi degli anni '90 del secolo scorso, era frammentata in più provvedimenti settoriali: il D.P.R. 547/55 per la prevenzione degli infortuni, il D.P.R. 164/56 per la prevenzione degli infortuni nelle costruzioni, il D.P.R. 303/56 per l'igiene del lavoro, il D.P.R. 1124/65 per l'assicurazione obbligatoria contro gli infortuni e le malattie professionali (assicurazione con l'INAIL), la L. 977/67 per la tutela del lavoro dei minori, la L.482/68 per le assunzioni obbligatorie (es. invalidi e categorie protette), la L. 1204/71 per la tutela delle lavoratrici madri, il D.Lgs. 277/91 per la protezione contro i rischi da rumore, amianto e piombo.

Norma cardine del sistema era (ed è tuttora) l'art. 2087 del codice civile: "L'imprenditore è tenuto ad adottare nell'esercizio dell'impresa le misure che, secondo la particolarità del lavoro, l'esperienza e la tecnica, sono necessarie a tutelare l'integrità fisica e la personalità morale dei prestatori di lavoro", con ciò fondando la responsabilità sociale del datore di lavoro.

Nel previgente sistema non era previsto un sistema organizzativo per l'attuazione della normativa. Era esclusivamente il datore di lavoro che

disponeva l'adeguamento alle misure di prevenzione e protezione contenute nelle leggi. I lavoratori erano meri fruitori passivi.

La L. 833 del 1978 di "riforma sanitaria", istitutiva del Servizio Sanitario Nazionale, affidava poi all'Ente pubblico – cioè alle USL, tramite i Servizi di Medicina del Lavoro – molti degli aspetti rilevanti dell'attività preventiva. Ad esempio, ferme restando le responsabilità dei datori di lavoro, le USL dovevano svolgere in prima persona: la valutazione dei rischi lavorativi, l'individuazione e l'attuazione delle misure di prevenzione e di protezione; l'informazione e la formazione dei lavoratori, ma anche informazione, consulenza e assistenza per tutti gli altri soggetti sociali e istituzionali; la sorveglianza; l'attività di vigilanza sull'applicazione della normativa in materia di sicurezza e salute.

Il D.Lgs. 626/94, recependo ben 8 direttive comunitarie, ha profondamente innovato questo sistema prevedendo da un lato l'organizzazione del servizio di prevenzione e protezione dai fattori di rischio nelle attività lavorative, dall'altro il coinvolgimento attivo dei lavoratori.

Ora, con questo decreto e le sue successive modifiche ed integrazioni, il datore di lavoro organizza il servizio attraverso il quale individuare le fonti di pericolo della specifica realtà lavorativa. Successivamente definisce i fattori di rischio e determina le misure di prevenzione e protezione da adottare.

In questo caso la normativa viene applicata in maniera critica in quanto si tiene conto delle carenze riscontrate, delle quali si valuta il livello di rischio e le relative misure di prevenzione e di protezione da adottare.

All'ente pubblico (ora Azienda per i servizi sanitari) spetta di assistere le imprese, fornire ove possibile la consulenza necessaria, controllare l'attuazione di quanto è dettato dalle norme, facendosi promotore e garante dei processi di prevenzione all'interno delle aziende. □ Per il corretto svolgimento delle attività preventive aziendali sono quindi previste nuove figure e nuovi compiti, ed anche un nuovo ruolo per i lavoratori.

Viene quindi costituito un “sistema sicurezza”, alla cui realizzazione concorrono nuove figure e servizi:

- il **Datore di lavoro**, il quale deve valutare i rischi presenti in azienda, organizzare la sicurezza e la gestione delle emergenze, nominare il responsabile del servizio di prevenzione e protezione (compito che può svolgere anche direttamente), nominare – se i rischi aziendali lo richiedono – il Medico Competente, informare e formare i lavoratori sui rischi aziendali e sulle misure adottate per la prevenzione e la sicurezza;
- il **Servizio di Prevenzione e Protezione**, che provvede ad individuare i fattori di rischio, ad elaborare misure preventive e protettive per la sicurezza e la salubrità degli ambienti di lavoro, a proporre programmi di informazione e formazione, a fornire specifiche informazioni ai lavoratori sui rischi potenziali e sulle misure di prevenzione da adottare;
- i **Rappresentanti dei Lavoratori per la Sicurezza**, i quali hanno la facoltà del controllo dello svolgimento corretto dell'intera attività di prevenzione, accedono ai luoghi di lavoro, devono essere consultati preventivamente in relazione alla valutazione dei rischi, devono essere consultati sui vari problemi di prevenzione, devono ottenere le informazioni e la documentazione aziendale inerente la prevenzione e la tutela della salute dei lavoratori;
- i **Lavoratori** designati per la gestione delle emergenze, incaricati dell'attuazione delle misure di prevenzione incendi e lotta antincendio, di evacuazione dei lavoratori in caso di pericolo grave e immediato, di salvataggio, di pronto soccorso e, comunque, di gestione dell'emergenza;
- il **Medico Competente**, il quale non ha solo il compito di fare le visite, ma di informare, dare pareri sulla scelta delle attrezzature, dei DPI (dispositivi di protezione individuale), partecipare alle riunioni sulla prevenzione, ecc..

In sostanza il “sistema 626” si caratterizza per aver immesso figure nuove sulla scena della prevenzione, oltre che aver modificato il ruolo delle figure tradizionali, per l'apertura verso spazi ispirati ad una "filosofia nuova" della prevenzione attraverso una più marcata e precisa connotazione delle

responsabilità aziendali, una valorizzazione degli elementi comunicativi (informazione/formazione) della prevenzione, una spinta al consenso organizzativo, un impulso a ridefinire il ruolo del servizio pubblico.

Il bilancio sulla applicazione di questo nuovo sistema è, in definitiva, positivo, malgrado il considerevole ritardo con cui il D. Lgs. 626/94 è stato attuato, proprio perché ha consentito di socializzare il problema della tutela della salute nei luoghi di lavoro, di spostare la sua sede dalla tutela normativa astratta e rigida alla specificità e flessibilità della vita organizzativa nelle aziende e nelle pp.aa..

Questo indubbio merito, tuttavia, ha lasciato in ombra – o quanto meno ad un livello embrionale – il secondo aspetto della salute organizzativa, ossia quello della sua promozione, o – meglio – del miglioramento della qualità del lavoro, e quindi del benessere generale del lavoratore, restando il D.Lgs. 626/94 ancorato comunque ad una filosofia di base di *health protection*, quindi di prevenzione e di protezione dai rischi per l'integrità psico-fisica del prestatore di lavoro.

Questa riflessione è avvalorata dalle “vicende giurisprudenziali” cui è stato sottoposto il “sistema 626” nel tentativo di colmarne alcune lacune di tutela, in particolare con riferimento alla prevenzione e protezione dallo stress correlato al lavoro.

La Corte di Giustizia delle Comunità europee ha censurato il non corretto recepimento del testo della direttiva 89/391 da parte del legislatore nazionale sotto questo profilo, ribadendo come «i datori di lavoro sono tenuti a valutare l'insieme dei rischi per la sicurezza e la salute dei lavoratori», confermando quindi l'obbligo a carico del datore di lavoro, in sede di valutazione dei rischi, di rilevare «tutti» (termine oggi inserito nella “nuova” versione dell'art.4, c.1, D.Lgs. 626/94) gli aspetti presenti in ambiente di lavoro e suscettibili, in forma diretta e indiretta, di natura tecnica od organizzativa, tradizionale od emergente, di costituire fonte di rischio per i lavoratori.

Il tema della protezione dello stress lavoro-correlato è stato peraltro diffusamente dibattuto dinanzi ai giudici nazionali, i quali in numerose sentenze – e pur in assenza di una specifica norma di tutela – sono arrivati a configurare e riconoscere un “danno esistenziale” quale conseguenza della sofferenza patita dal lavoratore in una situazione di disagio lavorativo sebbene questi non abbia potuto dimostrare un danno biologico in senso tradizionale, ossia le conseguenze dannose in termini di patologia psico-fisica acquisita.

Anche a seguito di queste spinte “pretorie” della nostra giurisprudenza, il campo semantico dei rischi contemplati dal “sistema 626” si va progressivamente ampliando, contemplando ormai non solo quei fattori legati all’ambiente fisico (impianti elettrici, □illuminazione naturale ed artificiale, aerazione, □condizionamento dell’aria, microclima, porte e scale di sicurezza, □prevenzione incendi, arredi, attrezzature, □pulizia e igiene dei locali), o alle particolari modalità con cui è svolta l’attività lavorativa (rumore, composti organici volatili, videoterminali, movimentazione carichi, agenti biologici, chimici, fisici, fumo passivo), ma anche i fattori più propriamente concernenti aspetti organizzativi (orari di servizio, turni, carichi di lavoro, stress, rapporti gerarchici ed interindividuali, rapporti con terzi e con il pubblico).

Il legislatore italiano ha pertanto mutato prospettiva d’azione, riconoscendo che il problema della salute organizzativa va ricondotto ad una visione sistemica, tale da integrare non solo ciò che avviene all’interno della fabbrica e degli uffici, ma anche ciò che è la vita del lavoratore fuori dell’ambito lavorativo.

In quest’ottica si muove, ad esempio, la L. 53/2000, recante disposizioni per il sostegno della maternità e della paternità, per il diritto alla cura e alla formazione e per il coordinamento dei tempi delle città. Si tratta del tentativo di coniugare tempi di lavoro e tempi di vita extra-lavorativa, ampliando il ricorso ai congedi parentali (e quindi facilitando il contemperamento di lavoro ed assistenza ai figli), incentivando i congedi per finalità di formazione fuori dai percorsi formativi stabiliti dal datore di lavoro, e realizzando il coordinamento

dei tempi di funzionamento delle città e la promozione dell'uso del tempo per fini di solidarietà sociale.

2.4 L'approccio manageriale: la metodologia "Cantieri" e la direttiva della Funzione Pubblica del 24/3/2004.

Nel paragrafo precedente si sono citati alcuni interventi normativi finalizzati a tutelare la salute psico-fisica del lavoratore negli ambienti di lavoro, interventi che partendo da una filosofia di base improntata alla protezione dagli infortuni e dalle patologie correlate al lavoro, sono giunti a delineare un sistema organizzativo deputato alla identificazione dei fattori di rischio ed alla prevenzione dei possibili danni alla salute del lavoratore. Si è arrivati, infine, a riconoscere strumenti giuridici utili a consentire un salutare bilanciamento tra ritmi lavorativi ed esigenze extra-lavorative, al fine di preservare il benessere del lavoratore in quelle situazioni che ordinariamente causano attrito tra tempi di lavoro e tempi di vita (assistenza familiare, studio, orari dei servizi pubblici, ecc.).

Si tratta di strumenti validi, anzi indispensabili, per raggiungere una soddisfacente qualità del lavoro, ma che devono essere inquadrati in una generale politica di gestione delle risorse umane che favorisca il benessere organizzativo in tutte le sue componenti, fisiche psichiche e relazionali; in altri termini, non vi è riforma normativa che possa conseguire risultati positivi in questo ambito se non accompagnata da una correlata riforma della cultura organizzativa (v. capitolo 1), ossia senza coinvolgere gli attori organizzativi chiamati a creare le condizioni favorevoli all'instaurarsi e svilupparsi di b.o., e senza modificare le pratiche secondo le quali si snoda l'attività lavorativa.

Tessuta la trama dei diritti e dei doveri giuridici, quindi, non resta che avviare percorsi di miglioramento della qualità del lavoro che contemplino nuovi valori, nuove pratiche, e nuovi strumenti organizzativi.

Nell'ambito della nostra pubblica amministrazione, questo compito – negli ultimi anni – è stato svolto ai più alti livelli.

Il tema del b.o., infatti, è entrato a far parte dell'attività amministrativa della Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento della Funzione Pubblica, ed in particolare del suo Ufficio dedicato all'innovazione delle pubbliche amministrazioni, a partire dal 2002 con la costituzione del "Laboratorio sul benessere organizzativo".

L'attività di questo laboratorio è stata affidata ad un gruppo di lavoro misto, pubblico-privato, costituito – oltre che dall'Ufficio della Funzione Pubblica appena detto – dalla Facoltà di Psicologia 2 dell'Università degli studi di Roma "La Sapienza", dal Ministero dell'Economia e delle Finanze e da quello dell'Interno, dall'INPDAP, dall'Associazione dei Direttori Generali delle città medie, e dalle società "A great place to work" e "Etnolab".

Detto gruppo di lavoro è stato formato da esperti, professori e ricercatori universitari, consulenti, dirigenti e funzionari pubblici, coordinati e supportati da una struttura centrale di *staff* messa a disposizione dalla Funzione Pubblica, e si è mosso attraverso le seguenti fasi:

1. definizione del concetto di b.o., inteso non solo nell'ottica del singolo lavoratore, ma con riferimento all'intera organizzazione;
2. individuazione della metodologia di conduzione di una indagine sul b.o., mediante la realizzazione di un questionario, di cui sono stati definiti tempi ed aspetti organizzativi della sua somministrazione;
3. effettuazione dell'indagine sul b.o. in undici amministrazioni pubbliche (otto Comuni individuati in collaborazione con l'Associazione dei Direttori Generali delle città medie, nonché alcuni dipartimenti e sedi periferiche dei due Ministeri citati e dell'INPDAP), coinvolgendo, in totale, venti unità organizzative diverse e circa 3.200 lavoratori di vari livelli e professionalità; la somministrazione dei questionari e la raccolta dei dati è stata curata da referenti interni alle pp.aa. interessate, affiancati dalla struttura centrale di *staff*;

4. elaborazione dei dati raccolti e loro analisi da parte della Facoltà di Psicologia citata, con produzione finale di *report* per ciascuna amministrazione coinvolta;
5. redazione di un manuale (“Benessere Organizzativo – Per migliorare la qualità del lavoro nelle amministrazioni pubbliche”, a cura di F. Avallone e M. Bonaretti, Rubbettino, 2003) contenente i risultati dell’indagine e le linee guida per avviare un analogo processo di analisi del b.o. nelle altre amministrazioni;
6. diffusione del metodo e degli strumenti di analisi mediante la istituzione di un “Cantiere benessere” con il compito di fornire alle amministrazioni interessate un *software* per elaborare autonomamente i risultati dell’indagine sul b.o. effettuata secondo il metodo del Laboratorio; a questa fase hanno aderito 94 amministrazioni, con coinvolgimento di circa 16.300 dipendenti;
7. pubblicazione dei risultati di questa seconda sperimentazione in un rapporto che analizza i dati più significativi dell’indagine (“Amministrazioni alla ricerca del benessere organizzativo - Esperienze di analisi del clima organizzativo nelle amministrazioni pubbliche”, a cura di B. Pelizzoni, Edizioni Scientifiche Italiane, 2005);
8. messa a disposizione di tutte le amministrazioni interessate di un kit sul b.o., contenente tutti gli strumenti utilizzati nel corso del Cantiere, la metodologia, i materiali, il *software*.

Le fasi da 1 a 5 si sono svolte da settembre 2002 a maggio 2003, mentre le successive sono state condotte da fine 2003 sino a maggio 2005.

Nel mezzo di questo cammino si colloca la Direttiva dd. 24/3/2004 del Ministro della Funzione Pubblica (“Direttiva sulle misure finalizzate al miglioramento del benessere organizzativo nelle pubbliche amministrazioni”), la quale – dopo aver fatto il punto su che cosa debba intendersi per b.o. e sulle motivazioni alla base dell’adozione di misure finalizzate al suo accrescimento – riporta i risultati

del lavoro del Cantiere elencando le variabili critiche da cui dipende il b.o. ed esponendo il processo idoneo alla sua rilevazione e al suo miglioramento.

In estrema sintesi, la direttiva individua tra gli obiettivi delle amministrazioni pubbliche – oltre all'efficacia e alla produttività – la realizzazione ed il mantenimento del “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”. Avverte come “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” siano fondamentali “ai fini dello sviluppo e dell'efficienza delle Amministrazioni pubbliche”. Invita queste ultime ad essere “datori di lavoro esemplari attraverso una rinnovata attenzione ad aspetti non monetari del rapporto di lavoro, promuovendo 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”.

Da segnalare è la particolare finalità conoscitiva riconnessa alla direttiva, ossia l'esigenza di valutare che impatto abbia avuto la recente e prolungata fase di riforma legislativa sull'organizzazione amministrativa, esigenza conoscitiva che si accompagna ad altra analoga relativa all'introduzione ed utilizzo delle nuove tecnologie di ICT da parte del personale pubblico ed a quella, più pragmatica, di dare nuovo smalto alla gestione manageriale delle risorse umane, responsabilizzando maggiormente la dirigenza.

Gli ambiti di intervento, a detta del Ministro, sono quelli attinenti a:

- valorizzazione dei lavoratori pubblici, accrescimento della loro motivazione, miglioramento delle relazioni dirigente-operatori, rafforzamento del senso d'appartenenza e di soddisfazione del personale per la propria organizzazione;
- accrescimento dell'attrattiva esercitata dalle pp.aa. sui migliori talenti;

- miglioramento dell'immagine interna ed esterna e della qualità complessiva dei servizi erogati dall'amministrazione;
- diffusione della cultura della partecipazione, a supporto del cambiamento culturale nelle organizzazioni pubbliche, orientate al risultato piuttosto che all'adempimento formale;
- realizzazione e potenziamento dei sistemi di comunicazione interna;
- prevenzione dei rischi psico-sociali correlati alla prestazione lavorativa, secondo le finalità tutelate dal D. Lgs. 626/94.

La metodologia di intervento dettata è la seguente:

- 1) individuazione dei ruoli nel processo di rilevazione e miglioramento del benessere;
- 2) definizione della procedura di rilevazione e d'intervento;
- 3) predisposizione degli strumenti di rilevazione;
- 4) raccolta dei dati;
- 5) elaborazione dei dati;
- 6) restituzione dei risultati;
- 7) definizione del piano di miglioramento;
- 8) monitoraggio e verifica del piano di miglioramento.

Rispetto al lavoro svolto dal Laboratorio e dal Cantiere, con la direttiva si è dinanzi ad un passo ulteriore nell'approccio al problema del b.o. nelle organizzazioni pubbliche, ossia l'analisi dello stato di salute delle stesse è propedeutico ad una strategia complessiva di intervento, riassunta nel "piano di miglioramento", che ciascuna amministrazione deve adottare, sentite le organizzazioni sindacali, e che è in grado di coinvolgere, potenzialmente, tutti gli aspetti organizzativi:

- § struttura e ruoli;
- § innovazione tecnologica;

- § processi;
- § cultura;
- § politiche di gestione e sviluppo delle risorse umane;
- § comunicazione interna e esterna;
- § modifica di norme e procedure.

Da questi primi passi si comprende come l'ottenimento di risultati positivi in termini di b.o. sia conseguenza di un riassetto dell'organizzazione a 360 gradi, giacché richiede di analizzare e ripensare, se del caso, gran parte delle variabili organizzative delle nostre pubbliche amministrazioni.

2.5 Le dimensioni del b.o.

A supporto della (titanica?) operazione di miglioramento del b.o. richiesta, la Direttiva mette a disposizione di tutte le pubbliche amministrazioni i risultati scientifici cui è pervenuto il Laboratorio, e pubblicati nel suo Manuale, con particolare riferimento alla definizione delle variabili critiche da indagare per determinare lo stato di salute dell'organizzazione e gli aspetti su cui intervenire.

Queste variabili corrispondono alle diverse dimensioni in cui può declinarsi lo stato di b.o. di una organizzazione. Il Manuale ne individua ben quattordici, mentre la Direttiva ne riporta dodici, non escludendone nessuna delle precedenti, giacché due di esse sono state ricomprese in altre citate.

Queste dodici dimensioni possono essere raggruppate, per affinità, in tre categorie fondamentali:

- 1) dimensioni relative alla prestazione lavorativa, in cui cioè si rileva quali siano le concrete modalità operative ed il grado di valorizzazione del lavoro svolto;
- 2) dimensioni attinenti all'ambiente di lavoro, sia quello fisico che relazionale;

- 3) dimensioni afferenti alla comunicazione organizzativa, sia verticale che orizzontale.

Procedendo ad una elencazione di dettaglio, appartengono alla prima categoria le seguenti dimensioni:

§ ***Caratteristiche del compito***

Il lavoratore deve essere in grado di svolgere la sua prestazione correttamente, comprendendo il significato di ciò che fa e l'utilità sociale insita nel lavoro, senza essere oberato da carichi eccessivi; i compiti non devono essere del tutto routinari, ma caratterizzati da varietà e pregnanza, compatibilmente con il livello di responsabilità attribuito.

§ ***Riconoscimento e valorizzazione delle competenze***

L'amministrazione deve riconoscere le competenze di ciascuno, attribuendo compiti coerenti con il ruolo, la qualifica e le abilità di ciascuno, e deve promuovere l'accrescimento di queste competenze valorizzando le potenzialità di ciascuno.

§ ***Scorrevolezza operativa e supporto verso gli obiettivi***

È fondamentale garantire fluidità nello svolgimento della prestazione e nelle procedure organizzative, rapidità di decisione, orientamento dell'azione verso gli obiettivi, perché tutti abbiano lo stesso fine, vale a dire il superamento degli ostacoli al conseguimento del risultato, e nessuno si trinceri dietro pretesti meramente burocratici e fittizi.

§ ***Giustizia organizzativa***

L'amministrazione deve garantire equità di trattamento a livello retributivo, definire criteri e percorsi di carriera chiari nell'assegnazione delle responsabilità, delle promozioni e dei premi, dandone massima pubblicità e pari possibilità di accesso.

