

Gestione della salute nell'amministrazione provinciale altoatesina

Indagine ai sensi della legge provinciale n. 6/2022, articolo 50, comma 1, lettera e)

AUDITOR

Wolfgang Bauer
Isabella Summa

TRADUZIONE: Ufficio traduzioni del Consiglio Provinciale

PRÜFSTELLE
ORGANISMO DI VALUTAZIONE

39100 Bozen | Freiheitsstraße 66
39100 Bolzano | Corso Libertà, 66

Tel. 0471 402 212 | Fax 0471 260 114
pruefstelle@landtag-bz.org | organismodivalutazione@consiglio-bz.org
www.landtag-bz.org/de/pruefstelle.asp
www.consiglio-bz.org/it/organismo-di-valutazione.asp
PEC: pruefstelle.organismovalutazione@pec.prov-bz.org

giugno 2023

INDICE

I.	MOTIVAZIONI E FINALITÀ DELL'INDAGINE SULLA GESTIONE DELLA SALUTE NELL'AMMINISTRAZIONE PROVINCIALE -----	4
II.	AMBITO E APPROCCIO METODOLOGICO-----	4
III.	I PRINCIPI E I TRE PILASTRI DELLA GESTIONE DELLA SALUTE NELL'AZIENDA -----	5
IV.	STATO DI FATTO -----	6
V.	VALUTAZIONI E RACCOMANDAZIONI -----	9

I. Motivazioni e finalità dell'indagine sulla gestione della salute nell'amministrazione provinciale

Ai sensi della legge provinciale n. 6/2022, articolo 50, comma 1, lettera e), l'Organismo di valutazione "redige una relazione sulla legittimità, l'imparzialità e il buon andamento dell'azione amministrativa della Provincia e degli enti dipendenti".

In conseguenza l'esercizio di tale funzione è stato incluso nel programma di lavoro per il 2023.

Il tema della gestione della salute nell'azienda (GSA; nel caso specifico si tratta dell'amministrazione provinciale) è stato scelto per la sua importanza strategica e trasversale. La GSA è infatti un compito trasversale: mantenere e promuovere la capacità lavorativa del personale e quindi le prestazioni del servizio pubblico, e inoltre dare un contributo alla società in termini valoriali. La GSA è importante anche per quanto riguarda la strategia di *employer branding* con cui la Provincia vuole rafforzare la propria posizione sul mercato del lavoro in considerazione dello sviluppo demografico e delle strategie di vita delle nuove generazioni.¹

L'obiettivo dell'indagine sulla gestione della salute nell'amministrazione provinciale è quello di fare il punto e analizzare la situazione attuale e, se necessario e utile, formulare raccomandazioni per il consolidamento e l'ulteriore sviluppo della GSA.

II. Ambito e approccio metodologico

Coerentemente con la prescrizione di legge, si sceglie un approccio integrativo: pertanto la presente indagine contiene elementi di un'analisi di legittimità e regolarità nonché elementi di un'analisi organizzativa e di sistema.

L'indagine è stata condotta secondo le linee guida dell'Organismo di valutazione² per l'attività di verifica e di consulenza, in base agli standard professionali dell'IIA (Institute of Internal Auditors).

Il bilancio e l'analisi della GSA nell'amministrazione provinciale comprendono strategie, obiettivi, strutture, governance, ambiti d'intervento, misure, monitoraggio, valutazione e comunicazione, nonché l'impatto della GSA sull'attrattiva dell'amministrazione stessa come datrice di lavoro.

Dopo aver esaminato le basi giuridiche a livello internazionale³, europeo, nazionale e provinciale nonché la letteratura del settore e le pubblicazioni specifiche sul tema, è stato elaborato un questionario dettagliato, che è stato poi utilizzato nei colloqui con i responsabili delle seguenti unità organizzative o servizi: servizio di prevenzione e protezione, ufficio sviluppo personale, ripartizione personale. Oltre alle informazioni fornite nelle interviste, alcuni di questi responsabili hanno fatto pervenire un'ulteriore dettagliata documentazione.

