

La ricerca della felicità:  
aspettativa o diritto al benessere nel lavoro pubblico?\*

Gabriella Nicosia

*A mio padre*

1. Premessa: chiavi di lettura prodromiche	154
2. Star bene nelle organizzazioni pubbliche: dalla mera tutela antidiscriminatoria (difensiva) alla dimensione proattiva	157
2.1. Lo stress lavoro-correlato	160
3. Le organizzazioni pubbliche ed i riferimenti normativi che consolidano la (e obbligano alla) cura del benessere	161
4. La gestione del capitale umano e il buon clima organizzativo	163
5. Le strategie per un ambiente di lavoro motivante: le good practices dirigenziali	165
6. Verso i nuovi obblighi di protezione: lavorare agile, lavorare felici, liberi di disconnettersi	167

---

\* Originariamente pubblicato come WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona".IT – 453/2022.

## 1. Premessa: chiavi di lettura prodromiche

Il dibattito sul benessere, lo star bene, e persino la felicità, nei luoghi di lavoro, negli ultimi anni, è divenuto viepiù vivace, complice il sempre più frequente ricorso sul piano normativo – specie nell'ambito del settore pubblico – a disposizioni in grado di contemplare *expressis verbis* il benessere, e non solo fisico, del lavoratore. Diversi sono, ormai, gli spunti normativi che inducono ad affermare che il disposto dell'art. 2087 del codice civile, si sia arricchito di nuovi e più complessi significati, proprio in ragione della natura di “norma in bianco” riconosciuta a questo articolo, ormai da tempo, tanto dalla giurisprudenza<sup>364</sup> che dalla dottrina. E non potrebbe essere diversamente visto che la salute è un concetto multidimensionale in grado di contemplare valori diversi che vanno dagli aspetti psichici a quelli fisici, sociali e pure ambientali, come si può ricavare pure dalla nostra Carta Costituzionale che le riconosce un portato di eguaglianza e libertà in grado di concorrere alla tutela dei diritti inviolabili dell'uomo<sup>365</sup> e al pieno sviluppo della sua persona<sup>366</sup>.

Posta questa premessa, nei paragrafi che seguono si proverà a verificare se, entro il perimetro mobile di tutela tracciato dalla norma in questione, sia possibile far rientrare – grazie alla lettura in combinato disposto con altre norme *medio tempore* confezionate dal legislatore – anche aspettative (sinora effettivamente di complicata riconoscibilità) che hanno a che vedere più con la salute emotiva del lavoratore che con quella psico-fisica.

La ricerca dell'appagamento nei luoghi di lavoro è un fattore emozionale strettamente connesso alla natura umana e assai risalente nel tempo. Sembra quindi opportuno, prima di addentrarsi nell'analisi della normativa, chiarire cosa possa intendersi per aspirazione al benessere e alla felicità, suscettibile di tutela nei luoghi di lavoro.

Gli autori di un recente saggio, che contempla il dialogo fra le discipline della filosofia e della gestione delle risorse umane, hanno affermato che “il primo passo per la felicità è conoscere la propria natura così da riuscire a realizzarla”<sup>367</sup> e partendo dall'etimologia del termine greco che la identifica, “*eudaimonìa*”<sup>368</sup>, hanno dedotto che la medesima rappresenta “[...]la buona realizzazione del proprio “demone” e cioè di quella “coscienza morale” di derivazione Socratica intesa proprio come coscienza di sé.

In sintesi, si tratta di qualcosa in più del concetto di felicità cui si fa riferimento nel sentire comune – e cioè colto nella sua dimensione statica e inafferrabile – occorre aver riguardo, piuttosto, alla

<sup>364</sup> La giurisprudenza della Suprema Corte ha affermato che “l'art. 2087, per le sue caratteristiche di norma aperta, vale a supplire alle lacune di una normativa che non può prevedere ogni fattore di rischio, ed ha una funzione, sussidiaria rispetto a quest'ultima, di adeguamento di essa al caso concreto”, senza che ciò costituisca “strappi ai principi”, poiché il dovere di protezione (dei lavoratori) che grava sull'imprenditore – collegato, del resto, al rischio d'impresa – comporta che debba essere lo stesso imprenditore a valutare se l'attività della sua azienda presenti rischi extra-lavorativi di fronte al cui prevedibile verificarsi insorga il suo obbligo di prevenzione”, giusto il principio per cui ciascun datore, in riferimento alla particolarità del lavoro, da una parte, ed all'esperienza e alla tecnica, dall'altra, deve nella rappresentazione dell'evento (prevedibilità) prospettare a se stesso l'adozione delle misure (e, dunque, di tutte le misure) più consone e più aggiornate, al fine di scongiurare la sua realizzazione (prevedibilità)”, così Cass. 20 aprile 1998, n. 4012.

<sup>365</sup> Cfr. art. 2 della Costituzione.

<sup>366</sup> V. art. 3 della Costituzione. Si legga L. MONTUSCHI, *Commento all'art. 32, comma 1 Cost.* in G. BRANCA, *Commentario alla Costituzione*, Zanichelli-II Foro Italiano, Bologna-Roma, 1976, 159.

<sup>367</sup> P. IACCI, U. GALIMBERTI, *Dialogo sul lavoro e la felicità*, Egea, Milano, 2021.

<sup>368</sup> Formato dalle parole eù che significa buono e daimōn che significa genio, demone.

sua natura in movimento, intesa come propensione alla ricerca del proprio buon demone, alla realizzazione, cioè, del proprio potenziale: indica, in definitiva, un orientamento, una vocazione che, naturalmente, non va compromessa. È proprio su questa proiezione allo star bene, all'essere bene <sup>369</sup>, come ricerca e orientamento alla realizzazione di sé nei luoghi di lavoro, all'*empowerment* <sup>370</sup>, che si proverà a sciogliere il nodo interpretativo se possa, oppure no, essere concepito una nuovo bene/interesse dalle potenzialità pretensive <sup>371</sup> cui potrebbe aprirsi (in termini accoglienti), ancor più in ambito pubblico, il precetto di cui all'art. 2087 c.c. <sup>372</sup>, nel senso proprio di configurazione di nuovi obblighi di protezione al medesimo correlati.

L'ambito pubblico è infatti il luogo perfetto per la ricerca che si ha in mente di condurre, visto che le amministrazioni sono, per così dire, allenate al raggiungimento di un vincolo di scopo e, più in generale, alla costruzione di azioni funzionalizzate alla soddisfazione degli interessi dei consociati, delle persone, in ciò divergendo dalle aziende private che sono, al contrario, libere di perseguire i propri scopi, in ragione delle previsioni di cui all'art. 41 della Costituzione.

Privato e pubblico, si atteggiavano in modo diverso rispetto ad un quesito fondamentale connesso al tema qui indagato, ovvero comprendere se e in quale misura il datore di lavoro sia tenuto a garantire, oltre alla sicurezza sul lavoro, anche un'organizzazione del lavoro proiettata al raggiungimento del benessere.

E non potrebbe essere diversamente, se solo si riflette sulla previsione della nostra Costituzione, e cioè l'art. 97, che, oltre a perseguire il buon andamento (e dunque l'efficienza dell'agire pubblico), impone parità di trattamento all'interno e verso l'esterno degli apparati; norma secondo la quale i pubblici uffici sono organizzati in modo che sia assicurata "l'imparzialità dell'amministrazione". L'organizzazione dei nostri apparati contiene, cioè, nel proprio codice genetico la funzionalizzazione (*alias* l'orientamento obbligato) al trattamento paritario. Certo l'imparzialità, *rectius* trattamento paritario, esprime solo uno dei modi in cui è possibile favorire lo star bene nei luoghi di lavoro, ma è una premessa normativa importante che può rappresentare la scaturigine, il terreno favorevole per l'emersione di quella dimensione proattiva sulla quale ci si soffermerà diffusamente più avanti.

Si proverà di seguito e individuare i luoghi in cui è possibile ravvisare gli estremi che giustificano una lettura, nel senso qui indicato, di una possibile apertura al riconoscimento, nei termini proprio di obbligo a fare alcunché, dello star bene del lavoratore, inteso come aspettativa alla realizzazione di sé (opportunità), posto che pure questo aspetto esprime il miglioramento, il progresso, della persona, cui il nostro ordine giuridico interno sembra, ora più che mai, autenticamente interessato. Dimensione che potremmo definire proattiva, in quanto capace di attivare e supportare forme di pretesa (tutelata) alla relativa realizzazione.

<sup>369</sup> *Well-being* di cui ci ha parlato più volte Amartya Sen. L'Autore ha pure affermato, in una intervista, che le potenzialità degli esseri umani – di condurre una vita buona, di essere contenti e felici, di essere liberi – sono molto maggiori di quanto riescano concretamente a realizzare, <http://www.vita.it/it/article/2013/02/18/la-differenza-fra-benessere-e-felicit -individuale/122725/>.

<sup>370</sup> Nel libro, scritto da una manager di Netflix, si teorizza la validità strategica di lasciar libere le persone all'interno di un *team*, affinché tutti i componenti siano, infine, *high performer*. Si legga P. McCORD, *Il potere delle persone*, 2020, ROI edizioni, Milano, 2020, titolo originale *Powerful. Building a Culture of Freedom and Responsibility*.

<sup>371</sup> Rinvio alle approfondite riflessioni di E. GRAGNOLI, *Esiste un diritto alla felicità in azienda?*, in VTDL, 1, 2022, p. 9 ss.

<sup>372</sup> In posizione contraria, quanto all'ambito privato, v. però E. GRAGNOLI, *op. cit.*

La domanda alla quale si proverà a dare risposta è quindi la seguente: esistono basi giuridiche che supportano il dovere (*ex contractu*) di predisporre tutte le precondizioni sistemiche affinché il lavoratore non dico che sia felice, nel senso statico ed impalpabile del termine noto nella vulgata, ma che più concretamente non incontri ostacoli (soffitti di vetro, valutazioni poco congrue, micro-gestioni in mala fede, approcci vessatori o anche solo demotivanti, patimento di stress-lavoro correlato) alla propria ricerca di benessere e appagamento lavorativo, insomma, soffermandoci ancora sulle radici greche, abbia le carte (organizzative) in regola per soddisfare il proprio “buon demone”? Esistono, cioè, basi giuridiche per pretendere la messa a punto di queste pre-condizioni?

Del resto la funzione dell'art. 2087 è giusto quella di costruire “un sistema imperniato sul contratto idoneo a riportare a unità l'estesa e talora frammentata regolazione di dettaglio”<sup>373</sup>.