Fanno parte della seconda categoria di dimensioni del b.o., quella relativa all'ambiente:

§ *Caratteristiche dell'ambiente nel quale il lavoro si svolge*

L'amministrazione deve allestire un ambiente di lavoro salubre, in cui cioè siano rispettate le fondamentali regole dell'igiene, nonché confortevole e accogliente, ossia in cui vi sia attenzione per l'aspetto funzionale (le esigenze operative dei lavoratori e degli utenti) e per quello estetico (gradevolezza e cura degli spazi).

§ *Prevenzione degli infortuni e dei rischi professionali*

L'organizzazione deve adottare tutte le azioni idonee per prevenire infortuni e rischi professionali, non solo perché ciò costituisce obbligo di legge, ma perché la tutela della salute negli ambienti di lavoro deve assurgere a valore culturale dell'organizzazione.

§ *Clima relazionale franco e collaborativo*

L'ambiente relazionale deve essere connotato da franchezza, partecipazione, coinvolgimento di tutti gli attori, ai vari livelli, perché possa essere piacevole e gratificante farne parte.

§ *Conflittualità*

Un basso livello di conflittualità, sia esplicita che implicita, è essenziale per il mantenimento di benessere ambientale. Va mantenuto sotto controllo anche il tasso di competitività tra i lavoratori, per evitare che degeneri in aggressività e faccia perdere di vista il conseguimento degli obiettivi comuni.

Infine, le dimensioni appartenenti alla terza categoria, quella più propriamente legata alla comunicazione organizzativa, sono:

§ *Comunicazione intraorganizzativa circolare*

L'amministrazione ascolta le istanze e le proposte dei dipendenti, considerandole fondamentali nel processo di miglioramento organizzativo, e ne tiene conto nei principali momenti decisionali. Particolare rilevanza è dedicata alle fasi di negoziazione e di

determinazione degli obiettivi comuni, partendo da posizioni di rispetto reciproco tra dirigenti e dipendenti.

§ ***Chiarezza degli obiettivi organizzativi e coerenza tra enunciati e pratiche organizzative***

La direzione strategica dell'organizzazione deve formulare obiettivi espliciti e chiari, che vanno comunicati ai dipendenti senza ambiguità, e che devono corrispondere, senza contraddittorietà, ai fatti organizzativi e alle prassi operative quotidiane.

§ ***Circolazione delle informazioni***

L'amministrazione mette a disposizione dei dipendenti le informazioni pertinenti al loro lavoro, secondo strumenti accessibili e regole chiare di diffusione.

§ ***Apertura all'innovazione***

L'organizzazione si apre all'ambiente esterno e all'innovazione tecnologica e culturale, si adatta in maniera flessibile ai mutamenti della società, e considera l'ambiente esterno una risorsa per il proprio miglioramento.

Quale l'utilità di questa scomposizione del b.o. in tante dimensioni di investigazione?

Ovviamente, la scomposizione è propedeutica all'analisi, ossia all'individuazione dell'area o delle aree dove si annidano situazioni di benessere o di malessere organizzativo, ed è essenziale al fine di circoscrivere l'ambito degli interventi di miglioramento alle dimensioni che necessitano con maggiore urgenza e ampiezza di azioni correttive.

Così, potrà ben darsi un'amministrazione che abbia ottimi parametri riguardo alle condizioni ambientali, ma che sia caratterizzata da disfunzioni nell'ambito della comunicazione organizzativa.

Si badi, le divergenze possono verificarsi anche tra dimensioni diverse appartenenti però alla stessa categoria: vi può essere un'organizzazione che presenti un'ottima circolazione delle informazioni, quindi metta a disposizione di tutti i dipendenti il massimo spettro di dati relativi alla sfera di competenza di ciascun lavoratore, ma che poi non definisca chiaramente gli obiettivi strategici o sia caratterizzata da contraddittorietà tra questi e l'operatività quotidiana; ovvero ci si potrebbe imbattere in situazioni in cui sono dettagliatamente definite le caratteristiche dei compiti assegnati al lavoratore, ne vengono riconosciute e valorizzate le competenze, ma – per gli alti carichi di lavoro assegnati – si determini un alto tasso di stress correlato al lavoro che impedisca il raggiungimento di un soddisfacente livello di benessere.

In definitiva, la maggiore disaggregazione delle aree di b.o. impedisce di svuotare di significato quest'ultimo, relegando le politiche relative al suo miglioramento nell'angolo dei buoni propositi organizzativi, e consente di indagare a fondo ambiti che spesso sfuggono all'analisi della direzione generale, perché introiettati nelle coscienze dei lavoratori e nascosti nelle pieghe delle pratiche organizzative, ma che sono fondamentali per i processi di cambiamento dell'amministrazione e per la motivazione dei suoi dipendenti.

Un dato serva a dimostrazione di quanto detto: malgrado il Cantiere benessere della Funzione Pubblica abbia messo a disposizione delle pp.aa. un pacchetto preconfezionato di strumenti per la rilevazione del b.o., di agevole uso e ampiamente adattabile alle esigenze di ciascuna amministrazione, e sebbene la direttiva dello stesso Ministero abbia praticamente imposto la conduzione dell'indagine e l'adozione di piani di miglioramento del b.o., le organizzazioni pubbliche che hanno effettivamente provveduto ad un tanto, o anche alla sola rilevazione del b.o. – somministrando il questionario e raccogliendo i dati – sono state una ristretta minoranza nel panorama degli apparati pubblici italiani (circa 300 a fine 2005).

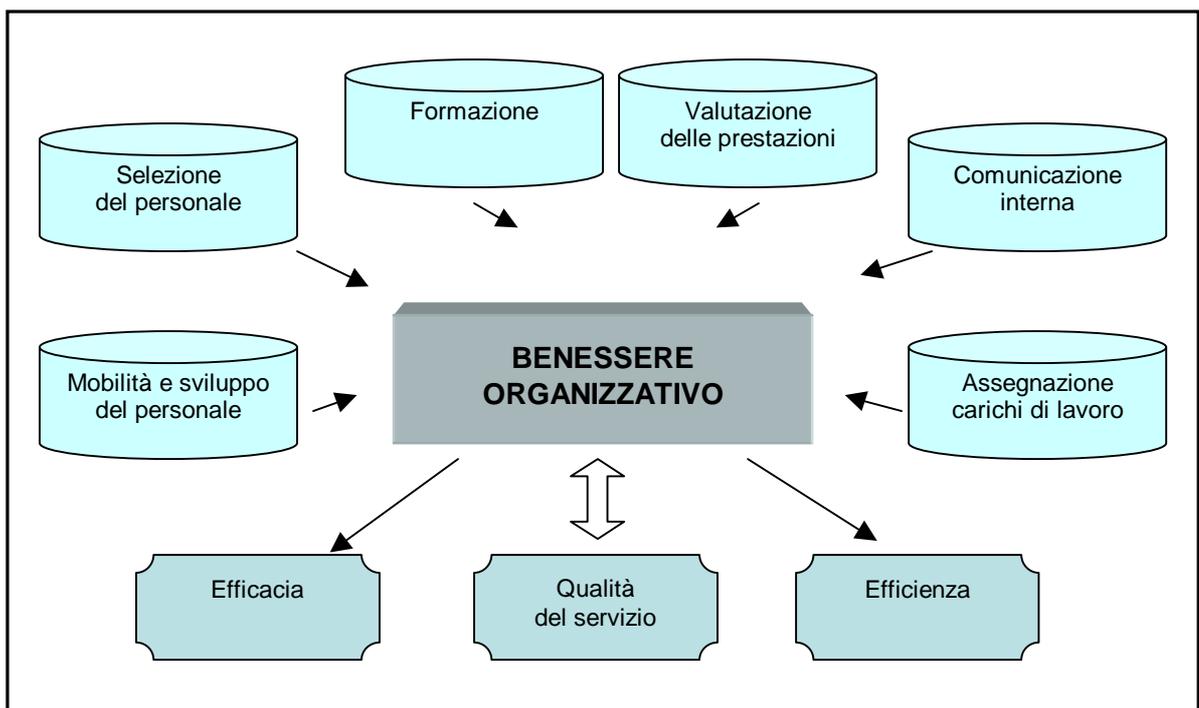
Questo perché analizzare il b.o. di una organizzazione equivale, in ultima analisi, ad indagare la sua funzionalità, la sua efficacia, la qualità del lavoro svolto e delle relazioni organizzative, significa – in ultima analisi – disvelare

quei “panni sporchi” che ciascun dirigente di area vorrebbe lavare in casa propria. Operazione affatto discutibile nel caso di pubbliche amministrazioni che erogano servizi alla collettività, tutelano interessi pubblici, e che dovrebbero essere improntate a massima trasparenza e buon andamento, a norma dei precetti costituzionali.

2.6 La ricerca del b.o. al centro delle politiche di gestione delle risorse umane.

Soffermarsi sui vari aspetti che caratterizzano lo stato di salute organizzativa di una amministrazione mette in luce una ulteriore considerazione: perché si migliori e si mantenga una situazione di benessere è necessario utilizzare al meglio tutti gli strumenti di gestione delle risorse umane conosciuti. Se alcuno di essi presenta disfunzioni ovvero è trascurato si avrà un risultato negativo in una o più aree di b.o. interessate da quello strumento.

La tavola seguente sintetizza visivamente il concetto:



Un corretto processo di selezione del personale è essenziale per instaurare sin dall'inizio condizioni favorevoli al b.o.: l'ingresso delle persone sbagliate al posto giusto (o viceversa) crea in partenza una fonte d'attrito tra

amministrazione e lavoratore che tendenzialmente si ripercuoterà nel tempo e sulle altre persone dell'organizzazione.

In questo ambito le pp.aa. scontano una notoria rigidità nella fase di selezione, dovuta all'obbligo di avvalersi del sistema del pubblico concorso (tranne casi eccezionali), sistema che non è stato sinora funzionale nel valutare il grado di motivazione all'ingresso ed al lavoro nell'ente selezionante da parte dei candidati concorsuali. È bensì vero che la sempre più affollata partecipazione a questo tipo di selezione pubblica, e la crescente difficoltà delle prove concorsuali, costituiscono di per sé fattore motivante e di gratificazione per chi risulti alla fine vincitore della selezione, rispetto a modalità di scelta del lavoratore meno defatiganti.

L'amministrazione, a seguito dell'espletamento delle procedure di scelta del lavoratore, assume la responsabilità di eseguire l'offerta contrattuale contenuta nel bando di concorso, in principal modo destinando il selezionato al ruolo ed alla posizione professionale messi a concorso, ed assegnandogli compiti coerenti con le competenze richieste nel bando. Uno scollamento tra aspettative generate dal concorso e ambito di competenze richiesto, già in questa fase iniziale, determinerà un malessere particolarmente deleterio in un momento che, normalmente, è maggiormente caratterizzato da entusiasmo e voglia di fare.

A sua volta il b.o. prodotto nell'ambiente lavorativo di una organizzazione determina un circolo virtuoso nella fase della selezione del personale, giacché rende attrattiva l'amministrazione ai potenziali prestatori in cerca di occupazione, favorendo la partecipazione alle procedure concorsuali da parte dei migliori talenti disponibili sul mercato del lavoro.

Affine al tema della selezione è quello della mobilità e degli sviluppi di carriera.

La mobilità esterna (dall'esterno dell'organizzazione al suo interno) non può che risentire favorevolmente di un'immagine positiva dell'amministrazione in termini di salute organizzativa. Spesso la domanda di mobilità, quando non è motivata da spostamenti territoriali, risponde all'esigenza di trovare un

ambiente con minori livelli di stress lavoro-correlato e con migliori prospettive di qualità di vita lavorativa.

Gli sviluppi di carriera costituiscono, assieme alla mobilità orizzontale, un valido strumento per ripianare il *gap* tra aspettative del lavoratore e caratteristiche attuali dell'attività lavorativa svolta. Una corretta gestione di questi percorsi, in simbiosi con la gestione della formazione, affiancata dall'utilizzo di colloqui motivazionali, è essenziale per preservare e migliorare il b.o., mentre una gestione non appropriata, che vada a detrimento del principio di parità di trattamento e di valorizzazione dei meritevoli, facilmente accresce la conflittualità interna.

Anche l'attività formativa genera benessere nei partecipanti e nell'organizzazione. Ma spesso non è così, e cioè quando la formazione non definisce chiaramente i propri obiettivi o ciò che viene insegnato non è coerente con i percorsi professionali di chi viene inviato ai corsi.

Spesso accade che all'indizione di un corso di formazione non si accompagna un'adeguata pubblicità che consenta agli interessati di manifestare la volontà di aderirvi; così come sovente un'efficace operazione di comunicazione sui fini e metodi dell'attività formativa può coinvolgere soggetti che spontaneamente non avrebbero espresso interesse per l'iniziativa.

La formazione ha un valore strategico nell'epoca attuale, perché consente all'organizzazione di essere flessibile e ricettiva rispetto all'ambiente esterno; e particolarmente strategica è quella formazione che mira al "saper essere", più che al "sapere" o al "saper fare", cioè quell'attività formativa che mira a potenziare le competenze relazionali. Il successo di corsi appartenenti a questo ambito è direttamente proporzionale al grado di coinvolgimento e di motivazione di chi vi partecipa.

L'indagine sul b.o. è in grado, ancora, di svelare scompensi in ordine all'assegnazione dei carichi di lavoro: se in un reparto vi è un generale malessere derivante da un livello di fatica fisica e mentale percepita, con indici in media più elevati di quelli di altri reparti, è altamente probabile che vi sia

una non corretta gestione dei carichi di lavoro tra le diverse branche dell'organizzazione. Si deve quindi intervenire sulla redistribuzione dei carichi, coinvolgendo dipendenti e dirigenti in percorsi di riassetto organizzativo spesso dolorosi, ma inevitabili, giacché il vero benessere organizzativo non può mai essere quello di un individuo o di un reparto, a scapito di un altro individuo o di un altro reparto.

Invero, il vero benessere (anche personale) è quello che si presenta con il carattere della durevolezza e della sicurezza. Un benessere ottenuto a spese di qualcun altro – siano colleghi, utenti, l'amministrazione nel suo complesso – non sarà mai duraturo, perché “innesca nel soggetto derubato una successiva azione di rivalsa che mette in stato di insicurezza (ansia, malessere) la persona che si è avvantaggiata”⁴¹. In tal guisa, benessere personale e benessere dell'organizzazione finiscono per coincidere, giacché non vi potrà essere l'uno senza l'altro.

Questo tipo di considerazione (il vero benessere non può avvenire a spese dell'altro) può agevolmente essere estesa ai rapporti esterni all'amministrazione, ossia con l'utenza: se il lavoratore a contatto con l'esterno cerca il proprio benessere senza soddisfare le istanze dell'utente, genera in questi un malessere che non può non ripercuotersi sullo stesso lavoratore, il quale si ritroverà a gestire una relazione emotivamente e professionalmente insoddisfacente. Stesso discorso del rapporto fornitore-utente può essere replicato nella relazione fornitore-cliente interno. Lo scadere della qualità della relazione, e quindi della vita lavorativa, determina inevitabilmente un detrimento per la qualità del servizio erogato.

⁴¹ NARDI T., *Risorse umane, benessere personale e benessere organizzativo*, in “Human Capital”, 1, 2006, p.15.

CAPITOLO 3

PREFETTURE-UTG ALLA RICERCA DEL BENESSERE ORGANIZZATIVO

3.1 Caratteristiche organizzative delle nuove Prefetture.

In questo primo paragrafo si tratterà una schematica radiografia dell'organizzazione delle Prefetture-Uffici territoriali del Governo, quale deriva dalle norme attualmente in vigore e dai dati statistici più recenti pubblicati dal Ministero dell'Interno e da altri enti pubblici.

Quanto all'aspetto normativo, si ricorda che le Prefetture-UTG hanno subito recentemente un ampio processo di riforma, le cui origini risalgono alla Legge 59/97 (c.d. "Bassanini") ed al D.Lgs. 300/99 che ne è conseguito, aventi la finalità fondamentale di riorganizzare le strutture burocratiche delle amministrazioni centrali dello Stato a seguito del corposo decentramento di funzioni amministrative in capo alle Regioni ed agli enti locali, nell'ottica del c.d. federalismo amministrativo.

All'esito di questa fase di riordino, il Ministero dell'Interno – di cui le Prefetture-UTG costituiscono una delle articolazioni periferiche (assieme agli uffici della Polizia di Stato ed al Corpo nazionale dei Vigili del fuoco) – ha perso la ultracentenaria struttura organizzativa divisa per direzioni generali (e queste suddivise in direzioni centrali, a loro volta ripartite in servizi, divisioni, sino alla cellula fondamentale della sezione o ufficio), struttura accusata di favorire un'eccessiva frammentazione delle competenze ed una farraginosità del potere decisionale, per acquisire la nuova articolazione in dipartimenti (prima quattro, oggi cinque), risultato dell'accorpamento degli uffici in pochi centri decisionali competenti per macro-aree di funzioni, con evidente semplificazione interna, maggiore flessibilità organizzativa, e ridimensionamento del ruolo degli uffici di staff posti alle dirette dipendenze del Ministro (uffici di Gabinetto), che nella precedente impostazione avevano assunto fisionomie pletoriche ed avevano finito coll'espropriare funzioni proprie delle direzioni generali, mentre attualmente sono stati ricondotti alla loro originaria missione istituzionale di

supporto alle funzioni di coordinamento e di indirizzo politico spettanti al capo del Dicastero.

Le nuove Prefetture, a loro volta, hanno visto modificato sensibilmente sia l'arco delle competenze attribuite, assumendo oltre al tradizionale ruolo di organo periferico dell'amministrazione dell'Interno pure una competenza di carattere generale (funzioni statali non attribuite espressamente ad altri uffici periferici dello Stato, ex art.11 D.Lgs. 300/99), sia la struttura organizzativa interna, anche in conseguenza della riforma della carriera prefettizia (D.Lgs. 139/00), da cui proviene il suo tipico e prevalente *management*.

Invero, alla prova dei fatti il disegno del legislatore non ha trovato compiuta attuazione, nel senso che solo una minima parte degli organi periferici e delle competenze previamente appartenenti a dicasteri diversi da quello dell'Interno sono confluiti negli Uffici territoriali del Governo, frustrando in parte l'intento di evitare duplicazioni e disomogeneità nell'amministrazione periferica dello Stato.

Quanto, invece, all'aspetto informativo-statistico, gli studi sulle organizzazioni pubbliche scontano sovente difficoltà nel reperire dati ufficiali ed omogenei indispensabili per l'analisi strutturale.

In questo lavoro si è attinto ad informazioni pubblicate sul sito web istituzionale del Ministero dell'Interno, sulla rete *intranet* dello stesso Ministero, ed a studi pubblicati sul sito internet della Ragioneria generale dello Stato.

In particolare, quanto all'aspetto dimensionale del personale i dati – desunti dalla rete *intranet* del Dipartimento Affari Interni e Territoriali del Ministero in questione – sono aggiornati alla metà del 2005; quanto alla struttura del personale (età anagrafica, anzianità di servizio, e titolo di studio) si è fatto riferimento al conto annuale relativo al 31/12/2004 pubblicato dalla Ragioneria dello Stato sul suo sito web⁴².

⁴² http://www.contoannuale.tesoro.it/sicoSito/presentazione_conti.jsp

Le elaborazioni statistiche disponibili su dimensioni e struttura del personale pubblico, in genere, e dell'Interno, in particolare, sono recenti, e non consentono di studiarne serie storiche con caratteri di necessaria omogeneità.

Qui di seguito si analizzano le principali variabili organizzative delle nuove Prefetture, ossia dimensioni, logistica, struttura del personale, funzioni svolte, struttura dei ruoli, cultura organizzativa, ed ambiente esterno di riferimento.

a. Dimensioni

La rete delle Prefetture-UTG è costituita da 102 Uffici (compresi i Commissariati del Governo di Trento e Bolzano), aventi sede nel capoluogo di ciascuna provincia istituita con legge dello Stato (tranne Aosta, ove vi è solo una Commissione di coordinamento, e le nuove province istituite con L. 147/04, in cui non sono stata ancora istituite le Prefetture).

In questo centinaio di Prefetture lavorano (a tempo indeterminato) 9375 persone, tra dirigenti, funzionari, impiegati e personale ausiliario.

In media ogni Prefettura dispone di circa 92 persone; in realtà, accanto a uffici di grandi dimensioni, come Roma che impiega oltre 300 unità, vi sono uffici molto più piccoli, che possono contare su meno di 40 persone (a Biella ve ne sono 38).

Il decreto sui posti di funzione attualmente in vigore ripartisce le Prefetture in numerose categorie dimensionali, a seconda se abbiano sede in capoluoghi di regione o in altre province, ed in base alle funzioni attribuite a viceprefetti e viceprefetti aggiunti. Volendo parametrare la dimensione di ciascuna Prefettura al numero di dirigenti prefettizi previsti dal decreto (sommati in un'unica categoria) si constata la divisione degli Uffici di governo in ben 16 livelli dimensionali, da quello comprendente Roma e Napoli (32 dirigenti prefettizi, escluso il Prefetto titolare) a quello riguardante le 23 Prefetture minori (con 6 dirigenti prefettizi).

Complessivamente, si tratta – dopo quella giudiziaria – della più vasta articolazione periferica di uffici statali, assieme a quella della pubblica sicurezza e a quella delle forze armate, escludendo dal novero il sistema delle autonomie scolastiche e delle agenzie fiscali.

b. *Logistica*

Quasi tutte le Prefetture concentrano i loro uffici in un unico edificio, o in più edifici facenti parte dello stesso complesso architettonico. Solo le Prefetture dei centri più vasti occupano spazi in locali esterni alla sede principale.