¹ Piano triennale del fabbisogno di personale, PIAO, p. 1079, approvato con delibera della Giunta provinciale n. 78/2023

² [Documentazione di riferimento | Consiglio della Provincia autonoma di Bolzano \(consiglio-bz.org\)](https://www.consiglio-bz.org/Documentazione-di-riferimento)

³ Di particolare importanza per la GSA sono la Carta di Ottawa del 1986 e la Dichiarazione di Lussemburgo del 1997.

III. I principi e i tre pilastri della gestione della salute nell'azienda

In base alla norma DIN SPEC 91020, la GSA è definita come la creazione e pianificazione sistematica e sostenibile di strutture e processi che promuovono la salute, compresa la responsabilizzazione dei membri dell'organizzazione riguardo a comportamenti responsabili e consapevoli in tale ambito.⁴

I principi della GSA sono ulteriormente elaborati nella letteratura specialistica:⁵

- Al riguardo sono di fondamentale importanza i legami emotivi dei/delle dipendenti; in presenza di tali legami i/le dipendenti si identificano con il loro lavoro e sono più resistenti allo stress, flessibili, produttivi e attenti alla qualità.
- Le condizioni organizzative per promuovere la salute includono una dirigenza fondata su valori, una cultura orientata ai/alle dipendenti e un buon clima relazionale.
- Per la salute e l'attenzione alla qualità è decisivo percepire come utili i propri compiti e obiettivi.
- Nell'attuale società della conoscenza, la salute mentale è un fattore essenziale per la capacità e la disponibilità a lavorare.
- L'obiettivo principale è quello di tutelare e promuovere la salute dei presenti, e non di elaborare una strategia contro l'assenteismo.
- La base per investire nella GSA è un'analisi della situazione riguardo alla salute del personale e alle condizioni che la influenzano.
- Per lo sviluppo e il successo della GSA è necessario, in primo luogo, un clima di collaborazione fiduciosa tra i/le responsabili in questo ambito e le principali parti interessate.

Un approccio olistico alla GSA si estende a tutti gli ambiti dell'organizzazione e influenza l'agire di tutti i soggetti coinvolti. La GSA comprende quindi tutte le misure ed attività che promuovono la salute: nelle condizioni di lavoro, nell'organizzazione e nei comportamenti del personale dell'azienda o amministrazione. La GSA si compone di tre pilastri:⁶

- salute e sicurezza del personale,
- promozione della salute nell'azienda,
- gestione dell'inserimento in azienda.

Nella seguente sezione sullo stato di fatto, i tre pilastri vengono analizzati con riferimento all'amministrazione provinciale.

Una GSA olistica è anche un importante compito dirigenziale; è ancorata nelle linee guida dell'organizzazione e si riflette nell'agire della dirigenza e del personale.

Gli elementi essenziali di una cultura organizzativa che promuove la salute includono una comunicazione aperta e trasparente, apprezzamento, fiducia e partecipazione. Vi svolge un ruolo particolare la qualità della dirigenza, poiché esiste anche un nesso tra il modo di agire della dirigenza (cioè orientamento, mentalità e concezione della persona) e la salute. Allo stesso modo è possibile stabilire un collegamento tra cultura organizzativa e grado di maturità della promozione e gestione della salute nell'azienda.⁷

La GSA è quindi anche un tipo di sviluppo organizzativo: essa aiuta l'organizzazione ad affrontare le sfide del nuovo mondo del lavoro (cambiamenti demografici, elevata complessità dei compiti ecc.), allo

⁴ Gerda Ruppi-Lang, "Resiliente Unternehmenskultur durch Betriebliches Gesundheitsmanagement", p. 328, in Josef Herget/Herbert Strobl (a cura di), *Unternehmenskultur in der Praxis*, Verlag Springer Gabler, 2018

⁵ Bernhard Badura, *Arbeit und Gesundheit im 21. Jahrhundert*, Verlag Springer Gabler, 2017, p. 92

⁶ Elisabeth Gimm, "Einfluss von Unternehmenskultur und Führung auf den Erfolg von Betrieblichem Gesundheitsmanagement", p. 343 sgg., in Josef Herget/Herbert Strobl (a cura di), *Unternehmenskultur in der Praxis*, Verlag Springer Gabler, 2018

⁷ Ib.

stesso tempo proteggendo e promuovendo la salute del personale, e in ultima analisi influenzando positivamente il servizio pubblico.⁸

Utili e opportuni sono un approccio sistematico basato sull'analisi del fabbisogno, una definizione delle priorità, inoltre pianificazione ed esecuzione, controllo e valutazione costanti dei risultati.

