



Il benessere organizzativo nella pubblica amministrazione: tra cultura della fiducia e responsabilità giuridica*

Descrizione

di Antonino Ripepi** e Armando Pellegrino***

1. Premessa: sull'esigenza di integrare diritto e management pubblico.

A un primo sguardo, diritto e management pubblico potrebbero sembrare due mondi diversi, che non comunicano mai e che descrivono aspetti diversi della realtà. Effettivamente, mentre l'ordinamento giuridico è caratterizzato da disposizioni e norme che hanno il fine ultimo di dirimere conflitti, esprimere interessi rilevanti e premiare comportamenti ritenuti meritevoli, il management è una disciplina apparentemente diversa, poiché studia insieme dei processi e delle attività finalizzate alla gestione delle risorse degli enti e delle organizzazioni pubbliche.

Tuttavia, se si aguzza lo sguardo, inizia a scorgersi qualche aspetto di comunanza tra le due discipline. Entrambe, infatti, si occupano delle istituzioni pubbliche: il diritto amministrativo le studia sul piano giuridico-formale, mentre il management pubblico se ne occupa sotto i profili della gestione, dell'efficienza, dell'efficacia e dell'economicità, principi sia giuridici che manageriali.

Seguono alcuni esempi.

Il CCNL 31.03.1999 è noto, negli studi di diritto del pubblico impiego privatizzato (che è quel settore dell'ordinamento a cavallo tra il diritto del lavoro e il diritto amministrativo) perché ha superato il concetto di "mansione", ossia di *compito* a cui il lavoratore è tenuto ai sensi dell'art. 2103 c.c., e ha introdotto quattro ampie *categorie professionali*, all'interno di ognuna delle quali ha definito delle declaratorie e dei profili professionali, imponendo, peraltro, che lo sviluppo della retribuzione fosse correlato alle competenze professionali del lavoratore.

Si tratta di una rivoluzione storica: infatti, il CCNL citato ha inteso superare la vecchia logica del "mansionario", in virtù¹ della quale il dipendente pubblico si limitava allo svolgimento pedissequo di attività specifiche individuate dal contratto di lavoro individuale, peraltro interpretate spesso in modo restrittivo, al fine di ricercare una flessibilità interna del lavoro pubblico.

Ora, questo concetto pu² essere espresso sia nella logica giuridica che abbiamo appena seguito, sia in chiave manageriale.

Infatti, questo CCNL ha determinato un orientamento delle strutture pubbliche, tradizionalmente lente, pesanti e accusate di inefficienza, alle logiche di processo e al prodotto finale, piuttosto che al mero adempimento e alla logica burocratica. In altri termini, e cercando di semplificare quanto pi¹ possibile, la Pubblica Amministrazione non deve pi¹ ragionare (solo) in termini di conformit² della propria azione alle norme giuridiche, ma deve conformarsi (anche) ad altri parametri: deve fornire servizi soddisfacenti ai cittadini, deve farlo in tempi adeguati e assicurando certi standard di qualit², ecc.

Il fatto (apparentemente solo giuridico) di aver definito, gi² nel 1999, profili contenenti al loro interno un² ampia gamma di mansioni *equivalenti* ha implicato, in ottica manageriale, una forte autonomia organizzativa in tema di descrizione del contenuto della prestazione lavorativa attesa e ha consentito l² arricchimento professionale dei lavoratori, individuando percorsi di sviluppo professionale funzionali a premiare il merito.

Ancora pi¹ evidente ² l² esempio legato al concetto di *benessere organizzativo*.

La definizione di questa locuzione ² intuitiva: i lavoratori sperimentano benessere organizzativo in un ambiente partecipativo, orientato all² altro, aperto alle differenze, tollerante rispetto alle possibilit² di errore, in cui le informazioni circolano liberamente e si respira un clima di fiducia reciproca.

Un ambiente, insomma, in cui le conoscenze non sono gelosamente e rigidamente custodite dai rispettivi detentori, ma circolano in una logica di collaborazione e dialogo, nonch² di reciproca collaborazione.

