

## ***Creare “valore” per avere benessere***

*Lucia Tria*

*SOMMARIO: 1.- Dal benessere dei lavoratori a quello dell'intera organizzazione. 2.- Il benessere organizzativo nel lavoro pubblico nazionale. 3.- I Codici di comportamento dei dipendenti pubblici. 4.- Le due dimensioni del benessere organizzativo nel lavoro pubblico. 5.- La performance, la misurazione e la valutazione delle Pubbliche Amministrazioni. 6.- Conclusioni.*

### ***1. Dal benessere dei lavoratori a quello dell'intera organizzazione***

L'ONU in molteplici occasioni ha esortato gli Stati, sulla base del Rapporto mondiale della felicità, a smettere di concentrarsi su risultati puramente economici, tenendo, invece, in maggior considerazione i fattori che determinano la percezione di benessere nelle popolazioni del pianeta, sulla premessa secondo cui, raggiunto un certo livello di benessere economico, la felicità di un popolo dipende dalle scelte dei governi che favoriscano l'inclusione sociale, l'educazione, la salute e lo spirito comunitario, più che dalla crescita del PIL.

Del resto, fin dalla Convenzione OIL n. 155 del 1981, sulla salute e la sicurezza dei lavoratori, in ambito ONU ha cominciato ad essere studiata l'ampia problematica del c.d. “benessere nel luogo di lavoro”, nella quale è stato affrontato il tema dei rischi psicosociali, in cui è stato poi compreso quello dello stress lavoro-correlato, il quale ha poi costituito l'oggetto specifico dell'importante “Ricerca sullo Stress correlato al Lavoro” pubblicata il 15 giugno del 2000 a cura di EU-OSHA (Agenzia Europea per la Sicurezza e la Salute sul Lavoro-European Agency for Safety and Health at Work) sulla base di un'indagine presso i singoli Stati sui rischi psicosociali e sullo stress lavoro-correlato.

Nel corso del tempo, la nozione di “benessere organizzativo” è divenuta comprensiva della tutela sia della salute e della sicurezza dei lavoratori sia della “salus” di tutto il contesto lavorativo e quindi della legalità di tale contesto e, tramite il lavoro pubblico, della legalità dello Stato.

In base all'originaria impostazione, muovendo da detta Convenzione OIL, l'Unione europea (all'epoca CEE) ha elaborato tutta la propria consistente normativa in materia, a partire dall'Atto Unico Europeo del 1987 e dalla direttiva quadro europea 89/391/CEE del 12 giugno 1989, che è una tappa fondamentale per il miglioramento della tutela della salute e della sicurezza dei lavoratori nell'ambito della Unione europea perché nel prevedere misure minime di obbligatoria adozione da parte di tutti gli Stati membri, ha anche perseguito, in modo incisivo, la "logica della prevenzione", con l'obiettivo di diffondere una cultura della sicurezza.

I principi generali fissati da tale direttiva-quadro sono stati poi sviluppati ulteriormente nelle numerose successive direttive europee in materia – aventi oggetti più specifici – mentre, parallelamente, il monitoraggio e l'aggiornamento della disciplina sono divenuti parte importante dell'attività di dialogo tra le "parti sociali" nel campo della politica sociale che fa capo alla Commissione europea.

Come risulta dalla Comunicazione COM(2004) 62 del 5 febbraio 2004 della Commissione CEE la normativa UE ha contribuito a diffondere una cultura della prevenzione in tutto il territorio dell'Unione europea nonché a razionalizzare e semplificare i sistemi legislativi nazionali, ma, nel contempo, non sono mancate – e tuttora non mancano – diverse criticità emerse nell'applicazione della disciplina, che rallentano il pieno raggiungimento del suo potenziale e in alcuni casi hanno dato luogo all'avvio di procedure di infrazione.

I problemi maggiori nell'applicazione pratica della normativa UE si erano registrati nelle PMI (Piccole e Medie Imprese), ove erano emerse notevoli difficoltà nell'elaborare in tempi ragionevoli misure adeguate nonché nel garantire il rispetto degli obblighi amministrativi, formalità e oneri finanziari specifici, che erano stati introdotti. E tali problematiche non sono state ancora del tutto risolte.

La Commissione auspicava un maggiore impegno da parte di tutti i soggetti interessati, in quanto un'organizzazione e un ambiente di lavoro sani e sicuri sono fattori che migliorano anche le *performances* del sistema economico e delle imprese, e di riflesso l'efficienza, l'immagine e quindi la competitività in un'ottica di responsabilità sociale.

Conseguentemente si precisava che anche per il futuro sarebbe stato

opportuno mantenere un certo livello di flessibilità per lasciare alle parti sociali e ai responsabili della sicurezza e della salute sul lavoro la libertà d'azione necessaria per favorire l'attuazione e l'applicazione delle disposizioni UE alle diverse realtà lavorative.