In maggior numero gli edifici sono di pregio artistico, fanno parte della storia della città in cui si situano, insistono sulle zone più centrali e più agevolmente raggiungibili del territorio urbano.

Il lato negativo di ciò è dato dalla difficile convertibilità di questi siti per le esigenze degli attuali luoghi di lavoro: trattandosi di immobili di pregio, non agevole è l'intervento di ristrutturazione affinché gli uffici possano essere dotati di tutte le infrastrutture e le dotazioni più moderne, e perché gli spazi lavorativi siano adattabili alle necessità dell'organizzazione, soprattutto in considerazione della flessibilità organizzativa richiesta dal periodo attuale caratterizzato da continui cambiamenti.

All'interno dei palazzi ospitanti le Prefetture, in alcuni casi, la divisione delle stanze e dei piani non segue il criterio della prossimità degli uffici addetti alle medesime funzioni od agli stessi processi, ma si affida a logiche affatto diverse (ad esempio, il grado gerarchico). Questo tipo di situazioni – è quasi ovvio ricordarlo – confligge con il principio organizzativo del lavoro di gruppo, e quindi della vicinanza, anche fisica, tra tutti i componenti della stessa area funzionale o dello stesso servizio, siano essi impiegati o dirigenti.

c. *Struttura del personale*

Delle oltre 9000 persone che lavorano a tempo indeterminato nelle Prefetture, circa l'11% è costituito da dirigenti (appartenenti alla carriera prefettizia o contrattualizzati), mentre i funzionari di area C sono il 31,5%, gli impiegati di area B il 51,5%, ed infine il 6% appartiene alla categoria più bassa nella piramide gerarchica, l'area A.

Quindi una Prefettura media di cento persone dovrebbe disporre di un Prefetto nel livello di management generale, di 10 dirigenti nei ruoli di *co-management* generale e di *management* operativo (di *staff* e di *line*), di 31/32 funzionari di area C, di 51/52 impiegati di fascia B, ed infine di 6 addetti ai servizi ausiliari.

Se si considera che, almeno in linea teorica, per l'accesso all'area funzionale C è richiesto il titolo di studio della laurea, dovremmo avere in ciascun ufficio quasi il 50% di personale laureato (dirigenti più area C).

In realtà così non è, e i dati lo dimostrano: solo il 14,68% dei dipendenti del Ministero dell'Interno possiede una laurea, mentre oltre il 39% ha solo superato l'obbligo scolastico.

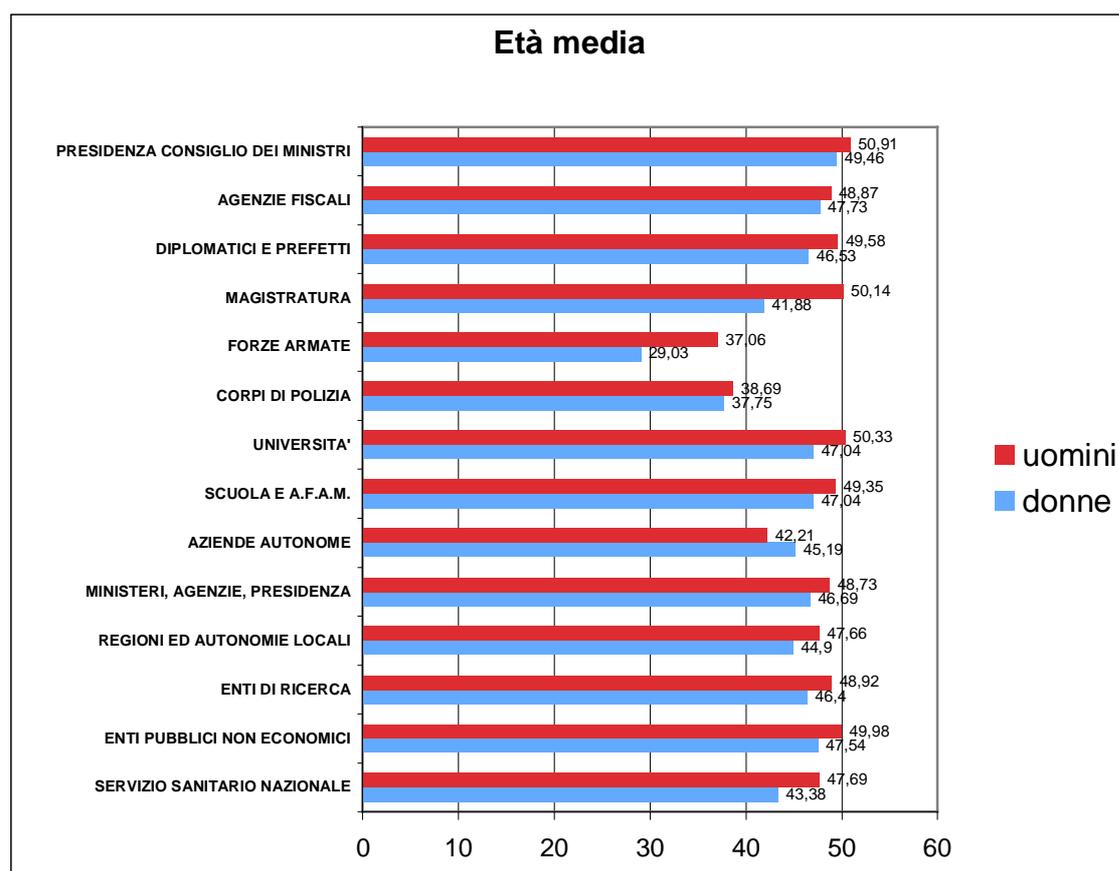
Questi dati, per la verità, si riferiscono all'interno comparto ministeriale (comprendente, quindi, anche l'amministrazione della pubblica sicurezza), ma i valori percentuali non dovrebbero discostarsi di molto da quelli rinvenibili nelle Prefetture.

Lo iato tra quota di personale "teoricamente" laureato (43%) e quello effettivamente in possesso del titolo di laurea è da attribuirsi, in gran parte, al recente sviluppo dei percorsi di carriera che ha interessato gran parte del personale ministeriale, e che – non richiedendo detto titolo di studio quale requisito necessario di partecipazione alla selezione interna – ha consentito a personale diplomato di progredire verticalmente in carriera, occupando posizioni astrattamente riservate a lavoratori laureati.

Sempre avvalendosi dei dati relativi all'intero personale ministeriale, non disponendo del dato scomposto del personale di Prefettura, può rilevarsi una prevalenza della componente femminile (60%) su quella maschile. In considerazione del fatto che il dato va decurtato della quota in servizio presso la Polizia di Stato, in cui la componente maschile è sicuramente preponderante, può sostenersi che nelle Prefetture il personale di sesso femminile ammonta ad una quota significativamente superiore al 60% del totale.

Sotto il profilo dell'età anagrafica, la popolazione lavorativa in questione è piuttosto anziana: l'età media degli appartenenti all'area A è di 50 anni, di quelli dell'area B è di 45 anni, dei funzionari di area C è di 47 anni, dei dirigenti contrattualizzati è di 52 anni, e poco più bassa (51 anni) è quella degli appartenenti alla carriera prefettizia.

È rispettata, comunque, la media dell'età anagrafica dei pubblici impiegati come dimostra il seguente grafico RGS:



Ovviamente l'anzianità di servizio segue l'andamento dell'età anagrafica: si va da una media di 16 anni di servizio degli appartenenti all'area A, alla media di 24 anni per i dirigenti contrattualizzati.

Sostenere che l'amministrazione civile dell'Interno necessiti di un generale ringiovanimento dei ranghi appare, a dir poco, pleonastico.

Il grado di copertura della dotazione organica riconosciuta alle Prefetture è diversificato in relazione all'area di appartenenza: il maggior grado di copertura è assicurato dal personale di area A (101%, quindi con presenze che superano l'organico teorico), mentre la minore copertura è costituita dai funzionari di area C (71%).

Vi è però una notevole disomogeneità nel grado di copertura tra le differenti Prefetture e le diverse aree geografiche, con casi di esubero di personale nel meridione, e gravi carenze d'organico a settentrione.

I profili professionali in cui si scompone l'organico delle Prefetture appartengono a dieci settori fondamentali: amministrativo, economico-finanziario, linguistico, sociale, informatico, bibliotecario, statistico, di organizzazione, educativo, e tecnico. A questi settori vanno aggiunte due categorie dirigenziali: quella degli appartenenti alla carriera prefettizia e quella dei dirigenti cd. contrattualizzati, ossia a cui si applica la disciplina comune in materia di dirigenti statali, ed a cui è demandata la gestione economico-finanziaria degli Uffici di Governo.

Alcune di queste famiglie professionali si snodano per tutti i livelli della scala retributiva (da A1 a C3), come ad esempio il settore amministrativo, mentre per altre è previsto un numero molto ristretto di livelli, come per il settore di organizzazione, che contempla solo due posizioni economiche (C2 e C3).

Questo vasto coacervo di professioni, che testimonia l'ampio spettro di azione dell'amministrazione civile dell'Interno, presenta, tuttavia, notevoli differenze dimensionali tra le varie categorie, soprattutto in termini di presenze effettive: sui circa 8300 dipendenti presenti non

aventi qualifica dirigenziale, oltre 7200 appartengono ai settori amministrativo ed economico-finanziario, mentre tutte le altre categorie tecnico-specialistiche si dividono il restante migliaio di lavoratori (dei quali più della metà sono informatici).

La composizione professionale testé descritta conferma la prevalenza, nell'ambito dell'attività demandata alle Prefetture, di addetti a mansioni generiche o finalizzate alla produzione di atti amministrativi, in linea con la tradizionale struttura demografica delle pubbliche amministrazioni italiane.

d. Funzioni

Le Prefetture-UTG costituiscono articolazione periferica di uno dei Dicasteri fondamentali nell'organizzazione del Governo, punto fermo, infatti, in quasi tutti gli Stati moderni.

Le sue funzioni tradizionali sono, quindi, derivate dagli interessi pubblici curati, in sede centrale, dal Ministero dell'Interno, vale a dire: tutela dell'ordine pubblico e della pubblica sicurezza; tutela dei diritti civili, di cittadinanza, immigrazione e asilo; garanzia della regolare costituzione degli organi elettivi degli enti locali e del loro funzionamento; finanza locale; servizi elettorali, vigilanza sullo stato civile e sull'anagrafe; protezione e difesa civile; tutti aspetti, quindi, nevralgici nel governo di una comunità statale.

La riforma originata dal D.Lgs. 300/99 (già citato) ha, inoltre, attribuito alle Prefetture il ruolo di ufficio statale "generalista", poiché deve assicurare "l'esercizio coordinato dell'attività amministrativa degli uffici periferici dello Stato" e garantire "la leale collaborazione di detti uffici con gli enti locali", secondo il dettato modificato con D.Lgs. 29/2004. Nel disegno originario della riforma, gli Uffici territoriali del Governo avrebbero dovuto accorpate tutte le articolazioni periferiche dei Ministeri, ad eccezione di alcune amministrazioni espressamente nominate. Questo disposto non ha trovato, ad oggi, se non una

parzialissima attuazione (con l'istituzione degli sportelli unici dell'immigrazione, condividendo una parte delle risorse con il Ministero del Lavoro).

Questa missione generalista attribuita alle nuove Prefetture, connotata al ruolo di rappresentanza del Governo sul territorio storicamente affidato al Prefetto, viene attualmente rilanciata a causa della progressiva perdita di competenze delle Prefetture a favore del sistema delle autonomie locali o di altri apparati dell'amministrazione centrale (in particolare della Presidenza del Consiglio dei Ministri).

Accanto, quindi, ad un "nocciolo duro" di competenze rimasto intatto nel corso degli ultimi decenni, per il resto le Prefetture sono state al centro di una ridda di trasferimenti, accorpamenti, acquisizioni e conferimenti di funzioni, seguendo una sorte analoga a quella riservata al governo centrale, "sfidato" sia dal basso (autonomie locali) che dall'alto (unione europea).

I continui cambiamenti nei compiti espletati hanno avuto e seguitano ad avere necessariamente un impatto su tutte le variabili organizzative, ed i frequenti aggiustamenti normativi in tema di UTG stanno a dimostrare la difficoltà di adeguare l'organizzazione a questa realtà in movimento.

e. *Struttura organizzativa*

Dalla "manovra concentrica" di più interventi normativi, la riforma della carriera prefettizia (D.Lgs. 139/00), la razionalizzazione delle amministrazioni centrali e delle loro articolazioni periferiche (D.Lgs. 300/99), la regolamentazione della struttura degli UTG (DPR 287/01 e poi DPR 180/06), emerge evidente il favore del legislatore per una riorganizzazione delle Prefetture secondo i dettami della *lean organization*, vale a dire di una fisionomia caratterizzata da due soli livelli gerarchici: quello del *management* generale, affidato al Prefetto-titolare dell'UTG, deputato alla determinazione degli obiettivi generali ed alla conseguente allocazione delle risorse, nonché al controllo dei risultati

conseguiti, e quello del *management* operativo, impersonato da appartenenti alla carriera prefettizia e dai dirigenti dell'area economico-finanziaria, cui spetta la direzione e responsabilità delle unità organizzative incaricate di gestire i processi operativi. Questi ultimi (i processi) sono il nucleo su cui viene ridisegnata l'intera struttura organizzativa delle Prefetture: le sue ripartizioni fondamentali sono costituite dalle aree funzionali, che gestiscono una serie omogenea di processi.

Se sia stata del tutto abbandonata la previgente struttura gerarchico-funzionale, divisa per settori e sezioni, e caratterizzata dalla ripartizione del lavoro per compiti, dalla scomposizione dei processi in molteplici unità operative, dalla presenza di rigide procedure e di un ristretto ambito di controllo (*span of control*), è presto per affermarlo.

Una effettiva organizzazione piatta fondata sui processi richiede una pressoché completa polifunzionalità degli operatori di processo, che nell'attuale conformazione del personale – collocato in molteplici qualifiche funzionali anche all'interno della stessa categoria professionale – si stenta a riconoscere.

La riduzione dei livelli gerarchici, ottenuta mediante l'accorpamento in due sole figure manageriali delle numerose posizioni dirigenziali e funzionali che in precedenza costituivano la carriera prefettizia, pur proclamata sulla carta, sconta tuttora in molte realtà qualche resistenza culturale ad essere metabolizzata appieno.

La completa autonomia decisionale nell'ambito delle rispettive unità operative, che dovrebbe spettare al *management* gestionale in una organizzazione strutturata per processi, subisce, consapevolmente o inconsciamente, la perdurante influenza del potere del Prefetto titolare, al di là dei poteri di coordinamento generale riconosciuti dalle norme.

Questi, come gli altri aspetti che di seguito si tratteranno, impediscono di sancire come totalmente realizzato il passaggio dell'organizzazione

periferica ministeriale da gerarchico-funzionale fondata su regole e procedure ad una *lean organization* basata sui processi.

f. Cultura organizzativa

Come si è detto in altra parte di questo lavoro, i cambiamenti nella cultura organizzativa, seppur favoriti dal ridisegno delle strutture dei ruoli, non si ottengono a colpi di riforme, ma richiedono tempi lunghi e costanza di azione.

Per gli Uffici del Governo il discorso assume dei connotati piuttosto specifici.

Invero, se nell'immaginario collettivo la Prefettura ha da sempre simboleggiato la tipica organizzazione statale burocratica, degna riproposizione in periferia del modello ministeriale al centro, la storia della nostra pubblica amministrazione ha conosciuto nel Prefetto una figura istituzionale immersa a tutto corpo nelle fasi più rilevanti e dinamiche della società italiana. È la stessa composizione delle funzioni spettanti a questo pubblico ufficiale che pone la Prefettura al centro delle trasformazioni sociali e dei momenti di crisi che di volta in volta la nostra comunità è chiamata ad affrontare.

Materie come l'ordine pubblico, la sicurezza dei cittadini, i rapporti con i differenti livelli di governo, il presidio dei fondamentali diritti civili e delle libertà religiose, si situano in ambiti ove il confine tra *status quo* e cambiamento culturale si muove incessantemente.

Questo fa delle Prefetture il sensore amministrativo principale dei mutamenti sociali e culturali sul territorio, e richiede che le risorse umane ivi presenti siano pronte a cogliere ogni segnale proveniente dall'esterno.

Quanto ciò sia distante da una cultura burocratica imperniata sul rigido ottemperamento alle regole procedurali è presto detto, così come lungo è il percorso perché ciascun operatore di UTG abbandoni il comodo

giaciglio dell'adempimento fine a se stesso per imboccare l'impervia strada alla ricerca del risultato e della qualità.

g. Ambiente di riferimento

L'attività della Prefettura si situa all'interno di quella rete di relazioni che costituisce il terreno su cui si costruisce l'attuale *multi-level governance* (su questo concetto, v. par. 1.3).

Il sistema dei rapporti tra governo centrale, regioni ed enti locali vede l'UTG fungere da relé istituzionale, da raccordo tra istanze provenienti dal territorio e politiche pubbliche statali e regionali, e, per altro verso, tra tendenza accentratrice statale e spinte autonomistiche locali.

La frammentazione dell'attività amministrativa tra una moltitudine di attori istituzionali aventi pari dignità (ai sensi del novellato art. 114 della Costituzione) e spesso divergenti centri di comando, corrobora il ruolo della Prefettura quale organismo di coordinamento tra le varie articolazioni periferiche statali e di leale collaborazione con gli enti dotati di autonomia politica.

Vengono incentivate le funzioni di mediazione demandate al Prefetto, non solo nei rapporti tra pubbliche amministrazioni ma anche nella società, ove la Prefettura occupa storicamente un posto di primo piano tra gli spazi pubblici di mediazione sociale.

Le sue competenze, in particolare quelle relative alla sicurezza pubblica, alle vertenze di lavoro, all'immigrazione, ed alla garanzia dell'esercizio delle libertà religiose, estendono notevolmente l'ambiente di riferimento di una organizzazione pubblica quale quella dell'UTG, sino ad arrivare ad un ambito internazionale.

Questa costante attenzione a ciò che avviene intorno al Palazzo di Governo, nel territorio provinciale, statale ed anche mondiale, costituisce la forza culturale dell'organizzazione prefettizia, e necessita dell'indispensabile *know-how* all'interno dei suoi ranghi, acquisibile allargando maggiormente quei settori professionali oggi penalizzati;

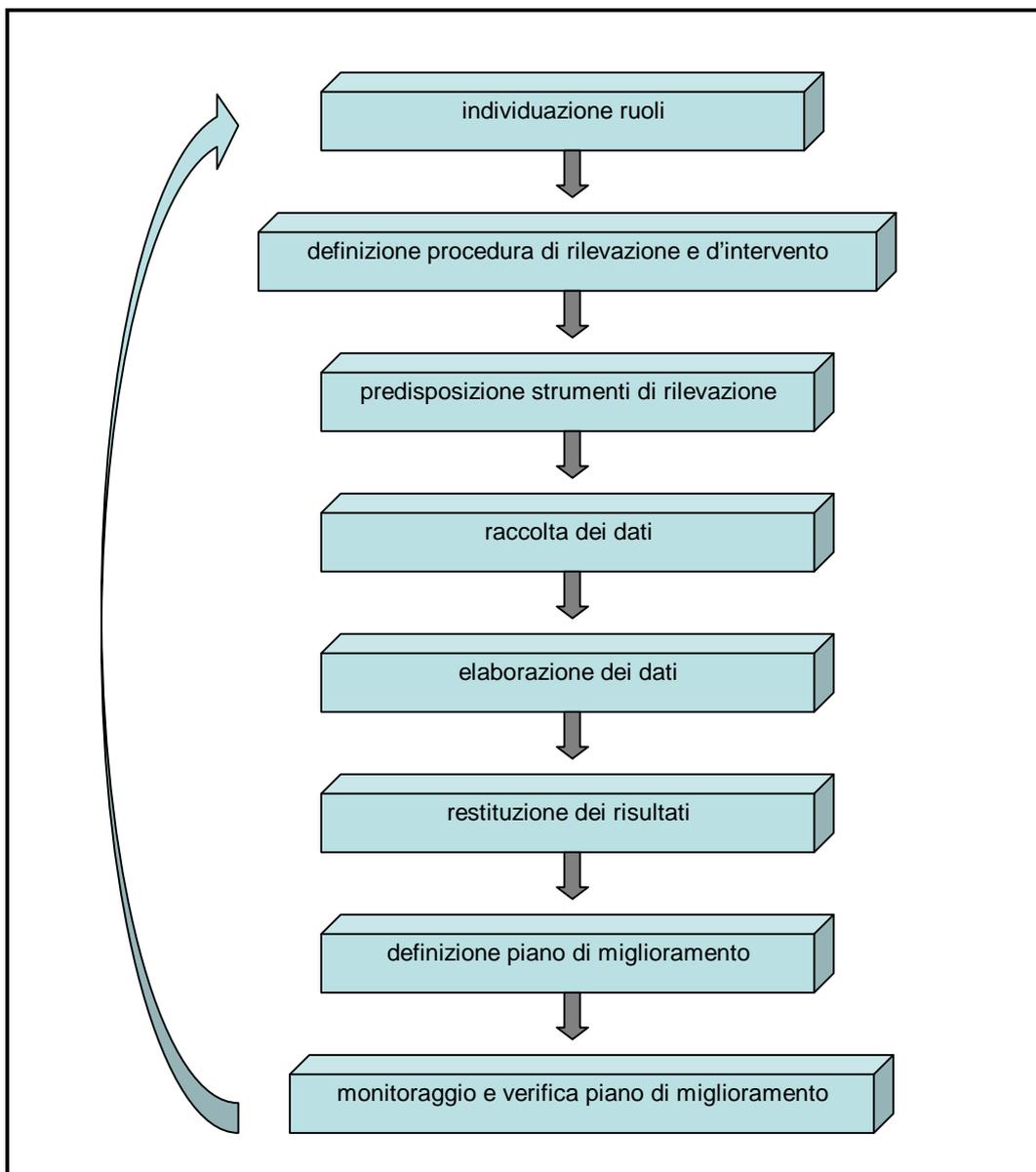
esige, inoltre, una flessibilità organizzativa che consenta un incessante adattamento delle strategie dell'organizzazione allo scenario di riferimento in continua evoluzione, con vincoli ma anche con opportunità sempre nuovi.