Sembrerebbe, dunque, oggetto di studio esclusivamente nell² ambito del management pubblico, ma non ² cos²; l² art. 7 D. Lgs. n. 165/2001 dispone che *le pubbliche amministrazioni garantiscono altres² un ambiente di lavoro improntato al benessere organizzativo*.

Il *benessere organizzativo*, quindi, ² stato reso prescrittivo dalla disposizione citata, che, pur non fornendone alcuna definizione, lo riconduce alla responsabilit² del dirigente pubblico, con la conseguenza (prettamente giuridica) della responsabilit² dirigenziale (ed eventualmente anche disciplinare) laddove tale obiettivo non venga raggiunto.

Tale benessere pu² essere pienamente raggiunto solo nell² ambito di strutture organizzative improntate alla fiducia.

2. Come costruire fiducia nelle organizzazioni?

Due tra i principali studiosi del tema organizzativo della fiducia, Davenport e Prusak, muovono dal presupposto per cui quest² ultima, all² interno delle strutture, dev² essere visibile, diffusa e oggetto di un impegno reso credibile dal vertice^[1].

Pi¹ in dettaglio, i membri dell² organizzazione devono vedere premiata l² iniziativa di condividere conoscenza ed esperienza; il mercato della condivisione dev² essere affidabile, non asimmetrico ed efficiente; i livelli superiori di management hanno un ruolo fondamentale nel definire i valori della struttura, tra cui la fiducia, che dev² essere diffusa sino a permeare tutta l² organizzazione.

La fiducia, infatti, Ã¨ difficilmente misurabile attraverso gli strumenti e gli indicatori tradizionali cui ricorre il management: essa si â€œrespiraâ€• ed Ã¨ oggetto di un vero e proprio *trust climate*, che puÃ² formarsi spontaneamente ma che, senzâ€™altro, devâ€™essere anche agevolato e mantenuto dai vertici.

Lâ€™attuazione del *trust management*, dunque, dipende da un orientamento culturale coerente, per le ragioni giÃ esaminate, con un sistema di valori di tipo partecipativo, orientato allâ€™altro, aperto alle differenze, tollerante rispetto alle possibilitÃ di errore[2]. Tale orientamento non puÃ² che essere impresso dal vertice aziendale, che modella lâ€™organizzazione secondo il proprio sistema di valori.

Strumento per la diffusione dellâ€™orientamento alla fiducia puÃ² essere lâ€™adozione di adeguate forme organizzative[3]. Sembra chiaro che lâ€™astratta propensione a tale valore risulta vanificata dallâ€™imposizione di strutture rigide, lunghe, in cui non si comunica o si assiste allo scarto tra una comunicazione formale/istituzionale, debitamente sintetizzata ed edulcorata, e la comunicazione informale, che si attua nei corridoi e che consente di sapere come stanno davvero le cose[4].

Inoltre, in una struttura (pubblica o privata) sempre piÃ¹ caratterizzata, per i motivi esaminati, da legami deboli, in cui i rapporti di dipendenza dati dallâ€™autoritÃ si interrompono o funzionano in modo intermittente, una mentalitÃ *per processi* puÃ² condurre al superamento delle rigiditÃ della burocrazia meccanica, caratterizzata da gerarchia, accentramento decisionale, mansioni molto specializzate, con tutte le conseguenziali inefficienze[5] e, soprattutto, puÃ² contribuire alla diffusione della fiducia.

La logica di processo, infatti, impone di adottare una *lean organization*, ossia una struttura piatta e flessibile[6], in cui la catena gerarchica si riduce a un rapporto diretto e fiduciario tra vertice decisionale e operatori e i gruppi di lavoro sono polarizzati intorno a singoli progetti, dei quali occorre garantire la qualitÃ , lâ€™efficienza, lâ€™efficacia e la competitivitÃ [7].

In tali strutture, definite in dottrina adhocistiche[8], lâ€™orientamento al prodotto o al servizio finale fa sÃ¬ che acquisisca rilievo determinante il reticolo di relazioni interpersonali sussistenti tra gli attori coinvolti. Gli attori di processo, infatti, devono scambiarsi informazioni in un contesto di reciproca fiducia e coordinare gli sforzi personali in vista del perseguimento di obiettivi in favore del c.d. cliente di processo[9].