Nella stessa ottica la Ricerca dell'EU-OSHA del 2000 – ovviamente effettuata in un momento storico in cui neppure si poteva ipotizzare l'uso di algoritmi e/o braccialetti elettronici per controllare l'operosità dei lavoratori (come accade ora nella gig-economy, ad esempio, per Ikea, Foodora etc.) – ha rappresentato uno stimolo importante per far emergere, anche in ambito giuridico, il rilievo centrale da attribuire alla organizzazione del lavoro, come elemento che è determinante per la cultura dei lavoratori e il modo in cui essi vivono il loro ruolo, quale trasmesso dal comportamento di dirigenti e superiori, con la conseguenza che trascurare tale elemento può comportare il diffondersi di quel “malessere” che spesso non è solo individuale ma assume carattere collettivo, di gruppo, e che se sottovalutato può condurre a situazioni di disagio lavorativo diffuso e difficile da recuperare, in tempi brevi, senza rischiare l'insorgenza di gravi e permanenti danni ai lavoratori.

Sulla base dei risultati della suddetta ricerca le Parti sociali europee – preso atto della avvenuta identificazione a livello europeo, nazionale ed internazionale dello stress da lavoro come “elemento di preoccupazione” sia per gli imprenditori che per i lavoratori – hanno concluso il famoso “Accordo quadro europeo sullo stress nei luoghi di lavoro”, siglato dal sindacato europeo e dalle associazioni datoriali europee l'8 ottobre 2004.

Successivamente, il 26 aprile 2007, è stato siglato l'ulteriore “Accordo quadro europeo sulle molestie e sulla violenza sul luogo di lavoro”, che è stato poi completato dalle “Linee guida multi-settoriali per fronteggiare la violenza e le molestie sul luogo di lavoro causate da terzi”, approvate il 16 luglio 2010, che risultano essere state “firmate dalle parti sociali a livello locale e nazionale operanti nei settori della sanità, del commercio, dell'istruzione e della vigilanza privata”, trattandosi di settori caratterizzati da” un numero crescente di episodi di violenza causata da terzi sui lavoratori”, con effetti negativi non solo per la salute ed la dignità dell'individuo, ma anche per l'impatto economico reale da non sottovalutare in termini di assenze dal lavoro, morale e cambi frequenti del

personale, oltre a possibili ricadute di tale violenza causata da terzi, in termini di creazione di un ambiente poco sicuro e perfino minaccioso per gli utenti dei servizi, con conseguente possibile impatto sociale negativo molto grande.

Tali Linee guida sono state espressamente concordate per assicurare una migliore applicazione non soltanto delle norme sulla sicurezza e la salute sul lavoro, ma anche della – ponderosa – normativa europea in materia di diritto antidiscriminatorio, che si compone di numerose direttive (a partire dalle direttive 2000/78/CE, 2002/73/CE, 2006/54/CE).<sup>1</sup>

Per rafforzare la tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro in ambito nazionale, in armonia con la relativa evoluzione in ambito UE, è stato emanato il d.lgs. 9 aprile 2008, n. 81, caratterizzato dall'accentuazione dell'impostazione di tipo preventivo e culturale, peraltro già presente nella precedente disciplina, a partire dal d.lgs. 19 settembre 1994, n. 626 (abrogato dall'art. 304 del TU del 2008) e poi, nel tempo, più volte aggiornato.

## ***2. Il benessere organizzativo nel lavoro pubblico nazionale***

Da quanto fin qui si è detto risulta evidente che in ambito internazionale ed UE si intende raggiungere l'obiettivo di una migliore "salute" in ambito lavorativo, sia dal punto di vista fisico e mentale sia dal punto di vista della legalità, favorendo la massima diffusione della prevenzione.

Deve aggiungersi che, per il nostro Paese, è essenziale adottare una

---

<sup>1</sup> La tutela contro le discriminazioni nonché contro la violenza e le molestie (pure sul lavoro) è presa in considerazione anche da importanti Convenzioni ONU riguardanti specifici gruppi sociali, a partire dalla CEDAW (del 1979), cioè la Convenzione per l'eliminazione di tutte le forme di discriminazione contro le donne (Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women), ratificata dall'Italia il 10 giugno 1985, previo ordine di esecuzione dato con legge 4 marzo 1985, n. 132 (mentre l'adesione del nostro Paese al relativo Protocollo opzionale è avvenuta il 29 ottobre 2002), cui sono seguite, fra le più importanti, la Convenzione sui diritti del fanciullo fatta a New York il 20 novembre 1989 (ratificata e resa esecutiva con legge 27 maggio 1991, n. 176) nonché la Convenzione sui diritti delle persone con disabilità (ratificata e resa esecutiva con legge 3 marzo 2009, n. 18). Vanno anche ricordate due importanti Convenzioni sottoscritte nell'ambito del Consiglio d'Europa: la Convenzione di Istanbul, sulla prevenzione e la lotta contro la violenza sulle donne e la violenza domestica, ratificata e resa esecutiva in Italia dalla legge 27 giugno 2013, n. 77; la Convenzione di Lanzarote per la protezione dei minori contro lo sfruttamento e l'abuso sessuale, anche in ambito lavorativo, ratificata e resa esecutiva con legge 1° ottobre 2012, n. 172.

politica di prevenzione efficace per migliorare gli strumenti di trasparenza e di etica nelle Pubbliche Amministrazioni, pur nella consapevolezza che si tratta di interventi che richiedono lunga durata e impegno politico e sociale, posto che combattere la corruzione è una questione di cultura, non solo di leggi.