Nell'ambito del lavoro privato, il d.lgs. n. 81/2008, all'art. 1, lett. o), contempla un concetto di salute tutelabile che si dilata sino a considerare il completo benessere fisico, mentale e sociale non consistente solo in un'assenza di malattia o d'infermità. Come è stato condivisibilmente osservato si tratta di una “[...] dimensione bio-psico-sociale della salute (che vale per ogni individuo), nel momento in cui viene declinata in relazione al lavoratore (come accade nella definizione del d.lgs. n. 81/2008), evoca necessariamente lo specifico contesto entro il quale gli elementi che la compongono per un verso rischiano di essere messi a repentaglio e, per altro verso, richiedono di essere tutelati [...]”<sup>374</sup> e poiché il contesto in questione altro non è che l'organizzazione in cui si dispiega la prestazione di lavoro, “[...] il pieno conseguimento del benessere fisico, mentale e sociale del lavoratore dipende ineluttabilmente dal modo in cui è strutturata ed agisce l'organizzazione cui egli appartiene”<sup>375</sup>. Qui, però, proprio per l'assenza della funzionalizzazione di cui si diceva e per il regime della libertà di iniziativa economica è alquanto difficile estendere i lembi dell'obbligazione datoriale di salute e sicurezza fino a toccare dimensioni prossime alla *eudaimonia* di cui si è detto sopra.

Nel diverso, e del tutto speculare, ambito del lavoro pubblico, un dato normativo legittimo, invece, un'affermazione di diverso tenore. Qui è possibile osservare una puntuale attenzione alla cura del benessere organizzativo (e delle persone).

L'art. 7 del d.lgs. n. 165/2001, versione novellata nel 2010, ha, infatti, indirizzato un *focus* inconfondibile sul benessere organizzativo, spingendosi sino a renderlo oggetto di specifica garanzia.

Questo significa che il combinato disposto dell'art. 2087 del codice civile, nella sua accezione di norma in bianco, con l'art. 7 ora menzionato, in tema di garanzia del benessere, si pone quale base giuridica per affermare che l'obbligazione di sicurezza si dilata, in ambito pubblico, e finisce per contemplare anche gli aspetti della prevenzione e tutela della salute emotiva del lavoratore, del suo star bene nel lavoro. Si tratta di una impostazione che invero può apparire illuministica ma il compito dei giuristi è quello di portare a sistema un contesto normativo continuamente *in progress*, e se il *trend* normativo è quello di una incrementale attenzione per lo star bene dei

<sup>373</sup> Così E. GRAGNOLI, *op. cit.*

<sup>374</sup> Sono le riflessioni di P. PASCUCCI, *Il rilievo giuridico del benessere organizzativo nei contesti lavorativi*, in Prisma, 2016, 21 ss.; già nella direzione della stretta correlazione funzionale tra organizzazione del lavoro e tutela della salute cfr. L. MONTUSCHI, *Diritto alla salute e organizzazione del lavoro*, Franco Angeli, Milano, 1989.

<sup>375</sup> P. PASCUCCI, *op. cit.*

lavoratori, non è possibile rimanere indifferenti e continuare a prospettare letture interpretative ancorate a scenari ormai desueti.

È per tale ragione che, nelle riflessioni di seguito prospettate, verrà privilegiato l'ambito del lavoro nelle nostre amministrazioni, proprio in considerazione della ritrovata, e per fortuna ormai ossessiva, attenzione per la persona in tutta la normazione derivata dall'emergenza pandemica a tutti nota.

## 2. Star bene nelle organizzazioni pubbliche: dalla mera tutela antidiscriminatoria (difensiva) alla dimensione proattiva

Come si è detto, nell'ultimo ventennio il legislatore italiano si è mostrato, in modo crescente, assai sensibile ai temi del benessere e, più in generale, dello star bene nei luoghi di lavoro pubblici.

La cultura del benessere in ambito lavorativo è lentamente, ma progressivamente, attecchita, tanto nel settore pubblico che in quello privato, grazie soprattutto al *capability approach* riconducibile al pensiero di Amartya Sen<sup>376</sup>. Proprio gli studiosi di economia hanno dato un forte impulso a questa modalità di approccio nelle organizzazioni. Ciò in ragione della riflessione secondo la quale “[...] solo riconsiderando il collaboratore come persona dotata di un potenziale intrinseco da esplicitare, l'ambiente organizzativo potrà riconfigurarsi come spazio aperto alla “fioritura” di ciascuno dei suoi membri”<sup>377</sup>. Questo perché la valorizzazione delle risorse umane, anzi del capitale umano, esprime un vero e proprio “salto di paradigma”<sup>378</sup>. Detta visione si è fatta strada non solo in ambito privato ma, come si è già accennato, anche in ambito pubblico, attraverso una attenzione sempre più vivace, per le aspirazioni delle lavoratrici e dei lavoratori. Nei luoghi in cui dimora il benessere è prevedibile l'assenza di discriminazione, ovvero di trattamenti impari, o comunque è verosimile vengano disinnescate tutte le situazioni in grado di favorirla, come è altrettanto prevedibile che i medesimi si rivelino un contesto favorente alla migliore realizzazione di sé, nell'accezione più sopra esplicitata.

L'importanza della cura del benessere nel lavoro pubblico comincia ad acquisire consistenza a seguito di alcuni studi che hanno dimostrato come l'ambiente di lavoro “attraente” e tranquillizzante, sia in grado, a valle del processo, di determinare le migliori *performance*, quelle, cioè, capaci di confezionare l'azione pubblica eccellente, e quindi in grado di soddisfare le attese e pretese della collettività degli utenti<sup>379</sup>. Questo perché le persone poste dentro gli uffici sempre più sono apparse come una risorsa sulla quale investire in quanto fattore distintivo di

<sup>376</sup> A. SEN, *Etica ed economia*, Laterza, Roma-Bari, 2002; ID., *Scelta, benessere, equità*, Il Mulino, Bologna, 1986. Questo approccio è entrato nella riflessione giuslavoristica ormai da qualche tempo. Si legga soprattutto B. CARUSO, *Occupabilità, formazione e “capability” nei modelli giuridici di regolazione dei mercati del lavoro*, in DLRI, 2007.

<sup>377</sup> Cfr. R. LIVRAGHI, I. PISANI, *Capabilities e business: sulla possibilità dell'impresa come comunità di persone*, in *Quad. econ. lav.*, 2016, spec. 14.

<sup>378</sup> R. LIVRAGHI, I. PISANI, *op. cit.*

<sup>379</sup> R. RUFFINI, *Governance delle risorse umane. I modelli di direzione delle risorse umane negli enti locali: primi risultati di una ricerca Formez*, in *Ris. umane*, 2006, spec. 40; F. AVALLONE, M. BONARETTI, *Benessere organizzativo, per migliorare la qualità del lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2003, il volume può essere consultato per esteso pure sul sito del Formez.

competizione<sup>380</sup>. Pure nella Direttiva della PCM del 4 marzo 2011, sul funzionamento dei CUG, è riconosciuta, in negativo, questa corrispondenza tra l'ambiente lavorativo dominato da comportamenti discriminatori e vessatori e il peggioramento delle prestazioni e dell'efficienza pubblica, con ricadute pure sull'immagine della PA.

Chi scrive, da tempo, sostiene, infatti, che vale la pena investire sul capitale umano, sulle persone; questo perché lavoratrici e lavoratori sereni, in quanto collocati in un ambiente pubblico sano e motivante, producono di più e con più soddisfazione per sé e per chi riceve l'azione pubblica<sup>381</sup>.

È possibile, infatti, ravvisare un filo rosso che tiene unite tutte le riforme che, negli ultimi 20 anni, si sono susseguite in questo specifico ambito: la progressiva attenzione verso la persona del lavoratore e delle lavoratrici, quale vera strategia per il miglioramento della qualità del servizio da erogare alla collettività dei consociati. In questo quadro insistono, per un verso, tutte le politiche di attuazione del diritto antidiscriminatorio e delle pari opportunità nel nostro ordine giuridico interno e nelle amministrazioni in particolare e, per altro verso, tanto la disciplina in materia di valutazione delle performance quanto, più di recente, la normazione originata dalla emergenza pandemica degli ultimi anni.

Il benessere, lo star bene, negli uffici della nostra PA è, pertanto, ad un tempo, preconditione e conseguenza della virtuosa micro organizzazione e gestione del personale, scevra da odiosi trattamenti differenziati ed ispirata piuttosto ad un salutare approccio paritario. Quell'approccio paritario che esprime il necessario corollario del disposto di cui all'art. 97 della Costituzione prima citato. Al contempo, si è obbligati a prendere atto del cambio di linguaggio e paradigma, volendo accogliere l'impostazione degli studiosi di economia, rinvenibile nel Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), nel nuovo alfabeto nelle pubbliche amministrazioni, nelle Linee programmatiche per la pubblica amministrazione, ma pure nel Patto per l'innovazione del lavoro pubblico e cioè in tutti quei documenti che rinviano alla ritrovata centralità della persona del lavoratore all'interno dei nostri apparati<sup>382</sup>.

La sintesi di quanto sin qui detto è ravvisabile nell'indubbio riconoscimento del fattore benessere come vettore di produttività.

Determinare un ambiente di lavoro permeato dal benessere, non è dunque impegno organizzativo fine a sé stesso, ma espressione della necessaria apertura al raggiungimento di un preciso vincolo di scopo, a valle dei percorsi micro-organizzativi, ovvero dell'efficienza amministrativa e della soddisfazione della collettività degli utenti. Per quanto la micro organizzazione e la gestione

---

<sup>380</sup> F. AVALLONE, M. BONARETTI, *op. cit.*

<sup>381</sup> Se si vuole, possono leggersi questi ragionamenti, prospettati ormai più di dieci anni or sono, in G. NICOSIA, *Dirigenze responsabili e responsabilità dirigenziali pubbliche*, Giappichelli, Torino, 2011.

<sup>382</sup> Tutta la documentazione citata è rinvenibile all'indirizzo [www.funzionepubblica.gov.it](http://www.funzionepubblica.gov.it). Nelle linee programmatiche viene, infatti, indirizzato, un focus proprio sul «capitale umano», e affermato che «le persone saranno pertanto al centro della nostra azione: persone che lavorano per la nostra amministrazione e persone che attingono da essa servizi e beni pubblici [...]». In un altro passaggio si legge ancora che «sulle persone si gioca infatti il successo non solo del PNRR, ma di qualsiasi politica pubblica indirizzata a cittadini e imprese». Altrettanto fa il Patto nella parte in cui afferma che «la costruzione della nuova Pubblica Amministrazione si fonda [...] sulla valorizzazione delle persone nel lavoro».

non siano direttamente funzionalizzate al raggiungimento di vincoli di scopo, ne sono, tuttavia, egualmente ispirate, guardandoli in lontananza ed essendovi comunque finalizzate<sup>383</sup>.

In effetti, il sistema sembra abbia davvero imboccato la direzione auspicata, 10 anni or sono, del definitivo abbandono del «paradigma bipolare» stato/suddito, a vantaggio del diverso paradigma “personalistico”<sup>384</sup>, in grado di contemplare un vincolo di scopo allargato, situato cioè nella (e attento alla) soddisfazione sia di chi sta fuori (utenti) sia – ma si badi con il ricorso allo strumentario giuslavoristico – di chi sta dentro gli uffici pubblici.