IV. Stato di fatto

1. Salute e sicurezza sul lavoro

Ai sensi del Testo unico sulla salute e sicurezza sul lavoro (decreto legislativo n. 81/2008)⁹, i responsabili principali in questo ambito sono i datori/le datrici di lavoro.

Con delibera della Giunta provinciale n. 4884/1999 (Riorganizzazione del servizio di prevenzione e protezione per il personale della Provincia) i direttori e le direttrici di ripartizione sono stati nominati datori di lavoro ai sensi del decreto legislativo n. 81/2008. La delibera della Giunta provinciale n. 207/2015 (Individuazione di ulteriori "Dirigenti / Datori di lavoro") individua nei direttori/nelle direttrici di dipartimento i datori/le datrici di lavoro per i/le dipendenti a loro direttamente sottoposti.

Il servizio di prevenzione e protezione supervisiona e assiste datori e datrici di lavoro riguardo all'osservanza delle norme di legge sulla salute e la sicurezza sul lavoro.

I datori/le datrici di lavoro, in collaborazione con il/la responsabile del servizio di prevenzione e protezione, gli incaricati/le incaricate del servizio stesso, i medici/le mediche aziendali e dopo aver consultato i/le rappresentanti dei lavoratori per la sicurezza (RLS), redigono la relazione sulla sicurezza, in cui vengono identificati e valutati tutti i rischi e definite le relative misure di protezione.

Oltre a registrare diversi rischi, ad esempio i rischi biologici e quelli dovuti a carenze ergonomiche, recentemente ci si è maggiormente concentrati sui rischi psicosociali¹⁰. La valutazione dello stress da lavoro correlato si basa sulle prescrizioni dell'INAIL (Istituto nazionale per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro), che fornisce la relativa lista di controllo.

Nella valutazione dello stress da lavoro correlato si distingue tra rischio basso, medio e alto. Soprattutto in caso di rischi medi e alti, si devono prendere misure per contenere tali rischi. Se dopo tre anni il rischio non è considerato minore, è necessaria un'approfondita valutazione individuale.

Secondo informazioni del servizio di prevenzione e protezione, nella metodologia INAIL i gruppi omogenei sono composti in base alle attività e non in base ai profili professionali: di conseguenza, ai fini della valutazione dello stress da lavoro correlato i direttori/le direttrici di ufficio non sono considerati un gruppo omogeneo.

Non viene rilevato e valutato nemmeno lo stress da lavoro correlato dei/delle dirigenti di prima fascia, in quanto classificati come datori di lavoro.

Almeno una volta l'anno si tiene la conferenza sulla sicurezza sul lavoro, in cui si discutono in particolare l'efficacia delle misure di protezione, possibili infortuni, le visite di medicina del lavoro e le necessarie misure nell'ambito dell'aggiornamento.

⁸ Ib.

⁹ Decreto legislativo 9 aprile 2008, n. 81

¹⁰ Vedi anche *Promuovere la salute mentale sul luogo di lavoro. Guida per l'attuazione di un approccio globale*, Commissione europea, 2017, e *WHO guidelines on mental health at work*, 2022.

Il servizio di prevenzione e protezione opera inoltre in stretta collaborazione con partner di rete come i medici aziendali, il servizio di medicina del lavoro, l'Ispettorato del lavoro, il servizio prevenzione incendi, l'Agenzia per l'ambiente e l'ufficio sviluppo personale.

I risultati della suddetta analisi dei rischi non sono attualmente utilizzati per valutare il benessere organizzativo ed elaborare misure in quell'ambito.

Il servizio sottolinea la centralità della formazione e dell'aggiornamento in materia di sicurezza sul lavoro, e le nuove sfide che si prospettano in questo ambito in conseguenza del recente accordo fra Stato, Regioni e Province autonome. Secondo informazioni del servizio, una volta entrato in vigore il nuovo accordo anche le succitate deliberazioni della Giunta provinciale saranno riviste per adeguarle alle nuove prescrizioni di legge e alla nuova struttura dell'amministrazione provinciale.

