

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI PADOVA
DIPARTIMENTO DI SCIENZE POLITICHE, GIURIDICHE E
STUDI INTERNAZIONALI

Corso di laurea *Magistrale* in Scienze del Governo e Politiche
Pubbliche



IL BENESSERE ORGANIZZATIVO NELLE
PUBBLICHE AMMINISTRAZIONI ITALIANE:
IL CONTESTO NORMATIVO E
L'ESPERIENZA DEL FAMILY AUDIT DEL
COMUNE DI ROVERETO

Relatore: Prof. FRANCESCA LIMENA

Laureanda: JESSICA MARTINELLI
matricola N. 2010603

A.A. 2022/2023

SOMMARIO

INTRODUZIONE.....	3
-------------------	---

CAPITOLO 1 – IL BENESSERE ORGANIZZATIVO NELL’AMBITO DELLA TUTELA DELLA SALUTE E DELLA SICUREZZA SUL LAVORO.....	9
--	----------

1. Dalla prevenzione dei rischi alla conservazione attiva della salute dei luoghi di lavoro: quadro storico degli studi sul benessere organizzativo	9
2. La definizione di benessere organizzativo	13
2.1 <i>Il manuale operativo del Dipartimento della Funzione Pubblica</i>	13
2.1.1 <i>Il clima organizzativo</i>	15
2.1.2 <i>La cultura organizzativa</i>	16
3. Il diritto alla salute sul lavoro declinato in termini di benessere	17
3.1 <i>I rischi psico-sociali e il nesso tra salute e organizzazione</i>	20
3.2 <i>L’approccio globale alla tutela della salute sul lavoro nel D. lgs. 81/2008.....</i>	23
3.2.1 <i>Lo stress lavoro-correlato.....</i>	26
3.3 <i>Le implicazioni organizzative derivanti dalla promozione del benessere.....</i>	29

CAPITOLO 2 – L’IMPIANTO GIURIDICO A FAVORE DEL BENESSERE ORGANIZZATIVO NELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE	32
--	-----------

1. Il benessere organizzativo nel Testo Unico sul Pubblico Impiego	32
1.1 <i>L’articolo 7: pari opportunità e contrasto a discriminazioni e violenze...33</i>	
1.1.1 <i>La sentenza della Corte di Cassazione in tema di fruibilità dei buoni pasto</i>	38
1.2 <i>L’articolo 57 e l’istituzione dei Comitati unici di garanzia (CUG)</i>	40
1.2.1 <i>La Direttiva 04 marzo 2011 sulle modalità di funzionamento dei CUG.....</i>	44
1.2.2 <i>La Direttiva 26 giugno 2019 per rafforzare il ruolo dei CUG</i>	49

2. La Direttiva 24 marzo 2004 sulle misure finalizzate al miglioramento del benessere organizzativo nelle pubbliche amministrazioni	52
3. La Riforma Brunetta e le indagini sul benessere organizzativo	54
<i>3.1 I doveri del dirigente pubblico nel Codice di comportamento dei dipendenti pubblici.....</i>	<i>59</i>
<i>3.2 Il modello CIVIT/ANAC per la realizzazione di indagini sul benessere organizzativo</i>	<i>60</i>
4. Il lavoro agile nel pubblico impiego nella prospettiva di conciliazione dei tempi di vita e di lavoro: dalla Legge Madia alla fase post emergenziale da Covid-19.....	64
5. Il benessere organizzativo nella contrattazione collettiva.....	73
6. Considerazioni conclusive	75

CAPITOLO 3 – LO STANDARD FAMILY AUDIT COME STRUMENTO DI CONCILIAZIONE VITA-LAVORO ORIENTATO AL BENESSERE INDIVIDUALE, FAMILIARE E ORGANIZZATIVO..... 77

1. Che cos'è il Family Audit.....	79
<i>1.1 Il contesto normativo di riferimento</i>	<i>79</i>
<i>1.2 La definizione e l'ambito di applicazione</i>	<i>84</i>
<i>1.3 Gli attori: ruoli e responsabilità.....</i>	<i>89</i>
<i>1.4 Gli strumenti: il Piano aziendale e i macro ambiti di indagine e azione</i>	<i>91</i>
<i>1.5 Il processo: certificazione, mantenimento e consolidamento.....</i>	<i>96</i>
2. Il processo di certificazione Family Audit nel Comune di Rovereto	98
<i>2.1 Le indagini sul benessere organizzativo.....</i>	<i>101</i>
<i>2.2 I progetti del nuovo Piano aziendale 2021-2023.....</i>	<i>108</i>
<i>2.3 Le parole della referente interna Francesca Dossi</i>	<i>115</i>

CONCLUSIONE.....119

BIBLIOGRAFIA 128

INTRODUZIONE

Il presente elaborato analizza il tema del benessere organizzativo, inteso come la «capacità di un'organizzazione di promuovere e di mantenere il più alto grado di benessere fisico, psicologico e sociale dei lavoratori in ogni tipo di occupazione»¹. L'obiettivo è fornire un'analisi accurata di tale costrutto, mettendo in evidenza il suo carattere multidimensionale e trasversale a diverse tematiche nell'ambito del diritto del lavoro del pubblico impiego. Dopo una breve panoramica sulle origini psico-sociologiche della nozione di benessere organizzativo verrà illustrato il contesto normativo entro cui si colloca la materia, attraverso l'esposizione dei più importanti strumenti giuridici che hanno inteso promuovere il benessere all'interno delle pubbliche amministrazioni italiane. Infine, verrà dedicato un capitolo alla descrizione del Family Audit, un progetto di certificazione istituito nel 2010 dalla Provincia autonoma di Trento ed orientato al raggiungimento di un maggior benessere per l'organizzazione che intende implementarlo.

Le motivazioni che mi hanno spinto ad approfondire questo tema risiedono innanzitutto nell'interesse che coltivo da tempo nei confronti di tutto ciò che riguarda la garanzia del benessere psico-fisico delle persone in ambito lavorativo e la conciliazione tra vita privata e vita lavorativa. Tale argomento è stato toccato in alcuni corsi che ho avuto modo di seguire durante il mio percorso universitario; inoltre, esso è emerso con forza nel dibattito pubblico a seguito dei cambiamenti nei processi lavorativi di organizzazioni pubbliche e private introdotti per via della diffusione della pandemia di Covid-19 nel Paese. Ciò ha sicuramente costituito un incentivo a redigere questo elaborato.

L'attenzione da parte delle organizzazioni nei confronti del benessere fatica ancora oggi a trovare una sua compiuta affermazione; eppure, promuovere il benessere dei dipendenti e dell'organizzazione nel suo complesso, di fatto favorisce il miglioramento delle performance, della produttività e, in definitiva, dell'efficacia e dell'efficienza dell'azione organizzativa, aspetti cruciali per tutte le organizzazioni e ancora più rilevanti per gli enti pubblici che devono porsi al servizio dell'intera

¹ F. Avallone, M. Bonaretti (a cura di), *Benessere organizzativo. Per migliorare la qualità del lavoro nelle amministrazioni pubbliche*, Roma, Rubbettino, 2003, p. 24.

comunità. La cura del benessere fisico, psicologico e sociale dei lavoratori, lungi dal ridursi ad un mero obbligo di legge, dovrebbe perciò essere considerata un'esigenza primaria, ed un valore, nella più ampia prospettiva del miglioramento della qualità complessiva del lavoro e dei servizi da erogare alla collettività.

La tesi è articolata in tre capitoli. Il primo è dedicato innanzitutto a una breve ricostruzione del percorso storico circa gli studi psico-sociologici che, nel corso del secolo scorso, hanno contribuito all'emergere dell'interesse verso la salute nei luoghi di lavoro e, in definitiva, alla nascita del costrutto di benessere organizzativo. In questo percorso evolutivo vi è stato un passaggio fondamentale da un'ottica basata sulla prevenzione dei rischi di natura prevalentemente fisica ad una ispirata alla conservazione attiva della salute intesa come un autentico e completo stato di benessere fisico, psichico e sociale dell'individuo sul lavoro. Si andrà poi alla ricerca della definizione di benessere organizzativo, partendo da quella ampia e multidimensionale proposta dal manuale operativo promosso dal Dipartimento della Funzione Pubblica, che declina la nozione in diverse variabili, dimensioni empiriche ed indicatori che permettono di valutare la "buona salute" o meno di un'organizzazione, per passare in seguito al piano giuridico. Da quest'ultimo punto di vista, pur riscontrandosi la mancanza di un'esplicita definizione di benessere organizzativo ad opera del legislatore, si provvederà ad una ricostruzione di questa in via interpretativa, partendo dalla definizione di salute riportata dal Testo unico sulla sicurezza nei luoghi di lavoro², che ha di fatto integrato, arricchendo di nuovi contenuti, il concetto di tutela della salute sul lavoro previsto dall'articolo 2087 del codice civile. Si è passati sostanzialmente da una logica minimalista, che ruotava attorno al concetto di integrità psico-fisica, ad una visione "globale" del lavoratore e della sua "salute lavorativa", che richiede la tutela, da parte dell'organizzazione, non solo dai rischi più "tradizionali" ma anche da rischi "trasversali", in particolare dai rischi psico-sociali, vale a dire quei rischi che riguardano l'interazione tra le caratteristiche soggettive del lavoratore, quelle oggettive e l'organizzazione del lavoro. Questo approccio "globale" alla tutela dai rischi per la salute e la sicurezza dei lavoratori si rinviene chiaramente nelle disposizioni dell'appena citato Testo

² Decreto legislativo 9 aprile 2008, n. 81, *Attuazione dell'articolo 1 della legge 3 agosto 2007, n. 123, in materia di tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro.*

unico sulla sicurezza, in cui tra l'altro si prevede l'obbligo per l'organizzazione di rintracciare nel documento di valutazione dei rischi tutte le possibili fonti di pericolo, anche quelle derivanti da fattori di contenuto e di contesto del lavoro e da fattori psicologici, tra cui lo stress lavoro-correlato. Quest'ultimo è un fenomeno rilevante, tanto che per questo fattore di rischio sono previste apposite procedure di valutazione.

Il secondo capitolo si occupa dell'impianto giuridico a favore del benessere organizzativo nell'ambito delle pubbliche amministrazioni. Il tema ha ricevuto una crescente attenzione nel corso degli anni da parte del settore pubblico italiano e riferimenti al concetto di benessere organizzativo si ritrovano in alcuni interventi normativi, diversi tra loro per ambito di intervento, oggetto e finalità, che tuttavia si accomunano se vengono letti nella più ampia ottica della tutela della salute e della dignità della persona in sede lavorativa. Nello specifico, si farà riferimento, in primo luogo, al Decreto Legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Testo Unico sul Pubblico impiego, TUPI)³, in cui il concetto di benessere organizzativo viene espressamente richiamato quale principio a cui deve ispirarsi la gestione delle risorse umane e in riferimento al contrasto ad ogni forma di discriminazione e violenza e alla promozione delle pari opportunità nel settore pubblico. Il TUPI ha inoltre previsto la costituzione presso ogni amministrazione pubblica di un comitato specializzato, il CUG (Comitato unico di garanzia per le pari opportunità, la valorizzazione del benessere di chi lavora e contro le discriminazioni), che, tra gli obiettivi delle attività che svolge, prevede anche la promozione del benessere organizzativo.

L'emanazione della Direttiva del 24 marzo 2004⁴ ha inteso sollecitare ulteriormente le pubbliche amministrazioni ad impegnarsi non solo sul piano del miglioramento in termini di efficacia e produttività dell'azione organizzativa ma anche per la garanzia del benessere fisico e psicologico dei propri dipendenti, presupposto per il benessere complessivo dell'ente.

³ Decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, *Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche*.

⁴ Direttiva del Ministro della Funzione Pubblica 24 marzo 2004, *Misure finalizzate al miglioramento del benessere organizzativo nelle pubbliche amministrazioni*.

In seguito, il Decreto Legislativo 27 ottobre 2009, n. 150⁵, nell'ambito della c.d. riforma Brunetta, ha previsto l'istituzione degli Organismi Indipendenti di Valutazione (OIV), che, prima dell'abrogazione nel 2016 della relativa disposizione, dovevano curare anche la realizzazione annuale di indagini sul personale volte a rilevare il livello di benessere organizzativo, il grado di condivisione del sistema di valutazione e la valutazione del proprio superiore gerarchico. Le indagini venivano svolte sulla base di appositi modelli predisposti dalla CIVIT con la Delibera approvata il 29 maggio 2013⁶. Il compito di indagare sullo stato di salute dei pubblici uffici era stato affidato quindi a un organismo istituito precipuamente per la valutazione della performance delle amministrazioni, dei loro dirigenti e dipendenti, sulla base di una presupposta relazione tra qualità delle performance, produttività dell'organizzazione e benessere organizzativo.

Si è deciso poi di dedicare uno spazio al tema della conciliazione tra vita privata e vita lavorativa, rientrando questo a pieno titolo nell'ambito del benessere organizzativo, dal momento che la promozione di una cultura organizzativa ispirata al work-life balance mira essenzialmente a garantire il benessere nonché la realizzazione personale dell'individuo nei due ambiti di vita. Ci si sofferma sul progressivo utilizzo di modalità alternative e flessibili di svolgimento del rapporto di lavoro e, in particolare, sul lavoro agile, nell'ottica di strumento utile per rispondere alle esigenze di conciliazione dei dipendenti pubblici. Il ricorso allo smart working ha subito una rapida accelerazione durante l'emergenza sanitaria derivante dalla diffusione del Covid-19 ed è emerso come un'occasione per ripensare mentalità e modalità organizzative. La flessibilità spaziale e temporale che connota il lavoro agile si presta infatti a garantire istanze di conciliazione. Tuttavia, va tenuto attentamente conto di una serie di potenziali insidie, gravanti su salute e benessere dei lavoratori, emerse in modo evidente nel periodo emergenziale, legate al modo in cui lo smart working viene organizzato e gestito.

⁵ Decreto Legislativo 27 ottobre 2009, n. 150, *Attuazione della legge 4 marzo 2009, n. 15, in materia di ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e di efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni*.

⁶ CIVIT, Delibera 29 maggio 2013, *“Modelli per la realizzazione di indagini sul personale dipendente volte a rilevare il livello di benessere organizzativo e il grado di condivisione del sistema di misurazione nonché la rilevazione della valutazione del proprio superiore gerarchico” (art. 14, comma 5 del decreto legislativo del 27 ottobre 2009, n. 150)*.

La regolamentazione degli aspetti più critici è stata demandata alla disciplina della contrattazione collettiva.

Il capitolo si conclude con un breve cenno ai riferimenti al benessere organizzativo che si rinvergono nell'ambito della più recente contrattazione collettiva nazionale del settore pubblico.

L'ultimo capitolo, proseguendo nell'ambito del tema della conciliazione vita-lavoro, ha ad oggetto lo standard Family Audit, uno strumento di management e gestione delle risorse umane introdotto dalla Provincia Autonoma di Trento nel 2008 e diffusosi progressivamente a livello nazionale, che le organizzazioni possono ottenere al fine di attestare il proprio impegno in favore delle esigenze di conciliazione dei propri dipendenti. Fin dagli anni Novanta, la Provincia ha dato molta importanza all'introduzione normativa di misure che consentano un maggior benessere familiare e lavorativo, considerando quest'ultimo un importante fattore di crescita economica e sociale per l'intera realtà territoriale. Nella prima parte del capitolo si analizza il contesto normativo entro cui si colloca il Family Audit, la sua definizione e l'ambito di applicazione, gli attori, gli strumenti e le fasi di questo articolato processo di certificazione. Nella seconda parte si riporta l'esperienza concreta di certificazione intrapresa dal Comune di Rovereto, presso il quale io risiedo e dove ho svolto un tirocinio formativo nei mesi di novembre e dicembre 2022, avendo avuto così l'opportunità di ottenere informazioni dirette riguardo il progetto Family Audit implementato all'interno della struttura comunale. Si vedranno, in particolare, le risultanze delle indagini sul benessere organizzativo svolte nel 2015 e nel 2019 utilizzando i modelli di questionari forniti dalla CIVIT, che hanno testimoniato la percezione da parte dei dipendenti comunali di un buon grado di benessere. Infine, si esporranno alcuni tra i progetti messi in campo dall'amministrazione comunale nell'ambito del Piano aziendale 2021-2023, ossia il documento di programmazione delle attività che l'organizzazione intende realizzare nella fase attuativa del processo di certificazione Family Audit. Il Piano viene articolato in sei macro ambiti (Organizzazione del lavoro, Cultura aziendale, Comunicazione, Welfare aziendale, Welfare territoriale, Nuove tecnologie), che prendono in considerazione gli aspetti organizzativi che possono avere un impatto sulla conciliazione vita-lavoro e, in generale, sul benessere organizzativo.

Nella conclusione, infine, si termina l'esposizione del tema riassumendo brevemente il percorso normativo tracciato negli ultimi vent'anni dal legislatore italiano al fine di infondere la cultura del benessere all'interno delle organizzazioni pubbliche, sottolineando come queste ultime costituiscano un terreno fertile all'instaurarsi di questa cultura organizzativa e soffermandosi sul ruolo rilevante che rivestono la gestione e il comportamento della dirigenza a tale scopo.

CAPITOLO 1

IL BENESSERE ORGANIZZATIVO NELL'AMBITO DELLA TUTELA DELLA SALUTE E DELLA SICUREZZA SUL LAVORO

1. Dalla prevenzione dei rischi alla conservazione attiva della salute dei luoghi di lavoro: quadro storico degli studi sul benessere organizzativo

Per dare inizio alla trattazione del tema del benessere organizzativo può essere utile proporre una breve ricostruzione del percorso storico circa gli studi che, nel corso del secolo scorso, hanno contribuito all'emergere dell'interesse verso la salute nell'ambiente di lavoro.

L'illustrazione dell'ambito psico-sociologico in cui nasce e si sviluppa la nozione di benessere organizzativo farà da introduzione all'analisi degli strumenti giuridici più significativi con i quali il legislatore è intervenuto per regolare la materia, in particolare per quanto riguarda l'ambito delle pubbliche amministrazioni italiane.

Agli albori del Novecento sicurezza e salute dei luoghi di lavoro erano concetti ben poco sviluppati. Il lavoro era organizzato con l'unico scopo del conseguimento del maggior profitto per l'impresa, mentre il lavoratore era relegato a soggetto passivo, animato da incentivi economici, al quale era richiesto solo di adattarsi al sistema organizzativo e alle tecnologie del proprio posto di lavoro⁷.

La teoria organizzativa più nota dell'epoca, lo scientific management di F. Taylor⁸, era un approccio incentrato sul miglioramento dell'efficienza e della produttività, secondo il quale i lavoratori potevano essere riattrezzati come le macchine, ricalibrandone gli ingranaggi fisici e mentali, per migliorare la produttività⁹. Scarsa attenzione veniva prestata agli aspetti umani e allo stato di salute dei lavoratori¹⁰.

Negli anni Trenta e Quaranta furono creati i primi strumenti di assistenza per i lavoratori che subivano danni derivanti da infortunio durante l'attività. Si ebbe, inoltre, la costituzione di una serie di enti e comitati, governativi e non, con la

⁷ F. Avallone, M. Bonaretti (a cura di), *Benessere organizzativo. Per migliorare la qualità del lavoro nelle amministrazioni pubbliche*, Roma, Rubbettino, 2003, p. 25.

⁸ R.L. Daft, *Organizzazione aziendale*, Maggioli Editore, 2021, p. 27.

⁹ C. Crossen, *Early Industry Expert Soon Realized a Staff Has Its Own Efficiency*, «The Wall Street Journal», 6 novembre 2006.

¹⁰ E. Coli, et al., *Il benessere, il clima e la cultura delle organizzazioni: significati ed evoluzione in letteratura*, Roma, Consiglio Nazionale delle Ricerche (CNR), 2012, p. 15.

funzione di sorvegliare e migliorare la sicurezza delle condizioni di lavoro¹¹. Si interveniva, però, per lo più per la cura del danno fisico verificatosi¹².

Nel frattempo, come reazione ai limiti insiti nella prospettiva taylorista¹³, nacque la scuola delle Relazioni umane, che attribuiva maggiore importanza alla natura sociale e relazionale dell'individuo, elementi precedentemente trascurati. Secondo questo approccio, diffusosi inizialmente grazie agli studi di E. Mayo, per far sì che un'organizzazione sia funzionante e produttiva, è imprescindibile tener conto delle relazioni e delle dinamiche informali all'interno del gruppo di lavoro, del clima organizzativo, delle motivazioni psicologiche, dei fattori formali e informali del rendimento¹⁴. Gli esponenti della scuola iniziarono a porre attenzione al tema della sicurezza e della salute non solo dal punto di vista fisico, ma anche ad aspetti connessi al benessere psichico, pur essendo ancora lontani dalla multifattorialità del concetto di salute che oggi conosciamo¹⁵.

Negli anni Cinquanta e Sessanta, sullo sfondo della rinascita industriale e sociale del dopoguerra, cominciò a svilupparsi una visione più attiva del lavoratore e i temi della sicurezza e della salute iniziarono a coinvolgere campi quali il job design, l'addestramento, la formazione e la selezione dei dipendenti. Questi studi

¹¹ È rilevante la nascita, con la Legge 22 giugno 1933 n. 860, dell'Istituto nazionale per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro - Inail. Nei decenni successivi l'Istituto ha ampliato la platea degli eventi assicurati e assorbito enti minori che gestivano l'assicurazione infortuni per determinate categorie di lavoratori. È inoltre del 1935 l'introduzione dei principi cardine che determinano il carattere pubblicistico dell'assicurazione infortuni e malattie professionali. Si veda Istituto nazionale Assicurazione Infortuni sul Lavoro (INAIL): <https://www.inail.it/cs/internet/home.html>.

¹² F. Avallone, M. Bonaretti, op. cit., p. 25.

¹³ Si fa riferimento in particolare al fatto che l'estrema routinizzazione e parcellizzazione dell'attività lavorativa propugate dal taylorismo andavano a discapito della stessa produttività dell'organizzazione, rappresentando tale passività del lavoratore una fonte di stress e di condizioni di malessere per lo stesso. Si veda: S. Di Nuovo, S. Zanchi, *Benessere lavorativo: Una ricerca sulla soddisfazione e le emozioni positive nella mansione*, «Giornale di Psicologia», vol. 2 n. 1-2 (2008), pp. 7-18.

¹⁴ Tra il 1924 e il 1932 Elton Mayo e Fritz J. Roethlisberger condussero una serie di esperimenti presso la società Western Electric di Chicago da cui emerse il cosiddetto "effetto Hawthorne": l'incremento di produttività riscontrato a seguito degli esperimenti era correlato all'attenzione dimostrata nei confronti dei lavoratori nonché al miglioramento delle relazioni interpersonali all'interno della fabbrica. Si veda: R. L. Daft, op. cit., p. 28.

¹⁵ M. Franco, *Investire sul capitale umano: benessere organizzativo e soddisfazione lavorativa*, in M. Franco, G.L. Gregori, M.R. Marcone (a cura di), *Le opportunità oltre la crisi. Prospettive manageriali e strategie pubbliche dei Paesi dell'Europa del Sud*, Bologna, Esculapio, 2012. p. 120.

rientravano nella disciplina nota come *early ergonomics*, la quale contemplava nella sua analisi anche aspetti psichici quali l'affaticamento e i disturbi psicosomatici¹⁶.

L'interesse verso gli aspetti non solo fisici ma anche mentali della salute era molto forte soprattutto negli Stati Uniti, dove negli anni Settanta presero piede gli studi dei cosiddetti aspetti psicosociali del lavoro. In questo periodo si ebbero, anche nel nostro continente, importanti cambiamenti sul fronte normativo e della regolamentazione in tema di sicurezza sul lavoro, alla quale cominciarono a contribuire attivamente tutti gli attori all'interno del mondo del lavoro, a partire dai sindacati e dai gruppi di lavoratori¹⁷.

La salute non era più un elemento di cui tenere conto solo nel momento in cui veniva a mancare, ma si avvertiva la necessità dell'implementazione di nuove politiche di prevenzione nei luoghi di lavoro¹⁸.

Il passaggio da un approccio di intervento basato sulla cura ad uno incentrato sulla prevenzione del danno si realizzò appieno nel ventennio successivo. Negli anni Ottanta vennero introdotti i concetti di *Wellness* e di *Occupational Health Promotion*, ad opera degli studiosi Glasgow e Terborg¹⁹. Terborg distinse i concetti di *Health Protection*, che significa proteggere il maggior numero di individui dai rischi per la loro salute, e *Health Promotion*, che esprime la necessità di indurre gli individui a fare scelte ragionate per migliorare la propria salute fisica e mentale²⁰. A questi autori si deve, innanzitutto, il merito di aver approfondito gli studi sulla "salute organizzativa" e di aver contribuito al superamento della nozione di salute intesa semplicemente come l'assenza di invalidità o malattia, verso una concezione più positiva della stessa, come l'estremo di un continuum in cui l'assenza di malattia si trova al centro. Progressivamente lo scopo diventava il miglioramento e la conservazione di uno stato di autentico benessere psico-fisico dei lavoratori e non più una mera prevenzione dei rischi di infortunio e malattia²¹.

¹⁶ F. Avallone, M. Bonaretti, op. cit., p. 25.

¹⁷ *Ivi*, pp. 26-27.

¹⁸ S. Di Nuovo, S. Zanchi, op. cit., p. 8.

¹⁹ Il riferimento è all'articolo: R.E., Glasgow, J.R. Terborg, *Occupational health promotion programs to reduce cardiovascular risk*, «Journal of Consulting and Clinical Psychology», vol. 56 n. 3 (1988), pp. 365-373.

²⁰ F. Avallone, M. Bonaretti, op. cit., p. 26.

²¹ M. Franco, op. cit., p. 121.

In secondo luogo, il concetto di *Health Promotion*, così come i piani di intervento ispirati alla *Wellness*, proposero una prospettiva innovativa, concentrandosi non più solo sulle condizioni ambientali potenzialmente dannose per la salute dei lavoratori ma anche sui comportamenti delle persone stesse, intese come precursori primari della propria salute²².

Il passaggio successivo in questo percorso fu lo sviluppo, da parte degli studiosi Rymond, Wood e Patrick (1990), della *Occupational Health Psychology* (OHP), una nuova materia interdisciplinare nata dall'incontro tra la psicologia della salute (*health psychology*) e la salute pubblica (*public health*) negli ambienti lavorativi²³. Essa prevede l'applicazione della psicologia nei contesti organizzativi, con lo scopo di migliorarne la qualità, la sicurezza e la salute. Questa nuova prospettiva incentra il suo raggio d'azione in tre direzioni, ossia l'ambiente di lavoro, l'individuo e il rapporto lavoro/famiglia, ed ha contribuito anch'essa al superamento del concetto di sicurezza, inglobandolo in quello più ampio di "salute nell'organizzazione"²⁴.

In conclusione, con il trascorrere del tempo l'interesse verso la sicurezza e la salute nell'ambiente di lavoro è andato evolvendosi verso un ambito più ampio, tale che venissero considerati anche altri aspetti oltre a quelli strettamente biologici. Si è giunti a riconoscere la rilevanza, in primo luogo, di una serie di fattori di natura psicologica, poi, la combinazione e l'interazione di questi ultimi con gli aspetti biologici, infine, il complesso rapporto sinergico sussistente tra l'individuo e il suo ambiente lavorativo. L'elemento più significativo è stato il passaggio da un'ottica basata sulla prevenzione dei rischi di natura prevalentemente fisica ad una ispirata alla conservazione attiva della salute, che ha portato all'introduzione di politiche e strumenti volti alla conservazione di un autentico e completo stato di benessere fisico, psichico e sociale dell'individuo all'interno del luogo di lavoro.

Secondo Daniel Pratt, da una semplice "cultura della sicurezza" si è passati, progressivamente, ad una "cultura della salute all'interno dell'organizzazione", un

²² Associazione per gli studi internazionali e comparati sul diritto del lavoro e le relazioni industriali (ADAPT), Pwc, *Wellness at Work*, in www.pwc.it, 31 agosto 2017, (<https://www.pwc.com/it/it/publications/docs/pwc-adapt-wellness-at-work.pdf>, 10 gennaio 2023), pp. 7-8.

²³ F. Avallone, M. Bonaretti, op. cit., p. 27.

²⁴ ADAPT, Pwc, op. cit., p. 7.

concetto molto più ampio e complesso, che presuppone la rilevanza di elementi quali la cultura organizzativa, il clima organizzativo e il bilanciamento tra vita privata e vita lavorativa²⁵.

È nei contributi teorici fin qui presentati, a partire dal movimento delle *Human Relations*, che possiamo in definitiva rinvenire le prime tracce teoriche del costrutto di benessere organizzativo.

2. La definizione di benessere organizzativo

2.1 Il manuale operativo del Dipartimento della Funzione Pubblica

Un punto di riferimento significativo nella ricerca della definizione di benessere organizzativo si rinviene nel manuale operativo realizzato dal Programma Cantieri, promosso dal Dipartimento della Funzione Pubblica²⁶, in linea con le finalità e le indicazioni della Direttiva sul benessere organizzativo del 2004²⁷.

I curatori del manuale, F. Avallone e M. Bonaretti, forniscono una prima approssimativa definizione di benessere organizzativo, ossia: la «capacità di un'organizzazione di promuovere e di mantenere il più alto grado di benessere fisico, psicologico e sociale dei lavoratori in ogni tipo di occupazione»²⁸.

Per dare concretezza a tale definizione, il costrutto di benessere organizzativo viene poi declinato in dodici variabili, alle quali corrispondono una serie di dimensioni empiriche, la cui presenza permette di valutare se un'organizzazione può ritenersi «in buona salute». Tali dimensioni impongono di verificare se l'organizzazione:

²⁵ F. Avallone, M. Bonaretti, op. cit., p. 27.

²⁶ Il manuale riporta i risultati del Laboratorio di Cantieri, un'iniziativa del Dipartimento della Funzione Pubblica, realizzata in collaborazione con partner pubblici e privati, per supportare e accelerare i processi di cambiamento e innovazione nelle amministrazioni pubbliche. Il Laboratorio ha sviluppato, grazie a un gruppo di lavoro coordinato dalla Facoltà di Psicologia 2 dell'Università degli studi di Roma La Sapienza e formato da esperti e rappresentanti di amministrazioni pubbliche e private, il tema della salute organizzativa. Principale risultato del lavoro è stata la creazione di una metodologia d'analisi del benessere e della qualità della vita e degli ambienti di lavoro nelle amministrazioni pubbliche, che è stata poi sperimentata in undici amministrazioni (otto Comuni, due Ministeri e l'Inpdap) e ha costituito una guida da seguire per tutte le amministrazioni che hanno deciso di avviare un'indagine di questo tipo al loro interno.

²⁷ Direttiva del Ministro della Funzione Pubblica 24 marzo 2004, *Misure finalizzate al miglioramento del benessere organizzativo nelle pubbliche amministrazioni*. Nella conclusione cita: «Per aiutare operativamente le amministrazioni a pianificare, condurre ed utilizzare efficacemente le rilevazioni di benessere organizzativo in attuazione di questa direttiva il Dipartimento della Funzione Pubblica ha realizzato il manuale operativo *Benessere organizzativo, Per migliorare la qualità del lavoro nelle amministrazioni pubbliche*».