Infatti, è necessario un mutamento di mentalità e di approccio al lavoro e un profondo cambiamento nei comportamenti dell'Amministrazione e dei suoi dirigenti, ma anche dei dipendenti.

Al riguardo va sottolineato che l'evoluzione normativa di origine UE ha comportato l'estensione dell'approccio del "benessere organizzativo" e della prevenzione anche al lavoro pubblico, nel quale tale tematica è divenuta di particolare attenzione nel corso del tempo, trattandosi di settore tradizionalmente caratterizzato da scarsa mobilità interna, fortissime spinte egualitarie, rigidità gestionali, spesso anche con contatto diretto con l'utenza, con conseguente frequente emergere di situazioni di disagio, costrittività o vere e proprie patologie psico-sociali.

In ambito nazionale va ricordato che dopo la citata Comunicazione della Commissione CEE, è stata emanata la direttiva del nostro Dipartimento della Funzione Pubblica del 24 marzo 2004, che ha invitato le Amministrazioni ad attivarsi, oltre che per raggiungere obiettivi di efficacia e di produttività, anche per realizzare e mantenere il benessere fisico e psicologico delle persone, attraverso la costruzione di ambienti e relazioni di lavoro che contribuiscano al miglioramento della qualità della vita dei lavoratori e delle prestazioni. In essa si è riconosciuto che, per lo sviluppo e l'efficienza delle Amministrazioni, le condizioni emotive dell'ambiente in cui si lavora, la sussistenza di un clima organizzativo che stimoli la creatività e l'apprendimento, l'ergonomia (oltre alla sicurezza) dei luoghi di lavoro, costituiscono tutti elementi di fondamentale importanza ai fini dello sviluppo e dell'efficienza della macchina pubblica.

La direttiva ha pertanto invitato le Amministrazioni a progettare e realizzare indagini sul clima ed il benessere della propria organizzazione ed a realizzare le opportune misure di miglioramento al fine di valorizzare le risorse umane, aumentare la motivazione dei collaboratori, migliorare i rapporti tra dirigenti ed operatori, accrescere il senso di appartenenza e di

soddisfazione, rendere attrattive le PA per i talenti migliori, migliorare l'immagine interna ed esterna e la qualità dei servizi, diffondere la cultura della partecipazione, realizzare sistemi di comunicazione interna e prevenire i rischi psico-sociali.

Insomma, in base alla direttiva, il benessere organizzativo avrebbe dovuto comportare un diverso modo di affrontare il lavoro, eliminando o riducendo le situazioni stressogene e di conflittualità e sostenendo la motivazione dei lavoratori con riflessi diretti sul singolo e sulla qualità delle prestazioni erogate, oltre ad influire sull'azione amministrativa nel suo complesso.

Successivamente si sono avuti una serie di interventi legislativi (art. 14 del d.lgs. n. 150 del 2009 è stato istituito l'Organismo indipendente di valutazione della performance – OIV; art. 21 del c.d. “collegato lavoro”- legge n. 183 del 2010; direttiva interministeriale del 4 marzo 2011, istitutiva dei “Comitati unici di garanzia per le pari opportunità, la valorizzazione del benessere di chi lavora e contro le discriminazioni” – CUG) tutti diretti, in vario modo, alla realizzazione del suddetto obiettivo.

Di recente con il d.P.R. 9 maggio 2016, n. 105 (Regolamento di disciplina delle funzioni del Dipartimento della funzione pubblica della Presidenza del Consiglio dei ministri in materia di misurazione e valutazione della performance delle pubbliche amministrazioni, entrato in vigore il 2 luglio 2016), non viene esplicitamente menzionato il “benessere organizzativo”, mentre si pone l'attenzione sulla misurazione e valutazione della performance nella PA mettendosi l'accento sul ruolo del dirigente in tale ambito.

Questo certamente non può significare che il suindicato canone non abbia più rilievo, anzi può desumersi dall'inserimento della nuova normativa, nell'ambito del quadro di riferimento complessivo (che non ha subito altre modifiche), che si è voluto dare ancora più importanza al “benessere organizzativo”, considerandolo come un elemento essenziale per il raggiungimento dell'obiettivo di migliorare la performance dell'azione amministrativa.

In particolare ciò si desume anche dall'art. 13, comma 5, del Codice di comportamento dei dipendenti pubblici, emanato con d.P.R. 16 aprile 2013, n. 62, secondo cui: “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". e quindi ponendo a carico dei dirigenti l'obbligo di effettuare le relative indagini, configurando il relativo adempimento come uno dei parametri di valutazione della loro attività e del controllo dell'osservanza dei doveri d'ufficio da parte di tutti i dipendenti e dei dirigenti stessi.