In sintesi, si può affermare che la sicurezza sul lavoro garantisce in primo luogo il rispetto delle prescrizioni di legge in questo ambito. Non è attualmente prevista, per valutare e ulteriormente sviluppare un concetto uniforme di GSA, un'analisi del benessere del personale o una valutazione delle informazioni raccolte nelle diverse attività riguardo alla sicurezza sul lavoro.

2. Promozione della salute a livello aziendale

Attualmente non esiste nell'amministrazione provinciale un progetto "esplicito" per la GSA, ma delle diverse componenti della promozione della salute a livello aziendale si tiene conto nei seguenti documenti programmatici della Provincia:

- a) Piano integrato di attività e organizzazione dell'amministrazione provinciale (PIAO) 2023-2025¹¹
- b) Piano triennale di azioni positive 2021-2023¹² e
- c) Piano di sviluppo del personale 2023-2024¹³

L'obiettivo strategico n. 2 dell'ufficio sviluppo personale secondo il PIAO 2023-2025 contiene nella descrizione una dichiarazione fondamentale sull'importanza del benessere e della salute fisica e mentale per il mantenimento della produttività del personale: "Si promuovono con adeguate iniziative il benessere dei dipendenti e le pari opportunità sul posto di lavoro, lo sviluppo organizzativo e la collaborazione."¹⁴

La legge provinciale n. 6/2015 (Ordinamento del personale della Provincia) prevede che l'amministrazione provinciale emani linee guida per garantire pari opportunità e non discriminazione e promuovere il benessere sul posto di lavoro. Al Comitato unico di garanzia per le pari opportunità, la valorizzazione del benessere di chi lavora e contro le discriminazioni (CUG) sono attribuiti compiti legati alla pianificazione e alla promozione di iniziative in tale ambito.¹⁵ In tal senso, anche il suddetto piano triennale di azioni positive sottolinea l'importanza del benessere sul lavoro: "Supportare e favorire la crescita dei e delle dipendenti dal primo all'ultimo giorno di lavoro sia rispetto al loro sviluppo personale e professionale, sia rispetto al loro rendimento e alla motivazione costituisce una costante priorità dell'Amministrazione provinciale."

La maggior parte delle misure previste dal piano triennale è già stata attuata:

¹¹ Delibera della Giunta provinciale n. 78/2023

¹² Delibera della Giunta provinciale n. 311/2021, Allegato E

¹³ Delibera della Giunta provinciale n. 52/2023

¹⁴ Delibera della Giunta provinciale n. 78/ 2023, p. 108

¹⁵ Legge provinciale n. 6/2015, articolo 14

- a) introduzione della consigliera di fiducia nell'amministrazione provinciale (avvenuta con delibera della Giunta provinciale n. 584/2020);
- b) tema prioritario salute mentale:
 - elaborazione di linee guida su "La salute mentale sul posto di lavoro" (l'opuscolo si trova nella biblioteca didattica digitale nella sezione "Leadership e management"),
 - coaching e supporto per dirigenti nei rapporti con collaboratori/collaboratrici in condizione di tensione psicologica (l'offerta esiste già),
 - misure di formazione e sensibilizzazione sul tema della salute mentale (si sono tenuti corsi sulla sicurezza sul lavoro e sullo smart working);
- c) misure di sviluppo del team come accompagnamento dei processi di cambiamento, e misure di sviluppo del team in situazioni difficili (nel 2022 sono state attuate 20 misure di sviluppo del team);
- d) iniziative per uno smart working sano (sono stati offerti diversi corsi);
- e) pubblicazione regolare di consigli per la salute e il benessere nella newsletter dell'amministrazione provinciale (sono stati pubblicati);
- f) progetto "Automaticamente sano - snack salutari in ufficio" (è stato avviato, deve ora essere armonizzato con i principi di sostenibilità).

Il CUG, nella sua relazione annuale del 30 marzo 2023, ha formulato delle raccomandazioni. In particolare si raccomanda di elaborare progetti sulla gestione dell'invecchiamento (age management), di attuare misure di sensibilizzazione e sviluppo del personale nell'ambito della salute mentale, e azioni volte a creare una cultura aziendale del benessere sul lavoro.

Anche nel piano di sviluppo del personale 2023-2024 la "promozione del benessere e della salute psichica e fisica" è esplicitamente definita come obiettivo e sono previste misure di formazione in questo ambito.