Ã‰ necessario che si attui nella pratica quotidiana una *learning organization*, ossia la struttura che â€™organizza il processo di acquisizione e sviluppo delle competenze, *facendolo passare da fatto individuale a fatto collettivo (sistematico) spontaneamente organizzato*â€™.[10].

Il dirigente, infatti, riveste un ruolo strategico nel favorire il c.d. *apprendimento organizzativo*, nel quale le conoscenze non sono gelosamente e rigidamente custodite dai rispettivi detentori, ma circolano in una logica di collaborazione, dialogo e conseguente *benessere organizzativo*.

Questi, dunque, deve avere la capacitÃ di diagnosticare lo stato dei processi negli Enti in cui opera e, in caso di necessitÃ , reingegnerizzare i medesimi. Il riferimento teorico concerne il *Business Process Reengineering* (BPR), ossia lâ€™intervento organizzativo sui processi che non rispondono piÃ¹ alle necessitÃ della struttura[11], sul quale si tornerÃ approfonditamente piÃ¹ avanti.

In questo modo, la fiducia puÃ² divenire competenza non solo del singolo, ma dellâ€™organizzazione, un vero e proprio capitale che le strutture possono implementare o di cui possono depauperarsi[12].

Anzi, la fiducia, nell'ambito del BPR, si candida a divenire un vero e proprio *processo* dotato di proprietà sistemiche, che tende a travalicare i confini tra specifiche unità o soggetti. E, trattandosi di una risorsa immateriale, essa è assoggettata al piacevole paradosso per cui più la si utilizza, più la si incrementa, integrando un modo di pensare le relazioni che può estendersi ad ambiti molto diversi e che può portare benefici altrettanto diversi[13].

3. Il benessere organizzativo nella pubblica amministrazione: da principio astratto a dovere giuridico e istituzionale

Negli ultimi anni, il concetto di benessere organizzativo ha compiuto un'evoluzione profonda, trasformandosi da istanza culturale di matrice manageriale a vero e proprio principio giuridico sostanziale dell'agire amministrativo. Tale transizione è evidente soprattutto nel settore pubblico, dove la qualità del lavoro non può essere più concepita come una questione interna di gestione, ma come indicatore dell'effettività dei diritti fondamentali del lavoratore e della conformità costituzionale dell'azione organizzativa. La pubblica amministrazione è oggi chiamata a rendere conto non solo della legalità formale delle proprie scelte, ma anche del modo in cui costruisce e preserva la salute psicofisica[14], la motivazione e la dignità del personale[15].

La centralità del benessere nei contesti pubblici è testimoniata da una serie di obblighi normativi e giurisprudenziali che coinvolgono direttamente la responsabilità datoriale. Non si tratta di una generica attenzione al clima, ma di adempimenti misurabili e sanzionabili, fondati sull'articolo 2087 c.c., sull'articolo 7 del d.lgs. 165/2001 e sulla normativa prevenzionistica. La Corte di cassazione ha chiarito, con numerose sentenze recenti, che anche in assenza di mobbing, la presenza di ambienti lavorativi stressogeni può comportare un danno risarcibile, qualora non siano state adottate misure adeguate di prevenzione e tutela[16]. In questo senso, il benessere organizzativo si configura come uno spazio giuridico tridimensionale, in cui si intrecciano il diritto alla salute, la dignità del lavoratore e il buon andamento dell'azione amministrativa.

La PA, dunque, non può limitarsi a evitare ciò che è patologico: è tenuta a promuovere attivamente ciò che è sano, sostenibile, generativo di valore relazionale. In questo quadro, la contrattazione collettiva pubblica sta assumendo un ruolo strategico, contribuendo ad arricchire l'impianto normativo con previsioni su flessibilità, lavoro agile, conciliazione, formazione e partecipazione. Si tratta di una contrattazione trasformativa, che supera l'antico binomio diritto-dovere e si orienta verso una logica di co-costruzione del benessere come elemento integrante della qualità del servizio pubblico. L'attenzione alla persona non è più un elemento ornamentale, ma diviene il cuore pulsante della *governance* amministrativa.