²⁸ F. Avallone, M. Bonaretti, op. cit., p. 24.

garantisce un ambiente di lavoro igienico, comodo, accogliente ed esteticamente piacevole; formula e comunica gli obiettivi organizzativi in modo chiaro ed esplicito ed è coerente nei fatti quotidiani con quanto enunciato; riconosce e dà valore alle competenze e caratteristiche individuali, stimolando al contempo nuove potenzialità; ascolta e prende in considerazione le richieste e le idee dei dipendenti, i quali vengono coinvolti nei principali processi decisionali, stimolando così il loro senso di utilità sociale; fa circolare le informazioni pertinenti al lavoro, rendendole accessibili a tutti; rispetta gli obblighi di legge in materia di sicurezza e tutela della salute. E poi ancora: favorisce un clima relazionale improntato sulla comunicazione e la collaborazione; assicura la fluidità del lavoro quotidiano, risolve rapidamente i problemi, prende decisioni e procede verso gli obiettivi prefissati; garantisce la giustizia organizzativa, ossia l'equità nella retribuzione, nell'assegnazione di incarichi, responsabilità e promozioni²⁹; è flessibile ed aperta al cambiamento, all'innovazione e all'ambiente esterno; tiene sotto controllo lo stress e la fatica fisica e mentale dei dipendenti, nonché gestisce eventuali situazioni conflittuali³⁰. Sempre nell'ottica della verifica dello "stato di salute" di un'organizzazione, vengono poi individuati undici indicatori di benessere e quindici indicatori di "malessere", cioè caratteristiche rilevabili a livello del singolo lavoratore che, se presenti, indicano, nel primo caso, un buon livello di salute, o, nel secondo caso, la necessità per l'organizzazione di incrementare il benessere al suo interno³¹.

I due studiosi concludono sostenendo che, con la nozione di benessere organizzativo, si possa fare riferimento, in definitiva, all'«insieme dei nuclei culturali, dei processi e delle pratiche organizzative che animano la dinamica della

²⁹ Nel rispetto dei Contratti Collettivi Nazionali di Lavoro.

³⁰ M. Bonaretti, P. Testa (a cura di), *Persone al lavoro. Politiche e pratiche per il benessere organizzativo nelle amministrazioni pubbliche*, Roma, Rubbettino, 2003, p. 19.

³¹ Tra questi ultimi vi sono: l'insofferenza quotidiana nel recarsi al lavoro; l'assenza sistematica dal luogo di lavoro; la scarsa motivazione e il disinteresse per il lavoro; il desiderio di cambiare lavoro; il sentimento di rancore e rabbia verso l'organizzazione; l'aggressività e l'irritabilità insolite; la presenza di disturbi psicosomatici; la percezione che il proprio lavoro sia inutile, di scarso valore e non riconosciuto; la mancanza di propositività e di voglia di sviluppare le proprie competenze e conoscenze; lo svolgimento meccanico del proprio lavoro con conseguente perdita di affettività e partecipazione emotiva ad esso. Tra i primi invece: il piacere di recarsi al lavoro; il coinvolgimento nel proprio lavoro; il giusto equilibrio tra lavoro e vita privata; le relazioni interpersonali tra colleghi soddisfacenti; la condivisione dei valori dell'organizzazione; la stima nei confronti delle capacità professionali e delle qualità umane del management. Si veda: G. Fulgione, *Motivazioni ed indicatori di Benessere Organizzativo*, Diritto.it, 08 marzo 2012, (<https://www.diritto.it/motivazioni-ed-indicatori-di-benessere-organizzativo/>, 10 gennaio 2023).

convivenza nei contesti di lavoro promuovendo, mantenendo e migliorando la qualità della vita e il grado di benessere fisico, psicologico e sociale delle comunità lavorative»³². Si tratta di una definizione ampia, che tiene conto di tutte le dimensioni sopracitate e che considera il benessere come una proprietà che attiene al rapporto tra il lavoratore e l'ambiente di lavoro, non come una caratteristica dell'individuo o una condizione dell'ambiente. L'obiettivo è proprio quello di far sì che le esigenze dell'organizzazione possano convivere ed integrarsi con le risorse dei singoli individui al suo interno, migliorando così l'armonia, la motivazione, le relazioni e le condizioni psico-fisiche dei lavoratori³³.

Una scarsa qualità del contesto lavorativo-relazionale e la riduzione del senso individuale di benessere aumentano la probabilità del manifestarsi di fenomeni quali l'assenteismo, la perdita di motivazione ed impegno, lo stress, i disturbi psicosomatici, così come altri sintomi di malessere che, nel complesso, rendono onerosa la convivenza e pregiudicano l'efficienza dell'organizzazione stessa³⁴.

Il benessere organizzativo può pertanto rappresentare una vera e propria strategia per il successo dell'organizzazione, dal momento che favorisce il miglioramento delle prestazioni lavorative e, conseguentemente, dei servizi offerti³⁵.

2.1.1 Il clima organizzativo

Negli elementi che compongono il benessere organizzativo vi è la percezione, da parte dei dipendenti, del clima organizzativo, che può essere approssimativamente descritto come l'atmosfera prevalente, relativamente omogenea³⁶ e stabile nel

³² F. Avallone, M. Bonaretti, op. cit., p. 42.

³³ P. Grossi, F. Schioppo, *Misura del benessere organizzativo*, in L. Alaimo, et al., *AIQUAV 2019: VI Convegno nazionale dell'Associazione italiana per gli studi sulla qualità della vita: benessere collettivo e scelte individuali: Fiesole (FI), 12-14 Dicembre 2019: libro dei contenuti brevi*, Genova, University Press, 2019, p. 47.

³⁴ P. Grossi, F. Monteleone, *Iniziative territoriali volte al miglioramento del benessere organizzativo*, «Rivista italiana di economia demografia e statistica», vol. 73 n. 2 (2019), p. 51.

³⁵ Malzani F., *La qualità del lavoro nelle politiche per l'impiego e nella contrattazione decentrata*, WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona", 313/2016, 12 ottobre 2016, (<https://csdle.lex.unict.it/working-papers/wp-csdle-m-dantona-it/la-qualita-del-lavoro-nelle-politiche-limpiego-e-nella>, 05 giugno 2023), p. 269.

³⁶ Gli elementi che compongono il clima organizzativo sono in genere ampiamente condivisi dai membri della stessa unità lavorativa, ma nella stessa organizzazione possono esistere climi molteplici poiché l'ambiente organizzativo può essere percepito diversamente da membri appartenenti a uffici diversi, livelli diversi, di diversa posizione gerarchica, ecc. Si veda: G. Fulgione, op. cit.

tempo, che circonda un'organizzazione³⁷. Esso è un fenomeno, prodotto dalle interazioni che hanno luogo tra gli individui, che si compone, in particolare, di percezioni e rappresentazioni cognitive dei dipendenti rispetto al proprio ambiente di lavoro. È generalmente condiviso dai membri dell'organizzazione ed è in grado di condizionare i loro comportamenti e l'andamento delle attività³⁸.

Il clima organizzativo è composto da misure percettive, comportamenti, atteggiamenti e aspettative che attengono a vari elementi della vita organizzativa, tra i quali: le relazioni tra i colleghi e con i superiori; il grado di conflittualità; la comunicazione e la diffusione delle informazioni; la sicurezza, il comfort e l'igiene degli ambienti di lavoro; il coinvolgimento e l'investimento emotivo nel proprio lavoro e nell'organizzazione; il sentimento di utilità sociale e la soddisfazione lavorativa; la chiarezza dei propri ruoli, compiti e responsabilità; la percezione di equità, imparzialità e giustizia; l'attenzione ai bisogni dei dipendenti³⁹.

Un buon clima organizzativo influenza la motivazione, l'impegno, le relazioni interpersonali e la fiducia verso l'organizzazione, ed è pertanto una variabile critica non solo per la qualità della vita lavorativa ma anche per la performance dei dipendenti e, quindi, per i risultati dell'organizzazione⁴⁰.

2.1.2 La cultura organizzativa

Il clima, a sua volta, è influenzato dal grado di accettazione, da parte dei dipendenti, della cultura dell'organizzazione.

Mentre il clima viene spesso considerato come relativamente temporaneo e mutevole e relativo ad aspetti dell'ambiente consciamente percepiti dai dipendenti, la cultura si riferisce alla struttura profonda di un'organizzazione, che trova origine nei valori, nelle credenze, nelle convinzioni e nelle storie che vengono trasmessi nel tempo e interiorizzati dai membri, finendo per pervadere l'intera organizzazione⁴¹. Cioè questi elementi culturali vengono fatti propri, e poi trasmessi, dai membri, con un processo che non necessariamente è esplicito e

³⁷ L.J. Mullins, *Management and Organisational Behaviour*, Pearson Canada, 2007, p. 899.

³⁸ G. Dal Miglio, et al., *Clima e benessere organizzativo nel quadro dei sistemi di valutazione delle performance*, «Osservatorio Isfol», vol. 2 n. 1 (2012), p. 148.

³⁹ E. Coli, op. cit., p. 38.

⁴⁰ *Ivi*, pp. 32-33.

⁴¹ L.J. Mullins, op. cit., p. 891.

consapevole, ma che è spesso dovuto alla semplice convivenza all'interno di un gruppo, operando poi a livello inconscio nelle loro menti.

La cultura ha, quindi, una certa continuità e contribuisce a sviluppare una identità organizzativa comune: il fatto di avere alla base gli stessi valori, credenze, significati, ecc. permette di costruire un senso di "noi" collettivo, che favorisce l'impegno comune per l'organizzazione⁴².

Infine, la cultura aiuta i membri a capire il funzionamento dell'organizzazione, a giudicare le proprie e altrui azioni e fornisce le norme di comportamento comuni⁴³.

3. Il diritto alla salute sul lavoro declinato in termini di benessere

Se nella ricerca della definizione di benessere organizzativo si passa, però, al piano strettamente giuridico, si riscontra la mancanza di una chiara ed inequivocabile definizione legislativa del concetto stesso, con la conseguente assenza di una corrispondente fattispecie giuridica. Tale lacuna non è irrilevante, perché, appunto, non permette di inquadrare la fattispecie in una determinata categoria giuridica (diritto, dovere, libertà, ecc.) e, quindi, di verificare quali regole attengono ad essa⁴⁴.

Il problema da porsi, pertanto, non è quello di andare alla ricerca letterale della nozione nei testi normativi, ma cercare di ricostruirla a partire da questi ultimi in via interpretativa, andando piuttosto alla ricerca sistematico-funzionale degli istituti e degli elementi che concorrono ad essa⁴⁵.

Partendo dal fatto che il legislatore non fornisce un'esplicita definizione di benessere organizzativo, è anche vero, però, che tale concetto lo si incontra, in parte, nell'articolo 2 del Decreto legislativo 9 aprile 2008, n. 81 (Testo unico sulla sicurezza nei luoghi di lavoro)⁴⁶, in relazione alla definizione di uno dei più

⁴² R. L. Daft, op cit., pp. 425-427.

⁴³ E. Coli, op. cit., p. 48.

⁴⁴ P. Pascucci, *Il rilievo giuridico del benessere organizzativo nei contesti lavorativi*, «PRISMA Economia - Società - Lavoro», vol. 7 n. 1 (2016), p. 21.

⁴⁵ S. Buoso, *Definire e qualificare il benessere organizzativo*, «Diritto della Sicurezza sul Lavoro, Rivista dell'Osservatorio Olympus», n. 1 (2019), 08 giugno 2019, p. 26.

⁴⁶ Decreto legislativo 9 aprile 2008, n. 81, *Attuazione dell'articolo 1 della legge 3 agosto 2007, n. 123, in materia di tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro*. Per quanto riguarda il campo di applicazione del Decreto, l'art. 3 dispone che esso «[...] si applica a tutti i settori di attività, privati e pubblici, e a tutte le tipologie di rischio» (comma 1, c.d. campo di applicazione oggettivo), nonché «[...] a tutti i lavoratori e lavoratrici, subordinati e autonomi, nonché ai soggetti ad essi equiparati, fermo restando quanto previsto dai commi successivi del presente articolo» (comma 4, c.d. campo di applicazione soggettivo). La disciplina ha una chiara vocazione universalistica (pur

importanti diritti fondamentali dell'uomo nonché interesse della collettività: la salute. Tale articolo riporta quasi pedissequamente la definizione di salute che, fin dal 1946, è stata data dall'Organizzazione mondiale della sanità (nel preambolo dell'atto costitutivo dell'Organizzazione stessa), e cioè: lo «stato di completo benessere fisico, mentale e sociale, non consistente solo in un'assenza di malattia o d'infermità»⁴⁷.

Si tratta della prima espressione in sede giuridica del concetto di “salute sul lavoro”, che ha come conseguenza il fatto che la cura del benessere dei lavoratori non sia più un obiettivo di carattere volontario e discrezionale ma uno specifico dovere del datore di lavoro. Prima del D. lgs. 81/2008, in mancanza di una nozione giuridica esplicita di salute, la disposizione più rilevante in materia di salute sul lavoro era l'articolo 2087 del codice civile, tuttora vigente, che stabilisce che: «L'imprenditore è tenuto ad adottare nell'esercizio dell'impresa le misure che, secondo la particolarità del lavoro, l'esperienza e la tecnica, sono necessaria a tutelare l'integrità fisica e la personalità morale dei prestatori di lavoro». La norma si basa sostanzialmente su una logica minimalista della tutela della salute sul lavoro, che ruota attorno al concetto di integrità psico-fisica⁴⁸.

Il termine benessere – che appare all'articolo 2 del D. lgs. 81/2008 – identifica invece una condizione personale del lavoratore che non è solo fisica, ma anche

essendo individuate anche specifiche ipotesi di riadattamento della disciplina generale in ragione sia del tipo di attività svolta che della tipologia contrattuale). Il legislatore ha inteso orientare tutte le organizzazioni lavorative verso l'introduzione di logiche organizzative e gestionali basate, più che in precedenza, sul rispetto della persona umana, nell'ottica di prefigurare una «nuova soglia di civiltà del lavoro». Si veda: A. Monea, *I diritti della persona sul lavoro*, in P. Monea, et al. (a cura di), *Rapporto di lavoro e gestione del personale in Regioni, Enti locali, Camere di commercio e Società a partecipazione pubblica*, Maggioli Editore, 2020, pp. 387-388, e F. Malzani, *La sicurezza sul lavoro*, in A. Boscato (a cura di), *Il lavoro pubblico. Dalla contrattualizzazione al Governo Draghi*, Maggioli Editore, 2021, p. 617.

⁴⁷ Decreto legislativo 9 aprile 2008, n. 81, cit., art. 2, c. 1, lett. o). Tale definizione si pone in antitesi rispetto alla nozione “classica” di salute come mera assenza di malattia, intendendo per quest'ultima «l'alterazione dello stato di salute che abbia come conseguenza un'assoluta o parziale incapacità al lavoro e che comporti la necessità di assistenza medica e la somministrazione di mezzi terapeutici». La nozione “classica” è rilevante soprattutto ai fini della sinallagmaticità del contratto di lavoro: se il lavoratore, in quanto malato, è impossibilitato a prestare le proprie energie psico-fisiche al datore di lavoro, si ha la sospensione della prestazione lavorativa, così come della controprestazione retributiva, che verrà sostituita da un'indennità previdenziale. Si veda: S. Laforgia, *Tutela della salute e sicurezza, benessere dei lavoratori e legalità: interconnessioni organizzative e giuridiche*, «Diritto della sicurezza sul lavoro, Rivista dell'Osservatorio Olympus», n. 1 (2016), 20 luglio 2016, p. 127.

⁴⁸ A. Monea, op. cit., p. 388-389.

mentale e sociale. Emerge cioè una visione “globale” del lavoratore, la cui “salute lavorativa”⁴⁹ si articola su tre dimensioni. La dimensione fisica è legata ad un ambito tradizionale del sistema di prevenzione italiano che, alle sue origini, era appunto volto alla sola tutela degli aspetti corporei. Rispetto al passato, però, viene innalzato il livello di tutela anche sotto questo aspetto, perché non si tratta più solo di preservare il lavoratore da problemi derivanti, ad esempio, da lesione o da morte, ma di garantire una condizione fisica positiva ed elevata sul lavoro. Lo stesso può dirsi della seconda dimensione, quella mentale. Mentre la logica di prevenzione tradizionale, basata sull’articolo 2087 c.c., mirava ad evitare l’insorgere sul lavoro di patologie di natura psichica, ora si tende a promuovere un’elevata qualità mentale della vita lavorativa individuale (il che presuppone l’impiego, da parte dell’organizzazione, di competenze e azioni organizzative, tecniche e gestionali poco o per nulla utilizzate, come, per esempio, l’utilizzo di specialisti psichiatrici in casi di necessità). L’aspetto più innovativo riguarda, però, l’introduzione della dimensione sociale del lavoro, senza precedenti nella legislazione italiana. Il lavoratore non solo ha diritto di essere tutelato da episodi vessatori da parte di colleghi o superiori, ma anche di esigere, nella quotidianità del lavoro, un’elevata qualità di vita sociale e relazionale⁵⁰. Anche sotto questo profilo è necessario che l’organizzazione si attivi, più che in passato, rispetto ad elementi come la struttura organizzativa, i gruppi sociali, il sistema dei ruoli, gli stili di leadership e di direzione⁵¹.

⁴⁹ Il benessere della persona, pur nella la sua caratteristica di completezza, riguarda comunque il solo ambito lavorativo. Il datore di lavoro non è tenuto, né autorizzato, ad esaminare le condizioni di vita privata del lavoratore al fine di migliorare la sua condizione lavorativa. È pur vero, però, che qualche aspetto della vita privata del lavoratore (come, ad esempio, un grave problema familiare o personale) può avere ricadute rilevanti ai fini della salute e sicurezza del lavoratore stesso e/o dei suoi colleghi. In questo caso, seppur in via eccezionale, il datore di lavoro dovrebbe valutare tale situazione, rispettando la riservatezza e la dignità del lavoratore coinvolto, e capire se ci sia possibilità di intervento (ad esempio in ordine alla mansione a cui adibirlo) Si veda: A. Monea, op. cit., pp. 390-391.

⁵⁰ A. Monea, op. cit., pp. 392-393.

⁵¹ A tal riguardo si può ricordare la sentenza della Cassazione n. 22059/08, che aveva ad oggetto il trasferimento in altro luogo di lavoro di un dipendente la cui condotta pregiudicava la serenità, e quindi il benessere, dei colleghi. Ciò per la Corte costituiva un legittimo esercizio dello *ius variandi* del datore di lavoro, la cui ragione (rasserenare l’ambiente lavorativo) rientrava a pieno titolo fra le "comprovate ragioni tecniche organizzative o produttive" previste dall’art. 2103 c.c. per l’istituto del trasferimento del lavoratore. Si veda: Cass. civ., sez. lavoro, sent. 02.09.2008 n. 22059, in *Altalex*, 12 novembre 2008,

In definitiva, con la definizione di cui all'articolo 2 citato, il legislatore va ben oltre la nozione di salute come semplice assenza di infortunio e malattia e arricchisce di nuovi contenuti il bene giuridico da proteggere sul lavoro, integrando, di fatto, quanto già presente all'articolo 2087 c.c. La nozione di salute declinata in termini di benessere comporta rilevanti conseguenze in ordine ad alcuni profili del rapporto giuridico di lavoro, arricchendo sia i diritti a favore di ciascun lavoratore sia gli obblighi per il datore di lavoro che da tale rapporto scaturiscono⁵².

3.1 I rischi psico-sociali e il nesso tra salute e organizzazione

Il pieno stato di salute del lavoratore richiede, pertanto, la tutela non solo dai rischi più "tradizionali", quelli fisici, ma anche da quelli "immateriali" o "trasversali"⁵³. Si fa riferimento, in particolare, ai cosiddetti rischi psico-sociali, che riguardano l'interazione tra le caratteristiche soggettive del lavoratore (come, ad esempio, genere, età e provenienza geografica), quelle oggettive (ad esempio la tipologia contrattuale in essere con l'organizzazione) e l'organizzazione del lavoro. Essi combinano i rischi professionali con gli aspetti più psicologici della vita sociale dell'impresa e delle persone che vi lavorano. Possono essere definiti come «quegli aspetti di progettazione del lavoro e di organizzazione e gestione del lavoro, nonché i rispettivi contesti ambientali e sociali che potenzialmente possono arrecare danni fisici e psicologici»⁵⁴.

(<https://www.altalex.com/documents/massimario/2008/11/12/ius-variandi-trasferimento-del-lavoratore-ragioni-organizzative-rapporti-tra-collegli>, 07 febbraio 2023).

⁵² Se il bene da tutelare non comprende solo l'integrità psico-fisica del lavoratore ma anche il suo benessere, e se la salute lavorativa riguarda non solo gli aspetti fisici ma anche quelli psichici e sociali, allora, in termini giuridici, diviene rilevante anche il malessere fisico, mentale e sociale del lavoratore, e non più solo l'infortunio e la malattia. Si tratta di una constatazione molto forte, perché di fatto implica che un lavoratore in sede giudiziaria possa pretendere, ad esempio, la risarcibilità di una cattiva qualità della vita sociale sul lavoro. È pur vero che la giurisprudenza dovrebbe chiarire meglio la rilevanza in sede risarcitoria del malessere sociale come autonoma categoria rispetto all'infortunio e alla malattia professionale, così come approfondire, in via generale, i contenuti impliciti della nozione giuridica di salute. L'applicazione operativa della nozione pone infatti diverse questioni di non semplice soluzione, prima tra tutte: come valutare tecnicamente, in modo adeguato, se il lavoratore versa o meno in una condizione di benessere/malessere? Si veda: A. Monea, op. cit., pp. 396-397 e p. 404; A. Monea, *La salute nel DLgs n. 81/2008: profili giuridici e implicazioni di cambiamento organizzativo*, «Azienditalia – Il Personale», n. 7 (2008), p. 363.

⁵³ S. Buoso, op. cit., p. 31.

⁵⁴ S. Laforgia, op. cit., p. 128. Questa definizione, che si deve a T. Cox e A.J. Griffiths (1995), "oggettivizza" il rischio connesso all'organizzazione del lavoro, ponendo il giusto equilibrio tra caratteristiche individuali e organizzative, senza sbilanciare il confronto verso le prime. A tal proposito, per rafforzare questo concetto, è stato proposto anche di aggiungere (materialmente o solo

La salute, allora, non è più, o almeno non solo, un fatto privato-individuale del lavoratore, ma è una questione più ampia che riguarda (anche) l'organizzazione. Gli elementi fisici, mentali e sociali che compongono la salute richiamano necessariamente il contesto in cui il lavoratore effettua la propria prestazione, perché, da una parte, essi possono essere messi a rischio da una serie di elementi organizzativi (e quindi l'organizzazione stessa costituisce una fonte di rischio), dall'altra, richiedono di essere tutelati dall'organizzazione (che si configura al tempo stesso anche come sistema di prevenzione). Pertanto, «lo stato di completo benessere fisico, mentale e sociale» del lavoratore dipende inevitabilmente dal modo in cui l'organizzazione in cui è inserito si struttura e agisce⁵⁵.

A tal proposito, si può ricordare anche la Circolare INAIL n.71 del 17 dicembre 2003⁵⁶, che fissava alcuni criteri procedurali per il riconoscimento della malattia professionale derivante da disturbi psichici causati da fattori riconducibili all'attività, all'ambiente ed all'organizzazione del lavoro. Tali condizioni ricorrevano in presenza di situazioni di incongruenza delle scelte in ambito organizzativo definibili con l'espressione "costrittività organizzativa", tra le quali: marginalizzazione dalla attività lavorativa; svuotamento delle mansioni; mancata assegnazione dei compiti lavorativi, con inattività forzata; mancata assegnazione degli strumenti di lavoro; ripetuti trasferimenti ingiustificati; prolungata attribuzione di compiti dequalificanti rispetto al profilo professionale posseduto; prolungata attribuzione di compiti esorbitanti o eccessivi anche in relazione a eventuali condizioni di handicap psico-fisici; impedimento sistematico e strutturale all'accesso a notizie; inadeguatezza strutturale e sistematica delle informazioni inerenti l'ordinaria attività di lavoro; esclusione reiterata del lavoratore rispetto ad

idealmente) il suffisso 'e organizzativi' alla nozione di rischi psico-sociali, per non dimenticare o sottovalutare il contesto in cui essi maturano.

⁵⁵ P. Pascucci, op. cit., p. 22.

⁵⁶ Circolare INAIL n. 71 del 17 dicembre 2003, *Disturbi psichici da costrittività organizzativa sul lavoro. Rischio tutelato e diagnosi di malattia professionale. Modalità di trattazione delle pratiche*. La Circolare è stata poi annullata dalla sentenza del Tar Lazio n. 5454 del 4 luglio 2005 e, in appello, dalla sentenza del Consiglio di Stato n. 1576 del 17 marzo 2009. Si veda: Tar Lazio, sent. 05.05.2005 n. 5454, in *Agens*, (<https://www.agens.it/uncategorized/sentenza-tar-del-lazio-n-5454-del-5-maggio-2005-di-annullamento-della-circolare-inail-n-71-03-sulle-patologie-psichiche-determinate-da-mobbing.html>; 28 febbraio 2023); Cons. di Stato, sent. 17.03.2009 n. 1576, in *Osservatorio Olympus*, (https://olympus.uniurb.it/index.php?option=com_content&view=article&id=3669:consiglio-di-stato-17-marzo-2009-n-1576-&catid=20&Itemid=138; 28 febbraio 2023).

iniziative formative, di riqualificazione e aggiornamento professionale; esercizio esasperato ed eccessivo di forme di controllo⁵⁷.

In definitiva, si è individuato un nesso funzionale molto stretto tra la salute e l'organizzazione, tra il modo di essere dell'organizzazione del lavoro e la tutela della salute e sicurezza dei lavoratori, nesso che riempie di significato la nozione di benessere organizzativo⁵⁸.

Si può inoltre in tal modo avvalorare la sopracitata definizione della dottrina di benessere organizzativo come «la capacità di un'organizzazione di promuovere e mantenere il più alto livello di benessere fisico, psicologico e sociale dei lavoratori in ogni tipo di occupazione»⁵⁹, dal momento che, per adempiere alle prescrizioni del Testo unico sulla sicurezza, un'organizzazione non può limitarsi alla prevenzione dei rischi per l'incolumità fisica dei propri dipendenti, ma deve prendere in considerazione tutti i rischi, anche quelli di carattere psichico e sociale, potenzialmente insiti nell'organizzazione e adottare tutte le misure necessarie a tal scopo.

In conclusione, pur non essendo esplicitamente definito nel dettato normativo, il benessere organizzativo assume una propria rilevanza, dal punto di vista giuridico, in relazione agli obblighi di legge che vedono l'organizzazione responsabile dell'adozione di tutte le misure necessarie a prevenire i rischi e garantire la salute e la sicurezza dei lavoratori nella dimensione integrale (fisica, mentale e sociale) in cui la intende il legislatore⁶⁰.

Rimane pur vero che il conferimento da parte del legislatore di un'espressa definizione giuridica e di autonomia concettuale al termine di benessere organizzativo potrebbe condurre a parlare di esso in termini di posizioni giuridiche soggettive attive e passive, rafforzando tutto ciò che ci sta intorno. Non sarebbe più,

⁵⁷ Tali incongruenze organizzative devono comunque avere caratteristiche strutturali, durature ed oggettive e, come tali, verificabili e documentabili tramite riscontri altrettanto oggettivi. Sono invece esclusi i fattori organizzativo/gestionali legati al normale svolgimento del rapporto di lavoro (ad esempio, nuova assegnazione, trasferimento, licenziamento), così come le situazioni indotte dalle dinamiche psicologico-relazionali comuni sia agli ambienti di lavoro che a quelli di vita (ad esempio conflittualità interpersonali e difficoltà relazionali soggettive).

⁵⁸ S. Laforgia, op. cit., p. 130.

⁵⁹ F. Avallone, M. Bonaretti, op. cit., p. 24.

⁶⁰ P. Pascucci, op. cit., p. 24.

cioè, «un concetto che aleggia nel sistema ma non specificamente rivendicabile né integrante un diritto soggettivo»⁶¹.

3.2 L'approccio globale alla tutela della salute sul lavoro nel D. lgs. 81/2008

L'approccio "globale" alla tutela dai rischi per la salute e la sicurezza dei lavoratori è confermato anche dal dato letterale. L'articolo 286-quater, comma 1, del Decreto legislativo n. 81 del 2008 prevede, infatti, l'obbligo per il datore di lavoro di «[...] garantire la salute e sicurezza dei lavoratori in tutti gli aspetti connessi alla loro vita professionale, inclusi i fattori psicosociali e di organizzazione del lavoro [...]». Il principio di tutela globale della salute è poi specificato in altre disposizioni del Decreto. Ad esempio, l'articolo 2, comma 1, lettera q), che definisce la valutazione dei rischi come: «valutazione globale e documentata di tutti i rischi per la salute e sicurezza dei lavoratori [...]»; e l'articolo 15, comma 1, che tra le misure generali di tutela prevede sia «la programmazione della prevenzione, mirata ad un complesso che integri in modo coerente nella prevenzione le condizioni tecniche produttive dell'azienda nonché l'influenza dei fattori dell'ambiente e dell'organizzazione del lavoro» (lettera b), sia il «rispetto dei principi ergonomici nell'organizzazione del lavoro, nella concezione dei posti di lavoro, nella scelta delle attrezzature e nella definizione dei metodi di lavoro e produzione, in particolare al fine di ridurre gli effetti sulla salute del lavoro monotono e di quello ripetitivo» (lettera d).

Da ciò ne consegue che ogni organizzazione ha l'obbligo di rintracciare nel documento di valutazione dei rischi (strumento operativo di pianificazione degli interventi aziendali di prevenzione di cui all'articolo 17, comma 1, lettera a), D. lgs. 81/2008)⁶² tutte le possibili fonti di pericolo per la sicurezza e la salute durante

⁶¹ S. Buoso, op. cit., p. 36.

⁶² Tale obbligo grava sul datore di lavoro. La norma citata dispone infatti che: «Il datore di lavoro non può delegare le seguenti attività: a) la valutazione di tutti i rischi con la conseguente elaborazione del documento previsto dall'articolo 28». Tali attività sono realizzate dal datore di lavoro «previa consultazione del rappresentante dei lavoratori per la sicurezza» (art. 29, c. 2, D. lgs. 81/2008). Il datore di lavoro viene definito all'art. 2, c. 1, lett. b) dello stesso Decreto come: «il soggetto titolare del rapporto di lavoro con il lavoratore» (datore di lavoro in senso formale) «o, comunque, il soggetto che, secondo il tipo e l'assetto dell'organizzazione nel cui ambito il lavoratore presta la propria attività, ha la responsabilità dell'organizzazione stessa o dell'unità produttiva in quanto esercita i poteri decisionali e di spesa» (datore di lavoro in senso sostanziale). «Nelle pubbliche amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n.

l'attività lavorativa, anche quelle che attengono all'organizzazione del lavoro, a fattori ergonomici, a condizioni di lavoro particolari o difficili e a fattori psicologici⁶³. Sono da considerarsi sia fattori di contenuto del lavoro, come attrezzature, strumentazioni, ritmi ed orari di lavoro, sia fattori di contesto del lavoro, come, ad esempio, l'ambiente o l'eventuale presenza di conflitti interpersonali⁶⁴.

L'articolo 28 propone poi un elenco esemplificativo di tali rischi: oltre lo stress lavoro-correlato, a cui il legislatore sembra conferire una maggiore attenzione⁶⁵, vi sono i rischi riguardanti le lavoratrici in stato di gravidanza, quelli connessi alle differenze di genere, all'età, alla provenienza da altri Paesi e, infine, quelli collegati al tipo di contratto in essere tra il lavoratore e l'organizzazione⁶⁶.