Questo pare a maggior ragione vero se solo si considera l’incrementale attenzione del legislatore per la rilevazione della *customer satisfaction*, a partire proprio dalla prima edizione del d.lgs. n. 150/2009. Se gli utenti dell’azione amministrativa devono essere soddisfatti ed hanno, oggi, persino voce<sup>385</sup>, per dichiarare il proprio gradimento, e se lo star bene dei lavoratori, l’appagamento, come si diceva, è vettore di migliori performance, il sillogismo è presto fatto: occorre investire sul benessere, *alias* sullo stare bene, sulla felicità dei lavoratori attraverso le opportunità di affermazione di sé. E non per un approccio filantropico – che poco ha a che vedere con la funzionalizzazione dell’azione amministrativa – ma per quell’interesse pubblico alla soddisfazione dell’utenza che è invece, a pieno titolo, un autentico e tradizionale vincolo di scopo<sup>386</sup>.

A questo si aggiunga che fra gli interessi pubblici cui è diretta l’azione amministrativa va certamente annoverato quello della “economicità”, discendente sempre dall’art. 97 della Costituzione. Ed è stato dimostrato che eliminare i fattori di stress è comportamento economicamente più vantaggioso della relativa cura. Sono stati evidenziati, infatti, una serie di costi riconducibili a eventi come a) assenteismo, presentismo connesso al calo della produttività, incremento del

<sup>383</sup> Secondo la sempre attuale nozione sintetica di funzionalizzazione riconducibile ad A. ORSI BATTAGLINI e posta da Massimo D’Antona a fondamento della privatizzazione del lavoro pubblico. Il pensiero della chiara dottrina può essere colto nell’ormai classico, M. D’ANTONA *Autonomia negoziale, discrezionalità e vincolo di scopo nella contrattazione collettiva delle pubbliche amministrazioni*, in *Arg. dir. lav.*, 1997, 4, p. 35 ss.

<sup>384</sup> Per la concettualizzazione del “paradigma personalistico”, sia consentito rinviare a G. NICOSIA, *Dirigenze responsabili*, cit., spec. cap. II.

<sup>385</sup> Proprio nell’applicazione del paradigma di A.O. Hirschman da qualche tempo utilizzato in Italia come ricetta per la buona amministrazione. È stato P. Ichino a declinarne per la prima volta le virtù, anche in ragione del miglioramento dell’*agere* pubblico in Italia. Si tratta del noto paradigma che si regge sull’idea della possibilità di esprimere disapprovazione (*voice*) verso i servizi erogati in maniera non soddisfacente ma pure di abbandonare (*exit*) le amministrazioni incapaci di erogare servizi coerenti con le attese dei fruitori dei medesimi e quindi rivolgersi ad altre amministrazioni. Scriveva la dottrina che “Nel mercato l’utente/cliente/consumatore sanziona l’inefficienza rivolgendosi altrove: egli esercita così quella che Albert O. Hirschman chiama l’opzione *exit*. Alternativa a questa è la possibilità di farsi sentire, denunciare le inefficienze, interloquire nelle scelte: l’opzione *voice* (che nel paradigma hirschmaniano può essere favorita dall’attaccamento all’istituzione/organizzazione – *loyalty* – e può consentire a quest’ultima di individuare più rapidamente ed efficacemente i difetti di funzionamento). Il problema fondamentale della nostra amministrazione pubblica sta nel fatto che in essa al cittadino non si dà né l’una opzione né l’altra: né *exit*, né *voice*”. Così P. ICHINO, *Exit e voice per rompere il circolo vizioso dell’irresponsabilità nelle amministrazioni pubbliche*, in *Iustitia*, 2007, 229 e in <http://www.pietroichino.it/?p=22>.

<sup>386</sup> Che il sistema si muova a grandi passi in questa direzione è reso evidente dall’interesse per la valutazione partecipativa nelle PA. Rispetto alla quale è illuminante il documento *29bac654-1534-78e3-1a62-cdc39eb92b92* ([mef.gov.it](http://mef.gov.it)), reperibile al seguente indirizzo internet [https://noipa.mef.gov.it/cl/documents/20142/483334/LG\\_Valutazione\\_partecipativa\\_28-11-19.pdf/29bac654-1534-78e3-1a62-cdc39eb92b92?t=1612440956869](https://noipa.mef.gov.it/cl/documents/20142/483334/LG_Valutazione_partecipativa_28-11-19.pdf/29bac654-1534-78e3-1a62-cdc39eb92b92?t=1612440956869). Del resto, l’apertura della valutazione delle performance organizzative pubbliche alla “*voice*” dei cittadini e di coloro che si accostano alla fruizione dei servizi pubblici, è solo l’ultima, in ordine cronologico, delle fasi di un percorso sistemico avviato ormai da qualche tempo. E questo in linea con attività del tutto similari perseguite in altri ordinamenti come quello francese o americano. Nelle realtà istituzionali appena citate è nota la pratica della “*Enquête Publique*” o del “*Débat publique*”, in Francia, come pure quella del Notice and Comment in America, cioè di attività di divulgazione partecipativa dell’*agere* pubblico.

*turn-over*; b) ovvero riguardo ai lavoratori in termini di deterioramento delle condizioni di salute e della qualità della vita (connessi ad ansia, sbalzi d'umore, irritabilità, depressione, malattie cardiovascolari, disturbi muscoloscheletrici, diabete, ecc.) con consequenziali ricadute sul sistema sanitario; c) costi della perdita o riduzione di reddito causati da assenze per malattia, permessi per invalidità, pensione anticipata, mancato lavoro anche qui con inevitabili ricadute sulla società.

Per tutte le ragioni sin qui esposte, in ambito pubblico, è possibile sostenere che si va oltre le azioni rimediali e che esistono, viceversa, i presupposti per delineare una dimensione proattiva (tutelabile) che comporta il (obbliga al) dispiego di attività ed energie positivamente indirizzate alla creazione di valore, in questo caso alla concretizzazione dello *star bene* o, se si vuole, di quella buona realizzazione di sé che esprime il concetto di felicità, nell'accezione *in progress* cui si è inteso fare riferimento in questo scritto.

### 2.1. Lo stress lavoro-correlato

Ancor prima che nel settore pubblico venisse codificata la garanzia del benessere organizzativo, di cui si dirà diffusamente nel paragrafo che segue, il nostro ordinamento si è misurato con l'introduzione di un insieme di disposizioni di carattere generale destinate alla prevenzione dello stress lavoro-correlato<sup>387</sup>. Ciò proprio per dar seguito agli input provenienti dall'ordine giuridico sovranazionale ed in particolare all'accordo quadro europeo sullo stress lavoro-correlato concluso l'8 ottobre 2004. Come si ricorderà nell'accordo interconfederale del 9 giugno 2008<sup>388</sup>, di recepimento dell'accordo quadro europeo, si dava una definizione tale per cui "lo stress è una condizione che può essere accompagnata da disturbi o disfunzioni di natura fisica, psicologica o sociale ed è conseguenza del fatto che taluni individui non si sentono in grado di corrispondere alle richieste o alle aspettative poste in loro". Del tutto in linea con quanto sostenuto dalla *European Agency for Safety and health work* che nel 2000 osservava come lo stress si manifesta quando le persone percepiscono uno squilibrio tra le richieste avanzate nei loro confronti e le risorse a loro disposizione per far fronte a tali richieste<sup>389</sup>. Il d.lgs. n. 81/2008 emanato in questo contesto di riflessione, ha fatto proprio questo approccio, tanto da trasporre la propria *ratio* preventiva anche alle nuove manifestazioni di malessere non correlate *stricto sensu* con la salute fisica del lavoratore, e invece connesse con quella che qui ho indicato come "salute emotiva". Ed, in effetti, l'art. 28 del decreto in questione è molto chiaro nell'affermare che la valutazione dei rischi "[...] deve riguardare tutti i rischi per la sicurezza e la salute dei lavoratori, ivi compresi quelli riguardanti gruppi di lavoratori esposti a rischi particolari, tra cui anche quelli collegati allo stress lavoro-correlato, secondo i contenuti dell'accordo europeo dell'8 ottobre 2004, e quelli

<sup>387</sup> Non è possibile occuparsi capillarmente di questo tema e si rinvia pertanto agli scritti in materia. Cfr. il numero monografico dei WP di Olympus n. 31/2014, *La prevenzione dei rischi da stress lavoro-correlato. Profili normativi e metodiche di valutazione* a cura di L. ANGELINI, ma si legga pure l'ampia ricostruzione di G. LUDOVICO, *Lo stress lavoro correlato tra tutela prevenzionistica, risarcitoria e previdenziale*, in *Riv. dir. sic. soc.*, 2011, 401 ss.

<sup>388</sup> Reperibile su <http://old.adapt.it/adapt-indice-a-z/accordo-interconfederale-9-giugno-2008-accordo-interconfederale-di-recepimento-dellaccordo-quadro-europeo-concluso-18-ottobre-2004-tra-uniceuapme-cep-e-ces-sullo-stress-sul-lavoro/>.

<sup>389</sup> Ma già nel 1999 il NIOSH (*National Institute for Occupational safety and Health*) lo aveva riconosciuto come un insieme di reazioni fisiche ed emotive dannose che si manifestano quando le richieste lavorative non sono commisurate alle capacità, alle risorse o alle esigenze dei lavoratori.



riguardanti le lavoratrici in stato di gravidanza, secondo quanto previsto dal decreto legislativo 26 marzo 2001, n. 151". Sono seguite per un verso, nel 2010, le indicazioni della Commissione consultiva permanente per la salute e la sicurezza sul lavoro, necessarie alla valutazione del rischio stress lavoro-correlato – che hanno individuato un percorso metodologico da considerare il livello minimo di attuazione dell'obbligo – e, per altro verso, nel 2017 la pubblicazione, da parte dell'INAIL<sup>390</sup>, delle tanto attese linee guida per la valutazione dello stress lavoro-correlato.

Insomma le obbligazioni che discendono dal d.lgs. n. 81/2008 coinvolgono a pieno titolo anche la fattispecie *de qua*, e questo sia in ambito privato sia in ambito pubblico. Diciamo che la prevenzione di cui si parla nel d.lgs. n. 81/2008 può ben essere considerata l'antefatto storico (giuridicamente esigibile) della dimensione proattiva finalmente riconosciuta in ambito pubblico *expressis verbis*, qualche anno più tardi, con la novella, racchiusa nella legge n. 183/2010, intervenuta sul d.lgs. n. 165/2001.

### 3. Le organizzazioni pubbliche ed i riferimenti normativi che consolidano la (e obbligano alla) cura del benessere

Diverse sono le norme che nell'ultimo ventennio il legislatore italiano ha introdotto proprio per instillare la cultura del benessere nell'organizzazione dei nostri apparati.

Un punto di svolta sistemico, come si è avuto modo di anticipare, è certamente da ravvisare nella novella che, nel lontano 2010, ha modificato l'art. 7 del d.lgs. n. 165/2001. Il testo di questa norma dopo l'intervento della legge n. 183/2010, recita, oggi, testualmente "[...] Le pubbliche amministrazioni garantiscono altresì un ambiente di lavoro improntato al benessere organizzativo e si impegnano a rilevare, contrastare ed eliminare ogni forma di violenza morale o psichica al proprio interno". Si tratta di una previsione assai importante per i temi qui trattati, posto che il legislatore italiano ricorre ad una terminologia che delinea chiaramente i contorni di una garanzia, a carico delle amministrazioni, rispetto alla determinazione del benessere nei luoghi di lavoro pubblici.