Tale visione trova conferma anche nelle politiche di riforma più recenti, che hanno posto il capitale umano al centro dell'azione amministrativa. Le strategie organizzative vincenti non sono più quelle fondate su rigidità strutturali, controllo e mera gerarchia, ma quelle capaci di mobilitare energie, riconoscere talenti, stimolare partecipazione. In questa prospettiva, il benessere diventa anche un indicatore di modernizzazione della pubblica amministrazione: solo le organizzazioni che sanno ascoltare e valorizzare i propri dipendenti riescono a rispondere in modo efficace e tempestivo alle esigenze della collettività [17].

4. Dalla salute relazionale alla performance pubblica: un nuovo paradigma per la legalità organizzativa

L'idea, evocata nei paragrafi precedenti, che la fiducia possa costituire un capitale organizzativo, si arricchisce nella prospettiva giuridica di una rilettura sistemica: essa diventa criterio di legalità sostanziale, condizione di esercizio del potere organizzativo e parametro di valutazione dell'azione dirigenziale[18]. Un ambiente di lavoro improntato alla fiducia, alla cooperazione e alla condivisione non è soltanto auspicabile: è, oggi, giuridicamente doveroso. La costruzione della legalità organizzativa passa attraverso processi relazionali trasparenti, l'equità nei trattamenti, la chiarezza degli obiettivi e l'accessibilità delle informazioni. Non vi è benessere senza diritto alla conoscenza, alla parola, al riconoscimento.

Il diritto del lavoro pubblico, nella sua evoluzione più recente, ha cominciato a riconoscere che il benessere non è solo una tutela *ex post*, ma una condizione abilitante per l'efficacia dell'azione amministrativa. Le disposizioni del d.lgs. 150/2009 originariamente nate per disciplinare la misurazione della *performance* oggi non possono essere comprese senza considerare la dimensione soggettiva e relazionale del lavoro pubblico. Un'organizzazione che ignora la salute mentale, che non forma, che isola, che comunica solo in verticale, fallisce nel suo compito primario: produrre valore pubblico.

In questa prospettiva, il PIAO rappresenta un banco di prova importante. Non si tratta di un mero documento di sintesi, ma del luogo in cui le amministrazioni rendono conto anche pubblicamente della loro capacità di generare benessere, pari opportunità, inclusione e sicurezza relazionale. È qui che si misura il passaggio dalla formalità alla sostanza, dalla compliance cartacea alla responsabilità reale. Le sezioni dedicate al capitale umano e al benessere, se correttamente valorizzate, possono rappresentare una leva trasformativa potente, capace di far dialogare missione istituzionale, diritti delle persone e sostenibilità organizzativa[19].

Parallelamente, la diffusione di modelli organizzativi basati sull'apprendimento continuo, sull'*empowerment*, sul lavoro per obiettivi e sul riconoscimento delle competenze emozionali, permette di superare l'inerzia di modelli burocratici ormai inadeguati[20]. Il benessere, in questo senso, non è una variabile da governare a valle dei processi decisionali, ma un criterio da integrare a monte nella progettazione organizzativa. La *learning organization* e l'*ad hoc*razia, per essere efficaci, devono essere sostenute da un impianto giuridico coerente, che garantisca trasparenza, equità e partecipazione. La vera sfida è dunque passare da una legalità centrata sull'adempimento a una legalità fondata sul senso, dove l'organizzazione diventa luogo di espressione, crescita e riconoscimento.

In definitiva, il benessere organizzativo nella pubblica amministrazione è oggi una nuova frontiera del diritto del lavoro, non più confinata alla patologia ma proiettata verso la promozione attiva della persona nel contesto di lavoro. Esso non è un orpello retorico, ma un dovere costituzionale, un obbligo contrattuale, una responsabilità dirigenziale e un diritto fondamentale. Parlare di benessere significa oggi parlare di giustizia organizzativa, di sostenibilità istituzionale, di democrazia amministrativa.