Nel documento redatto a conclusione della valutazione devono essere indicate tutte le misure di prevenzione e di protezione attuate per garantire il miglioramento nel tempo dei livelli di sicurezza, nonché le procedure per l'attuazione delle stesse e i

165, 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». Secondo la consolidata giurisprudenza – Cass. pen., sez. III, 5 luglio 2018, n. 30170; Cass. pen., sez. II, 17 gennaio 2017, n. 32358; Cass. pen., sez. III, 22 aprile 2012, n. 15206 – per organo di vertice si intende quello politico che attribuisce la qualifica di datore di lavoro (al dirigente o al funzionario). Si veda: F. Malzani, *La sicurezza sul lavoro*, cit., pp. 619-620; *Osservatorio*

Olympus (https://olympus.uniurb.it/index.php?option=com_content&view=article&id=18706:cassazione-penale,-sez-3,-05-luglio-2018,-n-30170-mancanza-di-impianti-elettrici-a-norma-nei-plessi-scolastici-responsabilit%C3%A0-del-sindaco-quando-non-attribuisce-espressamente-la-qualifica-di-datore-di-lavoro-al-dirigente-del-settore-competente&catid=17&Itemid=138;

https://olympus.uniurb.it/index.php?option=com_content&view=article&id=17203:cassazione-penale,-sez-3,-05-luglio-2017,-n-32358-omessa-verifica-della-manutenzione-di-una-scuola-materna-comunale-chi-%C3%A8-il-datore-di-lavoro-nella-pubblica-amministrazione&catid=17&Itemid=138;

https://olympus.uniurb.it/index.php?option=com_content&view=article&id=7061:cassazione-penale-sez-3-20-aprile-2012-n-15206-omissioni-in-relazione-al-dlgs-8108-e-responsabilita-di-un-sindaco&catid=17&Itemid=138; 07 febbraio 2023).

⁶³ G.G. Balandi, L. Calafà, *Il rischio da lavoro oggi*, «Lavoro e diritto», n. 2 (2012), p. 180.

⁶⁴ S. Buoso, op. cit., pp. 30-31.

⁶⁵ Solo per questo fattore di rischio si prevedono apposite procedure di valutazione (di cui si darà conto nel seguente paragrafo), mentre per gli altri fattori non si danno indicazioni specifiche. Si veda: O. Bonardi, *Oltre lo stress: i nuovi rischi e la loro valutazione globale*, «Lavoro e diritto», n. 2 (2012), p. 292.

⁶⁶ Decreto legislativo 9 aprile 2008, n. 81, cit., art. 28, c. 1.

ruoli dell'organizzazione aziendale in possesso di adeguate competenze e poteri per provvedervi⁶⁷.

Il D. lgs. 81/2008 ha anche il merito di aver contribuito allo sviluppo di un nuovo approccio alla tutela della salute e della sicurezza sul lavoro, da perseguirsi non solo tramite un approccio diretto di tipo prescrittivo e sanzionatorio, incentrato cioè su pesanti obblighi di legge e correlate sanzioni. Il tradizionale apparato di norme prescrittive e repressive (anche di carattere penale), relative alla prevenzione sul lavoro, viene sì conservato, ma dalle disposizioni del Testo unico sulla sicurezza emerge anche l'importanza di una cultura del "gestire un'organizzazione" (privata o pubblica) che consideri la salute e la sicurezza dei lavoratori non solo come un mero e gravoso costo economico, ma come un valore che riguarda tutti all'interno di un'organizzazione e che porta con sé una significativa convenienza economico-sociale⁶⁸. Come si è detto in precedenza, infatti, la cura del benessere dei lavoratori (e quindi della loro salute e sicurezza) dovrebbe essere non solo un dovere per l'organizzazione ma anche un suo interesse, dal momento che vi è una stretta relazione tra benessere dei lavoratori, benessere organizzativo ed efficienza e produttività dell'organizzazione stessa.

In questo senso possono leggersi le disposizioni del Testo unico sulla sicurezza che, direttamente o indirettamente, promuovono l'adozione di buone prassi, attività promozionali, codici di condotta ed etici e accordi per il miglioramento degli standard di tutela⁶⁹. Si tratta, nel complesso, di norme di soft law che si inseriscono

⁶⁷ Decreto legislativo 9 aprile 2008, n. 81, cit., art. 29, c. 2, lett. b), c), d). L'art. 29, c. 3 dispone poi che: «La valutazione dei rischi deve essere immediatamente rielaborata [...] in occasione di modifiche del processo produttivo o della organizzazione del lavoro significative ai fini della salute e sicurezza dei lavoratori, o in relazione al grado di evoluzione della tecnica, della prevenzione o della protezione o a seguito di infortuni significativi o quando i risultati della sorveglianza sanitaria ne evidenzino la necessità. A seguito di tale rielaborazione, le misure di prevenzione debbono essere aggiornate. Nelle ipotesi di cui ai periodi che precedono il documento di valutazione dei rischi deve essere rielaborato, nel rispetto delle modalità di cui ai commi 1 e 2, nel termine di trenta giorni dalle rispettive causali. [...]».

⁶⁸ P. Pascucci, op. cit., p. 28.

⁶⁹ Tra queste vi sono, ad esempio: gli articoli 6 e 11, in cui si dispone che la Commissione consultiva permanente per la salute e sicurezza sul lavoro si occupi, tra i tanti compiti, di definire le attività di promozione e divulgazione della cultura della salute e sicurezza sul lavoro e le azioni di prevenzione, nonché di promuovere l'inserimento da parte degli istituti scolastici, universitari e di formazione professionale di percorsi formativi interdisciplinari volti a favorire la conoscenza delle tematiche della salute e della sicurezza (avvalendosi di appositi finanziamenti pubblici). La Commissione si occupa inoltre di «valorizzare sia gli accordi sindacali sia i codici di condotta ed etici, adottati su base volontaria, che, in considerazione delle specificità dei settori produttivi di riferimento, orientino

nell'ambito di un approccio più di tipo "premiale/incentivante", volto a valorizzare l'importanza di una cultura della salute e della sicurezza nei contesti lavorativi enfatizzandone l'utilità/opportunità e facendo leva sulla valutazione degli interessi degli attori in gioco⁷⁰.

3.2.1 Lo stress lavoro-correlato

Per la valutazione dei rischi connessi allo stress lavoro-correlato⁷¹, l'articolo 28 del D. lgs. 81/2008 rinvia al contenuto dell'Accordo quadro sullo stress sul lavoro, stipulato tra le parti sociali europee nel 2004⁷², che è stato recepito all'interno dell'ordinamento nazionale italiano con l'Accordo interconfederale del 9 giugno 2008⁷³.

In tale Accordo, dopo aver premesso che lo stress è un fenomeno che può riguardare ogni ambiente lavorativo e ogni lavoratore, a prescindere dalle dimensioni aziendali, dal settore di attività o dalla tipologia contrattuale, esso viene definito all'articolo 3 come «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 riposte in loro». Il comma 3 dello stesso articolo precisa poi che «lo stress non è una malattia ma una situazione di prolungata tensione può ridurre l'efficienza sul lavoro e può determinare un cattivo stato di salute»⁷⁴.

i comportamenti dei datori di lavoro, anche secondo i principi della responsabilità sociale, dei lavoratori e di tutti i soggetti interessati, ai fini del miglioramento dei livelli di tutela definiti legislativamente» (art. 6, c. 8, lett. h). O ancora l'art. 9, che tra i compiti di ISPESL, INAIL e IPSEMA elenca anche quello di elaborazione e diffusione di buone prassi. Queste ultime sono definite all'art. 2, c. 1, lett. v) come: «soluzioni organizzative o procedurali coerenti con la normativa vigente e con le norme di buona tecnica, adottate volontariamente e finalizzate a promuovere la salute e sicurezza sui luoghi di lavoro attraverso la riduzione dei rischi e il miglioramento delle condizioni di lavoro [...]».

⁷⁰ P. Pascucci, op. cit., pp. 28-29.

⁷¹ Tale valutazione è, comunque, parte integrante della valutazione dei rischi e viene effettuata (come per tutti gli altri fattori di rischio) dal datore di lavoro avvalendosi del Responsabile del Servizio di Prevenzione e Protezione (RSPP) con il coinvolgimento del medico competente, ove nominato, e previa consultazione del Rappresentante dei Lavoratori per la Sicurezza.

⁷² CEEP, CES, UNICE/UEAPME, *Accordo Europeo Sullo Stress Sul Lavoro*, 08 ottobre 2004.

⁷³ CONFINDUSTRIA, CONFAPI, CONFARTIGIANATO, CASARTIGIANI, CLAAI, CNA, CONFESERCENTI, CONFSCOOPERATIVE, LEGACOOOPERATIVE, AGCI, CONF SERVIZI, CONFAGRICOLTURA, COLDIRETTI E CGIL, CISL, UIL, *Accordo interconfederale Stress Lavoro-Correlato per il recepimento dell'accordo quadro europeo sullo stress lavoro-correlato concluso l'8 ottobre 2004 tra UNICE/UEAPME, CEEP e CES*, 09 giugno 2008.

⁷⁴ V. Pasquarella, *La disciplina dello stress lavoro-correlato tra fonti europee e nazionali: limiti e criticità*, «I Working Papers di Olympos», n. 6 (2012), p. 7.

Non tutte le manifestazioni di stress si configurano, però, come stress lavoro-correlato; quest'ultimo è quello originato da fattori propri del contesto e del contenuto del lavoro⁷⁵. Vengono indicati, a titolo esemplificativo e non esaustivo, alcuni indici sintomatici della presenza di problemi di stress nell'ambito lavorativo, e cioè: alto tasso di assenteismo, elevata rotazione del personale, conflitti interpersonali, lamentele frequenti da parte dei lavoratori⁷⁶.

I fattori che potenzialmente possono essere causa di stress lavoro-correlato vengono poi distinti in quattro classi principali: l'inadeguatezza nella gestione dell'organizzazione e dei processi di lavoro; le condizioni lavorative e ambientali; la scarsa comunicazione; i fattori soggettivi. Nel primo gruppo sono compresi: la disciplina dell'orario di lavoro, il grado di autonomia, la corrispondenza tra le competenze dei lavoratori e i requisiti professionali richiesti, i carichi di lavoro. Nel secondo gruppo: l'esposizione a comportamenti illeciti, rumore, calore, sostanze pericolose ecc. Nelle carenze della comunicazione sono inclusi l'incertezza circa le prestazioni richieste, le prospettive di impiego o i possibili cambiamenti. Infine, i fattori soggettivi fanno riferimento alle tensioni emotive e sociali, alla sensazione di non poter far fronte alle situazioni e alla percezione di mancanza di attenzione nei propri confronti⁷⁷.

Le misure che occorre adottare nel caso in cui si rilevino problemi di stress lavoro-correlato vengono stabilite dal datore di lavoro e possono essere di vario tipo, collettive e/o individuali. Esse possono includere, ad esempio, misure di gestione e comunicazione volte a chiarire obiettivi e ruoli aziendali o a sostenere i lavoratori o a migliorare l'organizzazione, i processi e l'ambiente lavorativi, oppure percorsi formativi ad hoc per dirigenti e lavoratori sullo stress, le sue cause e i possibili rimedi⁷⁸.

In considerazione delle difficoltà operative riscontrate in merito alle modalità attuative della valutazione del rischio da stress lavoro-correlato, con l'entrata in vigore del D. lgs. 106/2009, integrativo e correttivo del D. lgs. 81/2008, è stato

⁷⁵ Accordo interconfederale Stress Lavoro-Correlato, cit., art. 3, c. 4.

⁷⁶ Accordo interconfederale Stress Lavoro-Correlato, art. 4, c. 1.

⁷⁷ Accordo interconfederale Stress Lavoro-Correlato, art. 4, c. 2.

⁷⁸ Accordo interconfederale Stress Lavoro-Correlato, art. 6.

introdotto all'articolo 28 il comma 1-bis, che ha attribuito alla Commissione consultiva permanente per la salute e sicurezza sul lavoro⁷⁹ il compito di formulare le indicazioni metodologiche per il corretto adempimento di tale obbligo valutativo⁸⁰. Tali indicazioni sono state elaborate dalla Commissione in data 17 novembre 2010 e diffuse dal Ministero del lavoro con la Circolare del 18 novembre 2010⁸¹. Nel documento viene delineato un percorso metodologico che rappresenta il livello minimo di attuazione del suddetto obbligo valutativo per tutti i datori di lavoro pubblici e privati, supportando questi ultimi nell'obiettivo di eliminare o, quantomeno, ridurre al minimo il rischio da stress lavoro-correlato, attraverso la garanzia di un certo livello di standardizzazione della procedura valutativa⁸².

Nel documento viene premesso che la valutazione dei rischi da stress lavoro-correlato si rivolge ad una dimensione collettiva: essa riguarda tutti i lavoratori all'interno di un'organizzazione, anche i dirigenti e i preposti, e prende in esame non il singolo individuo ma «gruppi omogenei di lavoratori che risultino esposti a rischi dello stesso tipo secondo una individuazione che ogni datore di lavoro può autonomamente effettuare in ragione della effettiva organizzazione aziendale (potrebbero essere, ad esempio, i turnisti, i dipendenti di un determinato settore oppure chi svolge la medesima mansione, etc.)»⁸³.

In concreto, la valutazione si compone di due fasi, una necessaria e una eventuale. Nella prima vengono rilevati indicatori oggettivi e verificabili che rientrano in tre diverse “famiglie”: oltre agli eventi sentinella (tra cui, ad esempio, indici infortunistici, assenze per malattia, turnover, procedimenti e sanzioni e segnalazioni del medico competente), vi sono i fattori di contenuto del lavoro (che fanno riferimento all'ambiente di lavoro e alle attrezzature, ai carichi e ritmi di lavoro,

⁷⁹ Istituita presso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali.

⁸⁰ Art. 28, c. 1-bis, D. lgs. 81/2008: «La valutazione dello stress lavoro-correlato di cui al comma 1 è effettuata nel rispetto delle indicazioni di cui all'articolo 6, comma 8, lettera m-quater, e il relativo obbligo decorre dalla elaborazione delle predette indicazioni e comunque, anche in difetto di tale elaborazione, a far data dal 1° agosto 2010». Ai sensi dell'art. 8 c. 12 del D.L. 31 maggio 2010, n. 78, convertito con modificazioni con la Legge 30 luglio 2010, n. 122, il termine di applicazione delle disposizioni di cui all'art. 28 del D. lgs. 81/2008 è stato differito al 31 dicembre 2010.

⁸¹ Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali – Direzione Generale della tutela delle condizioni di lavoro, *Lettera circolare in ordine alla approvazione delle indicazioni necessarie alla valutazione del rischio da stress lavoro-correlato di cui all'articolo 28, comma 1-bis, del decreto legislativo 9 aprile 2008, n. 81, e s.m.i.*, 18 novembre 2010.

⁸² S. Buoso, op. cit., p. 31.

⁸³ Circolare del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, 18 novembre 2010, cit.

all'orario di lavoro e ai turni, alla corrispondenza tra le competenze dei lavoratori e i requisiti professionali richiesti) e i fattori di contesto del lavoro (relativi, ad esempio, al ruolo del lavoratore, al suo grado di autonomia decisionale e controllo, all'eventuale presenza di conflitti interpersonali, allo sviluppo di carriera e alla comunicazione).

Se dalla valutazione preliminare non emergono rischi apprezzabili, tali da richiedere il ricorso ad azioni correttive, il datore di lavoro deve semplicemente darne conto nel documento di valutazione dei rischi e prevedere un piano di monitoraggio. Gli eventuali interventi correttivi da adottare nel caso in cui, invece, si rilevino elementi di rischio, possono avere carattere tecnico, organizzativo, procedurale, comunicativo, formativo, ecc. Solo nel caso in cui le misure correttive adottate si rivelino inefficaci nel contrastare i suddetti elementi di rischio si procede all'attivazione della seconda fase.

La valutazione approfondita consiste in una «valutazione della percezione soggettiva dei lavoratori, ad esempio attraverso differenti strumenti quali questionari, focus group, interviste semistrutturate, sulle famiglie di fattori/indicatori di cui all'elenco sopra riportato»⁸⁴ e viene svolta su gruppi omogenei di lavoratori rispetto ai quali sono state rilevate le problematiche⁸⁵.

3.3 Le implicazioni organizzative derivanti dalla promozione del benessere

La promozione effettiva del benessere organizzativo, e quindi l'implementazione della nozione di salute sul lavoro, così come è stata delineata nei paragrafi precedenti, impone alle organizzazioni lavorative un innalzamento del grado di tutela da mettere in atto⁸⁶. Ciò richiede un significativo impegno da parte delle stesse, in termini di azione organizzativa, gestionale e tecnica, nonché, a monte, una reale assunzione di responsabilità e capacità di azione in tal senso. Su questo fronte

⁸⁴ *Ibidem.*

⁸⁵ Nelle Disposizioni transitorie e finali viene poi segnalato che: «La data del 31 dicembre 2010, di decorrenza dell'obbligo previsto dall'articolo 28, comma 1-bis, del d.lgs. n. 81/2008, deve essere intesa come data di avvio delle attività di valutazione ai sensi delle presenti indicazioni metodologiche» e che: «I datori di lavoro che, alla data di approvazione delle presenti indicazioni metodologiche, abbiano già effettuato la valutazione del rischio da stress lavoro-correlato [...] non debbono ripetere l'indagine ma sono unicamente tenuti all'aggiornamento della medesima nelle ipotesi previste dall'art. 29, comma 3, del d.lgs. n. 81/2008, secondo quanto indicato nel presente documento».

⁸⁶ A. Monea, *La salute nel DLgs n. 81/2008*, cit., p. 361.

si riscontrano, però, diverse problematiche, in particolare nell'ambito del pubblico impiego⁸⁷. Un primo problema si riscontra nel fatto che, solitamente, datore di lavoro per la sicurezza (così come definito all'art. 2, c. 1, lett. b), D. lgs. 81/2008⁸⁸) e datore di lavoro *stricto sensu* non coincidono nella stessa persona. Ciò significa che il vertice della sicurezza, se non dispone di poteri organizzativi e gestionali in ordine all'utilizzo del personale (che, di regola, sono in capo al datore di lavoro in senso lavoristico), non può, ad esempio, porre congruo rimedio alla situazione in cui un dipendente si trovi impiegato in una mansione per lui non adatta, nell'ottica di garantire il suo benessere sociale sul lavoro. In secondo luogo, il datore per la sicurezza, in virtù del suo diverso ruolo (solitamente di dirigente di un'unità organizzativa), si trova per lo più impegnato nei suoi ordinari (e diversi rispetto a quelli inerenti la sicurezza sul lavoro) compiti amministrativi. Infine, a tali figure spesso manca una conoscenza specifica in ordine al tema del benessere lavorativo (ad esempio, riguardo ai rischi di natura psicosociale)⁸⁹.

Le stesse lacune conoscitive emergono molto spesso anche all'interno delle unità ad hoc, in particolare nel Servizio di prevenzione e protezione (di cui agli artt. 2, c. 1, lett. l)⁹⁰ e 31-34, D. lgs. 81/2008), il cui staff è composto per lo più di tecnici con competenze di ingegneria civile, senza alcun esperto di psicologia o sociologia del lavoro; così come nei preposti per la sicurezza (di cui all'art. 2, c. 1, lett. e) ed art. 19, D. lgs. 81/2008⁹¹), i quali spesso non considerano (e, di conseguenza, non

⁸⁷ A. Monea, *I diritti della persona sul lavoro*, cit., p. 399.

⁸⁸ Art. 2, c. 1, lett. b), D. lgs. 81/2008: «[...] Nelle pubbliche amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, 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. [...]».

⁸⁹ Al fine di ricoprire il ruolo prevenzionistico non è richiesta al dirigente, che svolge il ruolo di datore di lavoro, una competenza tecnica in materia di sicurezza, dal momento che potrà avvalersi del Rsp, degli addetti, del medico competente e delle altre risorse che compongono il sistema. Si veda: A. Monea, *I diritti della persona sul lavoro*, cit., p. 400, e F. Malzani, *La sicurezza sul lavoro*, cit., p. 623.

⁹⁰ Art. 2, c. 1, lett. l), D. lgs. 81/2008: «*servizio di prevenzione e protezione dai rischi*: insieme delle persone, sistemi e mezzi esterni o interni all'azienda finalizzati all'attività di prevenzione e protezione dai rischi professionali per i lavoratori».

⁹¹ Art. 2, c. 1, lett. e), D. lgs. 81/2008: «*preposto*: persona che [...] sovrintende alla attività lavorativa e garantisce l'attuazione delle direttive ricevute, controllandone la corretta esecuzione da parte dei lavoratori ed esercitando un funzionale potere di iniziativa». Essi devono: «segnalare tempestivamente al datore di lavoro o al dirigente sia le deficienze dei mezzi e delle attrezzature di lavoro e dei dispositivi di protezione individuale, sia ogni altra condizione di pericolo che si verifichi

segnalano al datore di lavoro) le condizioni di pericolo relative agli aspetti psichici e sociali della salute. Infine, anche i lavoratori dovrebbero ricevere una formazione adeguata sui temi del benessere lavorativo, in modo che siano essi stessi in grado di rendersi conto di come i propri comportamenti possano avere ricadute sulla propria salute così come su quella dei propri colleghi⁹².

La piena realizzazione del benessere organizzativo nelle realtà pubbliche richiede altresì il coinvolgimento di altre figure organizzative, al di là di quelle direttamente impegnate nella sicurezza sul lavoro per obbligo giuridico. La cultura del benessere dovrebbe diffondersi in tutta l'organizzazione e, in particolar modo, nei seguenti ambiti: gli organi politici (Sindaco, Consiglio e Giunta), che spesso trascurano le tematiche qui discusse; la funzione del personale, occupata quasi esclusivamente nell'adempimento di compiti di amministrazione del personale; il CUG (Comitato unico di garanzia per le pari opportunità, la valorizzazione del benessere di chi lavora e contro le discriminazioni, di cui si tratterà nel seguente capitolo), un soggetto spesso poco conosciuto o utilizzato; gli OIV (organismi indipendenti di valutazione) o soggetti analoghi (nuclei di valutazione), che dovrebbero considerare il benessere come un importante criterio di valutazione della prestazione organizzativa e individuale; i dirigenti/apicali, che dovrebbero accrescere le proprie competenze e investire maggiormente nella relazione con i dipendenti⁹³.

durante il lavoro, delle quali venga a conoscenza sulla base della formazione ricevuta» (art. 19, c. 1, lett. f).

⁹² A. Monea, *I diritti della persona sul lavoro*, cit., p. 400-401 e A. Monea, *La salute nel DLgs n. 81/2008*, cit., p. 367.

⁹³ A. Monea, *I diritti della persona sul lavoro*, cit., pp. 402-403.

CAPITOLO 2

L'IMPIANTO GIURIDICO A FAVORE DEL BENESSERE ORGANIZZATIVO NELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

Nell'ambito del settore pubblico italiano il tema del benessere organizzativo ha ricevuto nel corso degli anni una crescente attenzione. Le pubbliche amministrazioni hanno infatti compreso che le prestazioni dei dipendenti e, di conseguenza, l'efficienza e l'efficacia dell'azione dell'organizzazione nel suo complesso sono collegate in modo stretto anche ad una più attenta gestione delle risorse umane al loro interno. In tal senso, il clima e la cultura organizzativa, il sistema sociale interno, le condizioni psico-fisiche, lo sviluppo professionale e il bilanciamento tra lavoro e vita privata dei pubblici dipendenti, così come tutti gli altri elementi non strettamente monetari del rapporto di lavoro che si è visto essere parte del costrutto di benessere organizzativo, costituiscono elementi di fondamentale importanza. Essi, però, sono stati spesso trascurati nei modelli tradizionali di gestione del personale delle pubbliche amministrazioni⁹⁴.

Il riferimento al concetto di benessere organizzativo si ritrova in alcuni interventi normativi, diversi tra loro per ambito di intervento, oggetto e finalità. Alla base degli stessi ci sono, infatti, ratio anche molto diverse (per esempio, la tutela della salute, da un lato, e la valutazione delle performance e gestione delle risorse umane, dall'altro), che, tuttavia, si intersecano se vengono ricondotte nella più ampia prospettiva del miglioramento della qualità del lavoro⁹⁵.

1. Il benessere organizzativo nel Testo Unico sul Pubblico Impiego

Nell'analisi degli interventi normativi in cui è stato inserito il concetto di benessere organizzativo è utile partire dal testo normativo di riferimento per la disciplina dei

⁹⁴ A. Zilli, *Il Comitato unico di garanzia nelle pubbliche amministrazioni: ancora sulla soglia?*, in S. Serafin e M. Brollo (a cura di), *Donne, politica e istituzioni: varcare la soglia?*, Udine, Forum, 2012, p. 186.

⁹⁵ S. Laforgia, *Tutela della salute e sicurezza, benessere dei lavoratori e legalità: interconnessioni organizzative e giuridiche*, «Diritto della sicurezza sul lavoro, Rivista dell'Osservatorio Olympus», n. 1 (2016), 20 luglio 2016, p. 130; F. Malzani, *La sicurezza sul lavoro*, in A. Boscati (a cura di), *Il lavoro pubblico. Dalla contrattualizzazione al Governo Draghi*, Maggioli Editore, 2021, pp. 624-625.

pubblici uffici e del lavoro nelle pubbliche amministrazioni, il Decreto Legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Testo Unico sul Pubblico impiego, TUPI)⁹⁶. A differenza del Decreto legislativo 9 aprile 2008, n. 81 (Testo unico sulla sicurezza nei luoghi di lavoro), dove si è visto che il legislatore non fa esplicito riferimento al benessere organizzativo, pur potendo arrivare a cogliere la sua intrinseca rilevanza dal punto di vista giuridico attraverso un'interpretazione logico-sistematica delle norme contenute nel Testo stesso, nel TUPI tale concetto viene espressamente richiamato.

1.1 L'articolo 7: pari opportunità e contrasto a discriminazioni e violenze

Si fa riferimento, in primo luogo, al comma 1 dell'articolo 7, intitolato "Gestione delle risorse umane" e novellato dall'articolo 21 ("Misure atte a garantire pari opportunità, benessere di chi lavora e assenza di discriminazioni nelle amministrazioni pubbliche"), comma 1, lettera b) della Legge 4 novembre 2010, n. 183 (c.d. Collegato lavoro)⁹⁷. Il comma recita:

1. Le pubbliche amministrazioni garantiscono parità e pari opportunità tra uomini e donne e l'assenza di ogni forma di discriminazione, diretta e indiretta, relativa al genere, all'età, all'orientamento sessuale, alla razza, all'origine etnica, alla disabilità, alla religione o alla lingua, nell'accesso al lavoro, nel trattamento e nelle condizioni di lavoro, nella formazione professionale, nelle promozioni e nella sicurezza sul lavoro. 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 interno⁹⁸.

La norma sancisce un principio, quello della parità e delle pari opportunità tra uomo e donna, di carattere costituzionale, che viene poi più dettagliatamente

⁹⁶ Decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, *Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche*.

⁹⁷ Legge 4 novembre 2010, n. 183, *Deleghe al Governo in materia di lavori usuranti, di riorganizzazione di enti, di congedi, aspettative e permessi, di ammortizzatori sociali, di servizi per l'impiego, di incentivi all'occupazione, di apprendistato, di occupazione femminile, nonché misure contro il lavoro sommerso e disposizioni in tema di lavoro pubblico e di controversie di lavoro*.

⁹⁸ Decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, cit., art. 7, c. 1.

regolamentato dall'articolo 57 TUIPI⁹⁹. Vengono esplicitate le ipotesi di discriminazione che le amministrazioni pubbliche devono aver cura di contrastare: oltre a quelle legate al genere, la riscrittura del comma in oggetto, ad opera dell'articolo 21 della Legge n. 183/2010, ha ampliato la garanzia anche ad ogni altra forma di discriminazione, diretta e indiretta, che possa discendere da altri fattori di rischio, ossia l'età, l'orientamento sessuale, la razza, l'origine etnica, la disabilità, la religione e la lingua¹⁰⁰. Inoltre, tali ipotesi di discriminazione rilevano non solo quando avvengono «nell'accesso al lavoro» e «nel trattamento» (come stabiliva il vecchio comma 1), ma anche «nelle condizioni di lavoro, nella formazione professionale, nelle promozioni e nella sicurezza sul lavoro». Questi nuovi criteri potevano già indirettamente ricavarsi dai vari principi diffusi nel TUIPI, ma la loro esplicitazione ha consentito di allinearsi alla nozione comunitaria di discriminazione, introdotta nell'ordinamento italiano con i Decreti legislativi 9 luglio 2003, n. 215 e n. 216, di attuazione delle direttive europee sulla parità di trattamento¹⁰¹.

⁹⁹ N. Niglio, *Art. 7 Gestione delle risorse umane*, in N. Niglio, S. Simonetti (a cura di), *Il testo unico del pubblico impiego commentato*, Maggioli Editore, 2022, p. 55.

¹⁰⁰ Tuttavia, pur con questo ampliamento, non si può dire che le altre forme di discriminazione vengano equiparate alle discriminazioni di genere. Le politiche in materia di pari opportunità riguardano infatti per lo più queste ultime e si traducono, nell'ambito del lavoro pubblico, in misure di azione positiva che mirano a «garantire pari opportunità tra uomini e donne per l'accesso al lavoro ed il trattamento sul lavoro» (art. 57, c. 1, D. lgs. 165/2001). Si veda: L. Corazza, *Art. 21 Misure atte a garantire pari opportunità, benessere di chi lavora e assenza di discriminazioni nelle amministrazioni pubbliche*, in L. Nogler, M. Marinelli, *La riforma del mercato del lavoro. Commento alla legge 4 novembre 2010, n. 183*, Utet Giuridica, 2012, p. 146.

¹⁰¹ A. Zilli, op. cit., p. 187. I decreti menzionati sono: Decreto legislativo 9 luglio 2003, n. 215, *Attuazione della direttiva 2000/43/CE per la parità di trattamento tra le persone indipendentemente dalla razza e dall'origine etnica* e Decreto legislativo 9 luglio 2003, n. 216, *Attuazione della direttiva 2000/78/CE per la parità di trattamento in materia di occupazione e di condizioni di lavoro*. L'art. 2, c. 1 del primo Decreto citato enuncia: «Ai fini del presente decreto, per principio di parità di trattamento si intende l'assenza di qualsiasi discriminazione diretta o indiretta a causa della razza o dell'origine etnica. [...]» ed esso «[...] si applica a tutte le persone sia nel settore pubblico che privato ed è suscettibile di tutela giurisdizionale [...] con specifico riferimento alle seguenti aree: a) accesso all'occupazione e al lavoro, sia autonomo che dipendente, compresi i criteri di selezione e le condizioni di assunzione; b) occupazione e condizioni di lavoro, compresi gli avanzamenti di carriera, la retribuzione e le condizioni del licenziamento; c) accesso a tutti i tipi e livelli di orientamento e formazione professionale, perfezionamento e riqualificazione professionale, inclusi i tirocini professionali; d) affiliazione e attività nell'ambito di organizzazioni di lavoratori, di datori di lavoro o di altre organizzazioni professionali e prestazioni erogate dalle medesime organizzazioni; e) protezione sociale, inclusa la sicurezza sociale; f) assistenza sanitaria; g) prestazioni sociali; h) istruzione; i) accesso a beni e servizi, incluso l'alloggio. [...]» (art. 3, c. 1). Allo stesso modo, l'art. 2, c. 1 del secondo Decreto citato enuncia: «Ai fini del presente decreto [...] per principio di parità di trattamento si intende l'assenza di qualsiasi discriminazione diretta o indiretta a causa della religione, delle convinzioni personali, degli handicap, dell'età o dell'orientamento sessuale. [...]» ed esso «[...] si applica a tutte le persone sia nel settore pubblico

L'articolo 21 della Legge n. 183/2010 ha infine introdotto una nuova disposizione all'articolo 7, comma 1 del TUPI, secondo cui: «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». Quest'ultima espressione si ritrova anche all'articolo 1, comma 1, lettera c), D. lgs. n. 165/2001 (così come sostituito dall'articolo 21, comma 1, lettera a) della Legge n. 183/2010), che, tra le finalità della disciplina del lavoro pubblico, contenuta nel Decreto stesso, indica anche quella di:

c) realizzare la migliore utilizzazione delle risorse umane nelle pubbliche amministrazioni, assicurando la formazione e lo sviluppo professionale dei dipendenti, applicando condizioni uniformi rispetto a quelle del lavoro privato, garantendo pari opportunità alle lavoratrici ed ai lavoratori nonché l'assenza di qualunque forma di discriminazione e di violenza morale o psichica¹⁰².