In altre parole, una responsabilità dirigenziale può derivare dal mancato rispetto del dovere generale di cura del benessere organizzativo della struttura di competenza, anche se si tratta di inadempienza divenuta più difficile da individuare dopo l'abolizione del compito periodico di indagine e monitoraggio al riguardo, prima affidato all'OIV.

Pertanto, anche se è più appropriato responsabilizzare i dirigenti, tuttavia molti operatori avanzano delle perplessità sulla nuova disciplina, ipotizzando che le nuove valutazioni del benessere organizzativo affidate ai dirigenti possano risultare mancanti, tardive, metodologicamente non corrette o anche scarsamente efficaci, senza che possa configurarsi una responsabilità dirigenziale al riguardo

Va, infine, precisato che, con specifico riguardo alle differenze di genere, della valutazione in oggetto si occupano anche le Consigliere e i Consiglieri di parità, che fanno capo alla Consigliera nazionale di parità, inserita ne Ministero del lavoro e delle politiche sociali.

### ***3 - I Codici di comportamento dei dipendenti pubblici***

Un elemento importante per allargare l'ambito di applicazione del "benessere" dalla tutela della salute dei dipendenti pubblici a quella dell'organizzazione in cui sono inseriti è rappresentato dal nuovo Codice di comportamento dei dipendenti pubblici, emanato con d.P.R. 16 aprile 2013, n. 62, in attuazione dell'art. 54 del d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165, come sostituito dall'articolo unico, comma 44, della legge 6 novembre 2012, n. 190 (Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione).

Per effetto della novella il codice, infatti, ha mutato natura, non

essendo più configurato come il mezzo diretto ad assicurare soltanto “la qualità dei servizi” (secondo quanto stabilito dalla precedente formulazione dell’art. 54 cit.) ma come lo strumento finalizzato a garantire “la prevenzione dei fenomeni di corruzione, il rispetto dei doveri costituzionali di diligenza, lealtà, imparzialità e servizio esclusivo alla cura dell’interesse pubblico” (Premessa).

Il che conferma che, nel corso del tempo, la nozione di “benessere organizzativo” è divenuta comprensiva della tutela sia della salute e della sicurezza dei lavoratori sia della “salus” di tutto il contesto lavorativo e quindi della legalità di tale contesto e, tramite il lavoro pubblico, della legalità dello Stato.

Peraltro il Codice stesso continua a trovare applicazione solo nel pubblico impiego contrattualizzato, non essendo state accolte le osservazioni sul punto contenute nel parere del Consiglio di Stato, espresso dalla Sezione consultiva per gli atti normativi nell’Adunanza del 21 febbraio 2013, con le quali si chiedeva di estendere, l’ambito soggettivo di applicazione del Codice a tutti i pubblici dipendenti.

Ciò in quanto l’art. 54 del d.lgs. n. 165 del 2001, come modificato dall’articolo 1, comma 44, della legge n. 190 del 2012, trova applicazione soltanto ai pubblici dipendenti il cui rapporto di lavoro è regolato contrattualmente mentre stabilisce che: “per ciascuna magistratura e per l’Avvocatura dello Stato, gli organi delle associazioni di categoria adottano un codice etico a cui devono aderire gli appartenenti alla magistratura interessata. In caso di inerzia, il codice è adottato dall’organo di autogoverno”(comma 4).

Per quel che concerne il contenuto essenziale del Codice:

a) si precisa che esso delinea “i doveri minimi di diligenza, lealtà, imparzialità e buona condotta che i pubblici dipendenti sono tenuti ad osservare” e deve essere integrato e specificato dai Codici di comportamento adottati dalle singole amministrazioni ai sensi dell’articolo 54, comma 5, del citato d.lgs. n. 165 del 2001 (art. 1);

b) la violazione degli obblighi previsti dal Codice integra comportamenti contrari ai doveri d’ufficio, che possono anche essere fonte di responsabilità penale, civile, amministrativa o contabile del pubblico dipendente, oltre che di responsabilità disciplinare (art. 16) .



Il principale obiettivo perseguito con il Codice è quello di combattere i comportamenti corruttivi, intesi in senso ampio, cioè non soltanto quelli penalmente rilevanti, ma tutti i fenomeni di “maladministration” – c.d. cattiva amministrazione – consistenti in condotte che pur non essendo fonte di responsabilità penali ma di altro tipo o addirittura non essendo sanzionabili, tuttavia generano situazioni di in contrasto con l’ordinamento giuridico: conflitti di interessi, nepotismo, clientelismo, partigianeria, occupazione di cariche pubbliche, assenteismo, sprechi .

Il nuovo Codice del 2013 è stato approvato con decreto del Presidente della Repubblica, previa deliberazione del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro per la Pubblica Amministrazione e la Semplificazione, previa intesa in sede di Conferenza unificata, ma la definizione dei doveri in esso contenuta è stata unilateralmente imposta, senza che sia menzionato il ruolo delle organizzazioni sindacali. Peraltro, si tratta di un regolamento dal contenuto chiaramente normativo e, pertanto, precettivo nel quale è contenuto il richiamo ai principi di cui agli artt. 28, 54, 97 e 98 Cost., che ne rafforza la vincolatività.