3.3 Il processo di diagnosi del b.o. ed i piani di intervento: la preparazione e la rilevazione.

Seguendo il protocollo suggerito nel “Manuale” del b.o., la cui adozione è dichiarata cogente dalla Direttiva del Ministro della Funzione Pubblica citata nel precedente capitolo, si prova ora ad analizzare come ciascuna Prefettura dovrebbe attuarne le varie fasi.

Non pare irrilevante ricordare che il processo di ricerca e intervento sul b.o. è un tipico processo circolare, in cui cioè l'ultima fase di esso (verifica degli interventi di miglioramento) offre spunto per dare avvio ad un nuovo ciclo del processo, e quindi innesca nuovamente la fase iniziale (definizione della procedura di diagnosi), sempre se non si intenda ridiscutere la stessa identificazione dei ruoli nel processo, che nel sistema degli uffici in questione è prefissato dall'ordinamento.

Questo schema sintetizza graficamente quanto appena detto:



È pertanto fondamentale che il processo sia continuo, che la rilevazione non sia isolata o episodica, ma che dopo ogni elaborazione dei dati e quindi dopo ogni diagnosi sul b.o. presente in Prefettura seguano gli interventi migliorativi e le azioni correttive, e che una volta effettuati questi si proceda a valutarne i risultati in termini di miglioramento del benessere mediante l'avvio di una nuova rilevazione, i cui strumenti e modalità possono essere revisionati se nel ciclo precedente abbiano mostrato disfunzionalità.

Si analizzano ora le singole fasi del processo:

1) individuazione dei ruoli nel processo di rilevazione e miglioramento del benessere

Ferma restando la responsabilità generale del Prefetto titolare dell'Ufficio del Governo circa la politica di sviluppo delle risorse umane ivi presenti (in conformità a priorità, obiettivi e risultati attesi, fissati dal Ministro nella direttiva annuale), ogni dirigente che gestisca un processo o un'area omogenea di processi deve prestare attenzione all'ottimale impiego delle sue risorse – *in primis* di quelle umane – e quindi ha la responsabilità di salvaguardare e migliorare la qualità del lavoro nell'ambito del gruppo o dei gruppi di processo che guida, se del caso monitorando il clima organizzativo presente ed operando interventi migliorativi o correttivi.

È bene, però, al fine di evitare azioni scoordinate e non integrate tra le varie componenti organizzative, considerare il problema del b.o in maniera globale, nell'ambito della stessa Prefettura (se non di più Prefetture), affinché non si perda la visione organizzativa unitaria e possa procedersi a riequilibri tra aree diverse che presentino scompensi significativi.

Agire in modo unitario e coordinato non vuol dire, però, trascurare l'analisi delle singole situazioni di benessere/malessere, giacché proprio dal confronto tra aree, servizi, uffici diversi possono trarsi riflessioni sulle cause di malessere ed utili suggerimenti sulle modalità d'azione.

Analizzando l'attuale organizzazione delle Prefetture, l'ordinamento assegna le competenze in materia di gestione e sviluppo delle risorse umane al Servizio II Gestione del personale, ossia ad un servizio che gestisce processi strumentali di *line*.

Non per tutti gli UTG, tuttavia, è prevista l'istituzione di questa area funzionale in senso soggettivo (o, nella terminologia derivata dal D.Lgs. 139/00, di questo "posto di funzione"), cosicché negli Uffici minori questo servizio sarà svolto nell'ambito di quella particolare unità

organizzativa di *staff*, a supporto del Prefetto, chiamata “Gabinetto”, la quale – come funzione stavolta sua precipua – ha anche competenza sullo sviluppo organizzativo della Prefettura.

Negli Uffici più grandi, dove è istituito un separato Servizio di gestione del personale, in considerazione del fatto che non vi può essere sviluppo organizzativo senza sviluppo del personale, è bene che il processo in questione sia organizzato in sinergia tra i due uffici (Servizio II e Gabinetto), sotto l’egida – parrebbe banale dirlo – dei massimi vertici dirigenziali dell’Ufficio, e quindi del Prefetto titolare.

Necessario è, inoltre, il coinvolgimento – nella fase, soprattutto, della preparazione e della pianificazione degli interventi – dei dirigenti delle singole aree e dei rappresentanti sindacali, per evitare di ingenerare equivoci nell’esatto significato delle operazioni di rilevazione da condurre.

È altresì auspicabile avvalersi di un consulente esterno, da scegliere preferibilmente tra gli psicologi del lavoro, che possa garantire professionalità e caratura scientifica alla procedura, soprattutto sotto il profilo conoscitivo dell’effettive condizioni di convivenza organizzativa all’interno dell’amministrazione.

Al consulente può essere affidata l’intera responsabilità della procedura di rilevazione, ovvero – come sembra preferibile – il ruolo di membro esterno di un gruppo di ricerca per la restante parte formato da esperti interni (verosimilmente appartenenti agli uffici con competenza in tema di organizzazione e di gestione del personale).

2) *definizione della procedura di rilevazione e d’intervento*

Fondamentale per la buona riuscita della procedura è delineare *a priori* le dimensioni della rilevazione (l’intera Prefettura o alcune aree, tutto il personale o singole fasce), i tempi di somministrazione dei questionari (evitando i periodi con maggiore assenza di personale, o in cui la struttura interessata sopporta carichi di lavoro fuori media), gli

strumenti da adoperare, giacché, oltre ai questionari, può prevedersi l'utilizzo di indicatori oggettivi (v. *infra*, n. 3), l'individuazione esatta di chi fa cosa.

Per quest'ultimo aspetto risulta preferibile affidare la gestione della rilevazione ad un unico soggetto responsabile (ordinariamente, dirigente del Servizio II o dirigente incardinato nell'Ufficio di Gabinetto, ovvero gruppo di ricerca di cui al n. 1), onde evitare di frammentare l'azione tra più attori, e che l'approccio operativo sia il medesimo per tutti i settori di rilevazione (una rilevazione delegata ai singoli *manager* operativi potrebbe suscitare reazioni difensive o aggressive da parte dei dipendenti, oppure potrebbe condurre a valutazioni soggettive dei dati raccolti).

È importante definire ogni dettaglio nella fase di rilevazione (modalità di somministrazione dei questionari, della loro compilazione e di comunicazione dei risultati dell'elaborazione).

3) *predisposizione degli strumenti di rilevazione*

Gli strumenti di rilevazione possono essere oggettivi e soggettivi.

Tra i primi vi è il tasso di assenteismo, per malattia o per altri motivi, il numero degli infortuni di lavoro e le malattie dovute a causa di servizio, il numero dei procedimenti disciplinari avviati, delle vertenze sindacali aperte, l'entità del contenzioso giurisdizionale instaurato da o contro il personale, cessazioni dal servizio per dimissioni, domande di aspettativa.

Va calibrato con precisione il periodo di riferimento per la rilevazione di questi dati (sconsigliabile una misurazione infra-annuale); ancor più indicativo è il confronto in serie storiche, per evidenziare le tendenze dei vari fenomeni.

Accanto agli indicatori di natura oggettiva, non può, tuttavia, mancare una rilevazione di carattere soggettivo, visto che – come si è già detto – il concetto di benessere fa riferimento ad uno stato essenzialmente

soggettivo, legato al modo con cui la situazione lavorativa è vissuta dalla singola persona, anche quando se ne vuole trarre una dimensione collettiva, per l'appunto, organizzativa. Inoltre, molte delle aree di b.o. da indagare (individuata al par. 2.5) implicano una rilevazione di fattori emotivi, psichici, relazionali che sono difficilmente o per nulla ricavabili dalle misurazioni di tipo oggettivo.

Particolare cura va, quindi, dedicata alla predisposizione del principale strumento di indagine del b.o., il questionario, affinché lo stesso possa essere indicativo, se non esaustivo, su tutte le dimensioni in cui può estrinsecarsi lo stato di salute dell'organizzazione. La completezza dello strumento non deve, tuttavia, andare a discapito della sua semplicità di utilizzo, della sua leggibilità: le domande devono essere brevi, chiare, significative, essere divise per aree tematiche (parte anagrafica, ambiente fisico, ambiente relazionale, sicurezza, caratteristiche del lavoro, stato di salute psico-fisica, atteggiamento verso l'innovazione, ecc.), prevedere una molteplicità di risposte inequivoche, possibilmente in numero pari, onde evitare la polarizzazione verso la risposta intermedia, e non inferiore a quattro, per consentire una graduazione delle dimensioni di benessere/malessere.

Si consiglia di inserire nel questionario uno spazio a risposta aperta per i suggerimenti che il personale volesse proporre per migliorare il b.o. della sua area di appartenenza o dell'intero UTG.

Ovviamente il questionario deve essere anonimo, al fine di non compromettere la sincerità delle risposte, ma il concetto di anonimato deve essere inteso nel senso più lato, ossia occorre prestare attenzione all'eventualità che dall'incrocio di più risposte possa inferirsi univocamente l'identità di chi risponde. A questo fine può essere utile evitare di formulare domande che richiedano risposte troppo circostanziate: è preferibile, ad esempio, chiedere non l'età anagrafica, ma la fascia di età di appartenenza (20-30 anni, 30-40, ecc.), ovvero far indicare il tipo di titolo di studio conseguito (diploma, laurea,

specializzazione), senza individuare con precisione quale esso sia (ingegneria, lettere, ecc.).

È pur vero che, soprattutto negli uffici di piccole dimensioni, può risultare estremamente difficile impedire in ogni modo l'associazione tra questionario e identità del risponditore; in tal caso, piuttosto frequente, è bene che la procedura di somministrazione sia preceduta da una attenta opera di comunicazione a tutti gli interessati circa le finalità della rilevazione (valutare lo stato di salute della Prefettura) e le modalità di raccolta ed elaborazione dei dati, garantendo in maniera assoluta che la gestione degli stessi avverrà preservando la loro riservatezza.

4) *raccolta ed elaborazione dei dati*

La riuscita dell'intera procedura dipende, oltre che dalla formulazione di quesiti appropriati, dalla correttezza con cui si svolge la fase della compilazione dei questionari.

A garanzia dell'anonimato può provvedersi alla predisposizione di urne di raccolta e/o di buste bianche ove inserire il questionario compilato per la consegna.

Può prevedersi anche un'assistenza da parte di operatori preventivamente addestrati allo svolgimento del compito, nei casi in cui il personale mostri difficoltà nella compilazione. Quest'ultima dovrebbe essere preceduta da lettera di convocazione (da parte del vertice direzionale) che ne illustri le modalità, oltre che le finalità.

La raccolta deve avvenire esclusivamente ad opera del responsabile della rilevazione o del suo *staff*, e non prevedere passaggi intermedi che ne rallentino l'effettuazione o che ingenerino dubbi sull'utilizzo dei dati per altre finalità.

Per l'elaborazione può utilizzarsi il *software* messo a disposizione dal Cantiere del benessere e richiedibile al Dipartimento della Funzione Pubblica, ovvero progettare un proprio *database*, che sia in grado di produrre una ampia gamma di *report*, per analizzare il b.o. sotto le sue

molteplici sfaccettature, sia con riferimento all'intera organizzazione che a singoli suoi settori (aree funzionali e servizi).

5) restituzione dei risultati

La qualità dell'elaborazione si riflette inevitabilmente nella fase della restituzione dei risultati.

Per restituzione dei risultati si intende sia la discussione del gruppo di lavoro che segue la procedura e che porterà alla formulazione delle conclusioni circa lo stato di benessere o malessere dell'organizzazione, che la divulgazione dei risultati stessi e delle conclusioni al titolare della Prefettura, per le sue determinazioni, ai partecipanti alla rilevazione, nonché all'esterno dell'Ufficio, per esigenze comunicative varie (*intranet* del Ministero dell'Interno, sito *web* istituzionale della Prefettura, convegni, pubblicazioni).

Quanto più sarà dettagliata l'analisi, quanto più saranno significativi i *report* prodotti, tanto più agevole sarà la valutazione dei dati raccolti e l'individuazione dei risultati d'indagine.

L'importanza di questo momento è notevole, perché conclusioni errate indirizzano fuori tiro gli interventi di miglioramento da adottare.

Occorre resistere alla tentazione di non diffondere i risultati nel caso di esiti non brillanti, inferiori alle attese o del tutto negativi. La mancata restituzione dei dati determina sfiducia, se non ostilità, nei confronti della committenza e dell'organizzazione in generale, ritenuta non capace di confrontarsi su di essi. Viceversa, la partecipazione di tutti alla discussione sugli esiti della ricerca accresce il senso di utilità della ricerca stessa, ed il coinvolgimento di tutta la struttura nella individuazione delle cause di malessere e la spinta al miglioramento.

3.4 Segue: il piano di miglioramento.

Se tutte le fasi precedenti, da 1) a 5), sono state condotte con la dovuta professionalità e correttezza il risultato sin qui ottenuto è di indubbio valore: si è in grado di disporre di elementi significativi per una soddisfacente diagnosi dello stato di salute organizzativa della Prefettura.

Si sarà, cioè, sfuggiti alla semplicistica dicotomia tra “ufficio che sta bene” e “ufficio che sta male”; bensì si avrà dinanzi tutto l’ampio spettro di dimensioni di b.o., ciascuno con la propria graduazione di risultato, e sarà possibile focalizzarsi su quelle aree di b.o. che prioritariamente necessitano di interventi correttivi o migliorativi.

Fermarsi però a questo aspetto conoscitivo, per quanto importante e delicato, non renderà merito a quell’amministrazione che intende perseguire fino in fondo obiettivi di sviluppo organizzativo, e rischierà di annoverare quest’operazione di analisi del b.o. tra le iniziative di mera immagine della Prefettura.

Proseguendo, quindi, nelle fasi della procedura si avrà:

6) definizione del piano di miglioramento

Questo momento, essenzialmente decisionale, non può che essere di competenza delle funzioni di organizzazione e sviluppo del personale, con il necessario coinvolgimento di tutto il *management* dell’UTG, oltre che richiedere la partecipazione delle rappresentanze sindacali dei lavoratori.

Possono essere identificati due livelli di azione in questa fase: strategico e gestionale.

Il livello strategico, che vede come protagonisti il Prefetto titolare e i suoi uffici di *staff*, è quello cui spetta la decisione sulle linee strategiche fondamentali del cambiamento organizzativo. L’introduzione di piani di comunicazione, di formazione, interventi di ampia portata in tema di reingegnerizzazione di processi e sull’organizzazione generale del lavoro, sono azioni di competenza di questo ambito decisionale.

Necessario, peraltro, è il coinvolgimento del *management* operativo, nella discussione dei risultati dell'indagine di b.o., confrontando i risultati della propria area di pertinenza con la media dei valori riportati dal resto della struttura, e nel suggerimento di possibili linee di intervento.

Il livello gestionale è quello costituito dal *management* operativo e dalle persone che compongono i vari gruppi di processo.

È auspicabile la partecipazione di tutti i lavoratori in questa fase, generalizzata ai fini della discussione dei risultati e del suggerimento di soluzioni ai principali problemi di salute organizzativa, e successivamente localizzata in specifici gruppi di miglioramento (uno per ciascuna area o servizio, e formati da non più di 3-5 persone), con il compito di avanzare proposte operative e di individuare priorità di intervento.

Al termine della fase di diagnosi e discussione, condotta a livello strategico e operativo, si colloca la predisposizione del piano generale di miglioramento, contenente l'elenco degli interventi da attuare, secondo una scala di priorità, e differenziati in base alla dimensione di b.o. da migliorare ed all'area funzionale interessata al cambiamento.

Il repertorio degli interventi astrattamente considerabili è piuttosto vasto, così come molteplici sono le variabili organizzative coinvolte in tema di benessere nelle organizzazioni. In appendice si riporta il repertorio degli interventi elaborato dal Laboratorio di Sociologia presso il Gabinetto del Ministro dell'Interno, nell'ambito del progetto "Cantiere sul benessere organizzativo".

In questa sede può dirsi che, gli interventi possono classificarsi a seconda di quale delle tre coordinate fondamentali dell'organizzazione venga interessata. Quindi avremo:

§ interventi sulla struttura organizzativa (colloqui di *assessment*, valutazione del personale, rilevazione carichi di lavoro, mobilità interna, banca delle ore, fondo di amministrazione, incentivazione

della polifunzionalità degli operatori e del lavoro di gruppo, lavoro per progetti);

§ interventi sulla cultura organizzativa (comunicazione interna ed esterna, artefatti, *benchmarking*, *counseling*, encomi, indagini di *people satisfaction*, rituali sociali, riunioni di miglioramento continuo di 1° e 2° livello);

§ interventi sull'ambiente di lavoro (ristrutturazioni, ergonomia di spazi, arredi e strumenti di lavoro, gestione della sicurezza, manutenzione, prossemica).

7) *monitoraggio e verifica del piano di miglioramento*

Il piano di miglioramento deve contemplare strumenti di monitoraggio della sua esecuzione e la previsione di stadi di verifica degli interventi attivati.

Il monitoraggio va condotto con scrupolo giacché durante l'implementazione del piano possono emergere ostacoli e difficoltà di cui va data contezza a conclusione della procedura e nell'avvio di un nuovo ciclo di indagine.

L'attività di questa fase può essere affidata ai gruppi di miglioramento, costituiti nello stadio antecedente di diagnosi e definizione del piano di intervento, e comunque va presidiata dal *manager* operativo, nell'ambito dei suoi poteri di gestione del personale affidatogli, che deve a sua volta riferirne al *management* generale.

La verifica finale non può che essere conseguente agli esiti di un nuovo ciclo di indagine sul b.o., in ossequio a quella circolarità che deve caratterizzare una corretta procedura di ricerca e miglioramento dello stato di salute dell'organizzazione.

3.5 Aspetti critici della ricerca condotta con la metodologia “Cantieri”.

Il programma di indagine sul b.o. nelle pubbliche amministrazioni, definito dal gruppo di studio di “Cantieri” e propugnato dal Ministro della Funzione Pubblica con la Direttiva del 2004 citata, presenta indubbi aspetti positivi, accanto ad alcune criticità metodologiche.

Sicuramente positivo è l'intento, sostanzialmente realizzato vista la diffusa partecipazione, di fornire uno strumento di indagine di immediata applicazione per le pp.aa., che dia conto della varietà degli aspetti che caratterizzano lo stato di salute di una organizzazione pubblica.

La predisposizione di un questionario composto di numerose domande e con risposte strutturate su scala di Likert (mai=1; raramente=2; a volte=3; spesso=4), consente di diversificare l'analisi su una molteplicità di aree di benessere/malessere. L'elaborazione dei suoi risultati in forma di medie aritmetiche dei valori attribuiti agli indicatori di ciascuna dimensione, assicura una rappresentazione di massima abbastanza attendibile della situazione presente in una determinata fase della vita dell'organizzazione.

Tuttavia, questa metodologia di tipo eminentemente quantitativo mostra i suoi limiti in quei casi, come quello delle Prefetture-UTG, in cui la realtà operativa sta vivendo momenti di cambiamento organizzativo, che vanno ad inserirsi in una “storia amministrativa” le cui origini risalgono a tanti decenni addietro.

In altri termini, per cogliere gli aspetti spiccatamente culturali del modo di lavorare e di relazionarsi con gli altri all'interno dei Palazzi di Governo, occorre introdurre metodi di ricerca sociale di carattere qualitativo; tramite questi sarà possibile individuare quali siano i valori di base, gli assunti impliciti, presenti nei membri dell'organizzazione, cogliere le dinamiche di interazione sociale tra gli stessi con maggiore profondità, tentare di ricostruirne il vissuto, le motivazioni di fondo, le mappe cognitive che determinano il senso che ciascun partecipante attribuisce a ciò che fa e alle cose presenti nell'ambiente lavorativo che lo circonda.

La metodologia di tipo qualitativo si avvale di una molteplicità di strumenti: *interviste personali in profondità*, in cui l'intervistatore – partendo da una scaletta di argomenti-base – esamina in maniera personalizzata le opinioni, gli assunti, i valori, le reazioni emotive dell'intervistato su ciascuna questione legata alla vita nell'organizzazione; *storie di vita*, altra forma di intervista in cui l'intervistato è più attivo, e viene lasciato libero di raccontare la propria esperienza in forma meno strutturata rispetto all'intervista in profondità; *osservazioni partecipanti*, che consentono all'analista di calarsi nella concreta realtà lavorativa, osservando simboli, comportamenti, interazioni che caratterizzano le attività quotidiane nell'organizzazione, per enuclearne gli aspetti culturali di fondo; *strumenti di analisi socio-dinamica* (quali *focus groups*, *family groups*, *t-groups*, simulazioni e *role-playing*), in cui l'osservazione del ricercatore è centrata sulle dinamiche relazionali prodotte in contesti artificiali che riproducono situazioni organizzative da investigare.