Il ripetersi di questa previsione relativa alla «violenza morale o psichica sui luoghi di lavoro» è significativo e richiama problematiche di carattere vessatorio e/o persecutorio solitamente ricondotte al fenomeno del mobbing¹⁰³. Quest'ultimo, infatti, può essere sommariamente inteso come: «forma di violenza morale e/o psichica in occasione di lavoro, attuata dal datore di lavoro o da altri dipendenti nei confronti di un lavoratore o di una lavoratrice»¹⁰⁴. Prima di tale esplicita previsione nell'ambito della legislazione nazionale del settore pubblico, il datore di lavoro era tenuto, dal punto di vista giuridico, a tutelare il dipendente rispetto al fenomeno del

che privato ed è suscettibile di tutela giurisdizionale [...] con specifico riferimento alle seguenti aree: a) accesso all'occupazione e al lavoro, sia autonomo che dipendente, compresi i criteri di selezione e le condizioni di assunzione; b) occupazione e condizioni di lavoro, compresi gli avanzamenti di carriera, la retribuzione e le condizioni del licenziamento; c) accesso a tutti i tipi e livelli di orientamento e formazione professionale, perfezionamento e riqualificazione professionale, inclusi i tirocini professionali; d) affiliazione e attività nell'ambito di organizzazioni di lavoratori, di datori di lavoro o di altre organizzazioni professionali e prestazioni erogate dalle medesime organizzazioni. [...]» (art. 3, c.1).

¹⁰² Decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, cit., art. 1, c. 1, lett. c).

¹⁰³ L. Corazza, op. cit., p. 148.

¹⁰⁴ Direttiva della Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento della Funzione Pubblica e Dipartimento per le Pari Opportunità 04 marzo 2011, *Linee guida sulle modalità di funzionamento dei "Comitati Unici di Garanzia per le pari opportunità, la valorizzazione del benessere di chi lavora e contro le discriminazioni"* (art. 21, legge 4 novembre 2010, n. 183), par. 2.

mobbing sulla base dell'articolo 2087 c.c., in riferimento all'obbligo dell'impresa di adottare tutte le misure che, secondo la particolarità del lavoro, l'esperienza e la tecnica risultino necessarie per «tutelare l'integrità fisica e la personalità morale del prestatore di lavoro». Questo tipo di tutela, tuttavia, non veniva declinata in modo uniforme nelle varie leggi regionali sul tema¹⁰⁵.

Nell'ordinamento italiano non esiste una normativa specifica sul mobbing. Nonostante ciò, vi sono diverse norme, nell'ambito della tutela della salute e della sicurezza dei lavoratori, che permettono di attribuire rilievo a una serie di condotte vessatorie che possono essere configurabili come mobbing (tra queste l'articolo 2087 c.c., ma anche, per esempio, l'articolo 28 del D. lgs. n. 81 del 2008, nel momento in cui impone di considerare tra i rischi per la salute dei lavoratori anche quelli derivanti da condizioni di stress lavoro-correlato¹⁰⁶). Inoltre, il fenomeno del mobbing è stato oggetto, nel corso degli ultimi decenni, di una consistente elaborazione dottrinale e giurisprudenziale¹⁰⁷. Dall'insieme dei materiali normativi, dottrinali e giurisprudenziali¹⁰⁸ si può ricavare una definizione della fattispecie

¹⁰⁵ A. Zilli, op. cit., pp. 184-185.

¹⁰⁶ L'Accordo europeo sullo stress sul lavoro del 2004, al cui contenuto rinvia l'art. 28 D. lgs. 81/2008, non fa esplicito riferimento al mobbing. Tuttavia è facilmente desumibile che fattori stressogeni quali sovraccarico di lavoro, tensioni emotive e sociali, assegnazione di responsabilità senza una adeguata formazione, ecc. possono contribuire a un peggioramento dell'ambiente lavorativo e, di conseguenza, anche all'insorgere di comportamenti vessatori. Si veda: F. Malzani, op. cit., p. 625.

¹⁰⁷ Vi sono state molte controversie in cui i giudici sono stati chiamati a pronunciarsi in riferimento, ad esempio, alla risarcibilità del danno, o alla possibilità di risoluzione del rapporto di lavoro, derivante da comportamenti vessatori e persecutori subiti nell'ambiente di lavoro e presumibilmente integranti il fenomeno in questione. Si veda: M. Motta, *Mobbing: la guida completa. Gli elementi costitutivi, i danni risarcibili, gli strumenti per difendersi*, Altalex, 12 agosto 2022, (<https://www.altalex.com/guide/mobbing>, 25 febbraio 2023); R. Staiano, *Mobbing e responsabilità civile: il vademecum per l'avvocato*, Altalex, 03 maggio 2019, (<https://www.altalex.com/documents/news/2019/05/09/il-mobbing#art2087>, 25 febbraio 2023).

¹⁰⁸ A titolo esemplificativo, si possono citare l'ordinanza n. 1109 della Cassazione del 20 gennaio 2020, in cui il mobbing viene definito come: «una condotta del datore di lavoro o del superiore gerarchico, sistematica e protratta nel tempo, tenuta nei confronti del lavoratore nell'ambiente di lavoro, che si risolve in sistematici e reiterati comportamenti ostili che finiscono per assumere forme di prevaricazione o di persecuzione psicologica, da cui può conseguire la mortificazione morale e l'emarginazione del dipendente, con effetto lesivo del suo equilibrio fisiopsichico e del complesso della sua personalità»; e la definizione di mobbing di R. Gilioli e M.G. Cassitto quale «forma di molestia o violenza psicologica esercitata quasi sempre con intenzionalità lesiva, ripetuta in modo iterativo, con modalità polimorfe». Si veda: Cass. civ., sez. I, ord. 20.01.2020, n. 1109 (<http://dirittifondamentali.it/2020/03/18/la-cassazione-sul-risarcimento-del-danno-da-mobbing-orizzontale-cass-civ-sez-i-ord-2-aprile-20-gennaio-2020-n-1109/>; 28 giugno 2023); A. Marmo, *Come riconoscere il "Mobbing": ecco le linee guida*, Canella Camaiora StudioLegale, 9 maggio 2017 (<https://www.canellacamaiora.it/come-riconoscere-il-mobbing-ecco-le-linee->

complessa del mobbing, vale a dire: «una condotta del datore di lavoro, di un superiore gerarchico o di un collega, sistematica e protratta nel tempo, connotata dal carattere persecutorio, finalizzata all'emarginazione del lavoratore ed idonea a concretare una lesione dell'integrità psicofisica e della personalità del prestatore»¹⁰⁹.

Affinché una condotta possa essere configurata come mobbing è necessario che il giudice valuti il complesso degli episodi denunciati dal lavoratore e verifichi la sussistenza di una serie di elementi: una molteplicità di comportamenti a carattere persecutorio, illeciti o anche di per sé singolarmente leciti, posti in essere in modo sistematico e prolungato nel tempo contro il dipendente, secondo un disegno vessatorio; l'evento lesivo della salute psicofisica del dipendente; il nesso eziologico tra le suddette condotte persecutorie e la lesione dell'integrità psicofisica del lavoratore; la prova dell'elemento soggettivo, cioè dell'intento persecutorio¹¹⁰. La condanna al risarcimento del danno derivante da una condotta mobbizzante posta in essere da una pubblica amministrazione determina per quest'ultima una diminuzione patrimoniale delle proprie risorse finanziarie, che può tradursi in un danno erariale qualora si dimostrino l'illiceità del comportamento e la gravità della colpa del pubblico dipendente¹¹¹. Infine vi potrebbe essere, oltre alla responsabilità dell'autore della condotta, una responsabilità dirigenziale per «colpevole violazione

guida/#:~:text=Cos'%C3%A8%20il%20mobbing%3F,%E2%80%9D%20(Gilioli%20e%20Cassitt o; 28 giugno 2023).

¹⁰⁹ S. Borelli, *Pari opportunità e non discriminazione nelle amministrazioni pubbliche*, in A. Perulli, L. Fiorillo (a cura di), *Il nuovo diritto del lavoro*, vol. 1, Torino, Giappichelli, 2012, p. 516.

¹¹⁰ Cass. civ., sez. lavoro, sent. 06.09.2014, n. 17698, Osservatorio Olympus, (https://olympus.uniurb.it/index.php?option=com_content&view=article&id=13270:cassazione-civile-sez-lav-06-agosto-2014-n-17698-mobbing&catid=16&Itemid=138; 14 aprile 2023).

Uno o più episodi di conflitto sul luogo di lavoro o atti illegittimi di gestione del rapporto in danno del lavoratore non sono, di per sé, sintomatici della presenza di una condotta mobbizzante, ove non venga individuato il carattere persecutorio e discriminatorio del complesso di tali condotte. Il lavoratore deve provare l'esistenza di un «disegno unitario teso alla dequalificazione, svalutazione, emarginazione del lavoratore pubblico dal contesto organizzativo nel quale è inserito». Si veda: Cons. di Stato, sez. terza, sent. 01.09.2014, n. 4105, (https://www.studiolegaleriva.it/public/aggiunte/cds_4105-14.pdf; 14 aprile 2023).

¹¹¹ In tal caso la Corte dei conti esercita l'azione di regresso per ottenere il reintegro del patrimonio della pubblica amministrazione attraverso il recupero nei confronti del pubblico dipendente autore del fatto illecito delle somme che l'amministrazione ha dovuto corrispondere a causa della condotta di quest'ultimo. Si veda: Corte dei conti, sez. terza centrale d'appello, sent. 25.10.2005, n. 623 (<https://www.dirittoscolastico.it/wordpress/wp-content/uploads/Corte-dei-Conti-Sentenza-n.-623-2005.pdf>; 14 aprile 2023).

del dovere di vigilanza sul rispetto, da parte del personale assegnato ai propri uffici, degli standard quantitativi e qualitativi fissati dall'amministrazione» (articolo 21 D. lgs. n. 165/2001)¹¹².

Il contrasto al fenomeno del mobbing all'interno delle pubbliche amministrazioni è funzionale non solo alla garanzia di un ambiente lavorativo improntato sul benessere psico-fisico di coloro che vi operano ma anche ad un incremento di efficienza, efficacia e produttività dell'intera macchina organizzativa. La stessa Direttiva del 04 marzo 2011 sulle modalità di funzionamento dei CUG sostiene che: «un ambiente lavorativo ove si verificano episodi di discriminazione o *mobbing* si associa quasi inevitabilmente alla riduzione e al peggioramento delle prestazioni. Oltre al disagio arrecato ai lavoratori e alle lavoratrici, si hanno ripercussioni negative sia sull'immagine delle amministrazioni pubbliche, sia sulla loro efficienza»¹¹³.

1.1.1 La sentenza della Corte di Cassazione in tema di fruibilità dei buoni pasto

In data 14 luglio 2016, la Sezione Lavoro della Corte di Cassazione ha emesso un'interessante sentenza, che ha riguardato il collegamento tra la concessione dei buoni pasto e il benessere¹¹⁴.

Nel caso concreto, il datore di lavoro (l'Agenzia delle Entrate) aveva erogato per circa due anni ad un dipendente non vedente – quindi con oggettive difficoltà di deambulazione e limitata capacità di spostamento¹¹⁵ – dei buoni pasto che non venivano accettati né nella mensa interna all'ufficio né negli esercizi commerciali limitrofi, costringendo di fatto il lavoratore a restituire i buoni e a provvedere ai pasti a proprie spese. Il dipendente aveva quindi chiesto in sede giudiziale l'accertamento dell'inadempimento del datore di lavoro e la condanna dello stesso ad un risarcimento per il danno subito, che, tuttavia, è stato negato nei due giudizi di merito.

¹¹² S. Borelli, op. cit., p. 518.

¹¹³ Direttiva della Presidenza del Consiglio dei Ministri 04 marzo 2011, cit., Premessa.

¹¹⁴ Cass. civ., sez. lavoro, sent. 14.07.2016 n. 14388, (http://www.aransicilia.it/newsletter/201609/05_201609.pdf; 28 febbraio 2023).

¹¹⁵ A cui si aggiunge la durata limitata e predeterminata della pausa, entro la quale va consumato il pasto.

La Cassazione, pur ribadendo che il buono pasto non è elemento della retribuzione ma costituisce un'agevolazione di carattere assistenziale, collegata al rapporto di lavoro da un nesso meramente occasionale, afferma che la sua corresponsione deve essere finalizzata a conciliare le esigenze del servizio con le esigenze quotidiane del dipendente, dal momento che consente a quest'ultimo – laddove non sia previsto un servizio mensa – la possibilità di fruire del pasto all'esterno con relativo costo a carico dell'amministrazione. Ciò nell'ottica di garantire il benessere fisico necessario per la prosecuzione dell'attività lavorativa, benessere che, di per sé, comporta «la tutela della salute del lavoratore stesso e a maggior ragione della sua disabilità, tanto più in considerazione del carattere sostanzialmente assistenziale della relativa prestazione»¹¹⁶.

La sentenza, dunque, sottolinea la funzione strumentale del buono pasto ai fini della tutela della salute del lavoratore, stabilendo che:

Nel nostro ordinamento, la tutela della salute è un diritto fondamentale e irrinunciabile, costituzionalmente garantito, sicché essa non può non essere assicurata anche con riguardo alla attribuzione dei buoni pasto, nel senso che tale attribuzione deve tenere conto delle condizioni di salute del lavoratore beneficiario - prima fra tutte della condizione di disabilità – quali risultanti da certificato medico rilasciato da un medico legale della AUSL.

Ed aggiungendo inoltre che:

Questo può valere, ad esempio, nel caso in cui si accerti l'esigenza di un regime alimentare particolare, potendo, in tal caso l'Amministrazione di servizio del dipendente vagliare l'opportunità di far sì che l'interessato possa consumare un menu ad hoc, compatibile con la prescrizione medica, ovvero concedere al dipendente la possibilità di fruire, in sintonia all'orario di servizio dell'Ente, di un orario differenziato che gli consenta di consumare il pasto presso il proprio domicilio, come è accaduto in alcune Amministrazioni.

¹¹⁶ Cass. civ., sent. 14.07.2016 n. 14388, cit.

In definitiva, il datore di lavoro non può limitarsi a mettere a disposizione del dipendente il buono pasto, ma deve fare in modo che lo stesso sia concretamente fruibile, tenendo conto delle specifiche esigenze di ciascuno o di più generali circostanze di fatto, potendo essere tenuto, in caso contrario, a risarcire i danni conseguenti. Il che implica anche l'obbligo per il datore di predisporre strumenti in favore dei lavoratori che si trovino in particolari situazioni di svantaggio.

In tal modo la sentenza ha interpretato, in modo costituzionalmente orientato, il testo dell'articolo 7 del Testo Unico sul Pubblico Impiego, che, a seguito delle modifiche apportate dalla Legge n. 183/2010, afferma che: «Le pubbliche amministrazioni garantiscono [...] l'assenza di ogni forma di discriminazione, diretta e indiretta, relativa [...] alla disabilità [...] nel trattamento e nelle condizioni di lavoro [...] garantiscono altresì un ambiente di lavoro improntato al benessere organizzativo [...]»¹¹⁷.

1.2 L'articolo 57 e l'istituzione dei Comitati unici di garanzia (CUG)

Il riferimento al benessere organizzativo è presente anche all'articolo 57 del Testo Unico sul Pubblico Impiego, in tema di Pari opportunità. L'articolo ha subito una serie di modifiche nel corso del tempo. La modifica più sostanziale, ad opera dell'articolo 21, comma 1, lettera c) della Legge n. 183/2010, ha premesso al comma 1 cinque nuovi commi¹¹⁸. Il comma 01 prevede l'istituzione, all'interno di ogni amministrazione pubblica, di un comitato specializzato:

01. Le pubbliche amministrazioni costituiscono al proprio interno, entro centoventi giorni dalla data di entrata in vigore della presente disposizione e senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, il

¹¹⁷ Decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, cit., art. 7, c. 1. In realtà, quest'ultima versione del comma 1 dell'articolo 7 è entrata in vigore successivamente ai fatti oggetto del giudizio di cui si tratta, tuttavia nella sentenza la Corte afferma che: «proprio perché il canone del benessere organizzativo era già da tempo presente in ambito Europeo - e tutta la normativa sui buoni pasto nasce dall'esigenza di adeguamento della disciplina nazionale a quella dell'orario di lavoro Europeo, come si è detto - ad essa può farsi riferimento in chiave di interpretazione evolutiva». In ogni caso, nella versione dell'articolo 7 vigente all'epoca dei fatti, il comma 3 stabiliva che: «nell'applicazione degli istituti previsti dalla disciplina relativa all'orario di lavoro, vanno favoriti i dipendenti che si trovino in particolari situazioni di svantaggio personale, sociale e familiare». Nel caso in oggetto, non si era tenuto conto neppure di questa disposizione.

¹¹⁸ I nuovi commi hanno perciò assunto la numerazione 01, 02, 03, 04 e 05.

«Comitato unico di garanzia per le pari opportunità, la valorizzazione del benessere di chi lavora e contro le discriminazioni» che sostituisce, unificando le competenze in un solo organismo, i comitati per le pari opportunità e i comitati paritetici sul fenomeno del mobbing, costituiti in applicazione della contrattazione collettiva, dei quali assume tutte le funzioni previste dalla legge, dai contratti collettivi relativi al personale delle amministrazioni pubbliche o da altre disposizioni¹¹⁹.

Il legislatore del pubblico impiego ha cioè previsto la costituzione di un organo ad hoc, a sostituzione di due organismi differenti: i comitati per le pari opportunità e i comitati paritetici sul fenomeno del mobbing. Il nuovo Comitato unico di garanzia (CUG) ha ereditato le funzioni (previste dalla legge, dalla contrattazione collettiva o da altre disposizioni) precedentemente esercitate dai due organismi citati, operando quindi in un'ottica di continuità con l'attività portata avanti da questi ultimi e contribuendo al miglioramento della gestione delle risorse umane all'interno delle pubbliche amministrazioni nell'ottica della promozione di parità, contrasto alle discriminazioni e benessere lavorativo.

La costituzione dei comitati per le pari opportunità nella pubblica amministrazione si deve alla contrattazione collettiva, che ha agito in attuazione dell'articolo 16 del Decreto del Presidente della Repubblica 23 agosto 1988, n. 395, che recita: «In sede di contrattazione di comparto saranno definiti misure e meccanismi atti a consentire una reale parità uomo-donna nell'ambito del pubblico impiego»¹²⁰. Sono stati poi effettivamente costituiti solo a partire dal 1992, a seguito dell'invito di cui all'articolo 33 del Decreto del Presidente della Repubblica 8 maggio 1987, n. 267¹²¹

¹¹⁹ Decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, cit., art. 57, c. 01. Nonostante il termine fissato dall'articolo molte amministrazioni hanno adempiuto alla prescrizione con molto ritardo e alcune affatto. In ogni caso, anche quando i CUG sono stati istituiti, non sempre sono diventati operativi ed efficaci. Si veda: S. Laforgia, op. cit., p. 132.

¹²⁰ Decreto del Presidente della Repubblica 23 agosto 1988, n. 395, *Norme risultanti dalla disciplina prevista dall'accordo intercompartimentale, di cui all'art. 12 della legge-quadro sul pubblico impiego 29 marzo 1983, n. 93, relativo al triennio 1988-90*, art. 16.

¹²¹ Decreto del Presidente della Repubblica 8 maggio 1987, n. 267, *Norme risultanti dalla disciplina prevista dall'accordo del 26 marzo 1987 concernente il comparto del personale degli enti pubblici non economici*, art. 33: «1. Nell'intento di attivare misure e meccanismi tesi a consentire una reale parità tra uomini e donne all'interno del comparto, saranno definiti, con la contrattazione decentrata a livello nazionale e locale, specifici interventi che si concretizzino in vere e proprie "azioni positive" a favore delle lavoratrici. 2. Pertanto, al fine di consentire una reale parità uomini-donne, vengono istituiti presso gli enti, con la presenza delle organizzazioni sindacali, appositi comitati per le

e articolo 16 del Decreto del Presidente della Repubblica 23 agosto 1988, n. 395¹²². Tali organismi svolgevano compiti di carattere informativo e formativo (raccolta di dati, formulazione di proposte, promozione di iniziative connesse all'attuazione delle direttive europee in materia di discriminazioni). Erano chiamati inoltre ad esprimere un parere sulle misure di pari opportunità più concrete che venivano previste dalla contrattazione collettiva di comparto (ad esempio forme di flessibilità di orario e processi di mobilità)¹²³.

Anche i comitati paritetici sul fenomeno del mobbing hanno avuto origine contrattuale. La loro introduzione risale alla tornata contrattuale del 2002 e anch'essi svolgevano per lo più compiti di carattere informativo (raccolta dati sul mobbing e le sue possibili cause organizzative e gestionali, formulazione di proposte di prevenzione e repressione del fenomeno)¹²⁴. Essi hanno comunque contribuito a una prima sensibilizzazione del settore pubblico rispetto al tema del benessere lavorativo, nonché all'instaurazione di una «cultura del rispetto della dignità del lavoratore e delle lavoratrici»¹²⁵.

Tuttavia, la disseminazione di queste due tipologie di comitati, previsti sia dai contratti collettivi di comparto che dai contratti collettivi per la dirigenza, aveva comportato una serie di criticità. In primo luogo, una frammentazione delle competenze su materie sostanzialmente affini, dal momento che i comitati per le pari opportunità si occupavano di contrasto alle discriminazioni di genere e alle molestie sessuali, mentre i comitati paritetici sul mobbing della tutela del benessere lavorativo e delle molestie di carattere psicologico. In secondo luogo, si riscontrava un'elevata somiglianza quanto alla composizione dei due comitati e alle loro

pari opportunità, che propongano misure adatte a creare effettive condizioni di pari opportunità e relazionino, almeno una volta all'anno, sulle condizioni oggettive in cui si trovano le lavoratrici rispetto alle attribuzioni, alle mansioni, alla partecipazione ai corsi di formazione ed aggiornamento, ai nuovi ingressi, a rispetto dell'applicazione della normativa per la prevenzione degli infortuni e delle malattie professionali, alla promozione di misure idonee a tutelarne la salute in relazione alle peculiarità psico-fisiche ed alla prevedibilità di rischi specifici per le donne con particolare attenzione alle situazioni di lavoro che possano rappresentare rischi per la salute riproduttiva».

¹²² Decreto del Presidente della Repubblica 23 agosto 1988, n. 395, *Norme risultanti dalla disciplina prevista dall'accordo intercompartimentale, di cui all'art. 12 della legge-quadro sul pubblico impiego 29 marzo 1983, n. 93, relativo al triennio 1988-90*, art. 16: «1. In sede di contrattazione di comparto saranno definiti misure e meccanismi atti a consentire una reale parità uomo-donna nell'ambito del pubblico impiego».

¹²³ L. Corazza, op. cit., p. 149.

¹²⁴ L. Corazza, op. cit., pp. 149-150.

¹²⁵ Direttiva della Presidenza del Consiglio dei Ministri 04 marzo 2011, cit., Premessa.

modalità di funzionamento¹²⁶. Da qui la previsione di assorbire e unificare le due tipologie di comitati, con le loro rispettive competenze, in un unico organismo (a struttura unitaria sia per il comparto che per la dirigenza) nell'ottica di una razionalizzazione e semplificazione, nonché di una maggiore efficacia ed efficienza dello stesso organismo¹²⁷.

Il comma 03 dell'articolo 57, che enuncia i compiti e le finalità sottese all'attività del Comitato, cita espressamente il benessere organizzativo:

03. Il Comitato unico di garanzia, all'interno dell'amministrazione pubblica, ha compiti propositivi, consultivi e di verifica e opera in collaborazione con la consigliera o il consigliere nazionale di parità. Contribuisce all'ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico, migliorando l'efficienza delle prestazioni collegata alla garanzia di un ambiente di lavoro caratterizzato dal rispetto dei principi di pari opportunità, di benessere organizzativo e dal contrasto di qualsiasi forma di discriminazione e di violenza morale o psichica per i lavoratori¹²⁸.

Si è visto in precedenza che il benessere organizzativo può essere inteso come una declinazione del concetto di salute espresso dall'Organizzazione mondiale della sanità (e introdotto nell'ordinamento italiano con il D. lgs. n. 81 del 2008) in ambito lavorativo¹²⁹. Nelle pubbliche amministrazioni italiane, la nozione di benessere

¹²⁶ A. Zilli, op. cit., p. 184.

¹²⁷ Pur unificato, il nuovo Comitato può comportare però un notevole impegno dal punto di vista organizzativo, dal momento che in ogni amministrazione possono essere anche cinquanta i soggetti chiamati a farne parte. Inoltre, nonostante la norma prescriva che la costituzione del Comitato avvenga «senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica», nelle aziende sanitarie, ad esempio, la maggior parte dei dipendenti nominati nel CUG è addetta all'assistenza diretta, il che significa che dovranno essere sostituiti nei turni, quindi un onere per l'azienda. Si veda: S. Simonetti, *Art. 57 Pari opportunità*, in N. Niglio, S. Simonetti (a cura di), *Il testo unico del pubblico impiego commentato*, Maggioli Editore, 2022, p. 382.

¹²⁸ Decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, cit., art. 57, c. 03.

¹²⁹ In questo senso si potrebbe dire che se le pubbliche amministrazioni rispettano rigorosamente le disposizioni contenute all'interno del Testo unico sulla sicurezza nei luoghi di lavoro presumibilmente garantiscono in gran parte il benessere organizzativo di cui si parla. Tuttavia, secondo l'autore Aldo Monea il concetto di benessere individuale sul lavoro non può essere identificato o sovrapposto con quello di benessere organizzativo, almeno sul piano giuridico. In questa prospettiva, la salute intesa come benessere si riferisce all'individuo, ed è un aspetto la cui salvaguardia spetta al datore per la sicurezza sul lavoro (e alla struttura a lui collegata: dirigenti per

organizzativo è stata introdotta con la Direttiva del Ministro della Funzione Pubblica del 24 marzo 2004¹³⁰.

Nella disposizione dell'articolo 57 del TUPI, però, il benessere organizzativo non viene indicato come principio da perseguire in maniera diretta, ma piuttosto come una condizione che caratterizza l'ambiente di lavoro, da cui dipende l'efficienza delle prestazioni e, conseguentemente, la produttività dell'organizzazione. Dunque la ratio è sostanzialmente efficientistica e il benessere organizzativo sembra essere considerato «una leva per la produttività generale della pubblica amministrazione», piuttosto che un bene ex se da perseguire¹³¹, pur essendo sicuramente vero che un ambiente di lavoro che assicura il benessere delle persone che ne fanno parte contribuisce a far sì che queste ultime lavorino di più e meglio¹³².

1.2.1 La Direttiva 04 marzo 2011 sulle modalità di funzionamento dei CUG

Ai sensi dell'articolo 57, comma 04 del TUPI¹³³, le modalità di funzionamento dei CUG relativamente alla loro costituzione, modalità di funzionamento e collaborazione con altri organismi, sono state disciplinate dalle linee guida di carattere generale contenute nella Direttiva del 04 marzo 2011¹³⁴, emanata di

la sicurezza, preposti per la sicurezza, staff della sicurezza). La sua fonte giuridica si rinviene infatti nel Testo unico sulla sicurezza nei luoghi di lavoro (D. lgs. 81/2008), perciò ha a che fare con la tutela giuridica della salute sul lavoro. Il concetto di benessere organizzativo, invece, si colloca dal punto di vista normativo all'articolo 7 del Testo unico sul pubblico impiego (D. lgs. 165/2001), cioè ha a che fare con la regolazione del rapporto di lavoro in senso stretto. Esso è una caratteristica dell'organizzazione da perseguire a cura del datore di lavoro in senso stretto (e della struttura gestionale a lui collegata, quali dirigenti o apicali, capi ufficio ed altri capi intermedi). Si veda: A. Monea, *I diritti della persona sul lavoro*, in P. Monea, et al. (a cura di), *Rapporto di lavoro e gestione del personale in Regioni, Enti locali, Camere di commercio e Società a partecipazione pubblica*, Maggioli Editore, 2020, pp. 395-396.

¹³⁰ Direttiva del Ministro della Funzione Pubblica 24 marzo 2004, *Misure finalizzate al miglioramento del benessere organizzativo nelle pubbliche amministrazioni*.

¹³¹ S. Laforgia, op. cit., p. 132 e A. Zilli, op. cit., p. 186.

¹³² Nella premessa della stessa Direttiva sulle modalità di funzionamento dei CUG del 2011 si dice che: «L'efficienza e l'efficacia dell'azione amministrativa e la produttività passano necessariamente attraverso il miglioramento dell'organizzazione del lavoro. Un contesto lavorativo improntato al benessere dei lavoratori e delle lavoratrici, rappresenta, infatti, un elemento imprescindibile per garantire il miglior apporto sia in termini di produttività che di affezione al lavoro».

¹³³ Il comma citato detta: «Le modalità di funzionamento dei Comitati unici di garanzia sono disciplinate da linee guida contenute in una direttiva emanata di concerto dal Dipartimento della funzione pubblica e dal Dipartimento per le pari opportunità della Presidenza del Consiglio dei Ministri entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente disposizione».

¹³⁴ Direttiva della Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento della Funzione Pubblica e Dipartimento per le Pari Opportunità 04 marzo 2011, *Linee guida sulle modalità di funzionamento dei "Comitati Unici di Garanzia per le pari opportunità, la valorizzazione del benessere di chi lavora e contro le discriminazioni" (art. 21, legge 4 novembre 2010, n. 183)*.

concerto dal Dipartimento della Funzione Pubblica e dal Dipartimento per le Pari Opportunità della Presidenza del Consiglio dei Ministri.

Nel testo si prevede che le pubbliche amministrazioni, in forma singola o associata (per le amministrazioni di piccole dimensioni), costituiscano un unico Comitato di garanzia che comprenda il personale di categoria dirigenziale e non, anche in regime di diritto pubblico. La durata del Comitato è stabilita in quattro anni, con incarichi rinnovabili una volta.

Poiché «la mancata costituzione del Comitato unico di garanzia comporta responsabilità dei dirigenti incaricati della gestione del personale, da valutare anche al fine del raggiungimento degli obiettivi»¹³⁵, si prevede che il Comitato sia costituito dal dirigente preposto al vertice dell'amministrazione, secondo i singoli ordinamenti, ovvero, nel caso di più dirigenti pari ordinati, dal/i dirigente/i incaricato/i della gestione delle risorse umane¹³⁶.