5. La sfida della sostenibilità organizzativa: benessere come investimento pubblico e leva di trasformazione

Il benessere organizzativo, nell'ottica della pubblica amministrazione contemporanea, non può essere confinato a una dimensione individuale o relazionale. Esso rappresenta oggi una componente essenziale della cosiddetta sostenibilità organizzativa[21], cioè la capacità dell'ente pubblico di assicurare nel tempo l'equilibrio tra efficacia istituzionale e qualità delle condizioni lavorative. In un

contesto segnato da crescente complessità, turnover generazionale, transizione digitale e pressione sulla produttività, promuovere benessere significa garantire la tenuta del sistema pubblico nel lungo periodo. Non è un caso che sempre più documenti programmatici colleghino la tutela del personale alla continuità dell'azione amministrativa, alla fiducia dei cittadini e alla reputazione dell'ente.

Questo paradigma si connette a una visione in cui la cura delle risorse umane diventa investimento strutturale. Una PA che investe nella salute, nella formazione, nella partecipazione e nell'inclusione dei propri dipendenti sta in realtà difendendo la qualità dei servizi, l'efficienza dei processi e l'integrità delle istituzioni[22]. Il benessere non è più, dunque, una variabile soggettiva da monitorare: è una dimensione strategica da progettare, governare e rendicontare. I costi della sua assenza – in termini di burnout, contenzioso, disaffezione, fuga di competenze – superano di gran lunga quelli necessari per costruirlo.

Da questa prospettiva, il diritto del lavoro assume una funzione orientativa e propulsiva: individua obblighi, ma soprattutto disegna traiettorie. Indica alle amministrazioni che la legittimità dell'azione organizzativa passa per il riconoscimento della persona non solo come esecutore, ma come portatore di intelligenza, visione e bisogni. Una pubblica amministrazione sostenibile è quella che riesce ad armonizzare missione istituzionale e benessere dei suoi attori, in un equilibrio dinamico che genera efficienza, valore pubblico e coesione sociale.

6. Conclusione – Benessere organizzativo e diritto nella PA: verso una legalità generativa

L'analisi svolta evidenzia con chiarezza come il benessere organizzativo non possa più essere inteso come un attributo opzionale o residuale delle moderne pubbliche amministrazioni, ma debba assumere il rango di componente strutturale della legalità sostanziale dell'agire pubblico. La fiducia, l'ascolto, la condivisione, la sostenibilità interna e la valorizzazione del capitale umano non sono soltanto categorie manageriali: esse costituiscono espressioni concrete dei principi costituzionali di buon andamento (art. 97 Cost.), uguaglianza sostanziale (art. 3 Cost.), salute (art. 32 Cost.) e dignità del lavoro (art. 36 Cost.).

Il diritto del lavoro pubblico, nel suo sviluppo più recente, ha ormai riconosciuto che la persona che lavora nella pubblica amministrazione non è solo un destinatario di ordini, ma un soggetto portatore di interessi tutelati, risorse cognitive e sensibilità relazionali. Gli obblighi datoriali ex art. 2087 c.c., i vincoli del d.lgs. 165/2001, le clausole contrattuali collettive e gli strumenti di valutazione della *performance* concorrono a delineare un perimetro normativo che impone alla PA di promuovere ambienti di lavoro sani, collaborativi, equi e responsabilizzanti.

In questo scenario, si afferma un nuovo paradigma di legalità organizzativa: non più centrato sull'adempimento burocratico, ma orientato alla costruzione di contesti abilitanti, dove la relazione tra persona e istituzione si fonda su reciprocità, riconoscimento e valorizzazione. Il benessere organizzativo diventa così – criterio di legittimità dell'azione dirigenziale, parametro della reputazione amministrativa e indicatore della qualità democratica dell'intero sistema pubblico[23].

Il diritto è quindi chiamato non solo a proteggere dal disservizio o dal danno lavorativo, ma a guidare l'amministrazione verso un'organizzazione che genera fiducia, senso, appartenenza e valore pubblico. Questo passaggio impone una visione dinamica della funzione pubblica: non più mera esecutrice di norme, ma comunità di lavoro che persegue finalità collettive anche attraverso il benessere delle persone che la compongono.

* Il lavoro Ã" da intendersi come il frutto della riflessione congiunta dei due autori. Tuttavia, i paragrafi 1 e 2 sono stati realizzati da Antonino Ripepi; i paragrafi 3, 4, 5 e 6 da Armando Pellegrino.