Ne consegue che è auspicabile che le disposizioni del Codice stesso – così come quelle dei Codici di comportamento delle singole Amministrazioni, emanati sulla base delle Linee guida dettate dall’ANAC – non siano considerate come un insieme di “norme manifesto”, ma piuttosto come il primo passo verso una “autoriforma” della stessa politica nel rispetto dei principi costituzionali, il che rappresenterebbe un importante segno di cambiamento del nostro Paese nel suo complesso <sup>2</sup>.

#### **4. Le due dimensioni del benessere organizzativo nel lavoro pubblico**

Già nella citata Direttiva ministeriale del 2004 è stato evidenziato che il “benessere organizzativo”, in linea generale, ha due principali dimensioni: una riguardante lo stato soggettivo di coloro che lavorano in uno specifico contesto organizzativo e l’altra riguardante l’insieme dei fattori che determinano o contribuiscono a determinare il benessere di chi lavora.

In particolare, per benessere organizzativo si intende comunemente la

---

<sup>2</sup> S. LAFORGIA, *Tutela della salute e sicurezza, benessere dei lavoratori e legalità: interconnessioni organizzative e giuridiche*, DSL, n. 1 del 2016, 126 e ss.

capacità dell'organizzazione di promuovere e mantenere il benessere fisico, psicologico e sociale dei lavoratori per tutti i livelli e i ruoli, muovendosi dalla premessa secondo cui studi e ricerche sulle organizzazioni degli ambienti di lavoro hanno dimostrato che le strutture più efficienti sono quelle con dipendenti soddisfatti e un "clima interno" sereno e partecipativo.

Nel corso del tempo si è passati da una prospettiva nella quale ha avuto maggiore rilievo la dimensione soggettivistica – riguardante da un lato lo stress da lavoro e dall'altro lo studio della personalità dei manager e della leadership – ad una prospettiva nella quale si è data importanza alla dimensione oggettivistica, relativa allo sviluppo organizzativo o alla riprogettazione organizzativa nonché alle politiche aziendali e organizzative, arrivando così ad includervi – per quel che riguarda il nostro Paese – anche trasparenza ed anticorruzione nel pubblico impiego, come si è detto.

In realtà questa nozione "allargata" è l'unica che può consentire di centrare realmente l'obiettivo, essendo evidente che il benessere organizzativo nel lavoro – specialmente pubblico – non può realizzarsi se non all'interno del "benessere organizzativo" delle Pubbliche Amministrazioni e quindi dello Stato, nel suo insieme.

Infatti, per ottenere ambienti di lavoro, pubblici e privati, conformi a tale canone non si può che partire dalla premessa della costruzione di una società informata, nel suo complesso, al "benessere" di tutte le sue componenti.

Del resto, come si è detto, l'ottica del benessere – e, quindi, della solidarietà – è la peculiare caratteristica dello stesso principio democratico, che è alla base del nostro Stato e della stessa Unione europea, sicché non accedervi significa anche discostarsi da tale principio.

Gli ingredienti indispensabili sono la motivazione, la collaborazione, il coinvolgimento, la corretta circolazione delle informazioni, la flessibilità e la fiducia delle persone.

Si tratta di elementi che portano tutti a migliorare la salute mentale e fisica dei lavoratori, la soddisfazione dei clienti e degli utenti e, in via finale, ad aumentare la produttività delle imprese e la qualità delle risposte delle Pubbliche Amministrazioni.

Il concetto di benessere organizzativo viene così riferito al modo in cui le persone vivono la relazione con l'organizzazione in cui lavorano, nel senso che tanto più una persona sente di appartenere all'organizzazione, perché ne condivide i valori, le pratiche, i linguaggi, tanto più trova motivazione e significato nel suo lavoro.

E questo è, nel nostro Paese, particolarmente difficile da ottenere soprattutto nel lavoro pubblico, ma è fondamentale per la stessa "reputazione" del Paese perché le Pubbliche Amministrazioni sono lo specchio dello Stato.

Ebbene, questa è anche la chiave di lettura del citato d.P.R. n. 105 del 2016, com'è confermato dal fatto che nella legge delega n. 124 del 2015 in materia di riorganizzazione delle pubbliche amministrazioni (c.d. Riforma Madia) il benessere organizzativo non venga citato, mentre nell'art. 14 – riguardante la "Promozione della conciliazione dei tempi di vita e di lavoro nelle Amministrazioni pubbliche" – ci si prefigge l'obiettivo dell'adozione di nuove modalità spazio-temporali di svolgimento della prestazione lavorativa, nell'ottica della valutazione nell'ambito dei percorsi di misurazione della performance organizzativa e individuale all'interno delle Amministrazioni pubbliche.