La composizione del Comitato è paritetica: esso «è formato da componenti designati da ciascuna delle organizzazioni sindacali rappresentative, ai sensi degli artt. 40 e 43 del d.lgs 165/2001¹³⁷, e da un pari numero di rappresentanti dell'amministrazione [...] assicurando nel complesso la presenza paritaria di entrambi i generi»¹³⁸. È inoltre fatta salva la possibilità di ammettere ai lavori del

¹³⁵ Decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, cit., art. 57, c. 05.

¹³⁶ Direttiva della Presidenza del Consiglio dei Ministri 04 marzo 2011, cit., par. 3.1.3.

¹³⁷ Nelle f.a.q. pubblicate nella sezione dedicata ai CUG del sito del Dipartimento per le Pari Opportunità della Presidenza del Consiglio viene specificato che le organizzazioni sindacali rappresentative a cui si riferisce la Direttiva sono quelle che abbiano nel comparto o nell'area una rappresentatività non inferiore al 5%, considerando a tal fine la media tra il dato associativo e il dato elettorale, a prescindere dalla circostanza che abbiano o meno sottoscritto i c.c.n.l. La Direttiva 26 giugno 2019, n. 2 precisa poi che tali organizzazioni devono essere effettivamente presenti all'interno della singola amministrazione, e nel caso di CUG condiviso tra amministrazioni di dimensioni ridotte deve essere garantita la rappresentanza dei lavoratori di ogni ente coinvolto. Si veda: Gruppo di lavoro per il monitoraggio ed il supporto alla costituzione e sperimentazione dei Comitati unici di garanzia, *Comitati unici di garanzia – F.A.Q.*, Dipartimento per le Pari Opportunità, 28 marzo 2011, (https://www.pariopportunita.gov.it/wp-content/uploads/2018/01/comitatounicogaranzia_faq.pdf); Direttiva della Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento della Funzione Pubblica 26 giugno 2019, n. 2, *Misure per promuovere le pari opportunità e rafforzare il ruolo dei Comitati unici di garanzia nelle amministrazioni pubbliche*, par. 3.6.

¹³⁸ Direttiva della Presidenza del Consiglio dei Ministri 04 marzo 2011, cit., par. 3.1.2.

L'intervento novellatore operato dal Collegato lavoro del 2010, che ha previsto l'istituzione dei CUG, ha quindi comportato non solo una razionalizzazione dell'organizzazione pubblica ma anche una sottrazione delle prerogative della contrattazione collettiva, alla quale si è imposto di accettare la soppressione degli organismi che dalla stessa erano stati costituiti quale luogo di consultazione in materia di parità. Tuttavia, la partecipazione delle rappresentanze sindacali viene garantita sia all'interno del Comitato, la cui composizione prevede che siano presenti, in misura paritetica,

Comitato anche soggetti non facenti parte dell'amministrazione, nonché esperti esterni, secondo i regolamenti interni dell'organismo stesso. Si tratterà però di soggetti privi di poteri decisionali¹³⁹. Infine, il presidente del Comitato è designato dall'amministrazione e deve essere scelto tra gli appartenenti ai ruoli della stessa¹⁴⁰. I componenti sono scelti sulla base di criteri di competenza: devono possedere adeguati requisiti di professionalità ed esperienza nelle materie di competenza del CUG, nonché un'adeguata attitudine e motivazione all'incarico. Affinché vengano nominati soggetti effettivamente idonei, l'amministrazione può espletare una procedura comparativa trasparente, cui possa partecipare tutto il personale interessato in servizio¹⁴¹.

I dipendenti della pubblica amministrazione che formano parte del CUG non possono percepire compensi per lo svolgimento dell'incarico, il quale rientra

rappresentanti dell'amministrazione e rappresentanti dei sindacati maggiormente rappresentativi a livello di amministrazione, sia ai sensi dell'art. 57, c. 2, D. lgs. 165/2001 (anch'esso novellato dalla Legge 183/2010), che richiede alle pubbliche amministrazioni di adottare tutte le misure di contrasto alle discriminazioni e alla violenza secondo le modalità di cui all'art. 9 D. lgs. 165/2001, vale a dire attraverso gli istituti della partecipazione sindacale disciplinati dai contratti collettivi nazionali. D'altra parte, alcuni autori, tra cui Anna Zilli, hanno ritenuto che lo stesso Comitato possa costituire un'ulteriore, ed atipica, sede di confronto sindacale, considerando la composizione paritetica dell'organismo e la sua possibilità di formulare proposte su temi di competenza ai fini della contrattazione integrativa ovvero su progetti di riorganizzazione, piani di formazione, orari di lavoro, flessibilità lavorative. Il fatto che il Comitato sia formato un ugual numero di membri di parte sindacale e di parte pubblica pone però il problema del possibile ostruzionismo nel suo funzionamento (a questo proposito, la previsione per cui il Presidente del Comitato è designato dall'amministrazione non è risolutiva, perché il Presidente non sempre è soprannumerario rispetto ai rappresentanti e quindi non porta la struttura ad una formazione dispari). Si veda: A. Zilli, op. cit., pp. 189-190; A. Topo, *La l. n. 183/2010 e il lavoro nelle Pubbliche Amministrazioni*, in M. Miscione, D. Garofalo (a cura di), *Il Collegato Lavoro 2010. Commentario alla Legge n. 183/2010*, Milano, Ipsoa, 2011, p. 128; A. Lassandari, *Misure in materia di pari opportunità*, in F. Carinci, S. Mainardi (a cura di), *La Terza Riforma del Lavoro Pubblico, Commentario al D.Lgs. 27 ottobre 2009, n. 150, aggiornato al 'Collegato Lavoro'*, Milano, Ipsoa, 2011, p. 601; M. Peruzzi, *La tutela contro le discriminazioni nella pubblica amministrazione*, in A. Boscato (a cura di), *Il lavoro pubblico. Dalla contrattualizzazione al Governo Draghi*, Maggioli Editore, 2021, p. 609.

¹³⁹ Direttiva della Presidenza del Consiglio dei Ministri 04 marzo 2011, cit., par. 3.1.2.

¹⁴⁰ Decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, cit., art. 57, c. 02. Nelle f.a.q. del Dipartimento per le Pari Opportunità si precisa che, pur non essendo esplicitamente prevista un'incompatibilità tra i due ruoli, è preferibile, al fine di evitare probabili situazioni di conflitto di interesse, che il dirigente del personale non rivesta pure il ruolo di Presidente del CUG. Il dirigente del personale potrebbe infatti trovarsi a dover prendere delle decisioni riguardo a proposte ed iniziative che sono state avanzate dallo stesso CUG. Si veda: Gruppo di lavoro per il monitoraggio ed il supporto alla costituzione e sperimentazione dei Comitati unici di garanzia, op. cit.

¹⁴¹ Direttiva della Presidenza del Consiglio dei Ministri 04 marzo 2011, cit., par. 3.1.3.

nell'adempimento dei compiti e doveri di ufficio già remunerati con il trattamento retributivo ordinariamente spettante¹⁴².

Per quanto riguarda l'attività del CUG, ad esso sono affidati una serie di compiti propositivi, consultivi e di verifica, nell'ambito delle competenze che allo stesso sono state demandate dall'articolo 57, comma 01 del TUIPI¹⁴³. La Direttiva del 2011 propone un elenco, meramente esemplificativo, di tali compiti¹⁴⁴. Quanto ai compiti di carattere propositivo che il CUG esercita nell'amministrazione di appartenenza, tra di essi vi sono, ad esempio: la predisposizione di piani di azioni positive per favorire l'eguaglianza sostanziale tra uomini e donne, la promozione di politiche di conciliazione vita/lavoro e di piani formativi per lavoratori e dirigenti, la

¹⁴² Così è stato precisato dal Dipartimento della Funzione Pubblica nel parere del 07 luglio 2011. Tra l'altro, il comma 01 dell'art. 57 del TUIPI prevede espressamente che la costituzione dei nuovi organismi debba avvenire «senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica». Tuttavia, il Dipartimento ha chiarito che ciò non impedisce che il dipendente riceva dei rimborsi spese, in osservanza del regime economico contrattuale e legale sulle trasferte e fermo restando la necessità di rispettare il vincolo finanziario posto dall'art. 6, c. 12, D.L. n. 78/2010, convertito in L. n. 122/2010 (che stabilisce il limite di spesa che le pubbliche amministrazioni devono rispettare per le missioni del proprio personale). Il parere in oggetto era stato infatti formulato a risposta di un quesito da parte del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali avente ad oggetto il rimborso delle spese di viaggio per i rappresentanti del Ministero non residenti nel Comune di Roma, dove ha sede il CUG. In questi casi il dipendente opera nell'ambito di compiti e doveri di ufficio e in funzioni di rappresentanza dell'amministrazione.

L'Agenzia dell'Entrate ha successivamente richiesto chiarimenti al Dipartimento della Funzione Pubblica riguardo la questione del trattamento economico per i componenti del CUG designati dalla sigla sindacale di appartenenza e che al tempo stesso siano anche dipendenti dell'amministrazione in cui è incardinato il CUG. Con parere del 13 giugno 2012 il Dipartimento ha riconosciuto lo stesso trattamento a tutti i dipendenti, al fine di evitare situazioni di disparità nei confronti di dipendenti della stessa amministrazione a seconda della loro designazione (sindacale o da parte dell'amministrazione). In questo modo ha rettificato quanto precedentemente dichiarato nel parere del 9 marzo 2012, dove si diceva invece che per i componenti di parte sindacale la partecipazione alle riunioni del CUG avveniva nell'espletamento dell'attività sindacale, con la conseguenza che il dipendente dell'amministrazione doveva chiedere i relativi permessi sindacali e che le eventuali spese per la trasferta non potevano essere poste a carico dell'amministrazione. Per i componenti del CUG di nomina sindacale ma non anche dipendenti dell'amministrazione non è invece dovuto nessun trattamento economico da parte di quest'ultima. Si veda: Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento della Funzione Pubblica, Ufficio Personale Pubbliche Amministrazioni, Servizio Trattamento del Personale, Nota prot. 0039159, 7 luglio 2011 (<https://sitiarcheologici.lavoro.gov.it/ConsiglieraNazionale/Documents/FAQ/20110707spesediavviaggorappresentantiCUG.pdf>); Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento della Funzione Pubblica, Ufficio Personale Pubbliche Amministrazioni, Servizio Trattamento del Personale, Nota prot. 10284, 9 marzo 2012 (<https://www.flpagenziemef.it/public/nazionali/Tratt.%20econ.%20CUG.pdf>); K.E. Provenzano, *Il comitato unico di garanzia: istituzione funzione e compiti in materia di pari opportunità (prima parte)*, «Lavoro@Confronto», n. 8 (marzo/aprile 2015).

¹⁴³ Vale a dire le competenze che in precedenza erano demandate dalla legge, dai contratti collettivi e da altre disposizioni ai Comitati per le pari opportunità e ai Comitati paritetici sul fenomeno del mobbing.

¹⁴⁴ Direttiva della Presidenza del Consiglio dei Ministri 04 marzo 2011, cit., par. 3.2.

formulazione di proposte su temi di propria competenza nella contrattazione integrativa e, in via generale, la promozione di iniziative volte alla diffusione di una cultura organizzativa volta alla valorizzazione delle pari opportunità, del benessere lavorativo e alla rimozione di situazioni di disagio lavorativo, di discriminazioni, violenza sessuale, morale o psicologica nei luoghi di lavoro.

Con riguardo alla funzione consultiva, l'amministrazione acquisisce il parere preventivo del CUG ogni volta che siano adottati atti interni nelle materie di competenza di quest'ultimo nell'ambito della contrattazione integrativa, ad esempio in tema di flessibilità e orario di lavoro, congedi, formazione, progressione di carriera, inserendo così il CUG, in qualche misura, all'interno del circuito decisionale dell'amministrazione. Inoltre, con specifico riferimento al tema dello stress lavoro-correlato, le linee guida ministeriali sottolineano l'opportunità di una collaborazione tra il CUG e l'amministrazione al fine di uno scambio di informazioni funzionale alla valutazione dei rischi, compresi quelli da stress lavoro-correlato.

Infine, i CUG si occupano di verificare gli esiti delle azioni promosse nell'ambito dei loro compiti propositivi, nonché l'assenza di ogni forma di discriminazione all'interno dell'amministrazione.

Ogni dipendente può rivolgersi al CUG sia per avere chiarimenti che per fare delle segnalazioni, di cui il CUG deve tener conto¹⁴⁵.

Da parte sua, l'amministrazione deve impegnarsi a collaborare con il CUG, mettendo a disposizione di quest'ultimo le risorse umane, gli strumenti e tutti i dati e le informazioni necessari per l'espletamento delle sue funzioni¹⁴⁶.

Entro il 30 marzo di ogni anno il CUG redige una relazione, che viene poi trasmessa ai vertici politici ed amministrativi dell'amministrazione di appartenenza, riguardante l'attuazione, nell'anno precedente, dei principi di parità, pari opportunità, benessere organizzativo e di contrasto alle discriminazioni e alle violenze morali e psicologiche sul lavoro¹⁴⁷.

¹⁴⁵ Dipartimento della Funzione Pubblica – Portale CUG (<https://portalecug.gov.it/faq>, 25 febbraio 2023).

¹⁴⁶ Direttiva della Presidenza del Consiglio dei Ministri 04 marzo 2011, cit., par. 3.2.

¹⁴⁷ Direttiva della Presidenza del Consiglio dei Ministri 04 marzo 2011, cit., par. 3.3.

Importante, infine, la collaborazione tra i CUG e gli altri attori che, da diversi punti di vista, si occupano della promozione del benessere organizzativo. Non solo quelli interni all'amministrazione (come quelli previsti dal D. lgs. n. 81 del 2008: l'RSPP, il medico competente, l'RSL), ma anche il/la Consigliere/a nazionale di parità (per uno scambio di informazioni e per valutare la possibilità di collaborazione su iniziative e progetti specifici), l'Ufficio Nazionale Antidiscriminazioni Razziali – UNAR (per ciò che riguarda le discriminazioni per razza o provenienza etnica), e gli Organismi Indipendenti di Valutazione – OIV (nell'ottica di inserire il tema delle pari opportunità e del benessere organizzativo nella valutazione delle performance)¹⁴⁸.

1.2.2 La Direttiva 26 giugno 2019 per rafforzare il ruolo dei CUG

Il funzionamento dei CUG è disciplinato oggi dalla Direttiva n. 2 del 26 giugno 2019 della Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento della funzione pubblica e Dipartimento per le pari opportunità recante “Misure per promuovere le pari opportunità e rafforzare il ruolo dei Comitati Unici di Garanzia nelle amministrazioni pubbliche”¹⁴⁹. Tale Direttiva ha aggiornato alcuni degli indirizzi forniti con la Direttiva del 4 marzo 2011 sulle modalità di funzionamento dei CUG¹⁵⁰, rafforzando il ruolo degli stessi all'interno delle amministrazioni pubbliche, nonché superando le criticità emerse nella prima fase della loro esistenza. Essa ha inoltre avuto il compito di sostituire e aggiornare la Direttiva 23 maggio 2007 recante “Misure per attuare parità e pari opportunità tra uomini e donne nelle amministrazioni pubbliche”.

Si ribadiscono quelli che sono gli obiettivi dell'attività svolta dai CUG, ossia la promozione di parità e pari opportunità e del benessere organizzativo, il contrasto ad ogni forma di discriminazione e violenza, l'ottimizzazione della produttività e l'accrescimento delle performance individuali e organizzative nell'ambito del lavoro pubblico¹⁵¹.

¹⁴⁸ Direttiva della Presidenza del Consiglio dei Ministri 04 marzo 2011, cit., par. 4.

¹⁴⁹ Direttiva della Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento della Funzione Pubblica e Dipartimento per le pari opportunità 26 giugno 2019, n. 2, *Misure per promuovere le pari opportunità e rafforzare il ruolo dei Comitati unici di garanzia nelle amministrazioni pubbliche*.

¹⁵⁰ Se non superati, gli indirizzi della Direttiva del 2011 rimangono vigenti.

¹⁵¹ Direttiva della Presidenza del Consiglio dei Ministri 26 giugno 2019, sez. I, par. 3.6.

In riferimento agli aggiornamenti apportati dalla Direttiva del 2019 alla precedente normativa, vengono in rilievo in particolare quelli riguardanti i compiti di verifica dei Comitati. Si afferma l'obbligo del CUG di presentare annualmente, entro il 30 marzo, una relazione sulla situazione del personale dell'amministrazione di appartenenza che riferisca anche sullo stato di attuazione del Piano triennale di azioni positive (o che segnali l'eventuale inadempienza dell'amministrazione quanto alla sua attuazione)¹⁵². La relazione va necessariamente trasmessa non solo agli organi di indirizzo politico-amministrativo ma anche all'Organismo Indipendente di Valutazione (OIV), per le competenti valutazioni di performance organizzativa complessiva dell'amministrazione e di performance individuale del dirigente responsabile¹⁵³. Essa deve inoltre includere il monitoraggio degli incarichi conferiti sia al personale dirigenziale che a quello non dirigenziale, nonché delle indennità e posizioni organizzative, al fine di rilevare eventuali differenziali retributivi di genere¹⁵⁴. A tale scopo, l'amministrazione deve trasmettere al CUG, entro il 1° marzo di ciascun anno, i dati sul personale e sulle retribuzioni medie suddivisi per genere, la descrizione delle azioni realizzate con relativi capitoli di spesa, risorse impiegate e risultati raggiunti, la descrizione delle azioni da intraprendere e il bilancio di genere¹⁵⁵.

Quanto alla possibilità di ogni dipendente di rivolgersi al CUG per segnalare situazioni di malessere, si prevede che il presidente del CUG promuova la costituzione, in collaborazione con l'ufficio del personale, di un "Nucleo di ascolto

¹⁵² Il D.lgs. n. 198 del 2006 recante "Codice delle pari opportunità tra uomo e donna", all'articolo 48 stabilisce che le amministrazioni pubbliche predispongano Piani triennali di azioni positive volti ad assicurare la rimozione degli ostacoli che, di fatto, impediscono la piena realizzazione delle pari opportunità nel lavoro pubblico. La stessa disposizione introduce, quale sanzione in caso di mancata adozione del Piano triennale, il divieto per l'amministrazione di assumere nuovo personale, compreso quello appartenente alle categorie protette.

¹⁵³ Direttiva della Presidenza del Consiglio dei Ministri 26 giugno 2019, sez. I, par. 3.2. Ai sensi dell'art. 14, c. 4, lett. h), D.lgs. n. 150 del 2009, l'OIV infatti «verifica i risultati e le buone pratiche di promozione delle pari opportunità». La relazione del CUG deve inoltre essere inviata anche al Dipartimento della funzione pubblica e al Dipartimento per le pari opportunità per l'elaborazione del rapporto periodico di sintesi (Direttiva 2/2019, sez. II, par. 1).

¹⁵⁴ Direttiva della Presidenza del Consiglio dei Ministri 26 giugno 2019, sez. I, par. 3.6.

¹⁵⁵ Direttiva della Presidenza del Consiglio dei Ministri 26 giugno 2019, sez. II, par. 1. Parallelamente, le organizzazioni (anche) pubbliche che occupano più di 100 dipendenti sono tenute, ai sensi dell'art. 46, D. lgs. n. 198 del 2006 (Codice delle pari opportunità tra uomo e donna), a redigere il rapporto biennale sulla situazione del personale maschile e femminile, da trasmettere alle rappresentanze sindacali aziendali e alla/al consigliera/e regionale di parità. Si veda: M. Peruzzi, op. cit., p. 611.

organizzato” interno all’amministrazione. Si richiede inoltre che il Comitato tuteli contro possibili ritorsioni i dipendenti che segnalino comportamenti violenti o molesti¹⁵⁶.

Si evidenzia infine la necessità di collaborazione e raccordo (non un mero auspicabile scambio di informazioni) con gli organismi già indicati nella precedente Direttiva.

A livello nazionale, l’attività dei CUG è stata potenziata dall’adozione del Protocollo di intesa tra i Ministeri per la pubblica amministrazione e per le pari opportunità e la famiglia e la Rete Nazionale dei CUG del 18 novembre 2020¹⁵⁷. Esso è stato sottoscritto a fronte dell’emergenza sanitaria causata dall’epidemia di COVID-19 nel Paese. Quest’ultima ha infatti obbligato a lunghi periodi di lavoro agile, con conseguenze negative in termini di bilanciamento vita-lavoro ma anche di incremento di violenza domestica di genere. Si auspica allora che i CUG fungano da «antenne» per la percezione dei fenomeni di violenza, ribadendo «la necessità di un forte legame tra le dimensioni di pari opportunità, benessere organizzativo e performance delle amministrazioni, che non può prescindere dal contrasto a qualsiasi forma di discriminazione e di violenza, anche solo morale o psichica, sui lavoratori»¹⁵⁸.

¹⁵⁶ Direttiva della Presidenza del Consiglio dei Ministri 26 giugno 2019, sez. I, par. 3.6. Rientra in questo aspetto anche la tutela del c.d. whistleblowing, ossia la condotta del dipendente pubblico che segnali, nell’interesse generale, illeciti dei quali sia venuto a conoscenza in ragione del rapporto di lavoro, in base a quanto previsto dall’art. 54-bis, D. lgs. n. 165/2001, così come modificato dalla Legge 30 novembre 2017, n. 179. Tale disposizione nasce dall’esigenza di promuovere il comportamento collaborativo del dipendente, garantendogli protezione e tutela, e in essa si rinviene un riferimento, quantunque indiretto, al benessere organizzativo: la denuncia dovrebbe essere percepita come un dovere civico del dipendente, il che implica una certa affezione di quest’ultimo al posto di lavoro, che non può che maturare in un ambiente organizzativo virtuoso e “salubre”. Si veda: S. Laforgia, op. cit., pp. 134-135.

¹⁵⁷ Protocollo di intesa tra la Ministra per la pubblica amministrazione, on.le Fabiana Dadone, e la Ministra per le pari opportunità e la famiglia, prof.ssa Elena Bonetti, e la Rete Nazionale dei Comitati Unici di Garanzia e per essa la Cons. Oriana Calabresi e l’Avv. Antonella Ninci coordinatrici della Rete e i CUG aderenti al presente Protocollo, 18 novembre 2020.

¹⁵⁸ Protocollo di intesa del 18 novembre 2020, visto n. 12.

2. La Direttiva 24 marzo 2004 sulle misure finalizzate al miglioramento del benessere organizzativo nelle pubbliche amministrazioni

In tema di benessere organizzativo nell'ambito degli uffici della pubblica amministrazione italiana, un ruolo significativo ha avuto l'emanazione delle linee ministeriali contenute all'interno della Direttiva del 24 marzo 2004, recante "Misure finalizzate al miglioramento del benessere organizzativo nelle pubbliche amministrazioni"¹⁵⁹. Con essa, l'allora Ministro della Funzione Pubblica, Luigi Mazzella, ha inteso sollecitare le pubbliche amministrazioni ad impegnarsi non solo sul piano del miglioramento in termini di efficacia e produttività dell'azione organizzativa ma anche per la garanzia del benessere fisico e psicologico dei propri dipendenti, presupposto per il benessere complessivo dell'ente.

Ai fini del miglioramento delle prestazioni dei lavoratori e, conseguentemente, anche degli effetti delle politiche pubbliche, si sottolinea la necessità di prendere in considerazione una serie di aspetti che attengono alla gestione del personale e che in passato sono stati spesso trascurati a favore di una vita organizzativa basata essenzialmente sul governo gerarchico e sulle scansioni procedurali. Tra questi rileva l'importanza di un ambiente di lavoro dove siano favoriti i rapporti anche informali tra le persone, la creatività e l'apprendimento, lo sviluppo professionale, la motivazione e soddisfazione personali, la sicurezza e l'ergonomia. Si auspica in tal modo un significativo cambiamento culturale della pubblica amministrazione incentrato sulla valorizzazione delle risorse umane, in attuazione anche di quanto previsto dal Testo Unico sul Pubblico Impiego, in particolare dall'articolo 7.

A tale scopo, le amministrazioni sono chiamate all'adozione di adeguate misure che, ad esempio, migliorino i rapporti tra i dipendenti e la dirigenza; rendano la P.A. attrattiva e migliorino la sua immagine, così come la qualità dei suoi servizi; diffondano la cultura della partecipazione e dell'orientamento al risultato piuttosto che quella dell'adempimento; prevenzano i rischi psico-sociali. La Direttiva sollecita inoltre l'impegno dei comitati di settore affinché, negli atti di indirizzo per la contrattazione collettiva del personale dirigenziale da inviare all'Aran, si sottolinei la necessità che la dirigenza si occupi di assicurare il benessere

¹⁵⁹ Direttiva del Ministro della Funzione Pubblica 24 marzo 2004, *Misure finalizzate al miglioramento del benessere organizzativo nelle pubbliche amministrazioni*.

organizzativo nei propri ambiti di competenza, ponendo tale obiettivo in diretta relazione con gli obiettivi e i risultati dell'azione dirigenziale¹⁶⁰.

In via generale, per assicurare il benessere organizzativo, le amministrazioni devono prestare attenzione a una serie di variabili critiche, che sono quelle che si è già avuto modo di elencare nel primo capitolo di questo elaborato, la cui presenza permette di valutare se un'organizzazione può ritenersi "in buona salute" o meno¹⁶¹.

Si delinea infine un processo articolato in fasi che le amministrazioni devono seguire al fine di rilevare le dimensioni che, sulla base della percezione degli stessi dipendenti – il cui coinvolgimento deve quindi essere promosso – definiscono la qualità del contesto lavorativo. Sulla base di queste rilevazioni, e sentite le organizzazioni sindacali, verrà predisposto un piano di miglioramento del benessere organizzativo, in cui dovranno essere definiti ruoli, strumenti, procedura, monitoraggio e verifica dei risultati dello stesso. Il piano può riguardare uno o più dei seguenti aspetti: struttura e ruoli organizzativi; innovazione tecnologica; processi organizzativi; cultura organizzativa; politiche di gestione e sviluppo delle risorse umane; comunicazione interna e esterna; modifica di norme e procedure¹⁶².

Per supportare le amministrazioni nell'attuazione di quanto contenuto nella Direttiva, il Dipartimento della Funzione Pubblica ha realizzato un manuale operativo sul benessere organizzativo, all'interno del quale è stata delineata una metodologia d'analisi della salute organizzativa negli enti pubblici¹⁶³.

¹⁶⁰ Direttiva del Ministro della Funzione Pubblica 24 marzo 2004, sez. 3.

¹⁶¹ M. Bonaretti, P. Testa (a cura di), *Persone al lavoro. Politiche e pratiche per il benessere organizzativo nelle amministrazioni pubbliche*, Roma, Rubbettino, 2003, p. 19.

¹⁶² Direttiva del Ministro della Funzione Pubblica 24 marzo 2004, sez. 4, par. III e IV.

¹⁶³ F. Avallone, M. Bonaretti (a cura di), *Benessere organizzativo. Per migliorare la qualità del lavoro nelle amministrazioni pubbliche*, Roma, Rubbettino, 2003. Il manuale riporta i risultati del Laboratorio di Cantieri, un'iniziativa del Dipartimento della Funzione Pubblica, realizzata in collaborazione con partner pubblici e privati, per supportare e accelerare i processi di cambiamento e innovazione nelle amministrazioni pubbliche. Il Laboratorio ha sviluppato, grazie a un gruppo di lavoro coordinato dalla Facoltà di Psicologia 2 dell'Università degli studi di Roma La Sapienza e formato da esperti e rappresentanti di amministrazioni pubbliche e private, il tema della salute organizzativa. Principale risultato del lavoro è stata la creazione di una metodologia d'analisi del benessere e della qualità della vita e degli ambienti di lavoro nelle amministrazioni pubbliche, che è stata poi sperimentata in undici amministrazioni (otto Comuni, due Ministeri e l'Inpdap) e ha costituito una guida da seguire per tutte le amministrazioni che hanno deciso di avviare un'indagine di questo tipo al loro interno.

3. La Riforma Brunetta e le indagini sul benessere organizzativo

Il Decreto Legislativo 27 ottobre 2009, n. 150, recante “Attuazione della legge 4 marzo 2009, n. 15, in materia di ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e di efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni”¹⁶⁴ rientra nell’ambito della c.d. riforma Brunetta, una serie di provvedimenti legislativi in tema di funzionamento della pubblica amministrazione italiana che sono stati emanati tra il 2008 e il 2009, ispirati dall’allora Ministro per la pubblica amministrazione e l’innovazione Renato Brunetta. Il Decreto fu emanato in attuazione degli articoli da 2 a 7 della Legge 4 marzo 2009, n. 15¹⁶⁵ ed ha operato una riforma organica della disciplina del rapporto di lavoro dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni, nell’ottica di accrescere l’efficienza di queste ultime, ottimizzare la distribuzione delle risorse umane al loro interno e razionalizzare il costo del lavoro pubblico¹⁶⁶. Il legislatore intendeva perseguire una serie di finalità, tra cui l’incremento dell’efficienza del lavoro pubblico e il contrasto alla scarsa produttività e all’assenteismo, la definizione degli ambiti riservati alla legge e alla contrattazione collettiva, la valorizzazione delle capacità e del merito, il rafforzamento dell’autonomia e responsabilità dirigenziale, la trasparenza dell’operato delle amministrazioni pubbliche¹⁶⁷. Esso ha inoltre previsto l’istituzione di due importanti soggetti: gli Organismi Indipendenti di Valutazione (OIV) e, in sede centrale, la Commissione per la Valutazione, la Trasparenza e l’Integrità delle amministrazioni pubbliche (CIVIT)¹⁶⁸.

¹⁶⁴ Decreto Legislativo 27 ottobre 2009, n. 150, *Attuazione della legge 4 marzo 2009, n. 15, in materia di ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e di efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni*.

¹⁶⁵ Legge 4 marzo 2009, n. 15, *Delega al Governo finalizzata all’ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e alla efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni nonché disposizioni integrative delle funzioni attribuite al Consiglio nazionale dell’economia e del lavoro e alla Corte dei conti*.

¹⁶⁶ U. Carabelli, *La 'riforma Brunetta': un breve quadro sistematico delle novità legislative e alcune considerazioni critiche*, WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona", 101/2010, (<https://csdle.lex.unict.it/biblioteca-20-maggio/volume-12010/la-riforma-brunetta-un-breve-quadro-sistematico-delle-novita>; 05 giugno 2023) pp. 5-7.

¹⁶⁷ Decreto Legislativo 27 ottobre 2009, n. 150, cit., art. 1, c. 2.