Qualche anno più tardi, con una fonte diversa, e cioè il d.P.R. n. 62/2013, viene rafforzata questa impostazione normativa. L'art. 13 del regolamento, appena citato, ha disposto espressamente che "il dirigente cura, compatibilmente con le risorse disponibili, il benessere organizzativo nella struttura a cui è preposto, favorendo l'instaurarsi di rapporti cordiali e rispettosi tra i collaboratori, assume iniziative finalizzate alla circolazione delle informazioni, alla formazione e all'aggiornamento del personale, all'inclusione e alla valorizzazione delle differenze di genere, di età e di condizioni personali". Si tratta, come si vede, di una precisa posizione assunta a livello normativo, sia pure ricorrendo ad una fonte sub primaria, piuttosto che ad una legge, secondo la quale il benessere esprime il sostrato necessario per favorire l'inclusione e il superamento, attraverso la valorizzazione, delle differenze di genere e non solo. Il regolamento *de quo* è dotato pure di strumenti di effettività, posto che il legislatore italiano ha stabilito che il mancato rispetto delle disposizioni racchiuse nel d.P.R. n. 62/2013 comporta gli estremi per l'addebito della responsabilità disciplinare.

Per completare il quadro normativo appena descritto, e certamente significativo di quell'orientamento di cui si è più sopra detto, non può essere trascurata nemmeno la fase in cui, con il d.lgs.

<sup>390</sup> Che ha pure reso disponibile una piattaforma per la valutazione e gestione dello stress lavoro-correlato, rinnovata proprio nel 2021.

n. 150/2009, novellato dalla successiva riforma Madia, racchiusa nel d.lgs. n. 74/2017, agli OIV, organismi indipendenti per la valutazione delle performance, è stato affidato, sia pure per un tempo contingentato, un compito di essenziale controllo proprio rispetto a queste materie.

A questi Organismi, per volere del legislatore, tuttavia, oggi è rimasto il potere di verificare i risultati e le buone pratiche di promozione delle pari opportunità<sup>391</sup>.

Se si sposta l'attenzione sulle linee guida per il funzionamento dei CUG, si ricava, ancora, l'esistenza di meccanismi di effettività endogeni al sistema. Peraltro, l'art. 8, comma 1, lett. h), del d.lgs. n. 150/2009 crea un ponte importante fra il modello di valutazione che ogni amministrazione deve adottare, con il sistema di misurazione e valutazione della performance organizzativa (SMVP), e il raggiungimento degli obiettivi di promozione delle pari opportunità. Questo perché sono destinate ad ottenere le migliori valutazioni proprio quelle performance proiettate all'attuazione di tutte le politiche in grado di perseguire questi obiettivi.

È evidente come il legislatore italiano abbia intrapreso, e non da ora, un percorso di valorizzazione delle *best practices* in grado di generare il benessere di cui si è detto più sopra (anche passando per le politiche delle pari opportunità), avendo così considerato il buon clima organizzativo il contesto favorente a questo specifico fine e addirittura avendo pure predisposto, a garanzia del buon funzionamento del sistema, controllori e modelli efficaci per assicurarne l'effettività<sup>392</sup>. Questo anche in ragione del bisogno di restituire un'immagine virtuosa alle Amministrazioni italiane.

Sin qui i dati normativi dai quali è possibile ricavare come la cultura del benessere si stia lentamente ma costantemente radicando nel nostro ordine giuridico interno, tanto da cominciare a delineare i contorni di una vera dimensione proattiva cui fa da *pendant*, naturalmente, una dimensione pretensiva. Se cioè il legislatore prevede che si debba monitorare il raggiungimento del benessere nei luoghi di lavoro pubblico e se quel benessere può pure essere rilevato all'interno di un SMVP – che, come si sa, ricorre a indicatori di performance da cui discende anche il percepimento di una parte della retribuzione di risultato dei dirigenti – non può che concludersi che una sorta di pretesa al raggiungimento del benessere sia stata prevista in ambito normativo<sup>393</sup>. Questo significa, spingendo in avanti il ragionamento, che la produzione di benessere può ben entrare nella causa del contratto dirigenziale e non certo del contratto di base<sup>394</sup>, quanto, e più semplicemente, in quello di incarico<sup>395</sup>. Volendo qui accogliere la nozione di causa del contratto

<sup>391</sup> Cfr. art. 14, comma 4, lett. h), d.lgs. n. 150/2009.

<sup>392</sup> Sul tema V. NUZZO, *Le pari opportunità*, in G. AMOROSO, V. DI CERBO, L. FIORILLO, A. MARESCA, (a cura di), *Il lavoro pubblico*, Giuffrè, Milano, 2019, 149 ss.; M. D'ONGHIA, *La rappresentanza di genere e gli organismi di parità nelle Università*, in *Dir. lav. merc.*, 2015, 631 ss.

<sup>393</sup> Sulle criticità emerse nei modelli di valutazione delle performance dirigenziali e sulla necessità che sempre più i medesimi siano indirizzati sugli output di impatto attesi, piuttosto che sulle mere dinamiche di processo, si legga L. FIORILLO, *Il diritto del lavoro come strumento per la sostenibilità dei servizi per la collettività*, Relazione presentata al Congresso Aidlass, *Il diritto del lavoro per una ripresa sostenibile*, Taranto, 28-30 ottobre 2021, in corso di pubblicazione.

<sup>394</sup> Nell'economia di questo scritto si dà per conosciuta la dinamica contratto di lavoro di base/incarico di funzione dirigenziale introdotta con la seconda privatizzazione del lavoro pubblico degli anni 1997-1998. Sul rapporto di lavoro dirigenziale in ambito pubblico è ormai un classico A. ZOPPOLI, *Dirigenza, contratto di lavoro e organizzazione*, ESI, Napoli, 2000.

<sup>395</sup> Non è possibile soffermarsi, in questa sede, sulla nota *querelle* della natura dell'incarico di funzione dirigenziale. Basti solo osservare che, nel rimanere coerenti con la tesi avanzata da quasi un ventennio, si accoglie la relativa natura contrattuale. Nella giurisprudenza

che guarda alla “ragione dell'affare”<sup>396</sup>, come giustificazione dell'operazione economica posta in essere. Proprio questa è l'operazione economica sottesa al contratto di incarico di funzione dirigenziale: prevedere una retribuzione di risultato che esprima il contraltare sinallagmatico, la prestazione corrispettiva, della buona micro organizzazione e virtuosa gestione erogate. L'obbligo di creare benessere è parte dello scopo cui è protesa (finalizzata) la gestione dirigenziale ed è esigibile dall'amministrazione di appartenenza attraverso una serie di strumenti gestionali tutti correlati al ciclo di gestione delle performance.

Non (o meglio non soltanto) sarà penalizzato (sanzionato) quel dirigente che abbia posto in essere, ad esempio, comportamenti discriminatori, ma, anticipando la soglia dell'intervento e arretrando il punto di osservazione ad un piano, ancora fisiologico, proattivo<sup>397</sup> (in funzione preventiva), sarà, viceversa, premiato quel dirigente che abbia assicurato nei propri uffici un buon clima organizzativo, che abbia reso davvero attraente il luogo di lavoro, profuso benessere fra i propri collaboratori ed evitato lo stress lavoro-correlato, insomma che abbia indossato i panni civilistici del buon padre di famiglia e confezionato, ideato, strategie, micro organizzative e gestionali a ciò dirette<sup>398</sup>.

Non si tratta più, quindi, come già osservato, di un quadro sistemico in grado solo di offrire una risposta difensiva o reattiva<sup>399</sup>, al contrario, sono ormai ravvisabili i presupposti giuridici per far germinare un approccio propositivo e proattivo. Questo è certamente visibile nel rapporto dirigenza/parte datoriale pubblica, più difficile da ipotizzare e ricostruire nel rapporto fra lavoratore e dirigente, nel quale, in effetti, le obbligazioni di protezione e benessere non hanno una specifica base contrattuale su cui legittimarsi.

#### 4. La gestione del capitale umano e il buon clima organizzativo

La virtuosa micro organizzazione e gestione, ormai considerata a pieno titolo il crocevia per la buona azione amministrativa erogata all'esterno degli apparati, presuppone l'implementazione del benessere organizzativo e di tutti gli approcci di tutela di cui si è più sopra detto. È intuitivo

---

che ormai da tempo conforta questa lettura interpretativa si legga la sentenza che, sul punto, ha rappresentato una pietra miliare nella direzione appena indicata, anzi una vera svolta, si legga la nota sentenza della Corte di Cassazione n. 5659/2004 in *Dir. lav. merc.*, 2004, 2, p. 337 e i commenti di E. ALES, *L'incerta qualificazione del provvedimento di conferimento o revoca degli incarichi dirigenziali* e A. CORPACI, *Su natura e regime giuridico degli atti di conferimento degli incarichi dirigenziali nel settore sanitario*; ma pure il commento di A. BOSCATI, *Atto di conferimento dell'incarico dirigenziale la cassazione ne riafferma la natura privatistica*, in *Lav. pubbl. amm.*, 2004, p.170. Per un riassunto delle letture pan-privatistiche in giurisprudenza, M. CUTTONE, *I criteri per il conferimento degli incarichi dirigenziali: i limiti della buona fede e correttezza comportamentale nell'azione organizzativa e gestionale del datore di lavoro pubblico*, in *Lav. pubbl. amm.*, 2020, n. 4, 845 ss, nota a Cass. n. 6485/2021, Pres. Di Paolantonio. Da ultimo si veda pure l'ordinanza della Suprema Corte n. 712/2020, Presidente G. NAPOLETANO, Rel. I. TRICOMI.

<sup>396</sup> Sono le affermazioni di F. GAZZONI, *Manuale di Diritto Privato*, ESI, Napoli, ed. 1992, 762, che appunto rammenta come devono essere considerate superate le altre teorie che finivano per ricondurre la causa allo stesso oggetto del contratto.

<sup>397</sup> Che la valutazione non sia da intendersi come uno strumento di ispezione ma, piuttosto, come una vera opportunità per la valorizzazione del personale, è l'idea condivisibile di G. VECCHI, *La valutazione della performance: strumento per una –non più rinviabile– politica di sviluppo organizzativo nel settore pubblico*, in Quaderno n. 4, di *Riv. giur. lav.*, <https://www.ediesseonline.it/quaderno/quaderno-4-2019-il-lavoro-pubblico-e-la-riforma-madia-organizzazione-gestione-e-valutazione/>.

<sup>398</sup> Molti Sistemi di misurazione e valutazione delle performance (SMVP), anzi la gran parte, prevedono, fra gli indicatori delle performance comportamentali dirigenziali, proprio la capacità di veicolare benessere negli uffici, in qualche caso spingendosi sino a richiedere la verifica di assenza di contrasti o tensioni al loro interno.