Questo tipo di ricerca sociale negli ambiti organizzativi, sicuramente più dispendiosa in termini di tempo e di risorse professionali, è però particolarmente indicata per approfondire i risultati ottenuti con metodologia di tipo quantitativo (come quella del questionario “Cantieri”), soprattutto ove questi risultassero contraddittori o di difficile interpretazione; è, inoltre, consigliata per monitorare l'evoluzione di atteggiamenti ed opinioni dei partecipanti alla rilevazione successivamente alla somministrazione del questionario, nonché per definire con maggiore precisione e profondità il piano degli interventi conseguenti alla fase della indagine di b.o..

Anzi, si può affermare che l'utilizzo di questi strumenti qualitativi rappresentano già di per sé interventi di miglioramento del clima organizzativo, testimoniando la volontà dell'amministrazione di affrontare capillarmente le situazioni di malessere rilevate al suo interno, ed una attenzione del *management* alla persona, e non soltanto al “lavoratore”.

3.6 Esperienze di analisi del b.o. nelle nuove Prefetture.

Sulla scia del lavoro sperimentale condotto dal Laboratorio sul b.o. prima e dal Cantiere poi, nell'ambito del Dipartimento della Funzione Pubblica, e sotto la spinta costituita dall'adempimento alla Direttiva di metà 2004 già richiamata, molte pubbliche amministrazioni, sia centrali che locali, hanno avviato processi di indagine e miglioramento del b.o. nel proprio ambito.

Tuttavia, il Ministero dell'Interno, già dalla metà del 2003, ha provveduto ad aprire un suo "Cantiere d'Innovazione sul b.o.", al fine di proseguire il lavoro del Laboratorio sul b.o. e di promuoverne la ricerca in tutte le sue articolazioni, centrali e periferiche.

Per le Prefetture-UTG questo tipo di indagine ha assunto un sapore particolare, giacché si è inserito in una profonda quanto difficoltosa fase di cambiamento organizzativo.

Gli strumenti forniti dai due Cantieri sul b.o. (sia quello della Funzione Pubblica che quello dell'Interno) hanno, quindi, consentito ad alcuni Uffici del Governo di misurare lo stato di salute della loro organizzazione a poco tempo di distanza da questa ristrutturazione organizzativa, se non durante il suo corso.

Anzi, ben due Prefetture, Grosseto ed Enna, sono state coinvolte nel primo (in ordine di tempo) Cantiere già nel suo stadio sperimentale di Laboratorio, assieme ad alcuni uffici centrali del Ministero dell'Interno (Ufficio affari legislativi e relazioni parlamentari, Direzione centrale per le politiche dell'immigrazione e dell'asilo, Direzione centrale dei servizi civili per l'immigrazione e l'asilo), in ciò direttamente assistiti dall'*equipe* di ricerca del Laboratorio. I risultati di queste indagini sono stati pubblicati ed analizzati, in maniera aggregata a quelli di altre pubbliche amministrazioni, nel "Manuale sul b.o.", già citato.

Successivamente analoghe esperienze sono state avviate da altre sette Prefetture (Napoli, Viterbo, Perugia, L'Aquila, Forlì-Cesena, Reggio Calabria e Siena), le prime quattro assistite dalla citata struttura di *staff* del Ministero dell'Interno, le

altre tre che si sono mosse, invece, autonomamente e che hanno provveduto a pubblicare gli esiti della ricerca sulla *intranet* dello stesso Ministero, Dipartimento degli affari interni e territoriali.

Si dispone, tuttavia, dei dati provenienti da soli quattro Uffici del Governo (Grosseto, Forlì-Cesena, Reggio Calabria e Siena), che si sono segnalati per aver “dissodato” un campo sinora sconosciuto nell’ambito delle politiche pubbliche di gestione delle risorse umane, o che semplicemente hanno accolto l’invito del Ministro della Funzione Pubblica ad indagare il loro stato di salute e monitorare il grado di avanzamento del processo di riforma degli UTG.

Si tratta, è doveroso dirlo, di un numero piuttosto ristretto di Uffici, peraltro quasi tutti di modeste dimensioni, con l’eccezione di Reggio Calabria ove però la ricerca ha coinvolto poche aree funzionali, ed una quantità veramente esigua di lavoratori (poco più del 5% della popolazione lavorativa).

Nella tabella che segue sono state sintetizzate le variabili organizzative fondamentali, e le risultanze di massima, delle quattro diverse esperienze:

<i>prefettura</i>	Grosseto	Forlì-Cesena	Siena	Reggio Calabria
<i>periodo di rilevazione</i>	2002	2004	2005	2003
<i>ufficio promotore</i>	n.d.	servizio personale	gabinetto	gabinetto
<i>unità organizzative interessate</i>	tutte	tutte, compresi dirigenti	tutte, esclusi dirigenti	3 aree
<i>num. lavoratori partecipanti</i>	62	64	58	8
<i>partecipanti su dotazione totale</i>	85,71%	91,43%	96,66%	5,59%
<i>dimensione con indice b.o. max</i>	-disponibilità ascolto	-comfort	-soddisfazione del lavoro	-relazioni interpersonali
<i>dimensione con indice b.o. min</i>	-equità trattam. -valorizzazione	-equità trattam.	-comfort -valorizzazione	-valorizzazione

Può notarsi subito come tutte le Prefetture, con l'eccezione di Reggio Calabria, hanno inteso indagare lo stato di salute dell'intera organizzazione, e non solo di alcuni settori. La scelta, oltre che essere opportuna sotto l'aspetto conoscitivo e strategico, si è rivelata di successo, giacché la partecipazione dei lavoratori si è mostrata, in questi casi, quasi totalitaria.

Solo nel caso di Forlì-Cesena è stato sottoposto ad indagine anche il personale dirigenziale.

L'iniziativa e la responsabilità nella conduzione della ricerca è stata in alcuni casi del Servizio del personale (Forlì-Cesena), in altri dell'Ufficio di Gabinetto (Siena, Reggio Calabria). Anche nel caso di Forlì-Cesena, comunque, la procedura è stata gestita in collaborazione con il Gabinetto, competente in materia di sviluppo organizzativo.

La metodologia d'indagine è stata sostanzialmente ricalcata su quella proposta dal Cantiere sul b.o. (nei casi di Grosseto ed Enna la ricerca faceva parte integrante della sperimentazione del Cantiere, come detto), quindi con rilevazione affidata alla somministrazione di un questionario, elaborazione mediante *software*, e diagnosi per dimensioni di benessere.

In alcuni casi (Forlì-Cesena, oltre ovviamente a Grosseto ed Enna) si è utilizzato il modello di questionario messo a disposizione dal Cantiere, con le opportune modifiche formali legate alla particolarità dell'organizzazione della Prefettura. Si tratta di un questionario composto da 68 domande (*items*) centrate su 14 dimensioni di b.o. (comfort, obiettivi, valorizzazione, ascolto, informazioni, conflittualità, relazioni interpersonali, operatività, equità, stress, utilità, sicurezza, caratteristiche del compito, apertura all'innovazione), e su indicatori positivi e negativi di benessere (si riporta in appendice lo schema del questionario "Cantieri").

Nei casi di Siena e Reggio Calabria invece si è optato per una significativa semplificazione di quel questionario, nel caso dell'Ufficio calabrese differenziandolo a seconda della categoria di lavoratori (dirigenti, fascia C, fascia A e B).

Solo la sede romagnola ha provveduto a pubblicare dettagliatamente come è stato strutturato e gestito il momento preparativo dell'indagine, sotto il profilo della comunicazione interna, della partecipazione delle varie componenti organizzative, e delle modalità concrete di somministrazione e raccolta. La procedura di rilevazione, infatti, è stata affidata ad un ristretto gruppo di lavoro facente capo al Servizio di gestione del personale, che ha studiato la fattibilità del progetto e ne ha chiarito alcuni aspetti problematici con l'ausilio degli esperti di Cantieri. Successivamente è stato dato avvio ad una fase di comunicazione interna, coinvolgendo prima i dirigenti operativi e le rappresentanze sindacali, poi tutto il personale convocato in assemblea per chiarire finalità e modalità di svolgimento della ricerca. Particolarmente meticolosa, inoltre, la gestione della fase di compilazione dei questionari, con la previsione anche di un'assistenza specializzata per il personale non udente.

Tutte le Prefetture in esame hanno portato a termine la fase della rilevazione, producendo una relazione di diagnosi sul grado di b.o. presente nella propria struttura. Siena e Grosseto hanno, altresì, pubblicato i resoconti dettagliati, quesito per quesito, dell'indagine, attribuendo un indice di benessere per ciascuna dimensione indagata. In tutti i casi, comunque, si è proceduto all'analisi dei dati raccolti e all'evidenziazione delle aree di malessere (o di minore benessere) su cui intervenire con priorità.

Le dimensioni col più alto indice di b.o. sono risultate essere la disponibilità all'ascolto (Grosseto), il rapporto con dirigenti e colleghi (Reggio Calabria), il comfort (Forlì-Cesena) e la soddisfazione per il tipo di lavoro svolto (Siena). Gli aspetti maggiormente critici sono, invece, risultati quelli relativi alla valorizzazione del personale (Grosseto, Reggio Calabria), all'equità di trattamento (ancora Grosseto, Forlì-Cesena), alla redistribuzione dei carichi di lavoro tra le diverse unità organizzative (ancora Forlì-Cesena), e al comfort degli ambienti di lavoro (Siena).

Siena e Forlì-Cesena hanno divulgato la notizia dell'iniziativa e la relazione finale anche sul proprio sito *web* istituzionale, dando una valenza pubblica a questa tipica indagine di *people satisfaction* interna. Sintomo della volontà e

capacità di quelle organizzazioni di rendere conto del loro operato e di affrontare “a viso aperto” le conseguenze delle proprie azioni di sviluppo organizzativo.

In nessun caso, tuttavia, si è avuta contezza dell'adozione di piani di miglioramento del b.o., o quanto meno ne è stata data notizia sullo stesso canale di diffusione utilizzato per comunicare l'avvenuta procedura di rilevazione.

Non si è in grado di comprendere, allo stato delle informazioni ufficiali, se l'esperienza in questione si sia limitata alla fase della diagnosi, pur con l'importanza rivestita dall'aspetto conoscitivo in territori di frontiera come quelli qui esaminati, ovvero sia proseguita verso la conseguente fase operativa degli interventi di miglioramento, o addirittura approdata allo stadio di verifica delle azioni adottate.

Risulta, tuttavia, allo scrivente che nella Prefettura di Enna, grazie al supporto scientifico ed operativo del “Cantiere d'Innovazione sul b.o.” e del “Laboratorio di Sociologia” del Ministero dell'Interno (già citati), alla ricerca di tipo quantitativo condotta a mezzo questionario ha fatto seguito una complessa indagine di carattere qualitativo, con la costituzione di quattro *family groups* (coinvolgenti tutto il personale) e, successivamente, di due *focus groups* (cui hanno preso parte dirigenti e funzionari della Prefettura siciliana)⁴³.

All'esito di questa approfondita ricerca, è stato concordato un piano di azioni di miglioramento, del quale, purtroppo, non ne sono stati pubblicizzati i contenuti.

Analogo percorso è stato seguito dalla Prefettura di Grosseto, nella quale è stato utilizzato, a fini di ricerca qualitativa, anche lo strumento delle “storie di vita” (v. *supra*, par. 3.5): grazie ad esso è stato possibile chiarire contraddizioni emerse nelle risposte al questionario⁴⁴.

⁴³ Ne fornisce un resoconto dettagliato SCARCELLA PRANDSTRALLER S., *Quattro anni di partecipazione del Ministero dell'Interno al Programma “Cantieri” del Dipartimento della Funzione Pubblica*, in corso di pubblicazione, p.9.

⁴⁴ Così SCARCELLA PRANDSTRALLER S., *op. ult. cit.*, pp.9-10.

Infine, in una relazione prodotta dalla Prefettura di Forlì-Cesena si accenna alla scelta per un protocollo d'azione che individui in gruppi di lavoro appositamente costituiti in ogni unità organizzativa (*focus groups*) gli attori idonei a evidenziare le criticità emerse nella ricerca e gli interventi da adottare con priorità, al fine di favorire la predisposizione di piani strategici di miglioramento. Si fa, inoltre, riferimento all'adozione di un preciso "piano di comunicazione", con la funzione di chiarire gli obiettivi generali della Prefettura, e di individuare ed ampliare occasioni di confronto tra dirigenza e lavoratori all'interno della struttura. Tra queste occasioni, da segnalare è la predisposizione di una "area dedicata" del sito *intranet* dell'Ufficio romagnolo, quale raccoglitore e dispensatore di informazioni di utilità generale, e "piattaforma per un futuro *forum* del personale"⁴⁵.

Significativo è, in quest'ultima realtà, l'intento di utilizzare i risultati dell'indagine di b.o., e dei susseguenti colloqui di *assessment* col personale, al fine di allocare le risorse umane tra le varie aree e servizi in cui è ripartita la struttura organizzativa della Prefettura, dando attuazione al disegno di riforma degli Uffici di Governo perseguendo, al contempo, efficienza e partecipazione dei lavoratori.

3.7 Due aree chiave: giustizia organizzativa e valorizzazione del personale.

In questa sede risulta problematico soffermarsi a commentare punto per punto, e Prefettura per Prefettura, le dimensioni organizzative che siano state riconosciute dal rispettivo personale maggiormente produttive di benessere o malessere.

Già da un'analisi sommaria emerge, tuttavia, come due siano le aree considerate chiave ai fini della determinazione del b.o. nelle realtà prefettoriali, due profili che – come si dimostrerà – sono strettamente interconnessi e su cui le organizzazioni pubbliche denotano il maggior ritardo in termini di gestione

⁴⁵ GIANNELLI A., *Diario di bordo – Indagine sul Ben-essere organizzativo all'Ufficio Territoriale del Governo di Forlì-Cesena*, in corso di pubblicazione, p.14.

delle risorse umane rispetto alle strutture private: giustizia organizzativa e valorizzazione del personale.

Negli studi di *management*, con la locuzione “giustizia organizzativa” si fa generalmente riferimento ad una delle teorie della motivazione, che – a differenza di altre basate su un approccio intra-personale – si fonda su una prospettiva inter-personale. Invero, questa prospettiva fa capo, in particolare, ad un aspetto della giustizia organizzativa chiamato “*giustizia distributiva*” ed estrinsecatesi nella percezione individuale di quanto si sia trattati in modo equo e giusto in ambito lavorativo, in raffronto al tipo di trattamento riservato ad altri.

La giustizia organizzativa distributiva, quindi, si sostanzia di tre fattori costitutivi: *input*, *risultati* e *riferimenti*.

Per *input* si intende ogni apporto che il lavoratore trasfonde nel lavoro, sia di carattere esperienziale che tecnico, e del quale attende un riconoscimento dall'organizzazione.

I *risultati* hanno riguardo a ciò che il prestatore percepisce come conseguenza del proprio lavoro: trattamenti economici, promozioni, benefici vari, ma anche – in negativo – *routine*, insicurezza, cattivo clima relazionale.

I *riferimenti*, essenziali nella nozione di giustizia distributiva, sono i termini di paragone assunti dall'individuo, che possono riguardare sia altre singole persone, sia altri gruppi di lavoratori.

La percezione finale di equità o iniquità dipenderà, perciò, dagli esiti del rapporto tra questi fattori secondo la formula

$$(\text{risultati "A"}/\text{input "A"}) = (\text{risultati "B"}/\text{input "B"})$$

in cui “A” è il soggetto che giudica della situazione di equità organizzativa, e “B” il lavoratore o il gruppo di lavoratori che costituisce per “A” il termine di raffronto. “A” percepirà di lavorare in un ambiente caratterizzato da giustizia organizzativa se sarà rispettata l'equazione di cui sopra, se cioè il rapporto che intercorre tra i risultati che pensa di aver conseguito dal lavoro e i contributi che

valuta aver immesso nel sistema organizzativo sarà eguale al rapporto tra risultati e *input* che caratterizzano la prestazione del soggetto “B”.

Se, al contrario, “A” avrà la sensazione di un rapporto sfavorevole (quindi, ad esempio, di percepire una retribuzione inferiore a parità di prestazione), penserà di subire un trattamento iniquo, che provocherà insoddisfazione, e quindi malessere.

Ma, a ben vedere, la situazione non muterà anche nel caso di “B”, vale a dire se questi riterrà, riprendendo l’esempio precedente, di ricevere una retribuzione eccessiva in proporzione a quanto attribuito a “A”, giacché dall’iniquità palese “B” potrebbe derivarne senso di colpa, od ansia per le possibili e legittime rivendicazioni del soggetto trattato sfavorevolmente, avvertendo così, comunque, una sensazione di malessere.

Secondo la teoria della giustizia distributiva, in entrambi i casi l’insoddisfazione generata dalla situazione di iniquità stimola l’individuo a cercare un nuovo punto di equilibrio, ossia a ristabilire le condizioni di equità.

L’esatta modalità di azione generata dal senso di iniquità non può essere determinata *a priori*, poiché dipende dalla differente personalità del soggetto in questione.

In ogni caso, le possibili modalità per ristabilire la sensazione di giustizia organizzativa possono concernere gli *input*, modificandone la quantità o qualità (“A” potrebbe ridurre l’impegno profuso, riducendo la propria prestazione in termini quantitativi o peggiorandone l’aspetto qualitativo, “B” potrebbe invece incrementare gli sforzi, prestare maggiore attenzione alla qualità della prestazione, migliorare le proprie capacità e competenze partecipando a corsi di formazione), oppure riguardare l’*output*, modificando i risultati che si conseguono dal lavoro (“A” potrebbe rivendicare un aumento di stipendio od un lavoro che gli garantisce uno *status* più elevato, mentre più improbabile è che “B” rifiuti aumenti retributivi o che si dedichi ad attività meno appaganti).

Altro modo per ridurre la sensazione di iniquità è quella che agisce sul versante cognitivo, mediante le cd. “distorsioni psicologiche”: “A” potrebbe rivalutare il

giudizio sui propri risultati convincendosi, mediante un processo psicologico chiamato *task enhancement*, che il proprio lavoro abbia una appetibilità o rilevanza maggiore di quello svolto da “B”, ristabilendo l’identità tra i due termini dell’equazione. Ad analoga “revisione psicologica” potrebbe pervenire “B” nella valutazione del proprio apporto in raffronto a quello di “A”. Così come questi processi psicologici possono avvenire in maniera “incrociata”, ad esempio “A” potrebbe arrivare a giustificare il trattamento di favore riservato a “B” sulla base di considerazioni ulteriori e peculiari rispetto a quelle ritenute afferire ad un giudizio “oggettivo” (basato, però, sempre sulla valutazione soggettiva di “A”) circa il rapporto *output/input*: per esempio, “A” potrebbe pensare che il contributo di “B” non sia superiore al proprio, ma che “B” sia trattato meglio perché in passato ha manifestato fedeltà all’organizzazione quando questa era in situazione di crisi, ed ora ne colga il premio (ossia il trattamento di favore).

Ma le modalità di azione/reazione non si esauriscono qui, giacché anziché modificare i fattori del proprio rapporto o “distorcere psicologicamente” i termini dell’equazione, possono essere indirizzate azioni direttamente nei confronti del riferimento (persuadendolo a modificare i suoi input/output) ovvero coinvolgendo l’ambiente circostante al riferimento, in maniera da provocare in questi il desiderio di ristabilire l’equità violata, al limite convincendolo a fuoriuscire dall’organizzazione.

Inoltre, in molti casi, il senso di iniquità viene eliminato o attenuato mutando il riferimento, ossia paragonandosi ad un altro soggetto, ritenuto più simile e quindi più esattamente comparabile del riferimento originario.

Ultima *chance* di azione, e quella più definitiva, sta nella resa, vale a dire nell’accettazione della situazione di iniquità, da cui potrebbe derivare la volontà di cambiare posto di lavoro.

Accanto alla specie di giustizia organizzativa appena analizzata, quella cioè distributiva, ve ne è un’altra, detta *procedurale*, che attiene non tanto al raffronto con situazioni lavorative consimili, quanto al modo in cui l’organizzazione decide su materie che incidono sulla vita lavorativa (es.: aumenti di

retribuzione, promozioni, mobilità del personale, scelte formative). Regole e procedure in questo ambito possono essere ritenute inique, o non sufficientemente giustificate o appropriate, e determinare di conseguenza l'iniquità dei risultati della loro applicazione.

Questo tipo di approccio alla giustizia organizzativa è piuttosto recente, e si focalizza in particolare su alcune condizioni da soddisfare:

- che vi sia la possibilità per il lavoratore di un controllo sul processo, ossia che sia data la possibilità di intervenire nel procedimento di gestione delle risorse umane prima che si giunga ad una decisione;
- che sia garantito, quanto meno a livello teorico, un margine di influenza sulla decisione finale (controllo decisionale);
- che si curi l'aspetto comunicativo nel processo decisionale, vale a dire che le persone coinvolte siano trattate con rispetto e dignità e gli sia fornita spiegazione di ciò che sia stato deciso (giustizia relazionale).

La giustizia procedurale occupa uno spazio per certi versi sovrapponibile a quello di un altro concetto, estremamente rilevante per la materia in questione, quello cioè della "*cittadinanza organizzativa*", ossia del grado di partecipazione dell'individuo alle scelte dell'organizzazione di appartenenza, ed al modo con cui il medesimo è trattato nelle occasioni in cui si decide di temi legati alla sua vita lavorativa.

È ovvio che di fronte ad una decisione sfavorevole circa la propria posizione organizzativa, il lavoratore sarà insoddisfatto, soprattutto se ricaverà un senso di iniquità dal raffronto con altri lavoratori trattati diversamente, ma il livello di insoddisfazione sarà tanto minore quanto più l'organizzazione avrà realizzato le condizioni di giustizia procedurale prima richiamate.

Sia la giustizia distributiva che quella procedurale sono strettamente connesse ad altre aree di b.o..