Si tratta di un approccio che è in linea con quello della Risoluzione del Parlamento europeo del 13 settembre 2016 sulla creazione di condizioni del mercato del lavoro favorevoli all'equilibrio tra vita privata e vita professionale (c.d. lavoro agile) e che ha avuto riscontro pure nella Direttiva n. 3 del 2017 del Presidente del Consiglio dei Ministri recante "Indirizzi per l'attuazione dei commi 1 e 2 dell'articolo 14 della legge 7 agosto 2015, n. 124 e linee guida contenenti regole inerenti all'organizzazione del lavoro finalizzate a promuovere la conciliazione dei tempi di vita e di lavoro dei dipendenti" delle Pubbliche Amministrazioni.

La medesima prospettiva è stata seguita dalla legge 22 maggio 2017, n. 81 (Misure per la tutela del lavoro autonomo non imprenditoriale e misure volte a favorire l'articolazione flessibile nei tempi e nei luoghi del lavoro subordinato) che negli artt. 18-24 detta disposizioni in materia di lavoro agile, per il settore privato, da applicare "in quanto compatibili, anche nei rapporti di lavoro alle dipendenze delle Amministrazioni Pubbliche di cui all'art. 1, comma 2, del d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165, e

successive modificazioni, secondo le direttive emanate anche ai sensi dell'articolo 14 della legge 7 agosto 2015, n. 124, e fatta salva l'applicazione delle diverse disposizioni specificamente adottate per tali rapporti" (art. 18, comma 3, cit.).

Secondo quanto auspicato dal Parlamento UE la conciliazione tra vita professionale, privata e familiare deve essere garantita quale diritto fondamentale di tutti, nello spirito della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, con misure che siano disponibili a ogni individuo, non solo alle giovani madri, ai padri o a chi fornisce assistenza. Ne deriva la necessità dell'introduzione di un quadro politico per garantire che tale diritto rappresenti un obiettivo fondamentale dei sistemi sociali, sicché vengono invitati l'UE e gli Stati membri a promuovere, sia nel settore pubblico che nel privato, modelli di welfare aziendale che rispettino il diritto all'equilibrio tra vita professionale e vita privata; ritiene che tale diritto dovrebbe essere integrato in tutte le iniziative dell'UE che possono avere un impatto diretto o indiretto su tale tema.

#### **5. La performance, la misurazione e la valutazione delle Pubbliche Amministrazioni**

Per la Riforma Madia (in continuità, sul punto, con la Riforma Brunetta del 2009) l'adozione nelle Pubbliche Amministrazioni dell'ottica del "benessere organizzativo", nelle sue due dimensioni, è basata su tre concetti: la performance, la misurazione e la valutazione.

Per performance si intende il risultato da raggiungere, sia a livello individuale, sia a livello generale; la misurazione consente di quantificare i risultati ottenuti attraverso particolari indicatori e la valutazione è il momento in cui l'amministratore interpreta i risultati raggiunti, in relazione agli obiettivi inizialmente previsti<sup>3</sup>.

Questo implica, in primo luogo, accrescere l'autorevolezza dell'Amministrazione restituendole il senso delle proprie finalità e misurazione dei risultati nella sua attività, cioè la produttività, deve avvenire in questa direzione e muovendo dalla premessa che normalmente

---

<sup>3</sup> G. MELCHIORRI, *La valutazione della performance e il benessere organizzativo nella Pa* in [www.bollettino.unict.it](http://www.bollettino.unict.it), 28 settembre 2017 .

l'attività delle PA è finalizzata a creare "valore" e non prodotti.

Si tratta di una operazione certamente non facile ma che può essere determinante per arrivare a recuperare il concetto di "qualità della vita" come indicato dal Parlamento UE dopo averlo smarrito – almeno al livello sociale – ormai da tempo.

In realtà tutto questo comporta una vera "rivoluzione copernicana" dei comportamenti, rivoluzione che, perché coinvolga tutti i cittadini, dovrebbe partire proprio dalle Pubbliche Amministrazioni nel loro ruolo di datrici di lavoro e quindi coinvolgerne i dipendenti, a cominciare dai dirigenti.

Le scelte politiche e normative "camminano" con i piedi dei loro destinatari, sicché ciò che realmente dà loro vita sono le "prassi virtuose".

Basta pensare che le numerose disposizioni presenti nel nostro ordinamento per aiutare la conciliazione tra vita professionale e vita privata, non sempre vengono applicate in modo corretto, è sufficiente citare, come esempio, il recente caso della Regione Sicilia dove secondo il Governatore su 13mila dipendenti regionali, ben 2.350 usufruiscono dei permessi previsti dalla legge n. 104 del 1992 e, allo scopo, alcuni di questi si sarebbero fatti adottare da anziani malati.

Le suddette prassi dovrebbero diffondersi grazie ad esempi adeguati che dovrebbero appunto venire, in primo luogo, dalle Pubbliche Amministrazioni e, in particolare, da quelle che gestiscono servizi pubblici primari, quali il Servizio sanitario, la Scuola e il Servizio giustizia.

Il canone del "benessere organizzativo" è basato sull'obiettivo di puntare ad un capitale umano di alta qualità, grazie all'instaurazione di rapporti di fiducia all'interno dell'ambiente di lavoro e con l'utenza, pertanto può dirsi una specificazione del generale benessere da instaurare nei rapporti tra tutti i consociati e con le Istituzioni.