<sup>399</sup> Ricorro all'espressione utilizzata da E. GRAGNOLI, *op. cit.*

che lavoratori valorizzati e motivati all'interno del proprio team, o ancora non sottoposti a fonti di stress lavoro-correlato, siano portati a far bene e in misura progressivamente maggiore. Come del resto è stato dimostrato dagli studi condotti sul punto e sopra menzionati<sup>400</sup>.

Dominus della micro organizzazione e gestione amministrativa, per volere del legislatore, è certamente la figura dirigenziale. Lo è pure per quello che riguarda la disciplina della salute e sicurezza nei luoghi di lavoro, specie rispetto allo stress lavoro – correlato più volte citato<sup>401</sup>.

Giova ricordare che la norma in cui si radica il relativo potere (datoriale) delle diverse dirigenze italiane è l'art. 5, comma 2, del d.lgs. n. 165/2001, nuova versione, il cui testo recita: "le determinazioni per l'organizzazione degli uffici e le misure inerenti alla gestione dei rapporti di lavoro, nel rispetto del principio di pari opportunità, e in particolare la direzione e l'organizzazione del lavoro nell'ambito degli uffici sono assunte in via esclusiva dagli organi preposti alla gestione con la capacità e i poteri del privato datore di lavoro, fatte salve la sola informazione ai sindacati ovvero le ulteriori forme di partecipazione".

L'art. 5, appena menzionato, assegna quindi ai dirigenti un compito gestionale ben preciso: il rispetto del principio delle pari opportunità. Tutte le determinazioni gestionali e micro organizzative devono, pertanto, essere adottate nel rispetto di questo fondamentale principio che poi altro non è se non l'implementazione sul piano "micro" del vincolo di scopo, rinvenibile sul piano della macro organizzazione, della imparzialità.

Le dirigenze delle nostre amministrazioni, ai sensi degli artt. 16 e 17 del d.lgs. n. 165/2001, hanno, quindi, il potere di gestire e controllare i rapporti di lavoro che gravitano nella propria sfera di competenza micro organizzativa e gestionale. Ai sensi della lett. *e bis*) del comma 1, art. 17, ora menzionato, infatti, le dirigenze effettuano la valutazione del personale assegnato ai propri uffici e ciò nel rispetto del principio del merito.

Proprio in questo specifico ambito le dirigenze pubbliche devono mostrarsi in grado di gestire i propri collaboratori secondo i canoni della buona fede e correttezza comportamentale, indossando i panni del buon padre di famiglia e determinando un buon clima organizzativo.

Questo è il luogo in cui il dirigente può assumere la decisione autonoma migliore e fare la differenza, segnando una vera trasformazione dello stile, secondo una delle più condivise e fortunate riflessioni degli studiosi di diritto amministrativo<sup>402</sup>. Questo è, altresì, il livello decisionale in cui è necessario per un verso, prendersi cura del capitale umano, anche attraverso le strategie di realizzazione del benessere (osservando la prospettiva interna delle amministrazioni) e, per l'altro

<sup>400</sup> Aveva già intuito la validità di questo approccio U. CARABELLI, *Breve quadro sistematico delle novità legislative introdotte dalla riforma Brunetta*, in *Ris. umane*, 2010, n. 2, 17 ss. Il saggio è stato pubblicato anche nel volume *Mélanges à la mémoire de Yota Kravartou*, ETUI, Bruxelles, 2011, 181 ss.

<sup>401</sup> Si rammenta che ai sensi dell'art. 2 del d.lgs. n. 81/2008, nelle PA, "[...]per datore di lavoro si intende il dirigente al quale spettano i poteri di gestione, ovvero il funzionario non avente qualifica dirigenziale, nei soli casi in cui quest'ultimo sia preposto ad un ufficio avente autonomia gestionale, individuato dall'organo di vertice delle singole amministrazioni tenendo conto dell'ubicazione e dell'ambito funzionale degli uffici nei quali viene svolta l'attività, e dotato di autonomi poteri decisionali e di spesa. In caso di omessa individuazione, o di individuazione non conforme ai criteri sopra indicati, il datore di lavoro coincide con l'organo di vertice medesimo".

<sup>402</sup> È ormai un riferimento imprescindibile la visione di A. PIOGGIA, *La managerialità nella gestione amministrativa*, in F. MERLONI, A. PIOGGIA, R. SEGATORI (a cura di), *L'amministrazione sta cambiando*, Giuffrè, Milano, 2007, 117; ID, *Managerialità della dirigenza. Trasparenza nell'organizzazione degli uffici e nella gestione delle risorse umane*, in G. D'ALESSIO (a cura di) *L'amministrazione come professione, I dirigenti pubblici tra spoils system e servizio ai cittadini*, Il Mulino, Bologna, 2008, 65.

verso, contemplare l'interesse situato nei cittadini (osservando ciò che sta fuori delle amministrazioni). Si tratta, cioè, dell'ambito in cui si inverte il superamento della spersonalizzazione dell'azione amministrativa e pure quello in cui si può indirizzare l'azione gestionale – meramente finalizzata (e mai funzionalizzata) al pubblico interesse – anche al conseguimento del buon clima organizzativo.

Se i dirigenti adottano, ai sensi degli artt. 16 e 17 del d.lgs. n. 165/2001, sopra citati, atti micro organizzativi e gestionali nel rispetto dei canoni della buona fede e correttezza comportamentale e avendo cura delle aspirazioni al benessere dei propri collaboratori, è assai probabile che si determini un ambiente di lavoro attraente in grado di veicolare fiducia e davvero favorente per la buona realizzazione di sé, della propria vocazione alla felicità, nei termini più sopra descritti.

Il nostro ordinamento sembra avere assai presente l'importanza di quest'ultima considerazione. Basti osservare il disposto dell'art. 13 del d.P.R. n. 62/2013, sopra citato, nella parte in cui sancisce che "Il dirigente assegna l'istruttoria delle pratiche sulla base di un'equa ripartizione del carico di lavoro, tenendo conto delle capacità, delle attitudini e della professionalità del personale a sua disposizione. [...]". Come si vede, si tratta di una previsione che configura indicazioni specifiche di buona gestione, tutte finalizzate alla valorizzazione del principio del merito ovvero di un ingrediente destinato intuitivamente a determinare lo star bene dei lavoratori nei nostri apparati.

Per rilanciare questo aspetto del sistema, bisogna prendere sul serio l'aspetto della incentivazione del personale, prevedendo davvero un *welfare* d'amministrazione con autentiche leve premiali che passino attraverso le metodologie della valutazione<sup>403</sup>. Nel paragrafo che segue si proverà a declinare alcuni luoghi paradigmatici per l'osservazione della gestione dirigenziale in grado di garantire il benessere, l'*empowerment* dei propri collaboratori nei modi sin qui indicati.

## 5. Le strategie per un ambiente di lavoro motivante: le *good practices* dirigenziali

A) Le dirigenze pubbliche, come si diceva, sono responsabili delle strategie gestionali in grado di costruire un ambiente di lavoro sereno e attraente per i lavoratori e, al contempo, e come conseguenza, favorevole alla produzione della migliore azione amministrativa. Fra le competenze dirigenziali va di certo annoverata l'abilità delle medesime nel sentire empaticamente la "temperatura" delle persone. Il ricorso alle leve datoriali con l'approccio del buon padre di famiglia, insieme al corredo delle categorie comportamentali di matrice civilistica, riassumibili nella buona fede e correttezza comportamentale, formano, quindi, lo strumentario chiave per il conseguimento della gestione attenta anche alle istanze di benessere.

Seguendo il medesimo ragionamento, appare centrale, come si è poc'anzi accennato, la gestione premiante del personale. Il bravo datore di lavoro, ma pure il bravo manager, è chiaramente colui che riesce a valorizzare i collaboratori nelle molte e polimorfe modalità di espressione della relativa attività<sup>404</sup>.

---

<sup>403</sup> Sul tema G. VECCHI, *La valutazione della performance: strumento per una – non più rinviabile – politica di sviluppo organizzativo nel settore pubblico*, cit.

<sup>404</sup> Se si vuole, G. NICOSIA, *La complicata evoluzione del controllo gestionale sul "capitale umano" nelle Pubbliche Amministrazioni*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2019, 775 ss.

Il legislatore riconosce ai dirigenti la responsabilità dell'attribuzione del trattamento economico accessorio (cfr. art. 45, comma 4, del d.lgs. n. 165/2001). Appare rinsaldata, a seguito della riforma Madia del 2017, l'importanza di una selezione, il più possibile autentica, dei soggetti da incentivare attraverso l'erogazione della retribuzione accessoria, facendo ricorso a strumenti per premiare il merito e la professionalità<sup>405</sup>.

Nell'esplicazione di questa importante attività gestionale, il dirigente dovrà tenere un comportamento improntato alle regole dell'onestà e dell'etica comportamentale. Solo differenziando è possibile valorizzare i veri talenti, siano essi uomini o donne, e premiare il merito. Attraverso una differenziazione attuata secondo le regole della buona fede e della correttezza comportamentale si raggiunge, pertanto, tale importante risultato.

Tale prerogativa dirigenziale appare così rilevante, nell'economia complessiva del sistema, e nella micro organizzazione, che il legislatore ne ha fatto un indicatore di buona amministrazione.

Questo specifico aspetto dell'esercizio del potere datoriale è stato, infatti, sottoposto a valutazione stringente, secondo le regole prospettate nel d.lgs. n. 150/2009.

All'art. 9 del decreto appena citato è indicato come oggetto della valutazione della prestazione dirigenziale la capacità di valutare – attraverso una significativa differenziazione dei giudizi – le proprie collaboratrici e i propri collaboratori<sup>406</sup>.

Il dirigente non può sottrarsi alla ponderazione differenziata della qualità del lavoro dei propri collaboratori perché ciò configura una violazione di legge. Esiste, infatti, nel nostro ordinamento, un esplicito divieto – sorretto dall'art. 18, comma 2, del d.lgs. n. 150/2009 – di distribuire in maniera indifferenziata, o sulla base di automatismi, gli incentivi economici collegati alle performance, senza che siano previamente attuate le corrette procedure di verifica e attestazioni sui sistemi di misurazione e valutazione adottati.

B) Il medesimo ragionamento può essere prospettato rispetto ad un'altra non meno importante attività datoriale: il conferimento degli incarichi di posizione organizzativa previsto nei contratti collettivi. E cioè quelle posizioni, molto ambite dal personale, cui corrispondono funzioni para direttive ed una maggiorazione retributiva. Proprio in questo ambito sono "pretendibili", in ragione dell'arsenale di norme sin qui ricostruito, tutti i comportamenti di buona fede e correttezza comportamentale esigibili sulla base delle obbligazioni nascenti *ex contractu* di incarico e in grado di neutralizzare, per esempio, il soffitto di vetro cui si è accennato in premessa. Nonostante sia

<sup>405</sup> Si leggano U. GARGIULO, *La promozione della meritocrazia*, in L. ZOPPOLI (a cura di), *Ideologia e tecnica nella riforma del lavoro pubblico*, Editoriale Scientifica, Napoli, p. 355 ss.; S. MAINARDI, *La valorizzazione delle risorse umane nelle p.a. Trattamenti accessori e fondi per la contrattazione integrativa*, in *Riv. giur. lav.*, 2018, I, 453 ss.