In particolare, la giustizia procedurale richiede un'apertura all'ascolto da parte dell'organizzazione delle istanze, proposte, suggerimenti provenienti dalla sua base. Coinvolgimento e partecipazione sono le condizioni di partenza per

assicurare il successo delle scelte organizzative adottate dal *management* generale e operativo. Indispensabile è, inoltre, la formulazione da parte della direzione strategica di obiettivi espliciti e non ambigui, e la coerenza tra quanto è stato deciso e condiviso e la prassi dell'operatività quotidiana.

L'altro aspetto della giustizia, quella distributiva, si fonda, invece, sulla necessaria circolarità delle informazioni, giacché se è piuttosto semplice operare raffronti in senso orizzontale (ossia quando il riferimento è un collega che svolge una prestazione simile) il confronto verso l'alto o verso il basso esige la disponibilità delle informazioni essenziali per valutare il rapporto *output/input* altrui. Sovente, il giudizio sulla ritenuta "incapacità" del proprio dirigente o sulla pretesa "inoperosità" del sottoposto si basa su un difetto di dati conoscitivi relativi all'effettivo contributo apportato o alle conseguenze personali e professionali che il soggetto individuato come termine di paragone deriva dal proprio lavoro. Molti *manager*, in particolare, dovrebbero considerare con minor sufficienza l'ipotesi di esplicitare ai propri collaboratori i contenuti delle proprie prestazioni, non solo per il necessario loro coinvolgimento, ma anche per renderli consci delle difficoltà insite in numerose scelte apparentemente lineari.

La giustizia distributiva, inoltre, è intimamente correlata al tema della valorizzazione del personale. Si è detto prima come la giustizia organizzativa si fondi sulla percezione dei parametri che caratterizzano la prestazione lavorativa (*input* e risultati, oltre che riferimenti), quindi su una valutazione soggettiva del proprio e dell'altrui apporto all'organizzazione. Questa valutazione soggettiva può non coincidere con la valutazione adottata dal *management*, determinando un trattamento differente tra un soggetto ed un altro, trattamento ritenuto iniquo.

Ma "valutare" significa dare valore. E vedere riconosciuto il proprio valore, le proprie capacità e competenze determina benessere⁴⁶.

⁴⁶ Così NARDI T., *Risorse umane, benessere personale e benessere organizzativo*, cit., p.19.

La valutazione del personale è uno degli aspetti della gestione delle risorse umane più delicati, ed a cui il *management* più frequentemente è tentato di sottrarsi. Ciò nondimeno, né le direzioni del personale né i *manager* operativi possono pensare di gestire, motivare, coinvolgere i propri collaboratori senza affrontare questa fase, poiché si genererebbe una asimmetria informativa tra le parti estremamente rischiosa ai fini del raggiungimento degli obiettivi dell'organizzazione e fonte di malessere per l'incertezza suscitata nel lavoratore circa il valore da attribuire al suo contributo.

Nella prassi manageriale si usa distinguere diverse forme di valutazione: della posizione, delle competenze, della prestazione, e del potenziale.

La prima (valutazione della posizione) è la più oggettiva giacché si riferisce alle attività e alle responsabilità ricoperte nell'organizzazione, e non alla persona che temporaneamente la occupa. È legata alla determinazione di una parte della retribuzione (parte fissa).

La valutazione delle competenze avviene, invece, sulla base di un giudizio soggettivo che può fondarsi su approcci differenti (riconducibili generalmente a due: quello psicologico-individuale e quello strategico-organizzativo, a seconda se si scelga un orientamento di gestione focalizzato sulle persone ovvero sui processi organizzativi) ed avente ad oggetto le caratteristiche individuali che determinano una *performance* efficace o superiore in una mansione, secondo il primo approccio, ovvero il grado di possesso da parte del singolo lavoratore delle competenze chiave o di ruolo ritenute distintive (*core competencies*) dall'organizzazione, adottando il secondo approccio.

Valutare la prestazione è, però, l'operazione più importante e difficile: importante perché chiarisce quali siano le aspettative di *performance* del *management*, difficile perché se condotta scorrettamente può incrinare immediatamente e gravemente le relazioni interpersonali all'interno dell'organizzazione. Sue finalità sono fondamentalmente quelle di leva motivazionale, consentendo un continuo *feedback* ai valutati, di definizione del trattamento economico individuale variabile, di individuazione delle modalità e dei percorsi di carriera, e di facilitazione dell'identificazione dei bisogni di

formazione. Ma lo scopo prioritario deve essere la finalizzazione allo sviluppo della persona.

A definire il profilo della carriera percorribile interviene l'ultimo tipo di valutazione, quella del potenziale, che è sostanzialmente un giudizio rivolto al futuro, una previsione delle caratteristiche personali dell'individuo in relazione alla possibile evoluzione dell'organizzazione. Decidere se un soggetto sia idoneo a ricoprire un'altra posizione nell'organizzazione, sia in senso verticale che orizzontale, implica valutazioni approfondite nonché un forte effetto motivante sul valutato, il quale percepisce che su di sé e sulle proprie competenze l'organizzazione sta esplicitamente investendo risorse (formazione, retribuzione, ecc.).

Come si è visto, quindi, il tema della giustizia organizzativa si pone come fulcro di una serie di aspetti e politiche del personale (ascolto, comunicazione obiettivi strategici, circolarità informazioni, valorizzazione e valutazione del personale) in grado di generare benessere o malessere all'interno dell'ambiente lavorativo, e che evidenziano il ruolo di primo piano svolto dal *management* a diretto contatto con le risorse umane.

Nelle pubbliche amministrazioni in generale, e nelle Prefetture-UTG in particolare, si realizzano tutte le condizioni gestionali per addivenire ad uno stato di b.o. nella specifica dimensione dell'equità di trattamento?

A ben vedere si può affermare che, generalmente, nelle organizzazioni pubbliche si fa esattamente il contrario di ciò che si dovrebbe fare.

La valutazione da parte del singolo lavoratore del tipo di trattamento ricevuto in rapporto a quello di colleghi, superiori o sottoposti è inficiata dalla opacità dei contributi, delle procedure, dei prodotti facenti capo agli altri membri della struttura organizzativa. Spesso non vi è una pur superficiale nozione del servizio svolto dall'ufficio collocato nello stesso corridoio ma alla porta accanto; la scarsa conoscenza del lavoro altrui determina erronei raffronti con i soggetti assunti a termine di paragone, provocando la sensazione di iniquità nel trattamento, molte volte alla prova dei fatti ingiustificata.

La scarsa circolarità delle informazioni si verifica non soltanto in senso orizzontale, ma anche nei rapporti col *management*, anche generale, nei casi in cui non viene data adeguata diffusione alle scelte organizzative fondamentali; sono pochi gli uffici che si premurano di distribuire a tutto il personale la direttiva annuale del Ministro dell'Interno per l'attività amministrativa e la gestione, o i vari documenti programmatici stilati in sede centrale o locale che esplicitino gli obiettivi dell'azione amministrativa alla cui realizzazione ciascuno, al rispettivo livello di potere, competenza e responsabilità, è chiamato a concorrere. Venendo a mancare la chiarezza degli obiettivi, risulta difficile valutare il contributo fornito dal singolo al loro conseguimento, e quindi il trattamento riservato al personale dall'organizzazione, in termini di rapporto tra *output* e *input*.

Altra fonte di iniquità, e pertanto di malessere organizzativo, è quella generata dal contesto lavorativo, ossia dal complesso delle condizioni ambientali all'interno delle quali l'attività lavorativa si svolge. Il singolo lavoratore è conscio di poter migliorare la propria *performance*, di avere capacità e competenze non del tutto espresse ed utilizzate dall'organizzazione, ma non riesce a raggiungere gli obiettivi che si pone o fissati dal proprio *manager* per la presenza di "ostacoli situazionali", ossia di elementi ambientali quali scarsità delle risorse disponibili, qualità deficitaria degli strumenti adoperati, relazioni interpersonali insoddisfacenti, regole e procedure non efficienti.

Questa situazione è tra quelle che provocano la maggiore frustrazione al lavoratore in termini di giustizia organizzativa, se confrontata ad altre realtà lavorative adiacenti che invece godono, o sembrano godere, di fattori ambientali propizi all'efficace svolgimento della prestazione lavorativa.

Ma i maggiori deficit in materia di giustizia organizzativa si sono verificati nelle Prefetture, negli ultimi anni, a seguito delle procedure di riqualificazione del personale, mediante le quali sono stati avviati percorsi di sviluppo delle carriere personali, ferme da lunghissimo tempo.

In questo ambito è stato sostanzialmente negato alla radice il presupposto basilare di ogni sviluppo di carriera individuale, ossia la valutazione del

personale da parte del *management* di riferimento, poiché l'avanzamento in carriera è avvenuto a seguito della applicazione meccanica di norme e criteri oggettivi predeterminati in sede di contrattazione collettiva tra Ministero e organizzazioni sindacali.

Il momento della valutazione soggettiva delle competenze, capacità, della prestazione effettuata, del potenziale, è stato confinato – ove previsto – all'espletamento di “prove di idoneità teorico-pratiche” istantanee, ossia svolte nella fase immediatamente propedeutica alla decisione di progressione in carriera, mentre la valutazione dell'attività lavorativa pregressa è stata rimessa ad un criterio puramente matematico che attribuisce punteggi proporzionati all'anzianità di servizio.

Le competenze sono giudicate prevalentemente in base a titoli formativi acquisiti fuori dall'ambiente lavorativo, mentre il peso di quanto appreso grazie all'esperienza lavorativa è del tutto marginale.

Ne esce un disegno dei percorsi di carriera che per la preponderanza del *seniority system* rispetto al criterio del merito, ma soprattutto per la assoluta marginalità della valutazione soggettiva del *management* operativo rispetto alla aprioristica graduazione delle posizioni in base ad accordi collettivi nazionali, si pone in netta antitesi rispetto a quanto consigliato dagli studi in materia di gestione delle risorse umane.

Invero, l'occlusione di ogni spazio per una valutazione personalizzata delle differenti situazioni lavorative e dei vari soggetti operanti nelle strutture pubbliche, e nelle Prefetture in particolare, è stato determinato dalla erronea equiparazione semantica tra valutazione soggettiva e valutazione arbitraria, ossia rimessa alla mera discrezionalità del *management*, giacché – in questa materia – la valutazione del personale e la conseguente equità di trattamento non è affatto garantita dalla pura oggettività dei criteri di progressione in carriera, come nella realtà effettiva degli uffici prefettoriali si è poi verificato.

Una valutazione meramente oggettiva dei differenti apporti forniti da più lavoratori può essere molto più discriminatoria di una valutazione rimessa al giudizio soggettivo di chi ha responsabilità direttive sui valutati.

Il motivo di questo errore di fondo, se tale può essere definito, al di là di considerazioni di carattere politico qui fuor d'opera, è verosimilmente da rinvenirsi nella diffidenza nutrita nei confronti del *management* pubblico, ritenuto non in grado di gestire meccanismi tanto delicati da poter compromettere la pacifica convivenza all'interno degli ambienti lavorativi pubblici.

Si tratta, in altri termini, di riconoscere l'esistenza di un *gap* di autorevolezza, di *leadership* da parte del *management* pubblico in generale, e del personale dirigenziale prefettizio e contrattualizzato negli Uffici del Governo in particolare, *gap* che va al più presto colmato per far riacquisire a questa categoria uno degli strumenti più essenziali nella direzione delle risorse umane.

Nel frattempo, e data la difficoltà, se non l'impossibilità giuridica, di scardinare il sistema asfittico oggi presente, i dirigenti delle Prefetture devono essere consapevoli che la valorizzazione delle persone non passa esclusivamente attraverso lo sviluppo retributivo delle carriere, giacché le disparità tra le posizioni soggettive, ed il senso di ingiustizia generale che sembra pervadere i contesti lavorativi pubblici, possono essere attenuati utilizzando altre leve: in particolare, il *manager* può operare per riequilibrare una situazione soggettiva iniqua migliorando le condizioni di lavoro di quell'individuo, adibendolo a mansioni di maggior prestigio, attribuendogli fiducia e responsabilità, ossia agendo su fattori che possono compensare con una migliore qualità del lavoro un trattamento retributivo sfavorevole, pur senza violare i precetti giuridici dei contratti collettivi di lavoro.

Per far questo occorre recuperare consapevolezza del ruolo manageriale ricoperto da ciascun dirigente, e sfruttare al meglio tutte le potenzialità offerte da un sistema di gestione delle risorse umane che funzioni a pieno regime, in particolare introducendo e proceduralizzando colloqui di *assessment* che

consentano di avvicinare le aspettative lavorative individuali alle aspettative di *performance* dell'organizzazione.

Ogni strumento, comunque, deve essere utilizzato secondo i canoni richiesti dalla giustizia procedurale, ossia all'interno di un quadro definito di regole, che siano quanto più condivise e percepite come eque dalla base organizzativa, quadro reso chiaro mediante processi di comunicazione adeguata, che curino la massima diffusione degli obiettivi da perseguire, che prevedano l'opportunità per ciascuno di essere ascoltato dal decisore, che contemplino continui e regolari *feedback* circa le modalità di effettuazione delle prestazioni lavorative; occorre, inoltre, che giudizi valutativi e provvedimenti circa i percorsi di carriera siano fondati su criteri stabili nel tempo, e che vi siano procedure per il riesame degli stessi, con l'intervento dei soggetti interessati.

Applicando queste poche regole, non semplici ma neanche impossibili da adottare nella realtà, la valutazione e lo sviluppo del personale possono trasformarsi da fonte di conflitto, di rivendicazione, di contenzioso giudiziario, in ultima analisi, di malessere, in qualcosa di completamente opposto: servizio al lavoratore, suo supporto professionale, accrescimento della sua consapevolezza circa le sue capacità, potenzialità, e concrete possibilità per migliorare le proprie *performance*, diverranno, quindi, vere fonti di benessere.

3.8 Cambiamento e benessere: un tentativo di conciliazione "efficiente".

Ripercorrendo per sommi tratti il percorso argomentativo di quest'opera, si è visto come le pubbliche amministrazioni stiano affrontando, ormai da diversi anni, un lungo – e, spesso, tortuoso – processo di cambiamento, al fine di adeguare la propria organizzazione e le proprie funzioni ai mutamenti della società postindustriale, in generale, e alle nuove relazioni di potere tra i diversi livelli di governo, internazionale, statale e locale.

Questo processo si riflette sul tipo di lavoro svolto all'interno delle organizzazioni pubbliche, sempre più orientato alle esigenze del cittadino.

La qualità del servizio offerto all'utenza, e l'efficienza nella sua erogazione, costituiscono i parametri essenziali per valutare il modo con cui le pubbliche amministrazioni interagiscono con il loro ambiente di riferimento.

Nel panorama variegato delle organizzazioni pubbliche, le Prefetture-UTG si caratterizzano per il difficile compito di coniugare la loro tradizionale funzione di garanzia dei diritti fondamentali e di tutela dell'ordine pubblico e della sicurezza con il ruolo di amministrazione di servizio ad ampio spettro per le popolazioni di una specifica realtà territoriale, fungendo da istanza di mediazione e di collaborazione tra centro e periferia.

I loro compiti di amministrazione generale e di coordinamento delle attività amministrative svolte dalle varie branche dell'organizzazione statale richiedono una capacità di interpretazione dei fenomeni sociali ed una flessibilità nella gestione delle competenze del tutto originale, nel contesto delle amministrazioni pubbliche italiane.

Il quadro testé delineato rende evidente come il fattore umano acquisisca sempre più il ruolo di risorsa critica, e la gestione delle risorse umane divenga la competenza manageriale decisiva per governare il cambiamento.

Ogni processo di cambiamento comporta sofferenza, crisi, ricerca di un nuovo equilibrio; una scorretta sua gestione può seriamente compromettere le condizioni del suo successo.

Tutti questi motivi danno contezza del perché, nei recenti studi di *management*, si ponga tanta attenzione all'analisi dello stato di salute delle organizzazioni, sotto il profilo del benessere rilevato, migliorato e mantenuto nelle persone che vi fanno parte, ed al percorso più efficiente e proficuo per coniugare il cambiamento organizzativo, inteso quale mutamento strutturale, culturale ed ambientale all'interno dell'organizzazione, con lo stato di benessere psicologico, fisico e sociale di tutti i soggetti chiamati a realizzare detto cambiamento.

Le articolazioni periferiche dell'amministrazione civile dell'Interno costituiscono un modello di studio privilegiato per questo tipo di problema,

giacché in questi ultimi anni stanno affrontando una delicata fase di crisi di identità istituzionale, e di passaggio ad un nuovo sistema organizzativo.

Approfittando del particolare interesse manifestato dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri e dal Ministero dell'Interno per il tema della salute organizzativa, alcune (e, purtroppo, ancora poche) Prefetture hanno avviato indagini sul b.o. al loro interno, utilizzando metodologie di tipo quantitativo e qualitativo, le quali hanno avuto il merito non solo di verificare quale fosse il grado di "tolleranza" del personale alle modifiche organizzative apportate dalle numerose riforme normative degli ultimi anni, ma anche di rendere lo stesso *management* consapevole del fatto che il cambiamento organizzativo costituisce un'occasione ineludibile per adoperare al meglio tutte le leve di gestione delle risorse umane sinora sotto o male utilizzate.

Si è finalmente compreso che, nel campo del b.o., non siamo di fronte ad un gioco a somma zero, in cui un accrescimento di un'area di benessere può andare a detrimento di un'altra, mantenendo stabile l'indice generale; al contrario, un miglioramento su un singolo aspetto determina necessariamente un incremento generale del b.o., si sposta cioè la curva del benessere totale.

Tutto questo non si ottiene senza investire; corsi di formazione, colloqui di *assessment*, riunioni di *focus groups*, comportano un dispendio di risorse finanziarie e di tempo non indifferente. Ma molto può essere fatto anche solo modificando la cultura manageriale alla base delle politiche del personale.

Invero, quelle realtà che hanno mostrato di conseguire i migliori indici di b.o., si sono rivelate anche le più rapide nell'adeguarsi al nuovo modello organizzativo fondato sulla gestione dei processi e sulla ripartizione per aree e servizi, in luogo della precedente divisione gerarchico-funzionale basata sui compiti.

Una politica del personale improntata a coinvolgimento, partecipazione, comunicazione, valorizza le risorse, incrementa il senso di utilità del lavoro svolto, e favorisce i comportamenti di "cittadinanza organizzativa", in cui obiettivi personali del lavoratore e obiettivi dell'organizzazione tendono naturalmente ad una progressiva convergenza.

Conseguenza di tutto ciò è un incremento di produttività derivante non dalla ricerca dell'efficienza a tutti i costi, ma dall'utilizzo ottimale della risorsa oggi più preziosa, quella umana.

Una Prefettura efficiente è una Prefettura che, generalmente, sta bene. Ma una Prefettura che migliora il suo stato di benessere è una Prefettura che garantisce nel tempo la sua efficienza.