** Procuratore dello Stato presso l'Avvocatura Distrettuale dello Stato di Reggio Calabria. Docente a contratto presso la SSPL dell'Universit  Mediterranea di Reggio Calabria.

***Elevata Professionalit  (quarta area EP). Dottorando di ricerca presso l'Universit  di Tor Vergata di Roma.

[1] T. Davenport e L. Prusak, *Il sapere al lavoro. Come le aziende possono generare, codificare e trasferire conoscenza*, Etas, 2000, p. 43.

[2] W. E. Creed e R. E. Miles, *Trust in organizations* cit., pp. 30 ss.

[3] M. L. Farnese e C. Barberi, *op. cit.*, p. 124.

[4] R. Saporito, *Public leadership, Cinque modi di fare il dirigente pubblico*, Egea, 2023, p. 176.

[5] A. Lippi e M. Morisi, *Scienza dell'amministrazione*, Il Mulino, 2005, p. 58.

[6] La dottrina discute anche di "azienda corta": A. Costanzo, *Organizzazione e scienza dell'amministrazione negli enti pubblici con approfondimenti per INPS e enti locali*, Edizioni EL, 2020, p. 305.

[7] Sono i concetti alla base di *Lean management. Cose mai dette*, A. Payaro, Esculapio editrice, 2017, pp. 2 ss.

[8] Il termine, coniato da A. Toffler nel suo *Future Shock* del 1970, Ã" etimologicamente legato all'espressione latina *ad hoc* e identifica organizzazioni estemporanee, rapsodiche, funzionalizzate a un singolo obiettivo e destinate a sciogliersi dopo il suo raggiungimento.

[9] E. Leonardi, *Disegnare i processi. Il metodo Zoom Up. La persona e il gruppo. La comunicazione interna*, FrancoAngeli, 2012, p. 12.

[10] *Ibidem*. Enfasi aggiunta.

[11] S. Frascheri, *Business Process Reengineering, Una guida pratica per mappare e reingegnerizzare i processi aziendali*, FrancoAngeli, 2020.

[12] W. E. Creed e R. E. Miles, *Trust in organizations* cit., p. 31.

[13] M. L. Farnese e C. Barberi, *op. cit.*, p. 136.

[14] N. A. DE CARLO e A. FALCO., *Stress, benessere organizzativo e performance. Valutazione & intervento per l'azienda positiva*, FrancoAngeli, 2014.

[15] F. Ghione, *Motivazione e benessere dei collaboratori: implementazione di un sistema di welfare aziendale in una PMI italiana e analisi delle alternative e criticit *, Politecnico di Torino, 2020.

-
- [16] Cfr. Corte di cassazione, Sezione lavoro, ordinanza del 7 febbraio 2023, n. 3692.
- [17] P. Papadia de Bottini, *Benessere organizzativo e PA*, Dike Giuridica, 2018.
- [18] A. Ripepi, *Dirigenza pubblica: un'analisi integrata tra diritto e management*, Egea, 2025.
- [19] E. Deidda Gagliardo, R. Ievoli, L. Paglieri, *Il PIAO quale strumento per la creazione di Valore Pubblico Traiettorie evolutive nelle esperienze dei Ministeri italiani*, in *Azienda Pubblica*, fasc. 4, 2024, 725 ss.
- [20] C. Carletti, M. Pagliuca, *Parità ed Empowerment di genere: strumenti giuridici, programmi e politiche internazionali, regionali e nazionali*, Roma Tre-Press, 2020.
- [21] P. Papadia de Bottini, *Benessere organizzativo e PA*, Dike Giuridica, 2018.
- [22] A. Lamanna, M. Bozza, *Pari opportunità nel Pubblico Impiego: Comitati Unici di Garanzia e i Piani di Azioni Positive*, www.filodiritto.com, 2022.
- [23] C. Ziani, *Lo "star bene" nelle pubbliche amministrazioni: quali rischi a minaccia del benessere organizzativo?*, in www.ambientediritto.it, fasc. 3, 2024.

Data di creazione

2025/08/21