<sup>406</sup> Senza pretesa di elencazione esaustiva della letteratura sul tema, su questi aspetti v. in generale, A. GABRIELE, *La misurazione e la valutazione della performance nelle P.A. tra nodi irrisolti e incoerenze di sistema*, in A. GARILLI, A. RICCOBONO, C. DE MARCO, A. BELLAVISTA, M. MARINELLI, M. NICOLSI, A. GABRIELE., *Il lavoro alle dipendenze delle P.A. dopo la "riforma Madia"*, Cedam, Padova, 2018; P. MONDA, *La valutazione delle performance: programmazione degli obiettivi e gestione premiale*, in M. ESPOSITO, V. LUCIANI, A. ZOPPOLI, L. ZOPPOLI (a cura di), *op. cit.*, 370 ss.; sul modello della valutazione v. L. D'ARCANDELO, *I soggetti della valutazione*, R. CASILLO, *La valutazione del personale non dirigente*; in G. AMOROSO, V. DI CERBO, L. FIORILLO, A. MARESCA (a cura di), *Il lavoro pubblico*, Giuffrè, Milano, 2019, rispettivamente 762 ss., 778 ss.; F. BORGOGELLI, *Riflessioni sul sistema di valutazione nelle pubbliche amministrazioni, in attesa di nuove norme*, in *Dir. lav. merc.*, 2019, 473 ss.; E. D'ALTERIO, *Dall'amministrazione di risultato all'amministrazione performante: storia di paradossi in tema di pubblico impiego*, in *Riv. giur. lav.*, 2018, 488 ss.

diffusa la convinzione che nei luoghi di lavoro pubblici esista una maggiore tutela del principio di parità, in effetti la prassi applicativa ha dimostrato che pubblico e privato non fanno differenza rispetto alla condizione di sotto-rappresentazione delle donne nei luoghi di comando<sup>407</sup>.

C) È possibile ravvisare un altro importante ambito in cui la decisione autonoma della dirigenza può fare davvero la differenza sul piano della dimensione proattiva di cui si è detto: le progressioni economiche. Qui le dirigenze devono sfoderare le migliori doti di leadership perché si tratta di una leva incentivante e motivazionale del personale davvero strategica. Dirimente rispetto al conseguimento della progressione, è la valutazione ottenuta dai dipendenti. Ed è importante che venga conservata la natura premiale delle progressioni sinora spesso svilite dai riconoscimenti routinari e generalizzati delle precedenti edizioni applicative.

L'art. 3 del d.l. n.80/2021 è molto chiaro nel corroborare questa impostazione sistemica, posto che dispone come "le progressioni fra le aree e, negli enti locali, anche fra qualifiche diverse, avvengono tramite procedura comparativa basata sulla valutazione positiva conseguita dal dipendente negli ultimi tre anni in servizio, sull'assenza di provvedimenti disciplinari, [...]". L'aspirazione all'avanzamento, indiscutibile fonte di soddisfazione, passa attraverso i buoni comportamenti delle dirigenze.

Ecco perché, pure in ragione di questo importante sviluppo, appare essenziale che il dirigente sappia, e voglia, valutare i propri collaboratori secondo i canoni della buona fede e correttezza comportamentale. Esattamente come preteso dalla lett. *e bis*) dell'art. 17 del. d.lgs. n. 165/2001 che dispone che i dirigenti "effettuano la valutazione del personale assegnato ai propri uffici, nel rispetto del principio del merito, ai fini della progressione economica e tra le aree, nonché della corresponsione di indennità e premi incentivanti". Questo nell'adempimento proprio delle obbligazioni anche di protezione che discendono dal contratto di incarico.

Che sia questa la traiettoria sistemica intrapresa ormai da tempo, e oggi consolidata, è dimostrato dall'ultima tornata contrattuale che assegna alla valutazione soggettiva dei dirigenti un ruolo importante (pari al 40%) considerando invece marginale<sup>408</sup> la ponderazione oggettiva di titoli e competenze.

Sin qui gli scenari, abbastanza noti, dei buoni comportamenti e delle *best practices* gestionali auspicate per la determinazione del benessere organizzativo di cui si è più volte detto.

Ma i contesti cambiano ed evolvono le ambientazioni storiche. E così le amministrazioni italiane si sono dovute misurare con gli effetti della pandemia correlata alla diffusione epidemiologica del Covid 19. Di questo si dirà diffusamente nel paragrafo che segue.

## 6. Verso i nuovi obblighi di protezione: lavorare agile, lavorare felici, liberi di disconnettersi

Un ambito che appare la sede naturale per l'applicazione di tutti i ragionamenti sin qui prospettati, è il lavoro agile. Questo perché proprio qui è divampata prepotentemente la dialettica produttività-benessere (felicità) sul lavoro.

---

<sup>407</sup> Si rinvia alla ricostruzione di M. D'ONGHIA, *La rappresentanza di genere e gli organismi di parità nelle Università*, in *Dir. lav. merc.*, 2015, 631 ss.

<sup>408</sup> Così M. CARLOMAGNO, *Dal contratto degli statali un passo avanti, ma sulla PA serve più coraggio riformatore*, in *Il Sole 24 ore*, 17 gennaio 2022 che paventa il rischio di valutazioni basate sulla fedeltà piuttosto che sulle competenze.

Lo *smart working* è parso nei mesi del *lockdown* forzoso – avviato in Italia durante l'emergenza epidemiologica – uno strumento in grado, al pari del distanziamento sociale, di fronteggiare e contenere la pandemia. Si è rivelato una autentica risorsa in un momento storico in cui non si avevano a disposizione altri strumenti in grado di coniugare in modo efficace la continuità nel lavoro con l'allontanamento dalla sede del suo naturale svolgimento<sup>409</sup>.

Una volta avviata la fase di traghettamento verso la normalità sistemica, molti sono stati gli interrogativi cui l'interprete si è trovato a dover rispondere<sup>410</sup>.

A) Il lavoro da remoto (in casa) appare un formidabile strumento di conciliazione vita-lavoro, seppure non possa essere trascurato l'altro corno funzionale dello *smart working* e cioè il miglioramento della qualità del lavoro erogato, della produttività. E questo specie negli apparati pubblici italiani, da sempre assetati di efficienza. Si trovano in questa fattispecie consequenzialmente rappresentati i termini della questione su cui si è inteso basare la nuova dimensione pretensiva correlata allo star bene, alla vocazione alla eudaimonia (opportunità) di cui si è più volte detto.

Qui infatti, l'efficienza amministrativa è perseguita con una modalità di lavorare diversa, rispetto alla quale è (o dovrebbe essere) *in re ipsa* la soddisfazione e il benessere del lavoratore attraverso il percorso della conciliazione<sup>411</sup>.

Non è possibile qui affrontare compiutamente la questione, ma basti osservare che lavorare agile (con strumenti che consentono, per esempio, collegamenti informatici da casa) parrebbe uno dei modi in cui è possibile lavorare sentendosi bene (anzi felici) e producendo di più. Per riannodare il filo rosso del ragionamento prospettato nei primi paragrafi, lo *smart working* si porrebbe non solo come uno dei percorsi organizzativi per assicurare il benessere dei lavoratori e delle lavoratrici, ma anche, e contestualmente, come strategia gestionale per azzerare condizioni di eventuale discriminazione (si pensi alla lavoratrice madre di bambini ancora non in età da asilo nido e all'importanza di poter lavorare da remoto quale opportunità di rientrare al lavoro senza dovervi rinunciare).

Ma se così è, bisogna iniziare a interrogarsi sulla possibilità di contemplare una dimensione di pretesa (tutelabile) rispetto al riconoscimento della modalità agile nel proprio lavoro, in alcuni momenti peculiari della vita lavorativa.

<sup>409</sup> *Amplius* sull'argomento L. ZOPPOLI, *Pandemia, lavoro, Costituzione: nuovi equilibri, nuovo bilanciamento?*, in *Dir. lav. merc.*, Quaderno n. 11, 2021, p. 51 ss.; ma si leggano pure gli scritti racchiusi in A. GARILLI (a cura di), *Dall'emergenza al rilancio, Lavoro e diritti sociali alla prova della pandemia*, Giappichelli, Torino, 2020.

<sup>410</sup> Sul percorso di avvicinamento allo *smart working* post emergenziale, con riguardo alla PA, v. C. SPINELLI, *Il lavoro agile post pandemico nelle pubbliche amministrazioni*, in *Lavoro Diritti Europa*, 2021, n. 4, <https://www.lavorodirittieuropa.it/dottrina/lavori-atipici/922-il-lavo>

*ro-agile-post-pandemico-nelle-pubbliche-amministrazioni*.

<sup>411</sup> Su questi temi v. D. GOTTARDI, *Benessere disconnessione, conciliazione: la prospettiva delle istituzioni dell'UE*, relazione presentata al Convegno, *La persona e l'infosfera*, tenutosi nel Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università degli Studi di Catania il 30 sett-2 ott. 2021, di prossima pubblicazione; L. CALAFÀ, *Marginalità apparente: l'innovazione organizzativa nella p.a. alle soglie della XVIII legislatura*, in *Riv. giur. lav.*, 2018, 473; si legga pure l'ampio studio di A. VIMERCATI, *L'innovazione organizzativa e il c.d. performance management nell'ottica della parità di genere e dei CUG*, in *LPA*, n.1, 2022, pp. 25 ss.; nel senso che l'ipotesi che il lavoro agile sia inteso dalla legge conciliativo "di per sé" vada verificata v. A.R. TINTI, *Il lavoro agile e gli equivoci della conciliazione virtuale*, WP CSDLE "Massimo D'Antona".IT – 419/2020; MG. MILITELLO, *Conciliare vita e lavoro*, Giappichelli 2020.



Il diritto al lavoro agile nelle situazioni diverse dalla fragilità del lavoratore, di cui abbiamo invece avuto percezione durante l'emergenza pandemica, potrebbe rappresentare l'ultima frontiera del benessere assicurato nei luoghi di lavoro.

Non che questo percorso sia ignoto al nostro ordinamento, posto che nelle amministrazioni italiane l'evoluzione della disciplina del lavoro part-time ha lasciato una eloquente eredità organizzativa.

Come è noto, il nostro sistema è passato da una fase in cui sono state considerate prevalenti le esigenze di flessibilità dei lavoratori, ad una fase in cui sono, viceversa, prevalse le esigenze organizzative delle amministrazioni. Dopo la breve vita di un diritto al part-time, si è passati, infatti, al riconoscimento dell'orario ridotto solo a seguito di valutazione del tutto discrezionale dell'amministrazione di appartenenza. La domanda alla quale è, oggi, necessario cominciare a rispondere è proprio la medesima che ha sorretto, a suo tempo, la riconoscibilità del diritto al part-time<sup>412</sup>. È opportuno, se non addirittura necessario, considerare prevalenti, sulle esigenze amministrative, i bisogni dei lavoratori di ricorrere allo *smart working*?