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

(in grassetto i lavori citati in quest'opera)

ARGYRIS C., SCHON D, (trad. it.) *Apprendimento organizzativo*, Guerini e Associati, Milano, 1998

AVALLONE F., BONARETTI M. (a c. di), *Benessere Organizzativo*, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2003

BATESON G., (trad. it.) *Verso un'ecologia della mente*, Adelphi, Milano, 1976

BATTISTELLI F. (a c. di), *La cultura delle amministrazioni fra retorica e innovazione*, FrancoAngeli, Milano, 2002

BETTINI R., *Sociologia del diritto amministrativo*, Franco Angeli, Milano, 2000

BONARETTI M., TESTA P. (a c. di), *Persone al lavoro*, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2003

CHINOY E., *Automobile workers and the American dream*, Doubleday, New York, 1955

CROZIER M., (trad. it.) *Il fenomeno burocratico*, ETAS, Milano, 1969

DENTE B., *Riforme (e controriforme) amministrative*, in "Il Mulino", L, 2001

FABIANO S., *Processi di miglioramento e qualità di sistema*, in "Human Capital", 1, 2006

FERRANTE M., ZAN S., *Il fenomeno organizzativo*, La Nuova Italia Scientifica, Roma, 1994

FIORELLI J.S., ALARCON G.A., TAYLOR E., WOODS K., *The organization health report: An HR metric to mobilize executives into action*", in "HR. resource Planning", Tempe, 1998

FORD H., *Autobiografia* a cura di S. Crowther, Rizzoli, Milano, 1982

GARDELL B., *Alienation and mental health in the modern industrial environment*, in LEVI L., *Society, stress, and disease: Vol. 1*, Oxford University Press, New York, 1971

GIANNELLI A., *Diario di bordo - Indagine sul Ben-essere organizzativo all'Ufficio Territoriale del Governo di Forlì-Cesena*, in corso di pubblicazione

GLASGOW R.E., TERBORG J.R., *Occupational health promotion programs to reduce cardiovascular risk*, in "Journal of Consulting and Clinical Psychology", 56, 1988

HABERMAS J., (tr.it.) *Teoria dell'agire comunicativo*, Il Mulino, Bologna, 1986

- ILGEN D.R., SWISHER S.N., *An integrated approach to health in the workplace*, LPR Publications, Fort Washington, PA, 1989
- ISTAT, *Conti ed aggregati economici delle amministrazioni pubbliche – anni 1980-2005*, pubblicato su www.istat.it
- KANTER R., *The change masters*, Simon & Schuster, New York, 1984
- KARASEK R., THEORELL T., *Healthy work: stress, productivity, and the reconstruction of working life*, Basic Books, New York, 1990
- KETS DE VRIES M.F.R., MILLER D., *The neurotic organization*, Edizioni Jossey-Bass, San Francisco, 1984
- KORNAUSER A., *Mental Health of industrial worker*, Wiley, New York, 1965
- LEVI L., *Society, stress, and disease: Vol. 1*, Oxford University Press, New York, 1971
- MACCOBY M., *Why work? Leading the new generation*, Simon & Schuster, New York, 1988
- MARCH J.G., OLSEN J.P., (trad. it.) *Riscoprire le istituzioni*, Il Mulino, Bologna, 1992
- MAYO E., *The human problems of an industrial civilization*, Macmillan, New York, 1933
- MAYO E., *The social problems of an industrial civilization*, Harvard University Press, Boston, 1945
- MICHELS R., (trad. it.) *La sociologia del partito politico moderno*, Il Mulino, Bologna, 1966
- MORGAN G., *Images, le metafore dell'organizzazione*, Franco Angeli, Milano, 1993
- NARDI T., *Risorse umane, benessere personale e benessere organizzativo*, in "Human Capital", 1, 2006
- OECD, *Highlights of public sector pay and employment trends: 2002 update*, 2002
- PANEBIANCO A., *Modelli di partito*, Il Mulino, Bologna, 1986
- PELLIZZONI B. (a c. di), *Amministrazioni alla ricerca del benessere organizzativo*, Edizioni Scientifiche Italiane, Roma, 2005
- PILATI M., TOSI H.L., *Organizzazione e gestione delle risorse umane*, Egea, Milano, 2002
- PRATT D., *Creating healthy organizations*, in "CMA Management", 74, 2000

REBORA G., *Organizzazione e politica del personale nelle amministrazioni pubbliche*, Guerini e Associati, Milano, 1995

ROSEN R.H., *Healthy companies*, American Management Association, New York, 1986

SCARCELLA PRANDSTRALLER S., *Quattro anni di partecipazione del Ministero dell'Interno al Programma "Cantieri" del Dipartimento della Funzione Pubblica*, in corso di pubblicazione

SCHEIN E., (trad. it.) *Cultura d'Azienda e Leadership*, Guerini e Associati, Milano, 1990

APPENDICE

- 1. Modello di questionario sul benessere organizzativo del “Cantiere” del Dipartimento della Funzione Pubblica**
- 2. “Repertorio degli interventi” elaborato dal Laboratorio di Sociologia presso il Gabinetto del Ministro dell’Interno**



*Università degli Studi di Roma
"La Sapienza"
Facoltà di Psicologia 2*

QUESTIONARIO

SUL BENESSERE ORGANIZZATIVO

Questo questionario è lo strumento di un'indagine sul benessere organizzativo condotta dal "Laboratorio sul benessere" del programma Cantieri del Dipartimento della Funzione Pubblica in collaborazione con la Cattedra di Psicologia del Lavoro della Facoltà di Psicologia 2 dell'Università "La Sapienza" di Roma.

Le chiediamo, attraverso le sue risposte, di dare un contributo alla conoscenza della sua Amministrazione. I risultati consentiranno di individuare eventuali criticità e margini di miglioramento di cui tenere conto nel progettare un ambiente di lavoro attento al benessere delle persone.

Il questionario è anonimo e sarà ritirato direttamente dal responsabile della ricerca della sua Amministrazione. I dati saranno elaborati dalla sua Amministrazione.

Le chiediamo di rispondere seguendo l'ordine delle domande e di indicare con una X quanto ciascuna affermazione descrive, dal suo punto di vista, la situazione attuale della sua organizzazione.

Nel compilare il questionario le ricordiamo che non esistono risposte giuste o sbagliate: la migliore è quella che più si avvicina alla sua esperienza.

CODICE AMMINISTRAZIONE:

NOME AMMINISTRAZIONE:

PARTE PRIMA: Dati anagrafici

1. Sesso: M .. F ..

2. Età : _____

3. Titolo di studio:

Licenza Scuola Elementare ..

Scuola Media Inferiore ..

Istituto professionale o simile ..

Scuola Media Superiore ..

Diploma Universitario ..

Laurea ..

Altro ..

_____ (indicare)

4. Stato civile:

Celibe/Nubile .. Separato/a-Divorziato/a ..

Coniugato/a o Convivente .. Vedovo/a ..

5. Numero dei figli: _____

6. Tipo di contratto di lavoro:

A tempo indeterminato .. A tempo determinato ..

7. Regime orario:

A tempo pieno .. Part-time ..

8. Area professionale (**INDICARE UNA SOLA AREA PROFESSIONALE**):

Amministrazione, gestione del personale, affari generali e finanziari .. Sicurezza ..

Relazioni pubbliche e comunicazione .. Socio- educativa ..

Informatica e telecomunicazioni .. Socio- sanitaria ..

Ambiente, pianificazione del territorio e lavori pubblici .. Prevenzione, diagnosi e cura e riabilitazione ..

Studi economici e giuridici .. Area specifica dell'amministrazione ..

(18-57) CON QUALE FREQUENZA NELLA SUA ORGANIZZAZIONE SI VERIFICANO LE SITUAZIONI DI SEGUITO DESCRITTE?

	Mai	Raramente	A volte	Spesso
18. Gli obiettivi dell'organizzazione sono chiari e ben definiti
19. Ci sono i mezzi e le risorse per svolgere adeguatamente il proprio lavoro
20. I dipendenti sono generalmente disponibili ad andare incontro alle esigenze dell'organizzazione
21. E' facile avere le informazioni di cui si ha bisogno
22. Ci sono persone che vengono emarginate
23. Esiste collaborazione con i colleghi
24. L'organizzazione trova soluzioni adeguate ai problemi che deve affrontare
25. I dirigenti trattano i dipendenti in maniera equa
26. I compiti da svolgere richiedono una fatica eccessiva
27. Al termine della giornata di lavoro ci si sente soddisfatti
28. Il comportamento dei dirigenti è coerente con gli obiettivi dichiarati
29. Il lavoro consente di far emergere le qualità personali e professionali di ognuno
30. I dirigenti desiderano essere informati sui problemi e le difficoltà che si incontrano nel lavoro
31. Quando si ha bisogno di informazioni si sa a chi chiederle
32. Ci sono persone che attuano prepotenze o che si comportano in modo ingiusto
33. I dirigenti coinvolgono i dipendenti nelle decisioni che riguardano il loro lavoro
34. I dirigenti aiutano a lavorare nel modo migliore
35. L'organizzazione offre effettive possibilità di carriera per tutti

	Mai	Raramente	A volte	Spesso
36. I compiti da svolgere richiedono conoscenze e capacità di cui non si dispone
37. Il lavoro di ogni dipendente rappresenta un contributo rilevante
38. I cambiamenti gestionali e organizzativi sono comunicati chiaramente a tutto il personale
39. L'impegno sul lavoro e le iniziative personali sono apprezzate (con riconoscimenti economici, visibilità sociale, encomi, ecc.)
40. Chi avanza richieste o formula proposte e suggerimenti viene ascoltato dai dirigenti
41. Nel gruppo di lavoro chi ha un'informazione la mette a disposizione di tutti
42. Ci sono persone che subiscono violenze psicologiche
43. Nel gruppo di lavoro tutti si impegnano per raggiungere i risultati
44. Le decisioni sono assunte rapidamente
45. I criteri con cui si valutano le persone sono equi e trasparenti
46. I compiti da svolgere richiedono un livello di stress eccessivo
47. Si prova soddisfazione per quello che l'organizzazione realizza
48. I ruoli organizzativi e i compiti lavorativi sono chiari e ben definiti
49. Vengono offerte opportunità di aggiornamento e sviluppo professionale
50. Anche tra colleghi ci si ascolta e si cerca di venire incontro alle reciproche esigenze
51. I dirigenti assicurano la diffusione delle informazioni tra il personale
52. Esistono conflitti con i dirigenti
53. Esistono scambi di comunicazione tra i diversi gruppi di lavoro
54. Nel gruppo di lavoro si trovano soluzioni adeguate ai problemi che si presentano

	Mai	Raramente	A volte	Spesso
55. Gli incentivi economici sono distribuiti sulla base dell'efficacia delle prestazioni
56. Il lavoro assorbe totalmente
57. L'organizzazione realizza servizi utili alla comunità <i>(INTESA COME INTERA COLLETTIVITA')</i>

PARTE TERZA: la sicurezza

	Per nulla	Poco	Abbastanza	Molto
58. L'organizzazione in cui lavora si preoccupa della salute nell'ambiente di lavoro ?	©	©	©	©

59. In particolare, come valuta il livello delle misure di sicurezza in ciascuno di questi ambiti:

	Insuff	Mediocre	Sufficiente	Buono
- impianti elettrici	©	©	©	©
- illuminazione	©	©	©	©
- rumorosità	©	©	©	©
- temperatura	©	©	©	©
- polveri	©	©	©	©
- pc e videoterminali	©	©	©	©
- divieto di fumo	©	©	©	©

PARTE QUARTA: Caratteristiche del proprio lavoro

60. In che misura le caratteristiche di seguito elencate fanno parte dei compiti da lei svolti?

	Per nulla	Poco	Abbastanza	Molto
Fatica fisica	©	©	©	©
Fatica mentale	©	©	©	©
Sovraccarico di lavoro	©	©	©	©
Monotonia o ripetitività	©	©	©	©
Sovraccarico emotivo	©	©	©	©
Isolamento	©	©	©	©
Contatti frequenti con le persone	©	©	©	©
Diretta responsabilità del lavoro	©	©	©	©
Rigidità di norme e procedure	©	©	©	©

	Per nulla	Poco	Abbastanza	Molto
61. In che misura le caratteristiche da lei indicate alla domanda 60 le pesano e le creano difficoltà?	©	©	©	©

PARTE QUINTA: Indicatori positivi e negativi del benessere organizzativo

62. In che misura le capita di osservare i fenomeni seguenti nel suo ambiente di lavoro?

	Mai	Raramente	A volte	Spesso
- soddisfazione per la propria organizzazione	a	a	a	a
- voglia di impegnare nuove energie per l'organizzazione	a	a	a	a
- sensazione di far parte di una squadra	a	a	a	a
- voglia di andare al lavoro	a	a	a	a
- sensazione di realizzazione personale attraverso il lavoro	a	a	a	a
- fiducia che le condizioni negative attuali potranno cambiare	a	a	a	a
- sensazione di giusto equilibrio tra lavoro e tempo libero	a	a	a	a
- soddisfazione per le relazioni personali costruite sul lavoro	a	a	a	a
- condivisione dell'operato e dei valori dell'organizzazione	a	a	a	a
- fiducia nelle capacità gestionali e professionali della dirigenza	a	a	a	a
- apprezzamento delle qualità umane e morali della dirigenza	a	a	a	a
- percezione che il lavoro dell'organizzazione sia apprezzato all'esterno	a	a	a	a

63. In che misura le capita di osservare i fenomeni seguenti nel suo ambiente di lavoro?

	Mai	Raramente	A volte	Spesso
- insofferenza nell'andare al lavoro	a	a	a	a
- disinteresse per il lavoro	a	a	a	a
- desiderio di cambiare lavoro/ambiente di lavoro	a	a	a	a
- pettegolezzo	a	a	a	a
- risentimento verso l'organizzazione	a	a	a	a
- aggressività e nervosismo	a	a	a	a
- sensazione di fare cose inutili	a	a	a	a
- sensazione di contare poco nell'organizzazione	a	a	a	a
- sensazione di non essere valutato adeguatamente	a	a	a	a
- sensazione di lavorare meccanicamente, senza coinvolgimento	a	a	a	a
- lentezza nell'esecuzione dei compiti	a	a	a	a
- poca chiarezza su "cosa bisogna fare e chi lo deve fare"	a	a	a	a
- mancanza di idee, assenza di iniziativa	a	a	a	a

64. Negli ultimi sei mesi, quanto tempo si è assentato dal luogo di lavoro (esclusi i giorni di ferie) ?
 Mai ^a 2-3 giorni ^a Oltre 1 settimana ^a Oltre 2 settimane ^a

PARTE SESTA: Il benessere psicofisico

65. Negli ultimi 6 mesi le è capitato di avvertire:

	Mai	Raramente	A volte	Spesso
- mal di testa e difficoltà di concentrazione	§	§	§	§
- mal di stomaco, gastrite	§	§	§	§
- nervosismo, irrequietezza, ansia	§	§	§	§
- senso di eccessivo affaticamento	§	§	§	§
- asma, difficoltà respiratorie	§	§	§	§
- dolori muscolari e articolari	§	§	§	§
- difficoltà ad addormentarsi, insonnia	§	§	§	§
- senso di depressione	§	§	§	§

66. In che percentuale attribuisce i disturbi segnalati alla domanda 65 al lavoro che svolge? ____ %

PARTE SETTIMA: L'apertura all'innovazione

67. L'organizzazione in cui lavora è attenta a:

	Mai	Raramente	A volte	Spesso
- acquisire nuove tecnologie
- migliorare i processi di lavoro
- confrontarsi con le esperienze di altre organizzazioni
- riconoscere e affrontare i problemi e gli errori del passato
- accogliere le richieste dei clienti ed utenti
- introdurre nuove professionalità
- sviluppare competenze innovative nei dipendenti
- stabilire rapporti di collaborazione con altre organizzazioni
- sperimentare nuove forme di organizzazione del lavoro

PARTE OTTAVA: Suggerimenti

68. Quali sono, secondo lei, le cose più urgenti da migliorare nella sua organizzazione? (Massimo 3 risposte)

- .. La confortevolezza dell'ambiente di lavoro
- .. La sicurezza dell'ambiente di lavoro
- .. La circolazione e la chiarezza delle informazioni
- .. I rapporti tra colleghi
- .. I rapporti con i superiori
- .. I rapporti tra le diverse Unità Organizzative
- .. I supporti informatici e tecnologici
- .. La flessibilità dell'orario di lavoro
- .. La chiarezza degli obiettivi e dei compiti
- .. La valorizzazione del personale
- .. La formazione e l'aggiornamento del personale
- .. Il sistema di distribuzione degli incentivi
- .. La struttura organizzativa o i processi di lavoro
- .. I sistemi di valutazione del personale
- .. L'assegnazione delle risorse (umane, economiche, ecc.)

Molte grazie per la sua collaborazione



Ministero dell'Interno

GABINETTO DEL MINISTRO

Laboratorio di Sociologia

Cantiere d'Innovazione sul Benessere Organizzativo

Repertorio degli Interventi sul Benessere Organizzativo

Versione 1.1

DIMENSIONI	INTERVENTI
1) Confortevolezza dell'ambiente di lavoro	<ul style="list-style-type: none">• Artefatti• Ergonomia• Manutenzione• Prossemica• Ristrutturazione
2) Chiarezza degli obiettivi	<ul style="list-style-type: none">• Presentazione della direttiva annuale del Ministro• Presentazione degli obiettivi strategici ed operativi• Riunioni di miglioramento continuo di 1° e 2° livello• Riunioni di valutazione dei risultati
3) Valorizzazione del personale	<ul style="list-style-type: none">• Colloqui di <i>assessment</i>• Banca delle ore• Formazione decentrata• Formazione congiunta dirigenti-funzionari di Area "C"• Lavoro in gruppi di processo• Metabletica• Mobilità interna• Polifunzionalità degli operatori• Progetti finalizzati• Rilevazione dei fabbisogni formativi• Riunioni di miglioramento continuo di 2° livello
4) Disponibilità all'ascolto	<ul style="list-style-type: none">• <i>Counseling</i>• Dinamiche di gruppo• Formazione congiunta dirigenti-funzionari di Area "C"• Metabletica• Riunioni di miglioramento continuo di 1° e 2° livello



Ministero dell'Interno

GABINETTO DEL MINISTRO

Laboratorio di Sociologia

Cantiere d'Innovazione sul Benessere Organizzativo

5) Circolazione delle informazioni	<ul style="list-style-type: none">• Comunicazione interna• Lavoro in gruppi di processo• Presentazione della direttiva annuale del Ministro• Presentazione degli obiettivi strategici ed operativi• Riunioni di miglioramento continuo di 1° e 2° livello• Rituali sociali
6) Conflittualità	<ul style="list-style-type: none">• <i>Counseling</i>• Dinamiche di gruppo• Formazione congiunta dirigenti-funzionari di Area "C"• Rituali sociali• Riunioni di miglioramento continuo di 1° e 2° livello
7) Relazioni Interpersonali	<ul style="list-style-type: none">• <i>Counseling</i>• Dinamiche di gruppo• Formazione congiunta dirigenti-funzionari di Area "C"• Lavoro in gruppi di processo• Rituali sociali• Riunioni di miglioramento continuo di 1° e 2° livello
8) Scorrevolezza operativa	<ul style="list-style-type: none">• <i>Benchmarking</i>• Comunicazione interna• Lavoro in gruppi di processo• Metabletica• Polifunzionalità degli operatori• Progetti finalizzati• Reingegnerizzazione dei processi di lavoro• Rilevazione dei carichi di lavoro• Riunioni di miglioramento continuo di 1° e 2° livello
9) Equità di trattamento	<ul style="list-style-type: none">• Colloqui di <i>assessment</i>• Elogi ed encomi• Fondo di amministrazione• Rilevazione dei carichi di lavoro• Rituali sociali• Valutazione del personale



Ministero dell'Interno

GABINETTO DEL MINISTRO

Laboratorio di Sociologia

Cantiere d'Innovazione sul Benessere Organizzativo

10) Stress	<ul style="list-style-type: none">• <i>Counseling</i>• Dinamiche di gruppo• Formazione <i>outdoor</i>• Tecniche di controllo dello stress
11) Senso di utilità	<ul style="list-style-type: none">• Artefatti• Formazione congiunta dirigenti-funzionari di Area "C"• Indagini di <i>customer satisfaction</i>• Lavoro in gruppi di processo• Polifunzionalità degli operatori• Presentazione degli obiettivi strategici ed operativi• Progetti finalizzati• Rituali sociali• Riunioni di miglioramento continuo di 1° e 2° livello
12) Sicurezza sul lavoro	<ul style="list-style-type: none">• Informazione sulla sicurezza• Manutenzione• Ristrutturazione
13) Compiti lavorativi	<ul style="list-style-type: none">• Banca delle ore• Lavoro in gruppi di processo• Mobilità interna• Polifunzionalità degli operatori• Progetti finalizzati• Riunioni di miglioramento continuo di 2° livello
14) Innovazione tecnologica e culturale	<ul style="list-style-type: none">• Artefatti• Dinamiche di gruppo• Formazione decentrata• Formazione sulle ICT• Formazione congiunta dirigenti-funzionari di Area "C"• Lavoro in gruppi di processo• Polifunzionalità degli operatori• Progetti finalizzati• Rituali sociali



Ministero dell'Interno

GABINETTO DEL MINISTRO

Laboratorio di Sociologia

Cantiere d'Innovazione sul Benessere Organizzativo

Descrizione sintetica degli interventi

Artefatti

Gli artefatti sono oggetti dotati di particolare valore evocativo e simbolico (bandiere, stemmi, quadri, fotografie di particolari eventi, ecc.) che possono assumere una forte valenza identitaria e motivante, se opportunamente collocati all'interno dell'ambiente di lavoro. Essi, unitamente al *layout* e all'arredamento di corridoi, spazi e locali, indicano al personale ed ai visitatori quali siano gli ideali, i valori di riferimento e, più in generale, le caratteristiche della cultura dell'organizzazione.

Banca delle ore

L'obiettivo di far acquisire al personale nuove esperienze lavorative nell'ambito di un percorso di sviluppo professionale può avere luogo, anziché con la "mobilità interna", con il meccanismo della "banca delle ore". Tramite tale formula, i dipendenti, senza essere distolti completamente dal proprio attuale incarico, ricevono la possibilità di prestare una parte del proprio orario di lavoro settimanale, ovvero alcune ore di lavoro straordinario, in una unità organizzativa diversa dalla propria, particolarmente oberata. In tal modo si attua una mobilità flessibile delle professionalità interne, si fronteggiano situazioni di temporanea emergenza e nello stesso tempo si consente ai dipendenti l'apprendimento di nuove competenze, anche in previsione di una futura "mobilità interna".

Benchmarking

Il *benchmarking* è una tecnica di sviluppo organizzativo e di gestione dei progetti basata sullo studio e l'analisi delle soluzioni adottate in altri contesti ed applicabili a situazioni e problemi analoghi, specialmente nelle organizzazioni di maggior successo (le c.d. "*best in class*"), al fine di individuare le esperienze migliori in termini di risultati (le c.d. "*best practices*"). Il *benchmarking* può essere "interno", e cioè rivolto ad altre unità organizzative della propria stessa organizzazione, o "esterno", vale a dire rivolto ad analoghe realtà di altre organizzazioni.



Ministero dell'Interno

GABINETTO DEL MINISTRO

Laboratorio di Sociologia

Cantiere d'Innovazione sul Benessere Organizzativo

Bilancio delle competenze

Valendosi delle informazioni rilevate attraverso i colloqui di *assessment* e di quelle eventualmente ottenute dai dirigenti delle unità organizzative, unitamente alla documentazione formale fornita dall'interessato (titoli di studio, corsi frequentati, incarichi espletati, docenze, pubblicazioni, ecc.), è possibile effettuare un completo "bilancio delle competenze" di ciascun dipendente, che consente una migliore utilizzazione dello stesso nell'ambito dell'organizzazione, oltre che di pianificare con cognizione di causa futuri percorsi di carriera, formazione e sviluppo professionale.