Le misure per la promozione della salute a livello aziendale sono realizzate e sostenute da partner di rete interni ed esterni (ripartizione personale, settore controlling, ripartizione sanità, Azienda sanitaria, consigliera di fiducia, CUG, consigliera di parità, STA, Ökoinstitut, sindacati).

L'ufficio sviluppo personale - anche in collaborazione con i succitati partner di rete - svolge un ruolo centrale per la GSA nell'amministrazione provinciale e attua importanti misure per promuovere il benessere sul lavoro. In particolare, vi è una stretta collaborazione con il servizio di prevenzione e protezione riguardo alla pianificazione e all'attuazione delle relative misure di formazione e aggiornamento.

Tuttavia, nell'amministrazione provinciale non è riconoscibile un approccio olistico alla GSA che vada oltre lo sviluppo del personale. Sembra inoltre mancare una strategia chiara, risultante da un'analisi dello stato attuale basata su indicatori, che funga a sua volta da base per i singoli strumenti di pianificazione. Le misure per la promozione della salute a livello aziendale sono pianificate in base a diversi elementi, come i sondaggi (ad esempio sul benessere) o le relazioni (ad es. quelle annuali del CUG). Tuttavia, non si riesce a comprendere quali misure vengano prese in base a quali indicatori. Di conseguenza, non esiste un controllo della GSA basato su indicatori né una valutazione sistematica delle misure per la promozione della salute a livello aziendale.

3. Gestione dell'inserimento in azienda

La gestione dell'inserimento del personale in azienda tende a superare il più possibile l'inabilità al lavoro, a prevenire nuovi periodi d'inattività e a mantenere il rapporto di lavoro a lungo termine.

Alla domanda se l'amministrazione provinciale abbia un piano per la gestione dell'inserimento in azienda (come terzo pilastro della GSA, oltre alla sicurezza sul lavoro e alla promozione della salute a livello

aziendale), la ripartizione personale fa generalmente riferimento a “misure, strumenti e metodi per proteggere il personale dai rischi da lavoro per la salute e la sicurezza, al fine di rendere le condizioni e i processi lavorativi favorevoli alla salute, e consentire ai/alle dipendenti di comportarsi al riguardo in modo responsabile e consapevole.”

La ripartizione personale sottolinea quindi tre “elementi” che favoriscono la gestione dell’inserimento in azienda.

a) I dipendenti che si assentano per un lungo periodo (p. es. congedi parentali) vengono, nella maggior parte dei casi, seguiti specificamente da un/una collega (tutor), ovvero vengono assistiti nella struttura (ufficio, ripartizione, servizio) e così reintrodotti nel lavoro. In molti luoghi si dispone di strumenti per la gestione delle conoscenze, che facilitano il rientro. I/le dipendenti che sono stati ammalati per lungo tempo sono invitati a una visita di medicina del lavoro (ai sensi del legislativo n. 81/2008, articolo 41, lettera e). Il medico del lavoro valuta la situazione di salute del dipendente, e su questa base formula un giudizio di cui si tiene conto nell’affidare i compiti.

b) Il CCI del 12 febbraio 2002 prevede, all’articolo 32, misure a favore del personale in determinate condizioni di salute, fra cui tossicodipendenza, alcolismo e grave debilitazione psicofisica. Sono previste assenze per malattia di 21 mesi (in aggiunta al periodo iniziale di malattia), permessi giornalieri retribuiti, permessi orari retribuiti nonché l’assegnazione temporanea di mansioni diverse da quelle abituali.

c) La promozione di idonei modelli di orario di lavoro aiuta a prevenire un eventuale deterioramento dello stato di salute. Al riguardo è fondamentale che il personale si sottoponga a programmi di terapia, stabiliti da strutture pubbliche o convenzionate. La ripartizione personale segue alcuni di questi casi e lavora in stretto contatto con i servizi per le dipendenze dell’Azienda sanitaria.

Secondo informazioni della ripartizione personale, non esistono linee guida generali per affrontare una malattia persistente, poiché ogni caso viene valutato individualmente. Tenendo conto delle esigenze di salute individuali, si cerca di adottare le migliori misure possibili nel singolo caso, al fine di garantire la prosecuzione ininterrotta del rapporto di lavoro.