In effetti, nella ricerca spasmodica dell'equilibrio fra la soddisfazione dell'interesse pubblico, intrecciato strettamente con la macro organizzazione nelle PA, e il benessere del lavoratore, è possibile che l'ago della bilancia si posizioni sul *favor* per il riconoscimento delle modalità di lavoro, come quella agile, in grado di assicurare davvero lo star bene in ambito lavorativo<sup>413</sup>.

Se l'agilità nel lavoro si presenta funzionale alla felicità (allo star bene) del lavoratore, alla valorizzazione delle sue potenzialità in un certo momento della sua vita, è ben possibile che la si possa pretendere, anche in ragione del vincolo di cui all'art. 7 del d.lgs. n. 165/2001, testo novellato. L'osservazione del giurista si concentra sulle disposizioni normative esistenti, ma, allargando la visuale sino a contemplare gli studi condotti in altri luoghi del sapere, è possibile giungere alla medesima conclusione della configurabilità di una dimensione pretensiva compiuta, pure in questo specifico ambito. Dal versante degli studi economici, coniugati con le analisi degli antropologi, sociologi e psicologi sociali, perviene, infatti, la medesima consapevolezza, espressa già da tempo e qui rilanciata, che l'investimento sul benessere è un investimento vincente. È la teoria dello scambio sociale<sup>414</sup> che porta alla riflessione giusta la quale le relazioni “[...]si evolvono nel tempo in rapporti di fiducia, capaci di generare aspettative di reciprocità, senza che queste siano esplicitate e formalizzate. In altre parole, il soggetto che ha ricevuto un favore tende a sviluppare una predisposizione naturale ed un senso di obbligo personale a ricambiare e restituire quanto ricevuto. In questa prospettiva, leggendo la relazione tra individuo e organizzazione come rapporto di interdipendenza, è possibile interpretare l'offerta di lavoro agile come un supporto fornito

<sup>412</sup> Su tutti questi aspetti M. BROLLO, *Il tramonto del diritto al part time nei rapporti di lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche*, in *Lav. pubbl. amm.*, 2008, spec. 499 ss.; G. PELLACANI, A. BELSITO, *Il lavoro a tempo parziale*, in G. AMOROSO, V. DI CERBO, L. FIORILLO, A. MARESCA (a cura di), *Il lavoro pubblico*, Giuffrè, Milano, 2019, 669 ss

<sup>413</sup> In questa direzione già M. BROLLO, *Smart o emergency work? Il lavoro agile al tempo della pandemia*, in *Lav. giur.*, 2020, spec. 566, che parla di “spinta all'emersione [...] di pretese da parte dei lavoratori all'accesso o alla permanenza in modalità di lavoro agile, quale declinazione della tutela della salute e del benessere”.

<sup>414</sup> R. CROAPANZANO, M. MITCHELL, *Social Exchange Theory: An Interdisciplinary Review*, *Journal of Management*, n. 31(6), 874–900 2005, riferimenti completi in <https://journals.sagepub.com/doi/10.1177/0149206305279602>.

dall'organizzazione al benessere dei dipendenti"<sup>415</sup>. I dipendenti ricevuto questo capitale di fiducia dalla parte datoriale saranno "[...] maggiormente motivati, *committed* ed *engaged* sul lavoro [...]"<sup>416</sup>, e fisiologicamente portati, come più sopra sostenuto, a offrire le migliori performance possibili.

B) Coerentemente con l'approccio, appena prospettato, l'attenzione per la salute bio-psico-sociale (o meglio bio-psico-emotiva) dei lavoratori agili è assai probabile che possa spingersi sino alla pretesa di preservare il proprio benessere (lo star bene), una volta transitati alla modalità di lavoro *smart*<sup>417</sup>.

Sotto questo aspetto, va detto che l'ambiente di lavoro deve essere sano e tranquillizzante ovunque venga allocato geograficamente, nonostante, cioè, la sua dematerializzazione. Non va dimenticato che il dirigente-manager, nel settore pubblico, è sottoposto a valutazione rispetto alla sua performance complessiva – e quindi comprensiva pure dell'interazione con le prestazioni agili dei propri collaboratori – e che, in ragione di questa, del tutto peculiare, capacità manageriale, percepirà la propria retribuzione di risultato.

I dirigenti delle nostre amministrazioni dovrebbero sfoderare, pertanto, tutte le doti del leader bravo e giusto, oltre che del buon padre di famiglia "a distanza"; questo per creare ambienti di lavoro sfavorevoli ai comportamenti demotivanti o addirittura discriminatori, adattandosi agli eventuali mutamenti di contesti, come quello generato dalla pandemia del 2020. E che si possa avanzare questa pretesa è dimostrato dalla recente tornata contrattuale per le funzioni centrali, nella parte in cui dispone che "l'amministrazione garantisce al personale in lavoro agile le stesse opportunità rispetto alle progressioni di carriera, alle progressioni economiche, alla incentivazione della performance e alle iniziative formative previste per tutti i dipendenti che prestano attività lavorativa in presenza"<sup>418</sup>.

Occorre, infatti, un solido legame di fiducia e reciproco affidamento fra datore di lavoro e lavoratore, ma anche fra dirigente e collaboratori. La parte datoriale deve potersi fidare e affidare al lavoratore da remoto, senza pregiudizi e senza ricorrere a comportamenti differenziati e

<sup>415</sup> La riprendono G. VALOTTI, M. BARBIERI, G. GIACOMELLI, L. MICACCHI, F. VIDÈ, *Il lavoro agile: un'occasione da non perdere*, in *Riv. it. pubbl. man.*, vol. 3, n. 2, 2020, 299 ss.

<sup>416</sup> Ancora G. VALOTTI, M. BARBIERI, G. GIACOMELLI, L. MICACCHI, F. VIDÈ, *op. cit.*

<sup>417</sup> Molti sono ormai gli studi in materia che hanno attestato le difficoltà emotive dei lavoratori agili durante la pandemia. In particolare va segnalato uno studio che configura la leadership inadeguata come un predittore sicuro di stress. In questo lavoro si legge che "L'81% degli intervistati lavorava a casa a tempo pieno o part-time (n= 623, 62% donne). Gli impatti dannosi sulla salute del lavoro da casa durante il blocco sono stati vissuti in modo più acuto da coloro con condizioni di salute mentale esistenti indipendentemente dall'età, dal sesso o dallo stato lavorativo e sono stati esacerbati dal lavoro straordinario regolare. In quelli senza condizioni di salute mentale, i predittori di stress e sintomi depressivi erano donne, sotto i 45 anni, lavoro a domicilio part-time e due persone a carico, sebbene gli uomini riferissero livelli maggiori di conflitto tra lavoro e vita. Il luogo e il modello di lavoro hanno avuto un impatto maggiore sulle donne. Una qualità di leadership inferiore è stata un predittore significativo di stress e burnout sia per gli uomini che per le donne e, per i dipendenti di età > 45 anni, ha avuto un impatto significativo sul livello dei sintomi depressivi sperimentati". Cfr PLATTS *et al.*, *BMC Public Health*, (2022) 22:199, in <https://doi.org/10.1186/s12889-022-12630-1>.

<sup>418</sup> Cfr. art. 36 comma 4 dell'ipotesi di accordo rinvenibile all'indirizzo [https://www.aranagenzia.it/attachments/article/12459/ipotesi%20con%20frontespizio%20CCNL%20FC%202019\\_2021\\_firmato.pdf](https://www.aranagenzia.it/attachments/article/12459/ipotesi%20con%20frontespizio%20CCNL%20FC%202019_2021_firmato.pdf).

demotivanti<sup>419</sup>. È qui che appare in tutta la sua pregnanza il ruolo del dirigente/manager e l'importanza del personale stile di leadership da mettere in campo. Insomma se il lavoro diventa *smart*, altrettanto è opportuno faccia la dirigenza nell'affinare le proprie doti comunicative, nel costruire obiettivi condivisi e nel motivare e responsabilizzare i propri collaboratori al relativo raggiungimento; e tutto questo adottando un approccio ispirato alla valorizzazione dei propri collaboratori, all'*empowerment*, e impregnato di buona fede e correttezza comportamentale. Questo mantenendo inalterato, anzi valorizzandolo, lo spirito di gruppo e il senso di appartenenza ad una squadra. Insomma alla spersonalizzazione di parte della dinamica lavorativa, deve fare da contrappeso la personalizzazione del modo in cui viene organizzato il lavoro.

Ecco che le virtuose strategie del benessere organizzativo devono contemplare tutti gli aspetti sin qui descritti. Tutto questo esprime la dimensione effettivamente pretensiva che può essere ravvisata in questo punto ormai essenziale del sistema.

Si passa inevitabilmente per l'affinamento delle tecniche di rilevazione delle performance e la migrazione consapevole verso un modello in grado di rilevare davvero anche queste doti di leadership ovvero di allineare attesa sistemica e pretesa. Se cioè il comportamento dirigenziale virtuoso, capace di determinare lo star bene, di preservare la salute emotiva (o felicità) del lavoratore è un comportamento, come si diceva, atteso, in funzione della migliore produttività e quindi soddisfazione delle aspettative della collettività degli utenti, è necessario irrobustire il sistema di rilevazione, in modo da renderlo idoneo a monitorare pure questi aspetti.

Sotto questo profilo è proprio il legislatore ad offrire un formidabile *assist*. Basti osservare la disciplina racchiusa nel POLA (Piano organizzativo del lavoro agile)<sup>420</sup> e poi nel PIAO<sup>421</sup> (Piano integrato di attività e organizzazione), destinato ad assorbito. In effetti il POLA – sul quale non è qui possibile dilungarsi e per il cui approfondimento si rinvia alla letteratura<sup>422</sup> che medio tempore si

<sup>419</sup> Rinvio a G. NICOSIA, P. SARACINI, C. SPINELLI, *Osservatorio, Il datore di lavoro pubblico alla prova dell'emergenza Coronavirus*, in *Riv. giur. lav.*, on line, n. 2, 2020, liberamente consultabile su <https://www.ediesseonline.it/osservatori-rgl/>. Sul tema, in generale, V. TALLAMO, *Diversamente agile? Lo Smart work nelle pubbliche amministrazioni*, in L. FIORILLO, A. PERULLI (a cura di), *Il jobs act del lavoro autonomo e del lavoro agile*, Giappichelli, Torino, 2018, 257 ss.; M.L. VALLAURI, *Una sfida alla PA dal lavoro agile*, in *Il lavoro pubblico e la riforma Madia: organizzazione, gestione e valutazione*, in Quaderno n. 4, di *Riv. giur. lav.*, 2019, <https://www.ediesseonline.it/quaderno/quaderno-4-2019-il-lavoro-pubblico-e-la-riforma-madia-organizzazione-gestione-e-valutazione/>; A. BOSCATI, *Il lavoro agile nell'ordinamento italiano come strumento di conciliazione dei temi di vita-lavoro e di incremento della competitività nell'impresa e nella pubblica amministrazione*, in *Estudos de direito desenvolvimento e novas tecnologias*, diretores F. DE SILVA VEIGA, D. PIRES FINCATO, IberoJur, Lisbona, 2020; U. CARABELLI, L. FASSINA (a cura di), *Smart working: tutele e condizioni di lavoro*, Ediesse, Roma, 2021; si leggano pure gli scritti racchiusi in A. OCCHINO (a cura di), *Il lavoro e i suoi luoghi*, Vita e Pensiero, Milano, 2018; C. ALESSI, M.L. VALLURI, *Il lavoro agile alla prova del Covid-19*, in O. BONARDI, U. CARABELLI, M. D'ONGHIA, L. ZOPPOLI, *Covid-19 e diritti dei lavoratori*, Ediesse, Roma, 2020, 131 ss.