¹⁶⁸ L’articolo 13 del D. lgs. 150/2009 ha previsto l’istituzione di questa Commissione, che è un organo collegiale composto da cinque componenti nominati con decreto del Presidente della Repubblica per sei anni, rinnovabili una volta (comma 3). Essa «opera in posizione di indipendenza di giudizio e di valutazione e in piena autonomia, in collaborazione con la Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento della funzione pubblica e con il Ministero dell’economia e delle finanze - Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato [...] con il compito di indirizzare, coordinare e

L'articolo 14 del Decreto n. 150 del 2009 ha previsto che ogni amministrazione si dotasse di un Organismo indipendente di valutazione della performance, a sostituzione dei servizi di controllo interno, che erano stati previsti dal Decreto Legislativo 30 luglio 1999, n. 286 quali strumenti di monitoraggio e valutazione dei costi, dei rendimenti e dei risultati dell'attività svolta dalle amministrazioni pubbliche¹⁶⁹. L'OIV viene nominato dall'organo di indirizzo politico-amministrativo, sentita la CIVIT, per un periodo di tre anni, ed è costituito da un organo monocratico ovvero collegiale composto da tre membri¹⁷⁰. Tra le sue principali funzioni all'interno dell'amministrazione di appartenenza vi è quella del monitoraggio del funzionamento complessivo dei processi di misurazione e valutazione nonché la validazione della Relazione sulla performance¹⁷¹.

sovrintendere all'esercizio indipendente delle funzioni di valutazione, di garantire la trasparenza dei sistemi di valutazione, di assicurare la comparabilità e la visibilità degli indici di andamento gestionale, informando annualmente il Ministro per l'attuazione del programma di Governo sull'attività svolta» (comma 1). La Commissione sovrintende quindi le funzioni di valutazione svolte dagli OIV, fornendo anche supporto tecnico e metodologico all'attuazione delle varie fasi del ciclo di gestione della performance (comma 6, lett. a).

Successivamente la c.d. Legge anticorruzione (Legge 6 novembre 2012 n. 190), in attuazione delle Convenzioni internazionali in materia di lotta alla corruzione, ha individuato l'Autorità nazionale competente a coordinare l'attività di contrasto della corruzione nella pubblica amministrazione nella Civit. Ciò ha comportato un cambio di denominazione per quest'ultima, diventando Autorità nazionale anticorruzione (ANAC), ma anche una ridefinizione delle sue funzioni, al fine di concentrare la sua missione istituzionale sui compiti relativi alla garanzia della trasparenza e alla prevenzione della corruzione nelle pubbliche amministrazioni. Le competenze originarie in materia di misurazione e valutazione della performance sono state invece assegnate al Dipartimento della funzione pubblica. Si veda: Camera dei deputati (https://www.camera.it/leg17/465?tema=1_autorit_nazionale_anticorruzione).

¹⁶⁹ Decreto Legislativo 30 luglio 1999, n. 286, *Riordino e potenziamento dei meccanismi e strumenti di monitoraggio e valutazione dei costi, dei rendimenti e dei risultati dell'attività svolta dalle amministrazioni pubbliche, a norma dell'articolo 11 della legge 15 marzo 1997, n. 59*.

¹⁷⁰ Decreto Legislativo 27 ottobre 2009, n. 150, cit., art. 14, c. 3 e c. 7.

¹⁷¹ Decreto Legislativo 27 ottobre 2009, n. 150, cit., art. 14, c. 4, lett. a) e lett. c). Uno dei cardini della riforma operata dal Decreto è proprio il nuovo sistema di valutazione, che opera nei confronti delle performance dei dirigenti, dei singoli dipendenti e delle strutture amministrative, con l'obiettivo di contribuire «al miglioramento della qualità dei servizi [...] nonché alla crescita delle competenze professionali, attraverso la valorizzazione del merito e l'erogazione dei premi per i risultati perseguiti dai singoli e dalle unità organizzative [...]» (art. 3, c. 1). Il sistema si basa sul c.d. ciclo di gestione della performance, che deve svolgersi coerentemente al ciclo della programmazione finanziaria e del bilancio e viene delineato in varie fasi: dopo aver individuato e assegnato gli obiettivi e le risorse, si passa alla misurazione e valutazione delle performance organizzativa e individuale, arrivando infine alla distribuzione di incentivi e premi (collegati al merito e ai risultati ottenuti), oltre alla rendicontazione dei risultati ai vertici delle pubbliche amministrazioni ed ai cittadini (art. 4). Rientra in questo ciclo la predisposizione del Piano della performance e della Relazione sulla performance. Il primo consiste in un documento di programmazione triennale, che deve essere predisposto entro il 31 gennaio di ogni anno dall'organo di indirizzo politico-amministrativo, in collaborazione con i vertici di ciascuna amministrazione, e che «individua gli indirizzi e gli obiettivi strategici ed operativi e definisce, con riferimento agli obiettivi finali ed intermedi e alle risorse, gli indicatori per la misurazione e la valutazione della performance

Il comma 5 dell'articolo 14 prevedeva poi che l'Organismo indipendente di valutazione della performance, sulla base di appositi modelli, curasse annualmente la realizzazione di indagini sul personale dipendente, volte a rilevare il livello di benessere organizzativo e il grado di condivisione del sistema di valutazione, nonché la rilevazione della valutazione del proprio superiore gerarchico da parte del personale, e ne riferisse alla CIVIT. Le indagini venivano svolte sulla base di appositi modelli, che dovevano essere predisposti e forniti a tutte le amministrazioni dalla CIVIT/ANAC. La competenza è passata poi in mano al Dipartimento della funzione pubblica della Presidenza del Consiglio.

In questa disposizione legislativa riemergeva quindi la relazione tra benessere organizzativo ed efficienza, efficacia e produttività dell'organizzazione, che si era individuata anche nei precedenti strumenti giuridici in tema di benessere dei luoghi di lavoro. Il compito di indagare sullo stato di salute dei pubblici uffici era stato infatti affidato a un organismo istituito precipuamente per la valutazione della performance delle amministrazioni, dei loro dirigenti e dipendenti, sulla base quindi del presupposto che la performance risulti migliore quanto maggiore è il grado di benessere organizzativo¹⁷².

In linea con questa previsione, l'articolo 20, comma 3, del Decreto Legislativo 14 marzo 2013, n. 33¹⁷³ aveva poi stabilito che le pubbliche amministrazioni pubblicassero sul sito web istituzionale (nella sezione "Amministrazione trasparente"), oltre ai dati relativi alla valutazione della performance ed alla distribuzione dei premi al personale, anche i dati relativi ai livelli di benessere organizzativo. I risultati delle indagini dovevano essere poi rendicontati anche nella Relazione sulla performance, come previsto dalla Delibera CIVIT n. 5 del 7 marzo

dell'amministrazione, nonché gli obiettivi assegnati al personale dirigenziale ed i relativi indicatori» (art. 10, c. 1, lett. a). Il secondo è un documento redatto dagli stessi soggetti entro il 30 giugno di ogni anno «che evidenzia, a consuntivo, con riferimento all'anno precedente, i risultati organizzativi e individuali raggiunti rispetto ai singoli obiettivi programmati e alle risorse, con rilevazione degli eventuali scostamenti, e il bilancio di genere realizzato» (art. 10, c. 1, lett. b). Si veda: F. Carinci, *Il secondo tempo della riforma Brunetta: il d.lgs 27 ottobre 2009, n. 150*, WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona", 119/2011, 28 giugno 2011 (<https://csdle.lex.unict.it/index.php/working-papers/wp-csdle-m-dantona-it/il-secondo-tempo-della-riforma-brunetta-il-dlgs-27-ottobre>; 05 giugno 2023), pp. 13-15.

¹⁷² S. Laforgia, op. cit., p. 133.

¹⁷³ Decreto Legislativo 14 marzo 2013, n. 33, *Riordino della disciplina riguardante il diritto di accesso civico e gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni*.

2012¹⁷⁴. Le analisi sul benessere organizzativo e la loro pubblicizzazione sono infatti di grande aiuto per la stessa amministrazione, al fine di evidenziare e correggere i problemi organizzativi e relazionali che possono ripercuotersi negativamente sullo stato di benessere psicofisico e sociale dei dipendenti e, quindi, sulla capacità dell'organizzazione di erogare i propri servizi nel modo più produttivo ed efficiente possibile¹⁷⁵.

Tuttavia, il comma 5 dell'articolo 14 del D. lgs. n. 150/2009 è stato successivamente abrogato dall'articolo 8, comma 1 del Decreto del Presidente della Repubblica 9 maggio 2016, n. 105¹⁷⁶. Allo stesso modo, il comma 3 dell'articolo 20 del D. lgs. n. 33/2013 è stato abrogato dall'articolo 19, comma 1, lettera b) del Decreto Legislativo 25 maggio 2016, n. 97¹⁷⁷.

Il Dipartimento della Funzione Pubblica, interpellato riguardo il destino delle indagini sul benessere organizzativo a seguito di questa abrogazione, ha così affermato:

Le indagini sul benessere mantengono la loro rilevanza. L'articolo 14, comma 5 attribuiva all'OIV il compito di effettuare tali indagini annuali sul personale dipendente al fine di rilevare il loro livello di benessere organizzativo. Gli OIV hanno il merito di aver contribuito al diffondersi di una cultura organizzativa volta a migliorare la qualità della vita nei luoghi di lavoro; tuttavia, le indagini sul benessere organizzativo rientrano tra i compiti più appropriatamente attribuibili alla funzione dirigenziale. Il fine di ricollocare questa importantissima funzione nel

¹⁷⁴ CIVIT, Delibera 07 marzo 2012, n. 5, *Linee guida ai sensi dell'art. 13, comma 6, lettera b), del D. Lgs. n. 150/2009, relative alla struttura e alla modalità di redazione della Relazione sulla performance di cui all'art. 10, comma 1, lettera b), dello stesso decreto.*

¹⁷⁵ P. Pascucci, op. cit., pp. 26-27.

¹⁷⁶ Decreto del Presidente della Repubblica 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*, art. 8, c. 1. Il comma 2 dello stesso articolo recita: «Sono in ogni caso fatti salvi gli effetti delle leggi regionali e dei regolamenti adottati dagli enti locali in attuazione dei principi recati dalle norme di cui al comma 1».

¹⁷⁷ Decreto Legislativo 25 maggio 2016, n. 97, *Revisione e semplificazione delle disposizioni in materia di prevenzione della corruzione, pubblicità e trasparenza, correttivo della legge 6 novembre 2012, n. 190 e del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33, ai sensi dell'articolo 7 della legge 7 agosto 2015, n. 124, in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche*, art. 19, c. 1, lett. b).

giusto alveo consentirà di focalizzare le attività degli OIV sulle loro funzioni fondamentali ad ulteriore garanzia della loro efficacia ed indipendenza¹⁷⁸.

Pur essendo venuto meno il riferimento esplicito al benessere organizzativo all'articolo 14, esso rimane quindi nell'ambito delle competenze dirigenziali, a fronte anche dell'obbligo del datore di lavoro¹⁷⁹ di «[...] garantire la salute e sicurezza dei lavoratori in tutti gli aspetti connessi alla loro vita professionale, inclusi i fattori psicosociali e di organizzazione del lavoro [...]»¹⁸⁰ e, a tale scopo, di rintracciare nel documento di valutazione dei rischi «[...] tutti i rischi per la sicurezza e la salute dei lavoratori [...] tra cui anche quelli collegati allo stress lavoro-correlato [...]»¹⁸¹.

Si è già avuto modo infatti di sottolineare che la nozione di salute sul luogo di lavoro, declinata in termini di benessere dal carattere multidimensionale, comporta rilevanti conseguenze in ordine ad alcuni profili del rapporto giuridico di lavoro, arricchendo implicitamente sia i diritti a favore di ciascun lavoratore, sia gli obblighi per il datore di lavoro che da tale rapporto scaturiscono¹⁸². Si può dedurre che, dal momento che il datore di lavoro è tenuto per legge a tutelare la salute dei suoi dipendenti intesa in termini di benessere fisico, mentale e sociale¹⁸³, il suo tradizionale potere direttivo si ampli, in modo funzionale, al fine di poter gestire i fattori e le situazioni che, nell'ambito del rapporto di lavoro, determinano il benessere/malessere sul lavoratore. Se dovesse, ad esempio, rilevare delle criticità nelle relazioni sociali di un singolo dipendente o di un'unità organizzativa, egli

¹⁷⁸ Dipartimento della Funzione Pubblica – Portale della Performance (<https://performance.gov.it/faq>), FAQ n. 39.

¹⁷⁹ «Nelle pubbliche amministrazioni [...] 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. [...]» Si veda: Decreto legislativo 9 aprile 2008, n. 81, *Attuazione dell'articolo 1 della legge 3 agosto 2007, n. 123, in materia di tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro*, art. 2, c. 1, lett. b).

¹⁸⁰ Decreto legislativo 9 aprile 2008, n. 81, cit., art. 286-quater, c. 1.

¹⁸¹ Decreto legislativo 9 aprile 2008, n. 81, cit., art. 28, c. 1; F. Malzani, op. cit., p. 625.

¹⁸² A. Monea, *La salute nel DLgs n. 81/2008: profili giuridici e implicazioni di cambiamento organizzativo*, «Azienditalia – Il Personale», vol. 7 (2008), pp. 361-364.

¹⁸³ Si fa riferimento in particolare alle disposizioni previste dal Testo unico sulla sicurezza nei luoghi di lavoro (Decreto legislativo 9 aprile 2008, n. 81).

potrà, e dovrà, mettere in atto strumenti idonei di analisi della situazione e possibili metodi risolutivi (per esempio avvalendosi del Servizio di prevenzione e protezione o di uno specialista, come uno psicologo del lavoro). È lecito, quindi, che il datore utilizzi strumenti di rilevazione focalizzati a cogliere il livello di benessere organizzativo (questionari, colloqui individuali, focus group, ecc.), vedendo così implicitamente ampliati anche i suoi poteri di indagine¹⁸⁴. Tutto ciò deve avvenire, comunque, sempre nel rispetto della dignità e del diritto alla riservatezza del singolo lavoratore¹⁸⁵.

3.1 I doveri del dirigente pubblico nel Codice di comportamento dei dipendenti pubblici

La competenza dirigenziale in tema di benessere organizzativo si rinviene inoltre, in modo esplicito, all'interno del Codice di comportamento dei dipendenti pubblici (D.P.R. 16 aprile 2013, n. 62)¹⁸⁶. L'articolo 13, nel disciplinare i doveri del dirigente pubblico, dispone infatti 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

¹⁸⁴ Si sostanzia in questo modo una sorta di eccezione al divieto di indagine datoriale previsto dall'articolo 8 della Legge 20 maggio 1970, n. 300, che recita: «È fatto divieto al datore di lavoro, ai fini dell'assunzione, come nel corso dello svolgimento del rapporto di lavoro, di effettuare indagini, anche a mezzo di terzi [...] su fatti non rilevanti ai fini della valutazione dell'attitudine professionale del lavoratore». Le indagini per la rilevazione del benessere lavorativo sono da ritenersi consentite ai fini di tutela della salute sul lavoro. Si veda: A. Monea, *I diritti della persona sul lavoro*, cit., pp. 397-398.

¹⁸⁵ Nel verificare l'eventuale sussistenza di una violazione del diritto alla privacy del lavoratore si dovrà valutare l'adeguatezza della condotta e del trattamento dei dati da parte del datore di lavoro, in termini di necessità e pertinenza degli stessi rispetto alla funzione di salvaguardia della salute lavorativa nel singolo caso. Si veda: A. Monea, *I diritti della persona sul lavoro*, cit., p. 399.

¹⁸⁶ Decreto del Presidente della Repubblica 16 aprile 2013, n. 62, *Regolamento recante codice di comportamento dei dipendenti pubblici, a norma dell'articolo 54 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165*. Esso definisce i doveri minimi di diligenza, lealtà, imparzialità e buona condotta che i pubblici dipendenti sono tenuti ad osservare sia in servizio sia fuori servizio. L'art. 54, c. 1 del D.lgs. n. 165/2001 aveva infatti previsto l'adozione di un codice utile ad «[...] assicurare la qualità dei servizi, la prevenzione dei fenomeni di corruzione, il rispetto dei doveri costituzionali di diligenza, lealtà, imparzialità e servizio esclusivo alla cura dell'interesse pubblico [...]», che contenesse anche una specifica sezione dedicata ai doveri dei dirigenti.

all'aggiornamento del personale, all'inclusione e alla valorizzazione delle differenze di genere, di età e di condizioni personali¹⁸⁷.

Lo stesso articolo prevede, tra l'altro, che il dirigente si comporti in maniera leale, trasparente ed imparziale nei rapporti con i colleghi e i dipendenti; che garantisca l'equità nella ripartizione dei carichi di lavoro, facendo riferimento alle capacità ed attitudini dei suoi sottoposti; che sia imparziale nella valutazione del personale; che si impegni a diffondere le buone prassi e a rafforzare la fiducia verso l'amministrazione¹⁸⁸.

3.2 Il modello CIVIT/ANAC per la realizzazione di indagini sul benessere organizzativo

L'articolo 14, comma 5 del D. lgs. n. 150/2009 rimetteva all'OIV il compito di realizzare, sulla base di appositi modelli forniti dalla CIVIT, indagini sul personale dipendente volte a rilevare il livello di benessere organizzativo, il grado di condivisione del sistema di valutazione, nonché la valutazione del proprio superiore gerarchico, nell'ambito degli uffici della pubblica amministrazione. La CIVIT è intervenuta sul tema con la Delibera approvata il 29 maggio 2013¹⁸⁹, nella quale si allegano i modelli di questionario da utilizzare nelle indagini in questione.

Sono presenti tre diverse tipologie di rilevazione, che vengono tuttavia trattate in maniera integrata: la rilevazione sul benessere organizzativo – inteso come «stato di salute di un'organizzazione in riferimento alla qualità della vita, al grado di benessere fisico, psicologico e sociale della comunità lavorativa, finalizzato al miglioramento qualitativo e quantitativo dei propri risultati» – che si struttura in nove ambiti di indagine e cinquantuno domande; la rilevazione sul grado di condivisione del sistema di valutazione – inteso come «misura della condivisione, da parte del personale dipendente, del sistema di misurazione e valutazione della performance approvato ed implementato nella propria organizzazione di

¹⁸⁷ Decreto del Presidente della Repubblica 16 aprile 2013, n. 62, cit., art. 13, c. 5.

¹⁸⁸ Decreto del Presidente della Repubblica 16 aprile 2013, n. 62, cit., art. 13, c. 4, c. 6, c. 7, c. 9.

¹⁸⁹ CIVIT, Delibera 29 maggio 2013, “*Modelli per la realizzazione di indagini sul personale dipendente volte a rilevare il livello di benessere organizzativo e il grado di condivisione del sistema di misurazione nonché la rilevazione della valutazione del proprio superiore gerarchico*” (art. 14, comma 5 del decreto legislativo del 27 ottobre 2009, n. 150).

riferimento» – composta da tre ambiti di indagine, per un totale di tredici domande; la rilevazione in merito alla valutazione del proprio superiore gerarchico – intesa come la «percezione del dipendente rispetto allo svolgimento, da parte del superiore gerarchico, delle funzioni direttive finalizzate alla gestione del personale e al miglioramento della performance» – con due ambiti di indagine e nove domande¹⁹⁰. Nella tabella 2.1 si riportano le tre tipologie di rilevazione con i relativi ambiti di indagine e, per ciascuno, a titolo esemplificativo, una tra le varie domande presenti al loro interno che vengono poste agli intervistati.

Ogni amministrazione, sulla base delle proprie peculiarità, potrà poi definire ulteriori e diversi ambiti di indagine, purché quelli sopraindicati siano inclusi, in modo da garantire l’uniformità di analisi e la comparabilità dei risultati tra le diverse amministrazioni.

Lo scopo è quello di rilevare le opinioni dei dipendenti rispetto all’organizzazione di appartenenza e all’ambiente di lavoro, per individuare azioni correttive e di sviluppo della gestione del personale, nell’ottica di un aumento di efficienza, efficacia e, quindi, di un miglioramento della performance organizzativa e della qualità dei servizi resi. Questo obiettivo richiede, ancora una volta, un’attenzione consapevole nei confronti del lavoratore e la valorizzazione del suo ruolo centrale all’interno dell’organizzazione.

Tab. 2.1 – Struttura dei modelli di indagine CIVIT/ANAC

Rilevazione	Ambiti	N. di domande
Benessere organizzativo	Sicurezza e salute sul luogo di lavoro e stress lavoro correlato Es.: Sono soggetto/a a molestie sotto forma di parole o comportamenti idonei a ledere la mia dignità e a creare un clima negativo sul luogo di lavoro	9
	Le discriminazioni Es.: La mia identità di genere costituisce un ostacolo alla mia valorizzazione sul lavoro	9
	L’equità nella mia amministrazione Es.: Giudico equilibrato il rapporto tra l’impegno richiesto e la mia retribuzione	5

¹⁹⁰ CIVIT, Delibera 29 maggio 2013, cit., Finalità.

	Carriera e sviluppo professionale Es.: Ritengo che le possibilità reali di fare carriera nel mio ente siano legate al merito	5
	Il mio lavoro Es.: Ho le risorse e gli strumenti necessari per svolgere il mio lavoro	5
	I miei colleghi Es.: Sono stimato e trattato con rispetto dai colleghi	5
	Il contesto del mio lavoro Es.: La circolazione delle informazioni all'interno dell'organizzazione è adeguata	5
	Il senso di appartenenza Es.: I valori e i comportamenti praticati nel mio ente sono coerenti con i miei valori personali	5
	L'immagine della mia amministrazione Es.: La gente in generale pensa che l'ente in cui lavoro sia un ente importante per la collettività	3
Grado di condivisione del sistema di valutazione	La mia organizzazione Es.: Conosco le strategie della mia amministrazione	4
	Le mie performance Es.: Sono correttamente informato sulla valutazione del mio lavoro	4
	Il funzionamento del sistema Es.: I risultati della valutazione mi aiutano veramente a migliorare la mia performance	5
Valutazione del superiore gerarchico	Il mio capo e la mia crescita Es.: Mi ascolta ed è disponibile a prendere in considerazione le mie proposte	5
	Il mio capo e l'equità Es.: Gestisce efficacemente problemi, criticità e conflitti	4

La scala di misurazione scelta è la scala Likert¹⁹¹: l'intervistato deve rispondere se e in che misura è d'accordo con una serie di affermazioni su di una scala a sei valori (per nulla – del tutto). L'ampiezza delle alternative di risposta garantisce così maggiore flessibilità rispetto ad un'opzione dicotomica.

¹⁹¹ Una scala o sistema di valutazione Likert è un metodo di misurazione usato in ricerca per valutare atteggiamenti, opinioni e percezioni. Le domande di una scala Likert sono molto flessibili, per questo trovano applicazione in ambiti diversi: dai sondaggi sulla soddisfazione dei clienti fino alle ricerche di mercato. Per ogni domanda o affermazione, gli intervistati hanno a disposizione una serie di risposte fra cui scegliere, ad esempio: Pienamente d'accordo, D'accordo, Neutrale, Non d'accordo, Per niente d'accordo. Negli studi in cui le risposte sono codificate numericamente, "Pienamente d'accordo" corrisponde a 1 o a 5 e il numero cresce o decresce ad ogni risposta. Si veda: *Che cos'è una Scala Likert?*, Qualtrics (<https://www.qualtrics.com/it/experience-management/ricerca/scala-likert/>; 28 giugno 2023).

Il questionario prevede anche la rilevazione, per ciascun dipendente, di alcune informazioni di tipo anagrafico e lavorativo, vale a dire: genere, tipo di contratto, fascia di età, anzianità di servizio, qualifica. Questa scheda anagrafica permette di elaborare i dati ottenuti mettendoli in relazione a specifiche caratteristiche della persona. Al tempo stesso, però, si deve assolutamente garantire l'anonimato, per cui le risposte fornite non devono essere riconducibili ad alcuna persona¹⁹².

Per quanto riguarda il tipo di indagine, compatibilmente con le risorse organizzative ed economiche a disposizione, si suggerisce che essa sia totale piuttosto che campionaria, per ottenere misure più precise, non affette da errore campionario. Si auspica, inoltre, che essa venga realizzata in collaborazione con la Direzione del personale, i Comitati unici di garanzia e le organizzazioni sindacali¹⁹³.

L'indagine avrebbe dovuto essere svolta annualmente e, come detto in precedenza, il D. Lgs. n. 33/2013 e la Delibera CIVIT n. 5 del 7 marzo 2012 prevedevano che i risultati in forma aggregata venissero pubblicati sul sito web istituzionale dell'amministrazione e inseriti nella Relazione sulla performance, garantendo così il principio della trasparenza e la loro diffusione e condivisione.

Moltissime pubbliche amministrazioni hanno condotto indagini per rilevare il livello di benessere organizzativo all'interno dei loro uffici utilizzando il questionario reso disponibile dalla CIVIT. Si è rilevato però spesso una mancanza di continuità e sistematicità da parte dei pubblici uffici nella realizzazione di queste indagini. Inoltre lo strumento di rilevazione, vale a dire il questionario appena presentato, è stato criticato, da parte della dottrina, per non essere facilmente applicabile a qualsiasi tipo di pubblica amministrazione, viste le peculiarità di ciascuna, e quindi di restituire risultati solo parzialmente validi e attendibili¹⁹⁴.

¹⁹² A tal proposito, l'amministrazione può scegliere di dare la possibilità di non compilare alcuni campi della scheda anagrafica che potrebbero favorire l'identificazione del dipendente, soprattutto nelle amministrazioni di dimensioni ridotte.

¹⁹³ R. Carletti, *I modelli per la realizzazione di indagini sul personale dipendente*, Seminario ISPRA – CUG e OIV: prime esperienze in merito all'indagine sul benessere organizzativo, Roma, 22 maggio 2013.

¹⁹⁴ G. Ambrosino, *Valutare il benessere organizzativo nella Pubblica Amministrazione: un case study*, «TOPIC - Temi Di Psicologia dell'Ordine Degli Psicologi Della Campania», vol. 1 n. 1 (2022), pp. 2-3.

4. Il lavoro agile nel pubblico impiego nella prospettiva di conciliazione dei tempi di vita e di lavoro: dalla Legge Madia alla fase post emergenziale da Covid-19

Il tema della conciliazione dei tempi di vita e di lavoro – comunemente nota anche con l'espressione inglese di work-life balance – rientra a pieno titolo nell'ambito del benessere organizzativo. La promozione di una cultura organizzativa del bilanciamento vita-lavoro mira infatti essenzialmente a garantire il benessere nonché la realizzazione personale dell'individuo nei diversi ambiti di vita, ossia quello lavorativo e quello personale. In tale condizione di equilibrio, la persona dovrebbe essere in grado di soddisfare i propri bisogni e gestire eventuali conflitti tra diverse esigenze di utilizzo del tempo e dell'energia nei due ambiti relazionali¹⁹⁵. Questo approccio permette all'individuo di raggiungere un maggiore benessere personale, che si ripercuote positivamente non solo sulla sua vita privata ma anche sulla performance lavorativa e sul rapporto con l'organizzazione di appartenenza, portando in definitiva benefici all'intera struttura organizzativa. Al contrario, uno scarso equilibrio può comportare una riduzione della disponibilità di tempo per la gestione della vita privata, con conseguente possibilità di aumento di fenomeni quali l'assenteismo, la richiesta di permessi e part-time e la rinuncia al lavoro, così come conflitti familiari, stress e disagi psico-fisici, ridotta concentrazione e produttività e, quindi, peggiori performance lavorative¹⁹⁶.

Nel corso degli anni il legislatore italiano è intervenuto mettendo a disposizione delle organizzazioni diversi strumenti organizzativi e gestionali per rispondere alle esigenze di conciliazione tra vita privata e vita lavorativa dei dipendenti¹⁹⁷.

¹⁹⁵ Il concetto riflette infatti una duplice visione: da una parte, quanto le richieste familiari e i bisogni personali influiscono sulle attività lavorative; dall'altra, quanto il carico mentale prodotto dall'attività lavorativa influisce sul lavoratore sulla sua vita familiare e personale. Si veda: S. Girardi, *Conciliazione famiglia-lavoro e la certificazione Family Audit*, Provincia autonoma di Trento (Agenzia per la famiglia, la natalità e le politiche giovanili), Trento, 2013, p. 11.

¹⁹⁶ Italian Centre for Social Responsibility (ICSR), *People First! Le dimensioni del bilanciamento tra vita personale e professionale*, 2011, (<http://www.disuguaglianzesociali.it/pubblicazioni/famiglia/lavoro-di-cura-e-domestico/people-first-le-dimensioni-del-bilanciamento-tra-vita-personale-e-professionale/>; 05 giugno 2023), pp. 12-13.

¹⁹⁷ A titolo esemplificativo si possono distinguere quattro tipologie di strumenti: strumenti temporali, che favoriscono un'organizzazione flessibile dei tempi di lavoro (es. part-time, orario flessibile, banca delle ore, congedi parentali, ecc.); strumenti spaziali, che permettono una diversa organizzazione degli spazi di lavoro (es. telelavoro); servizi per la famiglia, che supportano i

Per quanto concerne l'ambito del pubblico impiego – e sempre nell'ottica di valutare la rilevanza delle iniziative normative in termini di benessere organizzativo – in questa sede si vuole fare un breve cenno al progressivo utilizzo del lavoro agile nell'ottica di strumento utile a fini conciliativi.

L'utilizzo di modalità alternative e flessibili nelle modalità di svolgimento del rapporto di lavoro¹⁹⁸ prende avvio, nel nostro ordinamento, in particolare con la Legge 7 agosto 2015, n. 124 sulla riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche (c.d. Legge Madia)¹⁹⁹. All'articolo 14 essa incentiva l'adozione di misure organizzative «per la sperimentazione [...] di nuove modalità spazio-temporali di svolgimento della prestazione lavorativa» con l'obiettivo di promuovere la conciliazione dei tempi di vita e di lavoro dei dipendenti pubblici e favorire, allo stesso tempo, un aumento della loro produttività²⁰⁰. La norma, nello specifico, invita le amministrazioni a sperimentare nuove misure organizzative delle risorse umane (alternative al telelavoro) che consentano di superare il concetto della “timbratura del cartellino” e della “presenza fisica” in ufficio e garantiscano ai dipendenti flessibilità e autonomia nella scelta degli spazi, degli orari e degli strumenti da impiegare nell'esecuzione dell'attività lavorativa²⁰¹.

lavoratori nella gestione dei loro ruoli e responsabilità familiari (es. asili nido aziendali, contributi economici per le cure e gli studi dei figli dei dipendenti, ecc.); servizi per lavoratori (es. servizi di assistenza psicologica, facilitazioni varie, ecc.). Si veda: ICSR, *People First! Le dimensioni del bilanciamento tra vita personale e professionale*, cit., pp. 55-58.

¹⁹⁸ Alternative alla modalità tradizionale in presenza e flessibili nella determinazione degli orari e delle altre modalità concrete di svolgimento.

¹⁹⁹ Legge 7 agosto 2015, n. 124, *Deleghe al Governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche*.

²⁰⁰ Tale duplice obiettivo in riferimento al ricorso al lavoro agile viene espresso anche al comma 3 dell'articolo 37 del CCNL – Comparto Funzioni Centrali 2019-2021, dove si precisa che: «L'amministrazione, nel dare accesso al lavoro agile, ha cura di conciliare le esigenze di benessere e flessibilità dei lavoratori con gli obiettivi di miglioramento del servizio pubblico, nonché con le specifiche necessità tecniche delle attività». Si veda: A.Ra.N. e Organizzazioni e Confederazioni sindacali rappresentative del Comparto Funzioni Centrali, *Contratto Collettivo Nazionale di Lavoro del Personale del Comparto Funzioni Centrali Triennio 2019 – 2021*, 09 maggio 2022.

²⁰¹ A. Lupo, *Lavoro agile e pubblico impiego dopo la legge Madia: quali prospettive future?*, «Istituzioni del federalismo: rivista di studi giuridici e politici», XLII, n. 2 (2021), Rubbettino, 2021, p. 554.