Da qui nasce l'esigenza di misurare e valutare il rendimento delle Amministrazioni che erogano servizi di pubblica utilità, ma senza attribuire un ruolo primario ai risultati economico-finanziari, diretti o indiretti, visto che le suddette Amministrazioni non possono avere finalità di profitto.

Questo vale, in particolare, per le Scuole pubbliche, per gli Uffici giudiziari ed anche per le Aziende sanitarie, che, nei rispettivi campi, sono

chiamate ad operare per creare “valore” sicché le loro strategie e capacità di gestione devono essere valutate proprio in quest’ottica, che è l’unica che può consentire un reale miglioramento del servizio.

Infatti, se si volesse affrontare la questione dell’efficienza della giustizia – che determina dei disservizi per l’utenza oltre che per i ritardi anche per possibili risposte contrastanti e non prevedibili – concentrandosi esclusivamente sui numeri dei processi trattati si rischierebbe di provocare pesanti ricadute anche sul modo di operare dei singoli magistrati la cui attività è divenuta, negli ultimi anni, sempre più complessa sia dal punto di vista tecnico sia dal punto di vista psicologico. In particolare, una simile scelta potrebbe dare luogo ad “burocratizzazione” dell’attività dei giudici, nel senso del diffondersi di un atteggiamento in base al quale la singola causa venga trattata come una “pratica” da smaltire, sicché ciascuno, per ridurre i tempi ed evitare seccature, anziché effettuare in modo scrupoloso il doveroso accertamento della verità fattuale – che è il presupposto per la corretta applicazione del diritto – e procedere ad una valutazione dei reali effetti della propria decisione, sia per le parti sia nell’ambito del sistema, si limiti, con il più rigido conformismo interpretativo, ad uniformarsi supinamente alla giurisprudenza maggioritaria della Corte di cassazione – come, istituzionalmente, succede nei Paesi di common law – astenendosi dal tentare vie interpretative inesplorate, che se ben motivate possono portare ad una evoluzione anche della giurisprudenza di legittimità, come spesso accade.

E il verificarsi di una simile situazione non solo determinerebbe una patente violazione dei diritti delle parti, ma causerebbe anche notevole impoverimento della attività dei singoli giudici ed ingesserebbe il sistema con una sovraesposizione della Corte di cassazione – che è estranea al nostro ordinamento – ed un aumento dei ricorsi.

In particolare, potrebbe incidere negativamente sugli aspetti positivi del nostro servizio giustizia, quali indicati nei rapporti periodicamente pubblicati dalla CEPEJ nonché in alcuni rapporti OCSE 2013, dai quali risulta che i magistrati italiani sono tra i più operosi tra quelli dei Paesi del Consiglio d’Europa, che i loro provvedimenti sono mediamente di buon livello, ma che si trovano a dover amministrare annualmente un numero di ricorsi spropositato, la cui proposizione è favorita da molteplici fattori tra i

quali ha un peso notevole l'elevato grado di confusione normativa del nostro ordinamento, già sottolineata.

È quindi di grande rilievo che l'attuale CSM, mostrandosi sensibile a tali problematiche, negli articoli da 271 a 283 della circolare sulla formazione delle tabelle di organizzazione degli uffici giudicanti per il triennio 2017/2019 (Delibera di Plenum in data 25 gennaio 2017 – Prot. n. 1318 del 26.1.2017, così come modificata alla data del 1° giugno 2017), abbia scelto la “strada europea”, rendendo obbligatorio il perseguimento, da parte dei dirigenti degli Uffici giudiziari, dell'obiettivo del “benessere organizzativo” e stabilendo che qualunque progetto organizzativo di un ufficio giudiziario deve garantire il “benessere fisico, psicologico e sociale dei magistrati” (art. 271, Circolare CSM cit.).

È, infatti, evidente che questa scelta deve essere interpretata nel senso di puntare ad uffici giudiziari informati al “benessere organizzativo” nella duplice dimensione che si è detta.

Ciò comporterebbe di tenere conto – con le risorse disponibili – delle diverse situazioni di salute, famiglia etc. dei magistrati addetti all'ufficio in un modo “virtuoso” e potrebbe consentire di superare la questione dei “carichi esigibili” attraverso assegnazioni diversificate, anche nel tempo, per singolo magistrato, ovviamente con sistemi che consentano di non allungare i tempi processuali complessivi.

Analogamente, per le Aziende sanitarie sono le risorse intangibili ad avere una posizione centrale, pertanto su di esse si deve puntare per realizzare strategie di successo: professionalità dei medici e degli infermieri, reputazione, cultura aziendale, tecnologia. Le conoscenze e competenze rappresentano la principale fonte di vantaggio competitivo durevole e per ottenere tale risultato è bene, secondo la logica del benessere organizzativo, curare il processo di sviluppo della strategia con un approccio di tipo partecipativo, che implicano un sistematico confronto tra i soggetti interessati.