Colloqui di *assessment*

Si tratta di colloqui individuali annuali da tenere con tutto il personale, volti a valutare insieme la qualità delle prestazioni rese, le attitudini ed il potenziale in termini di conoscenze e competenze professionali utilizzate o non utilizzate, le priorità di ognuno a livello di realizzazione personale, la disponibilità attuale e futura di tempo e di energie da dedicare al lavoro, il grado di realizzazione ottenuto attraverso l'attuale prestazione lavorativa, la possibile variazione degli attuali compiti, il possibile inserimento in progetti o altre specifiche attività lavorative, le aspettative di ciascuno nei confronti dell'Amministrazione a breve, medio e lungo termine, nonché i possibili percorsi di formazione e sviluppo. Quanto emerso in ciascun colloquio dovrebbe essere annotato su di un'apposita scheda da aggiornare periodicamente.

Comunicazione interna

La comunicazione interna, oltre che attraverso la stretta periodicità delle riunioni di miglioramento continuo di 1° e 2° livello, può essere potenziata attraverso una pluralità di strumenti: *newsletters*, *house organs*, fogli notizie interni, schede per la raccolta di proposte e suggerimenti, sondaggi, posta elettronica, siti *web*, reti *intranet*, ecc. Inoltre è auspicabile la predisposizione ed il periodico aggiornamento di un elenco telefonico interno, nel quali siano presenti i vari uffici, le principali funzioni e competenze istituzionali, unitamente all'indicazione di responsabili e referenti con numeri telefonici, indirizzi di posta elettronica ed ogni altro elemento utile per poterli contattare.



Ministero dell'Interno

GABINETTO DEL MINISTRO

Laboratorio di Sociologia

Cantiere d'Innovazione sul Benessere Organizzativo

Counseling

Il *counseling* è una tecnica di assistenza rivolta a unità di personale con particolari problematiche. Più che alla terapia, poiché non presume l'esistenza di disturbi che richiedano un intervento di tipo psicoterapeutico, il *counseling* è centrato sull'ascolto e sull'aiuto, di massima tramite colloqui individuali ripetuti nel tempo a intervalli periodici e l'instaurarsi di un rapporto di fiducia tra il *counselor* e la persona destinataria dell'intervento. Può essere di notevole utilità per la risocializzazione e il superamento di situazioni di *mobbing*, *stress* acuto, difficoltà di inserimento, tensioni relazionali o processi di esclusione nell'ambiente di lavoro.

Dinamiche di gruppo

Si tratta di tecniche basate sull'utilizzazione del potenziale insito nei piccoli gruppi, sia a livello operativo che formativo-esperienziale. A livello operativo, la costituzione di piccoli gruppi, capaci per loro natura di liberare creatività e sviluppare incisive dinamiche di identità ed appartenenza, costituisce un potente strumento di gestione delle risorse umane sia all'interno (gruppi di processo e di progetto; uffici di *staff*) che all'esterno dell'organizzazione (gruppi di progetto interistituzionali; commissioni tematiche e gruppi di lavoro per pianificazioni di emergenza, ovvero nell'ambito di organismi collegiali quale la Conferenza Permanente o il Consiglio Territoriale dell'Immigrazione). A livello formativo-esperienziale, si può ricorrere a simulazioni basate sui piccoli gruppi per ricostruire dinamiche esistenti nella singola unità organizzativa (*family groups*), per apprendere nuove competenze, ovvero sperimentare le situazioni psicologiche tipiche di altre figure del proprio ambiente di lavoro (*training groups*), o anche per individuare e "mettere a fuoco" le caratteristiche di un'attività, di un fenomeno, di una situazione problematica o di un altro specifico oggetto di valutazione (*focus groups*).

Elogi ed encomi

Elogi, encomi ed altri riconoscimenti di carattere formale dell'impegno individuale e della qualità della prestazione, pur rivestendo nel vigente quadro normativo un carattere di atipicità, possono essere resi per iscritto agli interessati e indirizzati al Dipartimento Affari Interni e Territoriali – Direzione Centrale per le Risorse Umane per essere acquisiti al fascicolo personale. Tali atti interni conservano un'alta valenza simbolica e possono essere utilizzati anche per dare un visibile riconoscimento al personale che abbia offerto una straordinaria disponibilità di tempo ed impegno, ovvero espresso capacità e competenze anche non attinenti il proprio specifico profilo professionale.



Ministero dell'Interno

GABINETTO DEL MINISTRO

Laboratorio di Sociologia

Cantiere d'Innovazione sul Benessere Organizzativo

Ergonomia

Sono interventi di ergonomia tutti quelli comportanti una diversa scelta del *layout* di spazi, locali e corridoi, nonché degli arredi, del mobilio e degli strumenti di lavoro (lampade, tastiere e schermi dei personal *computers*, ecc.). Lo scopo dell'ergonomia è quello di rendere gli ambienti di lavoro più vivibili, confortevoli, gradevoli e stimolanti.

Fondo di amministrazione

Si evidenzia l'opportunità di intraprendere una effettiva politica delle risorse umane agendo per tempo sulle Organizzazioni Sindacali affinché in sede di contrattazione decentrata si possa concordare una destinazione del fondo di amministrazione mirata, selettiva e realmente rispondente all'avvio di progetti finalizzati ed all'effettiva valorizzazione della qualità delle prestazioni. Gli ambiti del Fondo di amministrazione di cui ci si può valere quali leve motivazionali e sui quali si può intervenire al fine di influire sulla percezione di una maggiore equità di trattamento da parte del personale sono: lo straordinario, i compensi diretti ad incentivare la produttività collettiva per il miglioramento di servizi (i c.d. "progetti"), l'utilizzazione dell'istituto delle posizioni organizzative e la corresponsione di compensi correlati al merito ed impegno individuale.

Formazione congiunta dirigenti-funzionari di Area "C"

Per accrescere l'efficacia della cooperazione e favorire la condivisione e la complementarietà dei relativi ruoli e percorsi di sviluppo professionale, è auspicabile la previsione in sede di formazione decentrata di corsi di formazione congiunti per personale dirigenziale (prefettizio e contrattualizzato) e di area "C", soprattutto su argomenti quali "il nuovo modello organizzativo dell'Amministrazione dell'Interno", "il concetto e gli stili di *leadership*", "il gruppo di processo", "la programmazione gestionale operativa", "la gestione dei progetti", "la gestione delle risorse umane", "il sistema premiante", "la cultura organizzativa". I metodi formativi potrebbero comprendere tanto momenti di tipo tradizionale (aula, casi, gruppi, simulazioni, ecc.), che non tradizionale (*outdoor training*).



Ministero dell'Interno

GABINETTO DEL MINISTRO

Laboratorio di Sociologia

Cantiere d'Innovazione sul Benessere Organizzativo

Formazione decentrata

Comprende tutti gli interventi formativi che possono essere programmati, organizzati e svolti direttamente nell'ambito dell'unità organizzativa di livello dirigenziale generale interessata. Possono riguardare sia materie istituzionali, che l'apprendimento o il perfezionamento di conoscenze di carattere informatico, linguistico, gestionale, operativo, ecc. La formazione decentrata costituisce un elemento chiave sia nel disegnare percorsi di aggiornamento e sviluppo professionale coerenti con esigenze specifiche, sia nell'accrescere la motivazione del personale.

Formazione outdoor

L'*outdoor training* è una tecnica non tradizionale che favorisce l'apprendimento mediante proposizione di situazioni che richiedono un coinvolgimento totale del soggetto. Esso comprende momenti all'aperto (*warm up*, attività strutturate) e momenti *indoor* di riflessione (*feedback* a fine esercizio e riunione plenaria di *debriefing* a fine giornata).

Formazione sulle ICT

Questo tipo di formazione parte dai corsi di semplice "alfabetizzazione informatica" del personale e giunge fino alla comprensione delle modalità più innovative per sfruttare l'enorme potenziale delle *Information and Communication Technologies*, ivi compreso l'utilizzo di pagine web, reti internet ed intranet, la consultazione di banche dati e l'erogazione di servizi per via informatica e telematica.

Indagini di customer satisfaction

Si tratta di vere e proprie ricerche sociali dirette a conoscere il grado di soddisfazione dell'utenza interna o esterna in relazione ad uno o più servizi erogati da un'unità organizzativa o dall'intera organizzazione. La *customer satisfaction* si misura mediante la comparazione tra le aspettative e le percezioni dell'utenza, le quali vengono fatte esprimere in termini quantitativi per poter essere misurabili e comparabili. Tali indagini permettono di meglio orientare gli sforzi in direzione di un miglioramento della qualità complessiva del servizio attraverso interventi mirati a quegli aspetti del servizio che abbiano lasciato l'utenza meno soddisfatta ed ai quali quest'ultima attribuisca maggiore rilevanza. Permettono altresì di elevare la motivazione del personale che eroga il servizio in quanto gli mettono a disposizione strumenti cognitivi e operativi idonei a meglio soddisfare le aspettative dell'utenza.



Ministero dell'Interno

GABINETTO DEL MINISTRO

Laboratorio di Sociologia

Cantiere d'Innovazione sul Benessere Organizzativo

Informazione sulla sicurezza

Influisce sulla “sicurezza percepita” dal lavoratore sul posto di lavoro, che può essere elevata comunicando per tempo che cosa si sta facendo e perché, ovvero che determinate misure sono in via di imminente adozione, o ancora, che per motivi tecnici non si potrà provvedere se non dopo un certo tempo ed in un certo modo. La mancanza di informazione, soprattutto nel campo della sicurezza, accresce la percezione di disinteresse da parte del “datore di lavoro” e, più in generale, il senso di sfiducia nei suoi confronti.

Lavoro in gruppi di processo

Il lavoro in gruppi di processo prevede l'affidamento dall'inizio alla fine di un processo di lavoro ad un'unica unità organizzativa di livello operativo (Area o Servizio) e ad un'unica figura dirigenziale di responsabile (il c.d. “*process owner*”), dotato di ampia discrezionalità organizzativa e decisionale. Tale modalità di lavoro prevede altresì “polifunzionalità degli operatori”, autonomia operativa, contatti diretti con l'utenza, responsabilizzazione sui risultati, forme di *leadership* circolante (formale, tecnica e socio-affettiva) ed il contributo di tutti al miglioramento continuo del processo gestito.

Manutenzione

Sono interventi di manutenzione quelli che comportano il ripristino o il mantenimento dei locali adibiti ad ambiente di lavoro in buono stato d'uso (sostituzione di lampadine, canalizzazione di fili elettrici scoperti, pulizia, riparazioni, ecc.). Possono avere luogo anche al fine di implementare i vigenti obblighi normativi in materia di sicurezza sul lavoro.

Metabletica

Quelli di “metabletica” sono interventi di cambiamento partecipato di uno o più elementi dell'organizzazione (la composizione degli uffici, le modalità di comunicazione interna, le tecnologie da impiegare, i processi di lavoro, il modo di lavorare, ecc.). La “metabletica” comporta l'affidamento della gestione di un determinato percorso innovativo ad un responsabile, definito “agente di cambiamento”, il quale opera non da solo, ma con il coinvolgimento, più o meno intenso, di tutto il personale interessato, il quale partecipa con la



Ministero dell'Interno

GABINETTO DEL MINISTRO

Laboratorio di Sociologia

Cantiere d'Innovazione sul Benessere Organizzativo

propria diretta esperienza dei problemi all'individuazione ed alla definizione migliore possibile della soluzione da adottare.

Mobilità interna

Sulla base delle conoscenze e competenze possedute da ciascun dipendente (eventualmente acquisite tramite i “colloqui di *assessment*” e formalizzate nel “bilancio delle competenze”) e degli eventuali percorsi di formazione e sviluppo, è possibile avviare un mercato interno del lavoro, che consenta percorsi di mobilità interna diretti ad offrire al personale l'acquisizione di ulteriori esperienze, unitamente a maggiori possibilità di realizzazione lavorativa.

Polifunzionalità degli operatori

Il lavoro per “gruppi di processo” si fonda sul completo abbandono di un'ottica di tipo “mansionistico” a vantaggio di una tendenziale polifunzionalità degli operatori sullo spirito di squadra e la responsabilizzazione non sui singoli compiti, ma piuttosto sul raggiungimento dei risultati. Le mansioni di ciascun operatore risultano in tal modo arricchite, fino alla conoscenza di ogni fase del processo, alla capacità di sostituirsi vicendevolmente senza dar luogo a interruzioni e di poter dare informazioni complete all'utenza. Ciò consente una maggiore creatività, capacità di risposta ed autonomia operativa e soprattutto la possibilità per ciascuno di intervenire con adeguati suggerimenti al fine di migliorare la qualità del servizio.

Presentazione della direttiva annuale del Ministro

La presentazione della direttiva annuale del Ministro sull'attività amministrativa e la gestione dovrebbe avere luogo entro breve tempo dalla sua emanazione, coinvolgendo in un primo tempo tutti i dirigenti, con le medesime modalità di una riunione di miglioramento continuo di 1° livello e, in un secondo tempo, tutto il personale in assemblea plenaria, dando comunque a tutti la possibilità di fare domande ed osservazioni ed assicurandosi che quanto meno le principali priorità politiche siano state comprese da tutti.

Presentazione degli obiettivi strategici ed operativi

La presentazione degli obiettivi strategici dovrebbe avere luogo subito dopo la loro individuazione, se possibile di seguito alla direttiva del Ministro, con le medesime modalità



Ministero dell'Interno

GABINETTO DEL MINISTRO

Laboratorio di Sociologia

Cantiere d'Innovazione sul Benessere Organizzativo

previste per la presentazione di quest'ultima, dando adeguato risalto a quelli che interessano direttamente l'unità organizzativa di livello dirigenziale generale nel suo insieme. In quanto agli obiettivi operativi, dovrebbero essere discussi e concordati con i dirigenti e successivamente essere presentati e costituire costante punto di riferimento in tutte le riunioni di miglioramento continuo sia di 1°, che di 2° livello.

Progetti finalizzati

Il lavoro per progetti consente di affrontare obiettivi di particolare complessità, che spesso richiedono il coinvolgimento costruttivo ed efficace di soggetti esterni (altre amministrazioni, enti, imprese, associazioni, ecc.) attraverso risorse umane, tecnologiche e strumentali dedicate, sotto la responsabilità di un *project manager*, che ha vincoli di tempi, costi e qualità e deve provvedere all'integrazione dei diversi apporti e professionalità in vista del raggiungimento del risultato finale. La costituzione di gruppi di progetto consente non solo di dedicare per un certo tempo determinate risorse al perseguimento di un risultato complesso, altrimenti non conseguibile con mezzi ordinari, ma anche di dare modo al personale coinvolto di trovare nuovi stimoli e motivazioni, di poter esprimere conoscenze e competenze altrimenti poco valorizzate e di sperimentare modalità di lavoro meno strutturate, con tutti i vantaggi, in termini identitari e creativi, dei "piccoli gruppi".

Prosemica

Sono interventi di prosemica tutti quelli comportanti una diversa collocazione degli uffici nello spazio dell'organizzazione, una diversa allocazione delle persone negli uffici, ovvero, più in generale, una diversa utilizzazione dello spazio sociale. E' consigliabile che gli uffici che costituiscono una medesima unità organizzativa si trovino tra loro adiacenti o, quanto meno, sullo stesso piano dell'edificio. Ciò facilita l'instaurarsi dei necessari processi di socializzazione e la percezione di una identità di "gruppo".

Reingegnerizzazione dei processi di lavoro

Attraverso la mappatura, l'analisi e talora il totale ripensamento della sequenza di attività che permettono di raggiungere un determinato risultato si possono effettuare spesso drastici recuperi di efficienza. Ciò grazie all'eliminazione di attese, tempi morti, duplicazioni, passaggi inutili, verifiche solo formali ed altre fasi prive di valore aggiunto. Non è detto che se qualcosa "si è sempre fatto così", questo sia il modo migliore di farlo. Chi può proporre



Ministero dell'Interno

GABINETTO DEL MINISTRO

Laboratorio di Sociologia

Cantiere d'Innovazione sul Benessere Organizzativo

una reingegnerizzazione efficace di un determinato processo di lavoro è di solito non chi vive ogni giorno l'esperienza della sua gestione, ma chi riesce a vedere la cosa dall'esterno, magari per la prima volta. Per poter essere analizzati e "reingegnerizzati", i processi di lavoro devono essere preventivamente "mappati" con appositi strumenti detti "diagrammi di flusso".

Rilevazione dei carichi di lavoro

Per migliorare il processo di programmazione gestionale operativa (attribuzione di risorse ed obiettivi), ma anche per accrescere la sensazione di equità di trattamento, è auspicabile riuscire a realizzare forme di verifica e misurazione dei carichi di lavoro. Ciò è possibile tramite la ricognizione dei processi e degli eventuali progetti gestiti da ogni unità organizzativa di livello operativo e la loro formalizzazione su apposite schede e quantificazione in termini di frequenza, durata e complessità.

Rilevazione dei fabbisogni formativi

Può avere luogo, in alternativa, o nel corso dei colloqui individuali di *assessment*, o attraverso la somministrazione a tutto il personale di appositi questionari in cui vengano chieste informazioni in merito alle conoscenze ed alle competenze ritenute utili o necessarie al loro lavoro e di cui attualmente ritengano di non disporre o di disporre in modo limitato. La rilevazione dei fabbisogni formativi è utile tanto per orientare la programmazione della formazione decentrata, quanto per poter fare specifiche richieste alla SSAI.

Ristrutturazione

Sono interventi di ristrutturazione quelli che comportano una alterazione fisica permanente di uno o più elementi dell'ambiente di lavoro (abbattimento di pareti, tinteggiatura, riallocazione dei punti luce, ecc.). Possono avere luogo anche al fine di implementare i vigenti obblighi normativi in materia di sicurezza sul lavoro.

Rituali sociali

I rituali sociali comprendono tutte le cerimonie ad alto valore simbolico che permettono di cementare coesione e spirito di corpo tra i membri di un'organizzazione, ingenerare solidarietà e sottoporre all'attenzione di tutti le attività, gli atteggiamenti ed i comportamenti



Ministero dell'Interno

GABINETTO DEL MINISTRO

Laboratorio di Sociologia

Cantiere d'Innovazione sul Benessere Organizzativo

da considerarsi meritori e da prendere come esempio. I rituali sociali possono avere anche carattere informale ed essere vissuti al di fuori dell'ambiente di lavoro, pur senza perdere una forte valenza solidaristica, coesiva e identitaria (cena con i colleghi di lavoro, ecc.).

Riunioni di miglioramento continuo di 1° livello

Le riunioni di miglioramento continuo di primo livello si svolgono tra il Direttore Centrale o il Vicario della Prefettura-U.T.G. e i Dirigenti. Hanno lo scopo di agevolare il processo di programmazione gestionale operativa, di verificare in corso d'opera lo stato di avanzamento degli obiettivi operativi, di favorire l'integrazione degli apporti di Aree e Servizi in ordine al conseguimento degli obiettivi strategici, di discutere e risolvere insieme i problemi e le difficoltà più ricorrenti e di confrontarsi sulle innovazioni estensibili a livello di sistema. E' bene che abbiano luogo a cadenza periodica, possibilmente mensile o quanto meno bimestrale.

Riunioni di miglioramento continuo di 2° livello

Le riunioni di miglioramento continuo di secondo livello si svolgono tra ciascun Dirigente ed il personale della propria unità organizzativa di livello operativo (Area, Servizio o Ufficio di Staff). Hanno lo scopo di mettere a fuoco gli obiettivi, di discutere e risolvere insieme i problemi e le difficoltà più ricorrenti, di organizzare il lavoro di tutti i giorni in modo più proficuo, di favorire l'apprendimento di nuove competenze, di valorizzare le esperienze e i suggerimenti di ognuno e di trovare e sperimentare soluzioni innovative nell'ottica di un miglioramento continuo della qualità del servizio. E' bene che abbiano luogo a cadenza periodica, possibilmente settimanale o quanto meno bisettimanale.

Riunioni di valutazione dei risultati

Alla fine di ogni anno è bene tenere una riunione di miglioramento continuo di 1° livello per commentare il grado e le modalità di eventuale conseguimento dei risultati relativi agli obiettivi strategici ed operativi, in modo da fare il punto della situazione, individuare la causa degli eventuali scostamenti, correggere gli errori e riorientare il processo di pianificazione strategica e programmazione gestionale operativa per il nuovo anno.



Ministero dell'Interno

GABINETTO DEL MINISTRO

Laboratorio di Sociologia

Cantiere d'Innovazione sul Benessere Organizzativo

Tecniche di controllo dello stress

Lo stress, fisiologicamente elevato in determinati compiti, contesti e situazioni, può essere controllato attraverso particolari tecniche, sulle quali è possibile una specifica formazione. E' comunque auspicabile una turnazione nei compiti e negli incarichi particolarmente usuranti (in quanto comportano orari indeterminati, frequenti turni di reperibilità, gestione di emergenze, sovraccarichi emotivi o di lavoro, ecc.).

Valutazione del personale

La valutazione del personale dirigenziale (prefettizio e contrattualizzato) dovrebbe aver luogo tenendo conto di tutti gli elementi di carattere oggettivo cui fanno espresso riferimento le schede di valutazione (realizzazione di prodotti, raggiungimento di risultati, esplicitazione di determinati comportamenti organizzativi, ecc.) per giungere ad una opportuna, trasparente e motivata graduazione dei punteggi. La compilazione delle schede e l'attribuzione dei punteggi dovrebbero essere sempre seguite da un colloquio tra valutatore e valutato, in cui possa avere luogo un confronto sugli obiettivi operativi e sui risultati conseguiti nell'anno appena trascorso, nonché la esplicitazione e la pianificazione dei possibili ambiti di miglioramento. E' inoltre auspicabile la sperimentazione di forme di valutazione delle prestazioni anche del personale di area "B" e "C", basate su criteri concordati in via preventiva ed orientate alla pianificazione del miglioramento ed all'attribuzione di ricompense.