<sup>420</sup> Si vedano le linee guida sul piano organizzativo del lavoro agile (POLA) e indicatori di performance, rinvenibili all'indirizzo [https://www.funzionepubblica.gov.it/sites/funzionepubblica.gov.it/files/LG\\_pola\\_9\\_dicembre.pdf](https://www.funzionepubblica.gov.it/sites/funzionepubblica.gov.it/files/LG_pola_9_dicembre.pdf).

<sup>421</sup> L'art. 6 comma 2 lett. b) del dl. 80/2021 prevede che il PIAO definisca "la strategia di gestione del capitale umano e di sviluppo organizzativo, anche mediante il ricorso al lavoro agile, e gli obiettivi formativi annuali e pluriennali, finalizzati ai processi di pianificazione secondo le logiche del project management, al raggiungimento della completa alfabetizzazione digitale, allo sviluppo delle conoscenze tecniche e delle competenze trasversali e manageriali e all'accrescimento culturale e dei titoli di studio del personale, correlati all'ambito d'impiego e alla progressione di carriera del personale".

<sup>422</sup> Esaustivo il saggio di L. ZOPPOLI, *Riformare ancora il lavoro pubblico? L'ossificazione delle pubbliche amministrazioni e l'occasione post-pandemica del POLA*, in *Lav. pubbl. amm.*, 2021, 3 ss.

è formata – sembra avere a cuore questi aspetti proprio nella parte in cui, per il potenziamento del lavoro agile, pretende una maggiore integrazione della misurazione e valutazione con altri strumenti di gestione quali: la *job description*, le rilevazioni periodiche di benessere organizzativo, il livello di *engagement* e motivazione del personale<sup>423</sup>. Insomma il POLA sembra molto interessato alla “salute emotiva” del lavoratore pubblico. È motivato e felice il personale in *smart working*? Sta bene? Parrebbero queste le domande che il Piano pone, coinvolgendo, sulle relative risposte, tutti gli attori del sistema OIV, CUG, RTD (responsabile della transizione digitale).

Dal canto loro, le linee guida di accompagnamento al PIAO, nel riaffermare e rilanciare le logiche del performance management<sup>424</sup>, hanno, poi, precisato quali saranno i contenuti auspicabili nella progettazione dei risultati attesi per il futuro, posto che questi dovranno contemplare sia obiettivi di “valore pubblico” (e cioè il benessere di chi sta fuori degli apparati), che obiettivi di “performance” (sintonizzati pure sul benessere di chi sta all’interno degli apparati<sup>425</sup>).

L’inverarsi della dimensione pretensiva, nell’accezione qui ipotizzata, è ravvisabile, pertanto, anche su un diverso piano, sul quale di recente si sono concentrate le attenzioni tanto del legislatore nazionale che di quello sovranazionale: il riconoscimento del diritto/libertà di disconnessione, senza ripercussioni disciplinari.

Lo star bene, il benessere organizzativo va, infatti, perseguito, rispetto al lavoro da remoto, con tutti gli strumenti che possano apparire necessari, ivi compreso il riconoscimento di nuovi diritti, dotati di autentica effettività, in ragione dei mutati contesti. Ciò è di intuitiva comprensione se solo si riflette sul fatto che diventa assai difficile, specie per le madri, prendere le distanze dalle attività lavorative tutte le volte che i luoghi di vita coincidono con quelli di lavoro. Essere sempre connessi e, quindi, raggiungibili dal datore di lavoro, può rendere il rimedio peggiore del male e rischiare di trasformare il lavoro agile da terra promessa del benessere, a causa di conflitto costante tra lavoro e sfera personale, causa esplosiva di stress lavoro – correlato, anzi di infelicità, proprio perché il confine tra lavoro e vita privata diventa evanescente, anzi poroso<sup>426</sup>, come è stato ampiamente sperimentato durante tutta l’esperienza pandemica.

<sup>423</sup> Cfr. p. 26 del POLA.

<sup>424</sup> Si tratta di un approccio che coinvolge sistemi, metodi e funzioni che hanno il compito di costruire conoscenza (*knowledge*) per determinare apprendimento (*learning*) e migliorare, consequenzialmente, l’organizzazione e le politiche pubbliche. In questa logica la valutazione appare la sede ideale per la ricognizione di flussi informativi destinati a realizzare la conoscenza necessaria per l’apprendimento che reindirizza le *policy* in funzione del complessivo miglioramento sistemico. Diventa cioè un luogo di apprendimento e di rilancio delle strategie gestionali. Per tutti questi aspetti sia consentito rinviare a G. NICOSIA, *La complicata evoluzione del controllo gestionale*, cit.

<sup>425</sup> Nelle linee guida si legge, per esempio, la proiezione di performance e obiettivi alla creazione di pari opportunità ed equilibrio di genere. Un evidente richiamo all’art. 7 del d.lgs. n. 165/2001 di cui si è ampiamente detto. Su questi aspetti v. A. VIMERCATI, *L’innovazione organizzativa e il c.d. performance management nell’ottica della parità di genere e dei CUG*, cit.

<sup>426</sup> D. POLETTI, *Il c.d. diritto alla disconnessione nel contesto dei “diritti digitali”* in *Resp. civ. e prev.*, 2017, 6 ss.; E. DAGNINO, I. MOSCARITOLLO, *Diritto alla disconnessione: un diritto di nuova generazione?*, in *Bollettino ADAPT*, 19 settembre 2016, 1 ss., disponibile in <http://www.bollettinoadapt.it/diritto-alla-disconnessione-un-diritto-di-nuova-generazione/>; C. SPINELLI, *Tecnologie digitali e lavoro agile*, Cacucci, Bari, 2018; V. FERRANTE, *Il lavoro a distanza e il diritto alla disconnessione*, in A. OCCHINO (a cura di), *Il lavoro e i suoi luoghi*, Vita e Pensiero, Milano, 2018. Rinvio pure al Volume collettivo n. 6/2017 dei WP Massimo D’Antona, dal titolo *Il lavoro agile nella disciplina legale, collettiva ed individuale*, che racchiude scritti di S. CAIROLI, L. MONTEROSSO, G. MARCHI, M. CUTTONO, A. RICCIO, S. BINI, A. DONINI. Si legga, altresì, il recente *Focus sulla disconnessione* pubblicato su *Lav. dir. Europa*, n. 4/ 2021 con interventi di M. BIASI, A. FENOGGIO; C. TIMELLINI; E. FIATA; E. DAGNINO, in <https://www.lavorodirittieuropa.it/>.

La norma che ha timidamente introdotto nel nostro ordinamento il diritto alla disconnessione<sup>427</sup> si è limitata a prevedere che, sul piano dello scambio negoziale dei consensi tra le parti, “l’accordo individua altresì i tempi di riposo del lavoratore nonché le misure tecniche e organizzative necessarie per assicurare la disconnessione del lavoratore dalle strumentazioni tecnologiche di lavoro”. Il diritto euro unitario<sup>428</sup> ha poi offerto una sponda importante per la migliore configurazione come strumento effettivo di benessere e soddisfazione<sup>429</sup>, ovvero l’*empowerment* dal quale ha preso le mosse il ragionamento sin qui sviluppato. Nel frattempo, è stata introdotta una novella con la legge 6 maggio 2021, n. 61 (di conversione del d.l. 13 marzo 2021, n. 30), che ha riconosciuto, per la prima volta, il diritto alla disconnessione. In particolare, l’art. 2, al comma 1 *ter*, così dispone: «Ferma restando, per il pubblico impiego, la disciplina degli istituti del lavoro agile stabilita dai contratti collettivi nazionali, è riconosciuto al lavoratore che svolge l’attività in modalità agile il diritto alla disconnessione dalle strumentazioni tecnologiche e dalle piattaforme informatiche, nel rispetto degli eventuali accordi sottoscritti dalle parti e fatti salvi eventuali periodi di reperibilità concordati. L’esercizio del diritto alla disconnessione, necessario per tutelare i tempi di riposo e la salute del lavoratore, non può avere ripercussioni sul rapporto di lavoro o sui trattamenti retributivi».

Specularmente, dal versante della contrattazione collettiva in ambito pubblico giunge la conferma dell’ormai definitivo ingresso nel nostro ordine giuridico interno.

Nell’ipotesi di accordo per il comparto funzioni centrali sovranazionale è ormai contemplato *expressis verbis* il “diritto alla disconnessione” in ragione del quale, senza timore di incorrere in sanzioni o *deminutio* di qualsiasi natura, “[...] non sono richiesti i contatti con i colleghi o con il dirigente per lo svolgimento della prestazione lavorativa, la lettura delle e-mail, la risposta alle telefonate e ai messaggi, l’accesso e la connessione al sistema informativo dell’Amministrazione”.

---

<sup>427</sup> Cfr. art. 19, comma 1, della legge n. 81/2017 che prevede come “L’accordo individua altresì i tempi di riposo del lavoratore nonché le misure tecniche e organizzative necessarie per assicurare la disconnessione del lavoratore dalle strumentazioni tecnologiche di lavoro.

<sup>428</sup> La Risoluzione del Parlamento europeo del 21 gennaio 2021 recante raccomandazioni alla Commissione sul diritto alla disconnessione, racchiude importanti considerazioni e input per la disciplina futura in materia. Può essere consultata sul sito [www.aranagenzia.it](http://www.aranagenzia.it).

<sup>429</sup> La Risoluzione riporta l’indagine dell’Eurofound che rileva come un insieme di prove in costante aumento mette in evidenza che tra gli effetti di una delimitazione dell’orario di lavoro, dell’equilibrio tra vita professionale e vita privata, di una certa flessibilità nell’organizzazione del tempo lavorativo, nonché di misure attive volte a migliorare il benessere sul lavoro, figurano conseguenze positive sulla salute fisica e mentale dei lavoratori, un miglioramento della sicurezza sul lavoro e un aumento della produttività della manodopera grazie alla diminuzione di stanchezza e stress, livelli più elevati di soddisfazione e motivazione sul lavoro e tassi più bassi di assenteismo.