V. Valutazioni e raccomandazioni

In sintesi, si può affermare che l’amministrazione provinciale è fundamentalmente impegnata a promuovere la salute del proprio personale, e che al suo interno essenziali strumenti di pianificazione – come il PIAO, il piano di sviluppo del personale e il piano triennale di azioni positive – sostengono la GSA.

Nell’ambito delle misure di GSA un ruolo fondamentale è svolto dall’ufficio sviluppo personale, che contribuisce alla promozione del benessere sul lavoro con numerose e preziose iniziative. L’ufficio adotta anche misure mirate a rafforzare e sviluppare ulteriormente la dirigenza (leadership in tempi di cambiamento, dirigenza fondata su valori, donne in posizioni dirigenziali).

La GSA non è solo un ambito dello sviluppo del personale: serve anche allo sviluppo organizzativo, e quindi rafforza l’amministrazione provinciale rispetto alle nuove sfide poste dal mondo del lavoro. In questo senso l’importanza del benessere sul lavoro e della salute mentale potrebbe essere ancorata, ad esempio, in principi guida¹⁶ che dovrebbero essere elaborati dall’amministrazione provinciale, e che esprimerebbero un chiaro impegno sulla GSA da parte dell’amministrazione stessa.

¹⁶ L’amministrazione provinciale non ha principi guida unitari: vedi *Analyse der Leitbilder der Südtiroler Landesverwaltung*, Eurac-Institut für Public Management, 2015.

In considerazione della particolare importanza della GSA e della responsabilità fondamentale dell'amministrazione provinciale per la salute e il benessere del personale, si raccomanda di elaborare un piano unitario che comprenda i tre pilastri in tale materia: sicurezza sul lavoro, promozione della salute e gestione dell'inserimento.

La pianificazione e l'attuazione delle misure dovrebbero far parte di una strategia generale da ancorare al PIAO, che si basi su un'analisi del fabbisogno e sulla definizione delle priorità e che includa un controllo della GSA basato su indicatori, una valutazione periodica dei risultati e un corrispondente sistema di rendicontazione.

Al fine d'integrare i tre succitati pilastri e per l'ulteriore sviluppo della GSA si dovrebbero considerare non solo i risultati delle indagini sul benessere organizzativo, ma anche un'analisi e valutazione delle informazioni raccolte nelle principali attività miranti alla sicurezza sul lavoro nonché alla gestione dell'inserimento in azienda.

I/le dirigenti di prima fascia sono classificati come datori di lavoro, cosicché per loro i dati relativi allo stress da lavoro correlato non vengono rilevati né valutati. Inoltre, ai fini della valutazione dello stress da lavoro correlato, i/le dirigenti di seconda fascia non sono considerati un gruppo omogeneo. Ciò appare problematico, in quanto esiste un nesso tra qualità (cioè comportamento) della dirigenza e salute del personale.¹⁷ Pertanto, dovrebbe essere prestata particolare attenzione al monitoraggio del carico di lavoro dei/delle dirigenti nonché a misure per ridurre lo stress.

Infine, della GSA dovrebbe tener conto anche la strategia di *employer branding* menzionata all'inizio e ancora da elaborare, con la quale la Provincia intende rafforzare la propria posizione sul mercato del lavoro a fronte dello sviluppo demografico e delle strategie di vita delle nuove generazioni.

Trascorsi due anni, è previsto un follow-up delle raccomandazioni proposte.

20/06/2023

f.to
Wolfgang Bauer

f.to
Isabella Summa

¹⁷ Il nesso tra la personalità del/della dirigente che fornisce un orientamento e il clima di lavoro è sottolineato anche dalla consigliera di fiducia nelle sue relazioni annuali per il 2021 e il 2022.



Prüfstelle
39100 Bozen | Freiheitsstraße
Organismo di valutazione
39100 Bolzano | Corso Libertà

Tel. 0471 402 212 | Fax 0471 260 114
pruefstelle@landtag-bz.org | organismovalutazione@consiglio-bz.org
PEC: pruefstelle.organismovalutazione@pec.prov-bz.org
www.landtag-bz.org/de/pruefstelle.asp
www.consiglio-bz.org/it/organismo-di-valutazione.asp