Il nostro Servizio sanitario, da varie classifiche, è stato considerato tra i primi del mondo e di Europa e continua ad essere molto “produttivo” per la tutela della salute e l'aspettativa di vita delle persone, anche a fronte di una spesa sanitaria pro capite molto più ridotta rispetto ad altri sistemi europei e mondiali.

Tutti gli osservatori sottolineano però che nel nostro Paese, oltre ad esservi situazioni molto diverse nell'ambito del territorio nazionale, la riduzione della spesa sanitaria pubblica riscontratasi a partire dal 2010 unitamente con l'analogo andamento del Fondo nazionale per le politiche sociali e del Fondo per la non autosufficienza hanno portato ad un aumento dell'importanza del settore privato, a complemento dei servizi offerti dalla Sanità pubblica. Questa situazione è fonte di diseguaglianze crescenti, caratterizzate da inaccessibilità ad alcuni servizi essenziali per le fasce più deboli della popolazione e a volte dall'offerta di servizi inadeguati rispetto a una tassazione in aumento esponenziale e ad un tasso di corruzione nel settore che è il più alto di Europa (comportando sprechi valutati dai 6 agli 8 miliardi di euro annui). Tanto che, da più parti, si sostiene che per salvaguardare il nostro Sistema sanitario nazionale, che garantisce una copertura universale, sarebbe necessario avere prospettive chiare per il futuro, mentre il periodo che stiamo vivendo è caratterizzato dal segno opposto: una totale incertezza .

Tali prospettive chiare non possono che comportare decise scelte di investimento sul "capitale umano" e quindi sulle condizioni di lavoro di coloro che sono impiegati nel settore sanitario pubblico e che, a volte, si trovano ad operare in ambienti poco salubri, specialmente dal punto di vista del benessere organizzativo e anche psicologico.

In altri termini, sarebbe auspicabile che si accedesse all'idea che per valutare l'efficienza di una Azienda sanitaria non si può usare lo stesso metodo applicato alle imprese che producono profitto, perché questo nel medio-lungo periodo può determinare un notevole aumento del costo economico e sociale dei servizi resi.

## **6. Conclusioni**

Tutte le predette osservazioni confermano che – proprio perché le criticità, di tutti i tipi, sono tante, ma nonostante tutto la qualità del nostro SSN è ancora elevata ed anche il Servizi Giustizia e la Scuola pubblica rispondono mediamente bene alle richieste dell'utenza – per superare le difficoltà con una prospettiva di ampio respiro non vi è altra strada che improntare le relazioni reciproche tra i consociati, negli ambienti di lavoro e nei rapporti con le Istituzioni e le Pubbliche Amministrazioni alla



fiducia, che fin dai tempi del famoso “Elogio della democrazia ateniese” di Pericle è un elemento fondamentale della democrazia.

E questo vale, a maggior ragione, per la Scuola dove prende forma la società di domani, eppure sempre più di frequente gli insegnanti si trovano a dovere, da soli, fronteggiare, ogni giorno, classismo, bullismo e violenza di ogni genere degli alunni e a volte anche dei loro genitori. Il tutto con condizioni di lavoro difficili e retribuzioni molto basse rispetto alla media europea, situazione che, a volte, porta gli stessi insegnanti ad adottare comportamenti “patologici”.

È evidente che se, quello attuale, è un momento in cui anche la democrazia deve essere rafforzata, tale rafforzamento deve avere nella Scuola una base solida, grazie ai mezzi e soprattutto al non isolamento di chi ci lavora, a volte con sacrifici personali commoventi.

Al riguardo non va dimenticato che la fiducia e la solidarietà sono stati gli ingredienti principali del “miracolo economico italiano” (anche detto “boom economico”) che ha consentito al nostro Paese di riprendersi dopo la distruttiva seconda guerra mondiale.

Siccome oggi – anche se non più con ansia – dobbiamo comunque gestire gli effetti della “crisi più acuta che abbiamo avuto nel dopoguerra” (secondo le parole usate da Paolo Gentiloni quando era Presidente del Consiglio) non possiamo che fare appello agli stessi sentimenti perché è la storia a dimostrarci che “conviene”.

Allora, seguendo l’esortazione dell’ONU, tutti noi componenti della “società civile” organizzata siamo chiamati a prendere parte attiva in questa impresa, che ha come obiettivo quello di sostituire la società della competizione esasperata con la “società della solidarietà”, obiettivo che è da perseguire al fine di interrompere la disgregazione sociale in atto.

Certo non si tratta di un impegno facile ma ... “continuando a fare quello che abbiamo sempre fatto continueremo ad ottenere ciò che abbiamo sempre avuto” (Warren Gamaliel Bennis<sup>4</sup>).

---

<sup>4</sup> WARREN GAMALIEL BENNIS, studioso americano oggi scomparso, considerato un pioniere degli studi contemporanei in materia di Leadership, che è stato docente universitario e Distinguished Professor di Economia Aziendale e fondatore nonché presidente dell'Istituto Leadership presso la University of Southern California.