Le amministrazioni pubbliche erano chiamate a far sì che almeno il dieci per cento dell'organico (ove fosse stato da questi richiesto) fosse impiegato in modalità flessibile entro tre anni, e contestualmente ad adeguare i propri sistemi di monitoraggio e controllo interno per verificare l'impatto delle nuove misure sull'efficacia ed efficienza dell'azione amministrativa, nonché sulla qualità dei servizi erogati. Si veda: Legge 7 agosto 2015, n. 124, cit., art. 14, c. 1. Lo stesso articolo, al comma 2, invita le amministrazioni a «stipulare convenzioni con asili nido e scuole dell'infanzia e a organizzare, anche attraverso accordi con altre amministrazioni pubbliche, servizi di supporto alla genitorialità, aperti durante i periodi di chiusura scolastica».

Seppur non esplicitamente menzionato, nell'ambito di tali innovative modalità di organizzazione del lavoro si annovera il lavoro agile o smart working. Alla previsione della Legge Madia ha infatti fatto seguito lo specifico articolato (articoli 18-24) della Legge 22 maggio 2017, n. 81 (c.d. Jobs Act del lavoro autonomo)²⁰², dedicato al lavoro agile²⁰³, che viene definito all'articolo 18 come:

[...] modalità di esecuzione del rapporto di lavoro subordinato stabilita mediante accordo tra le parti, anche con forme di organizzazione per fasi, cicli e obiettivi e senza precisi vincoli di orario o di luogo di lavoro, con il possibile utilizzo di strumenti tecnologici per lo svolgimento dell'attività lavorativa. La prestazione lavorativa viene eseguita, in parte all'interno di locali aziendali e in parte all'esterno senza una postazione fissa, entro i soli limiti di durata massima dell'orario di lavoro giornaliero e settimanale, derivanti dalla legge e dalla contrattazione collettiva²⁰⁴.

Partito lentamente in modalità sperimentale e in un contesto di digitalizzazione della pubblica amministrazione ancora molto arretrata, il ricorso al lavoro agile

²⁰² 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*. Le disposizioni del Capo II (artt. 18-24) si applicano «in quanto compatibili, anche nei rapporti di lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche [...] 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, c. 3).

²⁰³ INAIL, *L'esperienza di lavoro agile, gli impatti sul benessere e le condizioni di lavoro: i risultati del caso studio longitudinale condotto in Inail*, maggio 2021, (<https://www.inail.it/cs/internet/comunicazione/pubblicazioni/catalogo-generale/pubbl-esperienza-lavoro-agile-impatti-sul-benessere.html>; 05 giugno 2023), p. 4.

L'opportunità di svolgere il proprio lavoro a distanza rispetto ai luoghi in cui viene tradizionalmente prestata l'attività lavorativa era già possibile nel settore pubblico grazie al telelavoro. Quest'ultimo è anch'esso uno strumento flessibile di organizzazione del lavoro, che è stato introdotto dalla Legge 16 giugno 1998, n. 191 (e le cui modalità attuative sono state regolamentate dal D.P.R. 8 marzo 1999, n. 7017, ai cui ha fatto seguito l'Accordo quadro nazionale sul telelavoro nelle pubbliche amministrazioni del 23 marzo 2000). Tuttavia, mentre il telelavoro è necessariamente correlato all'utilizzo di strumenti informatici e telematici, il lavoro agile si connota per la delocalizzazione delle attività. Quest'ultimo, infatti, è caratterizzato dall'assenza di vincoli orari e spaziali e da un'organizzazione per fasi, cicli e obiettivi, stabilita mediante accordo individuale tra dipendente e datore di lavoro, con il possibile – ma non necessario – utilizzo di strumenti tecnologici per svolgere l'attività. Inoltre, diversamente dal telelavoro, nel lavoro agile il lavoratore è tenuto ad eseguire la propria prestazione in forma alternata e cioè in parte all'interno dei locali aziendali e in parte all'esterno, senza una postazione fissa. Si veda: A. Biagiotti, *Lavoro agile nella pubblica amministrazione e rischi psicosociali*, «Diritto della sicurezza sul lavoro, Rivista dell'Osservatorio Olympus», n. 2 (2022), 16 novembre 2022, pp. 40-41.

²⁰⁴ Legge 22 maggio 2017, n. 81, cit., art. 18, c. 1.

subisce una rapida accelerazione per via dell'emergenza sanitaria derivante dalla diffusione in Italia del virus SARS CoV-2. Tale modalità di lavoro viene infatti individuata tra le misure di contenimento e prevenzione del contagio, al fine di assicurare la continuità dell'azione amministrativa, garantendo al tempo stesso la salute e la sicurezza dei dipendenti pubblici, limitando i loro spostamenti e la loro presenza nei luoghi di lavoro.

Nel contesto emergenziale, tuttavia, il lavoro agile ha perso molti dei suoi connotati originari, tanto da potersi parlare di un modello di lavoro agile "emergenziale" o "pandemico"²⁰⁵. Il Decreto Legge 17 marzo 2020, n. 18 (c.d. cura Italia)²⁰⁶ aveva infatti non solo stabilito che il lavoro agile diventasse modalità ordinaria di svolgimento delle attività lavorative ritenute differibili e per le quali l'amministrazione non ravvisasse la necessaria presenza del dipendente sul luogo di lavoro, ma anche previsto un significativo snellimento dell'iter di attivazione e delle condizioni di utilizzo dell'istituto in modo da estenderne il più possibile la sua adozione. In particolare, in deroga a quanto stabilito dalla Legge 22 maggio 2017, n. 81, il Decreto cura Italia aveva previsto la possibilità di prescindere dagli accordi individuali per l'attivazione e la co-regolazione delle modalità del lavoro agile, autorizzandone l'uso unilaterale da parte dell'amministrazione²⁰⁷. In secondo luogo, a discapito dell'alternanza tipica del lavoro agile – da svolgersi in parte all'interno dei locali aziendali e in parte all'esterno – la prestazione lavorativa si è svolta esclusivamente presso l'abitazione di residenza e/o di domicilio del lavoratore. Infine, il lavoro agile "pandemico" è stato utilizzato anche oltre i limiti di durata massima dell'orario di lavoro giornaliero e settimanale, derivanti dalla legge e dalla contrattazione collettiva²⁰⁸.

Con il regredire della pandemia e il venir meno delle restrizioni dovute ad essa²⁰⁹, il regime derogatorio comincia a perdere il suo fondamento e il lavoro agile si

²⁰⁵ A. Lupo, op. cit., p. 557; A. Biagiotti, op. cit., p. 42.

²⁰⁶ Decreto Legge 17 marzo 2020, n. 18, *Misure di potenziamento del Servizio sanitario nazionale e di sostegno economico per famiglie, lavoratori e imprese connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19*, convertito con modificazioni dalla Legge 24 aprile 2020, n. 27.

²⁰⁷ Decreto Legge 17 marzo 2020, n. 18, cit., art. 87, c. 1, lett. b).

²⁰⁸ A. Biagiotti, op. cit., pp. 42-43.

²⁰⁹ Con il Decreto Legge 24 marzo 2022, n. 24, il Consiglio dei Ministri ha disposto al 31 marzo 2022 la chiusura dello stato di emergenza dichiarato il 31 gennaio 2020 per contrastare la diffusione dell'epidemia da Covid-19.

riappropria progressivamente della sua originaria fisionomia e finalità, ancorandosi nuovamente a parametri normativi più solidi²¹⁰.

In ogni caso il lavoro agile, di cui ci si è avvalsi in modo straordinariamente intensivo ed estensivo durante la pandemia, è emerso come un'occasione per ripensare mentalità e modalità organizzative, di fatto accelerando una prospettiva già esistente di rinnovamento della pubblica amministrazione che, tuttavia, non può affidarsi a logiche emergenziali²¹¹. Una maggiore implementazione del lavoro agile nel periodo post-pandemico richiede infatti un'attenta riflessione, nella consapevolezza di dover cogliere le opportunità e le reali potenzialità dell'istituto ma anche di identificare i limiti e le criticità dello stesso nell'ottica della garanzia della salute e del benessere dei lavoratori²¹².

Il lavoro agile offre significativi spunti di miglioramento sotto il profilo della qualità della vita e del benessere del lavoratore. La flessibilità libera il lavoratore da rigidi vincoli spaziali e temporali e orienta il lavoro verso gli obiettivi, piuttosto che verso l'adempimento di procedure, facendo godere al lavoratore di una maggiore autonomia e responsabilizzazione, con impatti potenzialmente positivi in termini di motivazione, così come di conciliazione tra sfera personale e

²¹⁰ A decorrere da ottobre 2021, il D.P.C.M. 23 settembre 2021 ha stabilito quale modalità ordinaria di svolgimento della prestazione lavorativa nelle pubbliche amministrazioni quella svolta in presenza.

²¹¹ L. Mingardo, F. Perali, F. Reggio, *Oltre l'emergenza. Lo smart working in una prospettiva allargata di conciliazione del lavoro con altri ambiti relazionali di persone e comunità: un percorso interdisciplinare*, «Journal of Ethics and Legal Technologies», vol. 2 n. 2 (novembre 2020).

²¹² Al di là del tema del benessere – oggetto di questa trattazione – vi sono naturalmente altri aspetti da considerare, ai fini di un'efficace implementazione del lavoro agile nel settore pubblico. Innanzitutto è necessario un complessivo ripensamento della disciplina normativa e contrattuale del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche, nonché della modalità di organizzazione del lavoro. Altrettanto necessari sono poi la digitalizzazione dei processi e il potenziamento della strumentazione tecnologica, a cui deve accompagnarsi il ricorso all'attività formativa per il personale. Si veda: A. Lupo, op. cit., pp. 565-567.

lavorativa²¹³. A ciò contribuiscono anche i vantaggi legati alla diminuzione degli spostamenti, in termini di risparmio economico, gestionale e di tempo²¹⁴.

A fronte di questi aspetti favorevoli, va tenuto attentamente conto di una serie di insidie, emerse in modo evidente nel periodo emergenziale, legate al modo in cui il lavoro in modalità agile viene organizzato e gestito.

Molti lavoratori agili hanno infatti riscontrato diffusi malesseri di carattere psichico, come, ad esempio, affaticamento mentale, stress, ansia e depressione, in alcuni casi sfociati in fenomeni patologici quali il burnout e il *workaholism*²¹⁵, così come l'aggravarsi di disagi fisici – tradizionali del lavoro d'ufficio – come, ad esempio, disturbi alla vista, ipertensioni, malattie cardiovascolari e del sistema muscolo-scheletrico, dovuti all'uso di postazioni di lavoro non congrue e agli sforzi muscolari per la carenza di pause e la sedentarietà.

Questi malesseri sono stati associati alla destrutturazione dell'attività lavorativa a livello temporale e spaziale²¹⁶. La detemporalizzazione del lavoro è dovuta essenzialmente al c.d. *time porosity*, ossia a quel processo di fusione del tempo di lavoro e del tempo di non lavoro, che il lavoro agile ha reso penetrabile, causando la mancanza di un orario “normale” di lavoro, un allungamento dello stesso e un eccessivo carico di attività (*over-work*), dovuti anche, in parte, a una difficile autogestione dei ritmi e delle pause. La despazializzazione fa invece riferimento all'utilizzo di un luogo non sempre adeguato allo svolgimento della prestazione lavorativa, perché o troppo piccolo, o troppo affollato o, al contrario, isolato²¹⁷. Si

²¹³ Smart working, infatti, non significa semplicemente lavorare da casa o in remoto. Le forme di flessibilità che caratterizzano il lavoro agile comprendono anche quella oraria e, soprattutto, l'adozione di una logica di lavoro per obiettivi, in cui si lavora per progetti e si cerca di instaurare un rapporto di fiducia dato dal fatto che il lavoratore ha più autonomia e responsabilità. Probabilmente per parlare di smart working in Italia nel vero senso del termine manca ancora un cambio culturale dell'approccio al lavoro. All'assenza di una cultura basata sul raggiungimento degli obiettivi, si aggiungano poi le difficoltà legate ad aspetti tecnologici. Si veda: M. Boscolo, *La trasformazione del lavoro. Lo smart working tra arretratezze e opportunità*, «Il Bo Live – Università di Padova», 23 marzo 2023.

²¹⁴ Per l'organizzazione i principali vantaggi sono legati ad aumenti dell'efficienza e della produttività, a minori costi per l'allestimento e la gestione delle strutture lavorative, a maggiore attrattività verso le risorse umane. Si veda: A. Nisio, *La conciliazione dei tempi di vita e di lavoro nelle amministrazioni pubbliche. Un modello per un'applicazione non adempimentale*, VIII workshop della rivista Azienda Pubblica, Venezia, 8-9 giugno 2018, p. 7.

²¹⁵ Il termine si riferisce sì ad una persona che lavora in modo ossessivo-compulsivo, perdendo la percezione del tempo e delle relazioni sociali.

²¹⁶ A. Biagiotti, op. cit., pp. 48-49.

²¹⁷ Il lavoratore agile rischia infatti di sperimentare un certo senso di solitudine, vista l'assenza di interazioni e supporto sociale e professionale dovuta alla lontananza dai colleghi. I rapporti con

tratta di un ambiente anch'esso "ad alto grado di porosità", perché la postazione di lavoro così identificata rischia di far pericolosamente coincidere e confondere lo spazio pubblico e quello privato di vita del lavoratore. Si può generare una commistione di luoghi, di strumenti e di relazioni, professionali e personali, che possono rendere difficile la gestione dei confini dell'una e dell'altra sfera di vita²¹⁸.

In definitiva, mutando le caratteristiche tradizionali dell'ambiente di lavoro, vecchi rischi si accentuano e nuovi ne emergono.

Se è vero che la flessibilità spaziale e temporale, che connota il lavoro agile, si presta a garantire istanze di conciliazione, tuttavia, il fine conciliativo non è di per sé assicurato, se al contempo non viene fornita ai lavoratori una tutela adeguata dei loro diritti e della loro salute, intesa, ancora una volta, come stato di completo benessere fisico, mentale e sociale. L'agilità infatti corre su una linea sottile che separa il work-life balance, ossia un soddisfacente equilibrio tra lavoro e vita privata, dal work-life blending, che invece implica una commistione potenzialmente nociva tra le due sfere²¹⁹.

La Legge 22 maggio 2017, n. 81 dedica un solo articolo al profilo prevenzionistico del lavoro agile, che afferma l'obbligo del datore di lavoro di garantire la salute e la sicurezza del lavoratore in modalità agile²²⁰, ma non sembra aver preso in dovuta

questi ultimi rischiano inoltre di affievolirsi o, comunque, di diventare formali e indiretti se le interazioni avvengono solo tramite dispositivi tecnologici. Si veda: A. Biagiotti, op. cit., p. 59.

²¹⁸ A ciò si aggiungano i rischi connessi all'ambiente "digitale" entro cui i lavoratori agili svolgono la propria attività, fatto di caselle di posta elettronica, piattaforme, intranet aziendale, servizi cloud, social network, sistemi virtuali di archiviazione dei documenti, ecc. È una dimensione di lavoro potenzialmente aperta a un numero indefinito di persone, nonché a una mole enorme di dati, cui possono associarsi rischi vari di iperconnessione, di sovraccarico informativo e gestionale, ecc. con possibili ricadute negative anche in tema di riservatezza e trattamento dei dati personali. Si veda: P. Campanella, *Smart working e salute e sicurezza del lavoratore: soggetti, metodi e contenuti delle tutele*, in U. Carabelli, L. Fassina (a cura di), *Smart working: tutele e condizioni di lavoro*, I Seminari della Consulta giuridica della CGIL, n. 4, Futura, Roma, 2021, pp. 103-104.

²¹⁹ In via generale, il rischio è che l'opportunità di lavorare ovunque possa tradursi nella c.d. iperconnessione, consistente nell'impossibilità di "staccare", ossia nella necessità, quasi patologica, di essere sempre reperibili, anche nel tempo libero e al di fuori delle fasce di reperibilità, vanificando così l'auspicata conciliazione vita-lavoro. Si veda: R. Zucaro (a cura di), *La tutela della salute e sicurezza nello smart working tra emergenti rischi psicosociali e una prima casistica sugli infortuni*, in R. Zucaro (a cura di), *Verso lo smart working? Un'analisi multidisciplinare di una sperimentazione naturale*, Istituto Nazionale per l'Analisi delle Politiche Pubbliche (INAPP), 2022, p. 82.

²²⁰ Si tratta dell'articolo 22, che al comma 1 recita: «Il datore di lavoro garantisce la salute e la sicurezza del lavoratore che svolge la prestazione in modalità agile e a tal fine consegna al lavoratore e al rappresentante dei lavoratori per la sicurezza, con cadenza almeno annuale, un'informativa scritta nella quale sono individuati i rischi generali e i rischi specifici connessi alla particolare

considerazione la molteplicità dei rischi connessi a questa particolare modalità di svolgimento della prestazione di lavoro²²¹.

Superata la fase dell'emergenza sanitaria, durante la quale le insidie connesse al lavoro agile sono emerse con evidenza²²², si è andati nella direzione di una regolamentazione degli aspetti più critici. A tal proposito, il Patto per l'innovazione del lavoro pubblico e la coesione sociale siglato il 10 marzo 2021 tra Governo e parti sociali ha previsto che:

Nell'ambito dei contratti collettivi nazionali di lavoro del triennio 2019-21, saranno quindi disciplinati, in relazione al lavoro svolto a distanza (lavoro agile), aspetti di tutela dei diritti sindacali, delle relazioni sindacali e del rapporto di lavoro (quali il diritto alla disconnessione, le fasce di contattabilità, il diritto alla formazione specifica, il diritto alla protezione dei dati personali, il regime dei permessi e delle assenze ed ogni altro istituto del rapporto di lavoro e previsione contrattuale)²²³.

Nelle more della regolamentazione dei contratti collettivi nazionali di lavoro relativi al triennio 2019-2021, a dicembre 2021 sono state emanate le Linee guida per la disciplina del lavoro agile nella pubblica amministrazione²²⁴, sulle quali è

modalità di esecuzione del rapporto di lavoro». In quest'ottica, quindi, andranno inclusi non solo i rischi classici da impiego di videoterminali ma anche, ad esempio, quelli da stress-lavoro correlato, e particolare attenzione dovrà essere rivolta all'orario, al carico, ai ritmi, sul versante dei fattori di contenuto del lavoro, e all'interfaccia famiglia/lavoro e ai rapporti sociali con colleghi/superiori, sul versante dei fattori di contesto organizzativo. Si veda: A. Biagiotti, op. cit., pp. 49-50.

²²¹ Nonostante la Legge non richiami espressamente la disciplina del D. lgs. n. 81/2008, il modello prevenzionistico delineato da quest'ultimo resta comunque applicabile. Lo impone la stessa concezione universalistica di sicurezza promossa dal Testo unico sulla sicurezza, che già nella definizione di lavoratore (art. 2, c. 1, lett. a) mette al centro del sistema il fattore organizzativo del lavoro, senza lasciar spazio né al dato geografico-spaziale né alla specifica tipologia contrattuale di assunzione dei prestatori. Il lavoro agile può essere inoltre ricondotto alla fattispecie del 'lavoro a distanza' (art. 3, c. 10, D.lgs. n. 81/2008). Si dovranno perciò coordinare i due sistemi normativi: quello generale (Testo unico sulla sicurezza) e quello speciale (L. n. 81 del 2017). Si veda: P. Campanella, op. cit., pp. 106-109; R. Zucaro, op. cit., pp. 84-88.

²²² Vi è da considerare, comunque, che tali insidie e le condizioni psico-fisiche dei lavoratori sono state inevitabilmente aggravate, in qualche misura, anche dalla preoccupante situazione vissuta dalla popolazione in generale in relazione alla diffusione della pandemia e alle misure governative messe in atto per farvi fronte.

²²³ Presidenza del Consiglio dei Ministri, *Patto per l'innovazione del lavoro pubblico e la coesione sociale*, Roma, 10 marzo 2021.

²²⁴ Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento della funzione pubblica, *Linee guida in materia di lavoro agile nelle amministrazioni pubbliche, ai sensi dell'articolo 1, comma 6, del decreto del Ministro per la pubblica*

stata acquisita l'intesa della Conferenza Unificata il 16 dicembre 2021, che hanno di fatto anticipato per tutte le pubbliche amministrazioni gli aspetti sopraelencati²²⁵. Il tema del diritto alla disconnessione, in particolare, è stato molto discusso. Sulla scorta delle Linee guida, la disciplina pattizia ha individuato la fascia di "inoperabilità", per far sì che il dipendente possa effettivamente godere del suo tempo di riposo ed evitare di incorrere nell'*over-work*. Nello specifico, i contratti collettivi sottoscritti tra l'ARAN e le parti sindacali hanno regolato l'articolazione della prestazione lavorativa agile distinguendo una fascia di contattabilità, entro cui il lavoratore può essere sempre contattato (telefonicamente, via mail o con altre modalità simili), fermo restando il limite dell'orario medio giornaliero di lavoro, da una fascia di inoperabilità²²⁶, entro cui il lavoratore non può erogare alcuna prestazione lavorativa²²⁷. Quanto al diritto alla disconnessione, viene affermato che:

amministrazione recante modalità organizzative per il rientro in presenza dei lavoratori delle pubbliche amministrazioni, dicembre 2021.

²²⁵ In particolare, le linee guida approfondiscono gli aspetti relativi a: «a) l'invarianza dei servizi resi all'utenza; b) l'adeguata rotazione del personale autorizzato alla prestazione di lavoro agile, assicurando comunque la prevalenza per ciascun lavoratore del lavoro in presenza; c) l'adozione di appositi strumenti tecnologici idonei a garantire l'assoluta riservatezza dei dati e delle informazioni trattati durante lo svolgimento del lavoro agile; d) la necessità per l'amministrazione della previsione di un piano di smaltimento del lavoro arretrato, ove accumulato; e) la fornitura di idonea dotazione tecnologica al lavoratore; f) la stipula dell'accordo individuale di cui all'articolo 18, comma 1, della legge 22 maggio 2017, n. 81, cui spetta il compito di definire: 1) gli specifici obiettivi della prestazione resa in modalità agile; 2) le modalità ed i tempi di esecuzione della prestazione; 3) le modalità ed i criteri di misurazione della prestazione medesima, anche ai fini del proseguimento della modalità della prestazione lavorativa in lavoro agile; g) il prevalente svolgimento in presenza della prestazione lavorativa dei soggetti titolari di funzioni di coordinamento e controllo, dei dirigenti e dei responsabili dei procedimenti; h) la rotazione del personale in presenza ove richiesto dalle misure di carattere sanitario».

Si ricorda, inoltre, che l'art. 263, c. 4-bis, D.L. 19 maggio 2020, n. 34 ha prescritto l'obbligo per le pubbliche amministrazioni, sentite le organizzazioni sindacali, di redigere entro il 31 gennaio di ogni anno il Piano organizzativo del lavoro agile (POLA), quale sezione del Piano della performance. Si tratta di uno strumento di programmazione attraverso cui vengono individuate le modalità di attuazione e sviluppo del lavoro agile.

²²⁶ Tale fascia comprende il periodo di 11 ore di riposo consecutivo a cui il lavoratore è tenuto nonché il periodo di lavoro notturno tra le ore 22:00 e le ore 6:00 del giorno successivo.

²²⁷ A.Ra.N. e Organizzazioni e Confederazioni sindacali rappresentative del Comparto Funzioni Centrali, *Contratto Collettivo Nazionale di Lavoro del Personale del Comparto Funzioni Centrali Triennio 2019 – 2021*, 09 maggio 2022, art. 39, c. 1; A.Ra.N. e Organizzazioni e Confederazioni sindacali rappresentative del Comparto Funzioni Locali, *Contratto Collettivo Nazionale di Lavoro del Personale del Comparto Funzioni Locali Triennio 2019 – 2021*, 16 novembre 2022, art. 66, c. 1; A.Ra.N. e Organizzazioni e Confederazioni sindacali rappresentative del Comparto Sanità, *Contratto Collettivo Nazionale di Lavoro del Personale del Comparto Sanità Triennio 2019 – 2021*, 02 novembre 2022, art. 79, c. 1.

[...] fermo restando quanto previsto dal comma 1, lett. b) [fascia di inoperabilità] e fatte salve le attività funzionali agli obiettivi assegnati, negli orari diversi da quelli ricompresi nella fascia di cui al comma 1, lett. a) [fascia di contattabilità] 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'Amministrazione²²⁸.

5. Il benessere organizzativo nella contrattazione collettiva

Nell'ambito della più recente contrattazione collettiva nazionale del settore pubblico, il tema del benessere viene citato, come si è visto, in relazione alla duplice finalità che deve essere sottesa al ricorso al lavoro agile da parte delle pubbliche amministrazioni, ossia «conciliare le esigenze di benessere e flessibilità dei lavoratori con gli obiettivi di miglioramento del servizio pubblico, nonché con le specifiche necessità tecniche delle attività»²²⁹, ribadendo essenzialmente quanto già sostenuto, prima, dalla Legge Madia in riferimento alle “nuove modalità spazio-temporali di svolgimento della prestazione lavorativa” e, poi, dalla Legge 22 maggio 2017, n. 81 in tema di lavoro agile.

La dimensione del benessere organizzativo emerge però nella disciplina pattizia anche in riferimento all'attività svolta dall'Organismo paritetico per l'innovazione. Tale Organismo è stato istituito in tutti i contratti collettivi nella tornata contrattuale 2016-2018 quale ente finalizzato al coinvolgimento partecipativo dei soggetti sindacali titolari della contrattazione integrativa²³⁰ su tutto ciò che ha una dimensione progettuale, complessa e sperimentale, di carattere organizzativo dell'amministrazione. Nello specifico, l'Organismo è:

²²⁸ CCNL – Comparto Funzioni Centrali 2019-2021, cit., art. 39, c. 6. L'art. 38, c. 1, lett. f) prevede poi che, per assicurare la disconnessione dalle strumentazioni tecnologiche di lavoro, devono essere individuate apposite misure tecniche e organizzative, che vengono rimesse all'accordo individuale tra datore di lavoro e lavoratore per la prestazione in modalità agile.

²²⁹ CCNL – Comparto Funzioni Centrali 2019-2021, cit., art. 37, c. 3; CCNL – Comparto Funzioni Locali 2019-2021, cit., art. 64, c. 3; CCNL – Comparto Sanità 2019-2021, cit., art. 77, c. 3.

²³⁰ Vale a dire i rappresentanti territoriali delle organizzazioni sindacali di categoria firmatarie del CCNL. Si veda: CCNL Comparto Funzioni Locali 2019-2021, cit., art. 7, c. 2, lett. b).

[...] la sede in cui si attivano stabilmente relazioni aperte e collaborative su attività aventi un impatto sull'organizzazione e di innovazione, miglioramento dei servizi, promozione della legalità, della qualità del lavoro e del benessere organizzativo - anche con riferimento alle politiche formative, al lavoro agile ed alla conciliazione dei tempi di vita e di lavoro - al fine di formulare proposte all'ente o alle parti negoziali della contrattazione integrativa.²³¹

La sua composizione è paritetica e come controparte a quella datoriale si prevede un componente per ciascuna delle organizzazioni sindacali firmatarie del contratto²³². Si riunisce almeno due volte l'anno e, comunque, tutte le volte che l'ente o le organizzazioni sindacali esprimono un'intenzione di progettualità organizzativa innovativa, complessa e sperimentale²³³.

Un ultimo cenno all'importanza della salvaguardia del benessere dei dipendenti pubblici nella contrattazione collettiva si rinviene in un'innovativa previsione avente ad oggetto la tutela delle persone che hanno intrapreso un percorso di transizione di genere. A tal riguardo, nel CCNL Comparto Funzioni Locali 2019-2021 si disciplina che:

Al fine di tutelare il benessere psicofisico di lavoratori transgender, di creare un ambiente di lavoro inclusivo, ispirato al valore fondante della pari dignità umana delle persone, eliminando situazioni di disagio per coloro che intendono modificare nome e identità nell'espressione della propria autodeterminazione di genere, le Amministrazioni riconoscono

²³¹ CCNL Comparto Funzioni Locali 2019-2021, art. 6, c. 2.

²³² CCNL Comparto Funzioni Locali 2019-2021, art. 6, c. 3, lett. a). La composizione dei CUG è leggermente diversa perché, come si è detto, i componenti di parte sindacale sono designati da ciascuna delle organizzazioni sindacali rappresentative, ai sensi degli artt. 40 e 43 del D.lgs. 165/2001, effettivamente presenti all'interno di ogni singola amministrazione.

A differenza di quanto dichiarato dal Dipartimento della Funzione Pubblica per il CUG, inoltre, i componenti dell'Organismo designati dalla sigla sindacale di appartenenza e che siano al tempo stesso dipendenti dell'amministrazione in cui è incardinato l'Organismo, qualora quest'ultimo si riunisca in orario di servizio, devono utilizzare i relativi permessi sindacali. Si veda: S. Simonetti, *Art. 57 Pari opportunità*, cit., pp. 382-383; ARAN (<https://www.aranagenzia.it/orientamenti-applicativi/comparti/sanita-comparto/7605-sanita-comparto-relazioni-sindacali/11944-csan84.html>).

²³³ CCNL Comparto Funzioni Locali 2019-2021, cit., art. 6, c. 3, lett. b).

un'identità alias²³⁴ al dipendente che ne faccia richiesta tramite la sottoscrizione di un Accordo di riservatezza confidenziale [...]»²³⁵.

Si tratta di una significativa previsione nell'ottica dell'eliminazione di ogni forma di discriminazione all'interno della pubblica amministrazione, così come sancito dall'articolo 7 del Testo Unico sul Pubblico Impiego.

6. Considerazioni conclusive

Per concludere questo excursus avente ad oggetto i riferimenti normativi al tema del benessere organizzativo nell'ambito della normativa del pubblico impiego, si può notare che c'è un filo conduttore che lega i provvedimenti che si sono presi in considerazione. Pur diversi tra loro in termini di ambito di intervento, oggetto e finalità, in essi ricorre quasi sempre esplicitamente la nozione di benessere individuale e organizzativo: in riferimento al contrasto ad ogni forma di discriminazione e violenza e alla promozione delle pari opportunità nel settore pubblico; in un'ottica più efficientistica, quale "leva" per il raggiungimento di una maggiore produttività complessiva dell'amministrazione; per la rilevazione del suo livello all'interno degli uffici quale indice di misurazione delle performance; e, ancora, come preminente finalità della promozione di una cultura organizzativa improntata al bilanciamento tra i tempi di vita e di lavoro, da perseguirsi attraverso l'adozione di diversi strumenti organizzativi e gestionali. Questi riferimenti si intersecano, se letti nell'ottica più ampia della tutela della salute e della dignità della persona in sede lavorativa, la prima intesa, ancora una volta, come concetto complesso e dal carattere multidimensionale, ossia come «stato di completo benessere fisico, mentale e sociale, non consistente solo in un'assenza di malattia o d'infermità»²³⁶. Da un punto di vista giuridico, l'introduzione esplicita del concetto di benessere organizzativo ha conseguenze rilevanti sul "dover essere" del datore

²³⁴ Per identità alias si fa riferimento a: «L'identità di genere, divergente da quella associata al genere sessuale di nascita, in quanto viene riconosciuta e registrata in documenti burocratici e amministrativi riservati, specialmente in ambito scolastico e universitario, nel caso di una persona che intenda cominciare o abbia già cominciato un percorso di transizione». Si veda: Treccani.it (https://www.treccani.it/vocabolario/neo-identita-alias_%28Neologismi%29/).

²³⁵ CCNL Comparto Funzioni Locali 2019-2021, cit., art. 28, c. 1. La stessa previsione si trova all'art. 21 del CCNL Comparto Funzioni Centrali 2019-2021 e all'art. 41 del CCNL Comparto Sanità 2019-2021.

²³⁶ Decreto legislativo 9 aprile 2008, n. 81, cit., art. 2, c. 1, lett. o).

di lavoro, in primis, e di tutta l'organizzazione, dovendo questa orientarsi verso lo sviluppo non di una mera "cultura della sicurezza", incentrata sulla prevenzione dei rischi lavorativi di natura prevalentemente fisica, ma di una "cultura della salute organizzativa"²³⁷.

Si tratta, tuttavia, di un cambiamento giuridico che ancora stenta a realizzarsi²³⁸. La prevalente cultura del lavoro pubblico sottovaluta l'importanza della salute intesa come benessere, considerandola a volte come un concetto utopico e astratto, con conseguenze trascurabili sul piano pratico-organizzativo. A ciò, talvolta, contribuiscono anche una serie di "luoghi comuni" sul pubblico impiego, come, ad esempio, quello secondo cui la priorità delle pubbliche amministrazioni sia solo la propria salute economica-finanziaria, o quello per cui l'impegno sul versante del benessere del personale sia un lusso che non ci si può permettere di sostenere in tempi di condizioni economiche critiche. Queste posizioni non riconoscono il fatto che, in realtà, di fatto un generale malessere dei lavoratori è causa di molti costi occulti e, in definitiva, di inefficienza per le organizzazioni. Inoltre, intervenire su questo piano richiede, più che risorse economiche, energie organizzative e un coinvolgimento più attivo di tutte le persone che già svolgono la propria attività all'interno dell'amministrazione²³⁹.

La cura del benessere dei lavoratori porta con sé una significativa convenienza economico-sociale²⁴⁰, dal momento che vi è una stretta relazione tra benessere dei lavoratori, benessere organizzativo ed efficienza e produttività dell'organizzazione stessa, e dovrebbe perciò essere considerata un valore nella più ampia prospettiva del miglioramento della qualità del lavoro.

²³⁷ F. Avallone, M. Bonaretti, op. cit., p. 27.

²³⁸ S. Laforgia, op. cit., pp. 135-136.

²³⁹ A. Monea, *I diritti della persona sul lavoro*, cit., pp. 403-404.

²⁴⁰ P. Pascucci, op. cit., p. 28.

CAPITOLO 3

LO STANDARD FAMILY AUDIT COME STRUMENTO DI CONCILIAZIONE VITA-LAVORO ORIENTATO AL BENESSERE INDIVIDUALE, FAMILIARE E ORGANIZZATIVO

Si è già avuto modo di esplicitare come la promozione di una cultura organizzativa orientata al work-life balance abbia come fine ultimo la garanzia del benessere e della realizzazione personale dell'individuo nell'ambito lavorativo e in quello personale, avendo ciò ripercussioni positive non solo sulla vita privata del lavoratore ma anche sulla sua performance lavorativa e sul rapporto con l'organizzazione. Conciliare significa infatti «armonizzare il processo produttivo e la gestione delle risorse umane, in relazione alle responsabilità familiari, alle esigenze formative, all'avanzamento dell'età, agli interessi e impegni personali»²⁴¹.

La conciliazione famiglia-lavoro è diventata negli anni un tema centrale nelle politiche istituzionali a livello europeo e nazionale, in considerazione della crescente complessità delle società e del rilevante aumento dei ritmi di vita. Già dalla fine degli anni Ottanta, l'Unione Europea invita gli Stati membri a intervenire in questo ambito, per raggiungere una maggiore equità tra uomo e donna all'interno della vita familiare e professionale, rimuovendo le barriere che ostacolano in particolare l'occupazione femminile²⁴².

²⁴¹ Il termine “conciliazione” deriva etimologicamente dal latino *cum calare*, ossia “chiamare insieme”, nel senso di “unire” e “mettere d'accordo”, quindi individuare un punto di incontro e di armonia tra due o più parti che sono o sembrano contrastanti. Applicato al campo dei rapporti tra lavoro e famiglia, il concetto si riferisce al tentativo di trovare un equilibrio tra sfera privata e sfera professionale e comincia ad essere introdotto nei documenti ufficiali dell'Unione Europea agli inizi degli anni Novanta. Nel 1998 la Commissione europea ha definito la conciliazione famiglia-lavoro come: «l'introduzione di sistemi che prendono in considerazione le esigenze della famiglia, di congedi parentali, di soluzioni per la cura dei bambini e degli anziani, lo sviluppo di un contesto e di un'organizzazione lavorativa tali da agevolare la conciliazione delle responsabilità lavorative e di quelle familiari per le donne e gli uomini». Si veda: S. Girardi, *Conciliazione famiglia-lavoro e la certificazione Family Audit*, Provincia autonoma di Trento (Agenzia per la famiglia, la natalità e le politiche giovanili), Trento, 2013, p. 11; M. Ricca, *I benefici economici della certificazione family audit: conto economico della conciliazione Cassa rurale di Fiemme*, Provincia autonoma di Trento (Agenzia per la famiglia, la natalità e le politiche giovanili), Trento, 2016, pp. 11-12.

²⁴² È importante chiarire che la conciliazione vita-lavoro non riguarda solamente le donne o i genitori, ma tutti i lavoratori. Se inizialmente le politiche di work-life balance erano state introdotte per sostenere l'entrata delle donne nel mondo del lavoro, con il tempo l'orientamento è andato verso una cultura conciliativa rivolta a sostenere tutti i lavoratori, a prescindere dalla loro condizione personale e familiare. Il tema è comunque inevitabilmente legato a quello delle pari opportunità,

Per sviluppare una cultura della conciliazione le organizzazioni possono implementare diverse azioni. Molte di queste si basano sull'introduzione di elementi di flessibilità nello svolgimento del lavoro e sulle politiche del tempo, cercando di andare oltre la tradizionale cultura organizzativa che dava maggiore importanza alla presenza fisica e al tempo passato sul posto di lavoro – ritenuto indicatore di produttività – piuttosto che al risultato. Alcuni esempi sono: il lavoro part-time; la flessibilità oraria; la banca delle ore; il telelavoro; lo smart working; ecc. così come misure a sostegno dei genitori quali, ad esempio, i congedi parentali, i permessi per malattia dei figli, ecc. Le organizzazioni possono intervenire anche attraverso l'offerta ai lavoratori di servizi, convenzioni o benefit (ad esempio: nidi aziendali, convenzioni con colonie estive per ragazzi, convenzioni con strutture di assistenza per anziani o disabili, benefit economici per sostenere le spese di istruzione per i figli, ecc.)²⁴³.

Un'attenzione particolare a questo tema è stata riservata all'interno della Regione Autonoma Trentino-Alto Adige. La Provincia Autonoma di Trento, in particolare, ha inserito la conciliazione vita-lavoro in un'ampia logica sistemica di politiche familiari e nel 2010 ha introdotto lo standard Family Audit, oggetto di trattazione di quest'ultimo capitolo. Il Family Audit può essere approssimativamente definito come uno strumento di management e di gestione delle risorse umane, che le organizzazioni possono ottenere al fine di attestare il proprio impegno in favore delle esigenze di conciliazione tra vita privata e vita lavorativa dei propri dipendenti²⁴⁴. Si tratta, quindi, di una misura che si cala a pieno in questo contesto

intesa come la libertà di tutte le persone di accedere e partecipare alle diverse possibilità della vita economica, politica e sociale in assenza di ostacoli e discriminazioni per ragioni connesse al genere, all'età, alla religione, alla razza, ecc. La promozione di politiche conciliative porta infatti anche ad una maggiore entrata delle donne nel mondo del lavoro, in particolare nei livelli gerarchici più elevati, perché tali strumenti offrono, a vario grado, la possibilità di partecipare attivamente alla vita professionale senza dovervi rinunciare, in tutto o in parte, per ricoprire carichi di cura familiari. Si veda: C. Calzavara, M. Franzoia, A. Ramirez, *Family audit: la certificazione che valorizza la persona, la famiglia e le organizzazioni, tre ricerche per Master in gestione delle politiche familiari*, Provincia autonoma di Trento (Agenzia per la famiglia, la natalità e le politiche giovanili), Trento, 2013, pp. 13-14.

²⁴³ La conciliazione è un tema trasversale e le norme che la riguardano si intrecciano, ad esempio, con quelle riguardanti l'uguaglianza di genere, l'organizzazione del lavoro, la tutela dei minori, dei malati e degli anziani, la maternità e paternità. Si veda: S. Girardi, op. cit., pp. 18-21.

²⁴⁴ L. Claus, M. Scarpa, L. Tovazzi (a cura di), *Family audit: stato di attuazione 2021*, Provincia autonoma di Trento (Agenzia per la coesione sociale), Trento, 2022, p. 4.

di analisi degli strumenti volti al raggiungimento del benessere individuale, familiare e organizzativo.

1. Che cos'è il Family Audit

1.1 Il contesto normativo di riferimento

Fin dagli anni Novanta, nella normativa della Regione Trentino-Alto Adige, così come in quella della Provincia Autonoma di Trento, si è data molta importanza all'introduzione di misure che consentissero un maggior benessere familiare e lavorativo, considerando in tal senso la conciliazione vita-lavoro come un principio fondamentale per la società e il suo sviluppo.

Uno dei primi passi verso la diffusione di una cultura orientata alla famiglia nel territorio provinciale, si rinviene nella Legge provinciale n. 4 del 12 marzo 2002²⁴⁵, con la quale sono stati previsti una serie di interventi e un sistema di servizi socio-educativi per la prima infanzia²⁴⁶, che facilitassero la conciliazione tra scelte professionali e familiari e permettessero un'equa ripartizione delle responsabilità genitoriali.

Nel 2005 la Provincia ha inoltre istituito i Buoni di Servizio per la conciliazione tra lavoro e famiglia, ossia dei titoli di spesa che possono essere richiesti dalle lavoratrici e che permettono di acquisire servizi educativi, di cura o di assistenza per figli minori o minori in affidato, in forma complementare ai servizi pubblici erogati sul territorio provinciale²⁴⁷.

Nel 2007 sono stati promossi altri interventi a favore della conciliazione famiglia-lavoro. Tra questi si ricorda il Piano degli interventi in materia di politiche familiari per il biennio 2007-2008²⁴⁸, nel quale, tra l'altro, si sottolinea l'importanza di «favorire il passaggio essenzialmente culturale da una politica del lavoro a una

²⁴⁵ Legge provinciale 12 marzo 2002, n. 4, *Nuovo ordinamento dei servizi socio-educativi per la prima infanzia*.

²⁴⁶ La Legge disciplina, nello specifico, i nidi d'infanzia, i nidi d'infanzia nei luoghi di lavoro, i nidi familiari (servizio Tagesmutter) e i servizi integrativi al nido.

²⁴⁷ A fronte di un contributo finanziario personale pari ad almeno il 10% o il 15% della quota totale del servizio. Si veda: Provincia Autonoma di Trento – Il Fondo sociale europeo in Trentino - FSE 2014-2020 (<https://fse.provincia.tn.it/>).

²⁴⁸ Piano degli interventi in materia di politiche familiari 2007-2008, approvato con Deliberazione della Giunta provinciale 14 marzo 2007, n. 518.

politica del lavoro per la famiglia attraverso una diffusione effettiva, scevra da pregiudizi, del part-time e in generale della flessibilità dei tempi di lavoro»²⁴⁹. Si è proseguito così sulla strada intrapresa a partire dal primo Piano di interventi approvato nel 2004, in cui si erano gettate le basi per il sistema delle politiche locali per la famiglia e si era già posta l'attenzione verso le nuove e più flessibili forme di organizzazione del lavoro come ad esempio il part-time, l'orario flessibile e il telelavoro²⁵⁰.

Un passo significativo si è avuto con l'approvazione, il 10 luglio 2009, del Libro bianco sulle politiche familiari e per la natalità²⁵¹, con il quale la Provincia ha lanciato sul suo territorio il modello del Distretto Famiglia, inteso quest'ultimo come una rete territoriale di servizi e interventi qualitativamente e quantitativamente rispondenti alle esigenze delle famiglie, con l'obiettivo principale di realizzare un territorio accogliente e attrattivo per queste ultime²⁵². Il Distretto Famiglia viene definito come un «circuito economico e culturale, a base locale, all'interno del quale attori diversi per ambiti di attività e finalità operano con l'obiettivo di promuovere e valorizzare il benessere familiare»²⁵³. L'intento è quello di seguire una strategia di carattere strutturale e trasversale che porti al rinnovamento delle politiche familiari, superando la vecchia logica delle politiche assistenzialistiche, e un ruolo centrale a questo scopo è giocato dalle azioni a favore

²⁴⁹ Piano degli interventi in materia di politiche familiari 2007-2008, cit., sez. 5.

²⁵⁰ M. Ricca, op. cit., pp. 19-20.

²⁵¹ Libro bianco sulle politiche familiari e per la natalità, approvato dalla Giunta provinciale di Trento con Deliberazione 10 luglio 2009, n. 1687.

²⁵² Ad oggi i Distretti Famiglia territoriali attivi in Trentino sono sedici. Vi sono poi altre due tipologie di Distretti: i Distretti Famiglia tematici, che si identificano in una specifica mission, area d'interesse, o campo d'attività (es. lo sport); i Distretti Family Audit, che favoriscono l'istituzione e la diffusione di servizi interaziendali di prossimità, per promuovere il benessere degli occupati di tutte le organizzazioni aderenti. Si veda: C. Rizzi, *Scenari di futuri: la conciliazione lavoro-famiglia nel 2040 in Trentino nei percorsi di certificazione Family Audit*, Provincia autonoma di Trento (Agenzia per la famiglia, la natalità e le politiche giovanili), Trento, 2016, p. 12; Provincia Autonoma di Trento – Agenzia per la coesione sociale (<https://www.trentinofamiglia.it/Certificazioni-e-reti/Distretti-Famiglia>).

²⁵³ Legge provinciale 2 marzo 2011, n. 1, *Sistema integrato delle politiche strutturali per la promozione del benessere familiare e della natalità*, art. 16, c. 1. Nel Distretto famiglia converge l'azione di quattro macro attori strategici: la Provincia Autonoma di Trento; il sistema delle autonomie locali; le associazioni di famiglie e del terzo settore in generale; gli attori economici for-profit e no-profit. Si veda: Libro bianco sulle politiche familiari e per la natalità, cit., sez. "Trentino Amico della famiglia".

della conciliazione famiglia-lavoro²⁵⁴. Da questo sistema traggono beneficio in primis le famiglie, che grazie agli interventi offerti vedono accrescere il proprio benessere, ma anche le organizzazioni, che attraverso i loro servizi diventano più attrattive e agevolano così, a loro volta, un incremento in termini economici per l'intera realtà territoriale²⁵⁵.

Per migliorare la qualità del rapporto famiglia-lavoro il legislatore provinciale riconosce l'importanza, oltre alle reti di servizi a sostegno delle famiglie, anche delle modalità con cui sono organizzate e gestite le organizzazioni pubbliche e private. Su questo secondo aspetto la Giunta provinciale è intervenuta, con Deliberazione 11 giugno 2010, n. 1364²⁵⁶, istituendo il proprio marchio Family Audit²⁵⁷ e approvandone le relative Linee guida, che descrivono e disciplinano la struttura organizzativa e il processo Family Audit così come i ruoli e compiti di tutti gli attori coinvolti nell'iter di certificazione²⁵⁸.

La significatività di questo standard viene riconosciuta a livello nazionale, tanto che nel 2012, a seguito di un Accordo di Collaborazione tra il Dipartimento per le Politiche della Famiglia della Presidenza del Consiglio dei Ministri e la Provincia

²⁵⁴ Nello specifico, gli interventi a sostegno delle famiglie riguardano i seguenti macro-ambiti: il benessere familiare; le politiche di reddito; gli incentivi economici; l'accesso all'abitazione; il coordinamento dei tempi; l'informazione, l'accesso ai servizi e la sussidiarietà; la valutazione delle politiche; la famiglia e le nuove tecnologie; il distretto famiglia; la formazione, la ricerca e i centri di eccellenza. Si veda: Libro bianco sulle politiche familiari e per la natalità, cit., Premessa.

²⁵⁵ Il sistema deve essere in grado di connettere le politiche pubbliche a sostegno della famiglia con quelle orientate allo sviluppo economico e sociale del territorio. La famiglia è infatti produttrice di beni economici, psicologici, relazioni e sociali che generano valore per l'intera società. L'attenzione nei confronti del suo benessere assume quindi una dimensione strategica. Si veda: S. Girardi, op. cit., pp. 43-44; Libro bianco sulle politiche familiari e per la natalità, cit., sez. "Trentino amico della famiglia".

²⁵⁶ Deliberazione della Giunta provinciale 11 giugno 2010, n. 1364.

²⁵⁷ Con Deliberazione n. 51 del 18 gennaio 2008 la Giunta provinciale aveva approvato le Linee Guida locali per l'attuazione sul territorio provinciale, in via sperimentale, dello standard tedesco Audit Famiglia & Lavoro. La Provincia ha in seguito optato per l'adozione di uno standard locale che tenesse conto dei risultati conseguiti a seguito del percorso sperimentale attivato e, soprattutto, delle specificità territoriali.

²⁵⁸ Esse rientrano nel più generale intervento di qualificazione del territorio orientato al benessere familiare attraverso lo strumento della "certificazione territoriale familiare" di cui all'art. 19 della Legge provinciale n. 1 del 2011, che al comma 1 recita: «La certificazione territoriale familiare è uno strumento al quale aderiscono volontariamente le organizzazioni pubbliche e private che intendono, nell'ambito del distretto per la famiglia, adottare standard di qualità familiare dei servizi erogati o implementare i processi gestionali, per accrescere il benessere familiare territoriale». Le Linee guida hanno subito delle modifiche introdotte con Deliberazioni della Giunta provinciale n. 2589 del 19 novembre 2010, n. 2372 del 09 novembre 2012, n. 1071 del 29 giugno 2015 e, da ultimo, n. 2082 del 24 novembre 2016.

Autonoma di Trento²⁵⁹, si è attivata una prima sperimentazione nazionale del Family Audit, a cui hanno aderito 50 organizzazioni, rappresentative di 13 regioni italiane e delle due Province autonome. Nel 2015²⁶⁰ è stato attivato un secondo bando, che ha visto il coinvolgimento di altre 50 organizzazioni dislocate sul territorio nazionale²⁶¹.

Gli orientamenti espressi nel Libro bianco vengono poi ripresi nella Legge provinciale n. 1 del 2 marzo 2011²⁶² (c.d. Legge provinciale sul benessere familiare), che definisce un sistema integrato di politiche strutturali e intersettoriali a favore della famiglia e della natalità, ribadendo la necessità dell'attuazione di interventi a favore del benessere familiare e del progresso economico, sociale e territoriale²⁶³. Il Capo III della Legge è specificatamente dedicato alle misure per coordinare i tempi del territorio e favorire la conciliazione tra i tempi familiari e i tempi di lavoro. L'articolo 11 prevede che la Provincia agisca per promuovere l'adozione «da parte di tutte le organizzazioni pubbliche e private, di modalità di gestione delle risorse umane che consentano di realizzare, con misure concrete, la conciliazione dei tempi della vita lavorativa con i tempi della vita familiare»²⁶⁴.

Poco dopo l'approvazione della Legge, nel 2011, è stata istituita l'Agenzia per la famiglia, la natalità e le politiche giovanili (oggi Agenzia per la coesione sociale²⁶⁵),

²⁵⁹ Firmato dalle parti il 24 dicembre 2010 e successivamente modificato e siglato il 26 ottobre 2012.

²⁶⁰ In data 4 dicembre 2014, il Sottosegretario di Stato al lavoro e alle politiche sociali, incaricato delle politiche familiari, Franca Biondelli, e il Presidente della Provincia autonoma di Trento, Ugo Rossi, hanno sottoscritto un secondo Protocollo d'Intesa per la promozione a livello nazionale dello standard.

²⁶¹ La certificazione si è diffusa sul territorio nazionale grazie anche ad Accordi sottoscritti con singole Regioni, quali Regione del Veneto (05 ottobre 2017), Regione Puglia (10 ottobre 2017) e Regione autonoma della Sardegna (18 ottobre 2017), o con singoli Enti quali ad esempio il Consorzio dei Comuni del Bacino Imbrifero Montano del Piave appartenenti alla Provincia di Belluno (08 settembre 2020). Si veda: L. Claus, M. Scarpa, L. Tovazzi (a cura di), *Family audit: stato di attuazione 2021*, Provincia autonoma di Trento (Agenzia per la coesione sociale), Trento, 2022, pp. 8-11.

²⁶² Legge provinciale 2 marzo 2011, n. 1, *Sistema integrato delle politiche strutturali per la promozione del benessere familiare e della natalità*.

²⁶³ La Legge disciplina, ad esempio, una serie di misure di sostegno economico (art. 5), misure per la natalità (art. 8-bis), i servizi per la prima infanzia (art. 9), i servizi di prossimità interaziendale (art. 12), le banche del tempo (art. 14).

²⁶⁴ Legge provinciale 2 marzo 2011, n. 1, cit., art. 11, c. 1.

²⁶⁵ Il nominativo è stato cambiato nel 2021.

un ente che ha un ruolo di primo piano nella realizzazione degli obiettivi prefissati nella Legge stessa²⁶⁶.

Un'altra tappa significativa risale al 6 ottobre 2017, quando è stato creato il "Network nazionale dei Comuni amici della famiglia", ad opera dell'Agenzia per la famiglia della Provincia autonoma di Trento, del Comune di Alghero in Sardegna e dell'Associazione nazionale famiglie numerose. Si tratta di una rete di Comuni che intendono promuovere a livello nazionale²⁶⁷, partendo dall'esperienza e dalla conoscenza maturata dalla Provincia di Trento in questo campo, una cultura promozionale della famiglia, sostenendo e collaborando con altre amministrazioni locali nell'introduzione di politiche pubbliche innovative nei più eterogenei ambiti di attività (trasporti pubblici, sanità, scuola, welfare aziendale, ecc.) che convergono sul comune denominatore del benessere familiare²⁶⁸.

A novembre 2019 la Giunta provinciale ha approvato un piano strategico straordinario di legislatura che ha posto la famiglia e la natalità al centro dell'azione di governo. Il Piano è suddiviso in 36 interventi, articolati a loro volta in macro aree quali misure di sostegno al reddito, servizi di conciliazione vita-lavoro (con l'obiettivo di elevare dall'allora attuale 20% al 40% il numero dei lavoratori trentini occupati in organizzazioni che hanno attivato piani aziendali di conciliazione vita-lavoro), iniziative per la transizione all'età adulta, azioni che vanno a rafforzare le reti familiari e l'associazionismo²⁶⁹.

²⁶⁶ All'ente fanno capo infatti azioni di coordinamento e di implementazione di politiche che favoriscono il benessere delle famiglie e dei giovani trentini, dal sostegno alla natalità fino alla transizione all'età adulta. Si veda: Provincia Autonoma di Trento – Agenzia per la coesione sociale (<https://www.trentinofamiglia.it>).

²⁶⁷ Nel 2018, grazie alla partnership tra la Provincia autonoma di Trento con la Confederazione europea delle famiglie numerose (Elfac) e l'Associazione nazionale famiglie numerose, è nato anche il Network europeo dei Comuni amici della famiglia. Si veda: Ufficio Stampa della Provincia Autonoma di Trento, *I comuni "amici della famiglia" al centro del dibattito europeo*, «Trentino – Quotidiano Online della Provincia Autonoma di Trento», 02 marzo 2023.

²⁶⁸ A marzo 2023 sono 125 i Comuni aderenti al Network, distribuiti in 11 regioni italiane. Si veda: Ufficio Stampa della Provincia Autonoma di Trento, *A Roma l'esperienza nazionale dei Comuni trentini "amici della famiglia"*, «Trentino – Quotidiano Online della Provincia Autonoma di Trento» 13 marzo 2023; Provincia Autonoma di Trento – Agenzia per la coesione sociale (<https://www.trentinofamiglia.it/Certificazioni-e-reti/Network-nazionale-comuni-amici-della-famiglia/Adesione-al-Network-nazionale>).

²⁶⁹ Provincia autonoma di Trento - Agenzia per la famiglia, natalità e politiche giovanili, *Piano strategico straordinario a favore della famiglia e della natalità per contrastare il calo demografico*, 29 novembre 2019.

In definitiva, la Provincia autonoma di Trento ha sviluppato nel corso degli anni un'importante architettura di politiche sui temi della conciliazione vita-lavoro, che interessano sia il sistema dei servizi sia la cultura manageriale delle organizzazioni²⁷⁰. In quest'ultimo filone si colloca l'esperienza della certificazione Family Audit, di cui si tratterà in modo più approfondito nei seguenti paragrafi.

I passi che sono stati fatti sono di grande importanza, dal momento che in Trentino i carichi familiari sono consistenti: dall'indagine Euregio EWCS (European Working Conditions Surveys) 2021 sulla conciliazione vita-lavoro, che ha coinvolto le Agenzie del Lavoro delle tre aree territoriali (Tirolo, Alto Adige e Trentino), emerge infatti che il 67% di lavoratori e lavoratrici trentini dichiara di dedicarsi tutti i giorni o più volte alla settimana a figli o anziani e disabili presenti in famiglia²⁷¹. D'altra parte, emerge un quadro positivo quanto alle possibilità di conciliazione tra vita privata e vita lavorativa, con livelli di soddisfazione in Trentino pari all'85% (sopra la media nazionale che si attesta al 75%)²⁷².

1.2 La definizione e l'ambito di applicazione

Il Family Audit è uno standard registrato di proprietà della Provincia Autonoma di Trento, che opera in qualità di Ente di certificazione²⁷³. Esso è uno strumento di

²⁷⁰ L. Claus, et. al. (a cura di), *Family audit: la sperimentazione nazionale: seconda fase*, Provincia autonoma di Trento (Agenzia per la famiglia, la natalità e le politiche giovanili), Trento, 2015, p. 7.

²⁷¹ *Conciliazione famiglia-lavoro, trentini più 'stressati' rispetto ad altoatesini e tirolesi*, «L'Adige.it», 26 maggio 2023.

²⁷² I lavori nel settore finanziario, e in generale quelli del comparto pubblico (in particolare nell'istruzione), caratterizzati da minore variabilità e maggiori garanzie contrattuali, risultano essere tra i più apprezzati per la conciliazione tra lavoro e sfera privata.

Vi è da dire anche, però, che sul giudizio pesa lo svolgimento dell'attività lavorativa in regime di part-time: chi è impiegato a tempo parziale si dichiara infatti appagato nel 93% dei casi, contro l'83% degli altri lavoratori. Questa condizione riguarda soprattutto le donne, le quali svolgono un lavoro part-time in circa quattro casi su dieci, un dato percentuale quattro volte superiore rispetto agli uomini. I risultati dello studio confermano che per dedicarsi alle attività lavorative molte donne accettano lavori con un impegno orario inferiore che consente di dedicare maggior tempo alla cura della famiglia. Di conseguenza bisogna interpretare con cautela l'alto tasso di soddisfazione femminile, in quanto questo è un risultato diretto di rinunce di opportunità lavorative da parte di molte donne. Si veda: Provincia Autonoma di Trento – Agenzia del lavoro, *Conciliazione vita-lavoro nell'Euregio: lavoratori dipendenti soddisfatti*, 26 maggio 2023 (<https://www.agenzialavoro.tn.it/Ultime-Notizie/Conciliazione-vita-lavoro-nell-Euregio-lavoratori-dipendenti-soddisfatti>; 05 giugno 2023).

²⁷³ Il marchio Family Audit si integra con i marchi famiglia previsti dall'art. 16 della Legge provinciale sul benessere familiare, in base alla quale la Provincia ha istituito il marchio "Family Audit", il marchio "Family in Trentino" e il marchio "Esercizio amico dei bambini", con lo scopo di rendere visibili le organizzazioni che volontariamente hanno deciso di orientare la propria attività verso il target famiglia, contribuendo allo sviluppo del processo istituzionale volto a qualificare tutto

management e di gestione delle risorse umane che le organizzazioni, su base volontaria, possono ottenere al fine di certificare il proprio impegno in favore del bilanciamento tra vita e lavoro²⁷⁴. L'ottenimento della certificazione avviene al compimento di un processo articolato che documenta la costante dedizione dell'organizzazione nell'adozione e promozione di una cultura organizzativa e di azioni e interventi orientati al miglioramento del benessere dei propri dipendenti. Tale processo consiste, in primo luogo, in un'analisi sistematica e partecipata dei bisogni di conciliazione interni all'organizzazione. A partire da questa indagine interna, che ha l'obiettivo di valutare la situazione attuale e rilevare lo stato di eventuali iniziative già presenti, l'organizzazione sviluppa un Piano aziendale, al fine di introdurre nella realtà organizzativa interventi strutturali, culturali e comunicativi, coerenti al proprio contesto, volti ad innovare ed efficientare i processi organizzativi e la gestione delle risorse umane nell'ottica del benessere organizzativo²⁷⁵.

Quanto all'ambito di applicazione, il Family Audit può essere applicato da qualsiasi organizzazione, di qualsiasi natura giuridica, dimensione²⁷⁶ e ambito di attività. Può essere attivato per singoli settori dell'organizzazione (aree produttive, reparti, unità

il territorio provinciale come sempre più "amico della famiglia". Una peculiarità del sistema attivato in Trentino è la dimensione della premialità: il sistema pubblico istituzionale in Trentino riconosce infatti alle organizzazioni che hanno conseguito la certificazione familiare dei benefici amministrativi in termini di accreditamento, maggiorazione dei contributi, punteggi aggiuntivi nei processi di evidenza pubblica per la selezione del contraente, ecc. Si veda: Provincia Autonoma di Trento (Agenzia per la famiglia, la natalità e le politiche giovanili), *Marchi famiglia: manuale d'uso del marchio*, Trento, 2018, p. 21.

²⁷⁴ L. Claus, M. Scarpa, L. Tovazzi (a cura di), op. cit., p. 4.

²⁷⁵ S. Girardi, op. cit., pp. 43-44.

²⁷⁶ La dimensione dell'organizzazione si basa sul numero degli occupati. Per le organizzazioni con un numero di occupati superiore a 1.000 e per quelle con un numero di occupati inferiore a 16 sono previsti specifici requisiti.

operative, filiali)²⁷⁷, per l'intero gruppo aziendale²⁷⁸ e anche da più organizzazioni attraverso un processo interaziendale²⁷⁹.

Dal processo di certificazione traggono benefici innanzitutto i lavoratori. L'andare incontro alle esigenze personali e familiari dei dipendenti si traduce per questi ultimi in migliore conciliazione vita-lavoro, diminuzione dello stress psico-fisico, maggiore motivazione e soddisfazione lavorative, miglioramento del clima aziendale, incremento del benessere lavorativo, promozione delle pari opportunità, ecc. Anche l'azienda si avvantaggia, nel senso di un incremento della produttività dovuto, ad esempio, ad una diminuzione dell'assenteismo e del turnover e ad un aumento della qualità delle prestazioni dei lavoratori; di una maggiore visibilità e attrattività dell'azienda; di vantaggi competitivi, grazie agli strumenti premiali che la Provincia riconosce alle organizzazioni certificate; ecc. La Legge provinciale sul benessere familiare prevede, infatti, che la Provincia possa riconoscere alle organizzazioni pubbliche e private, che adottino modalità di gestione delle risorse umane che consentano la realizzazione della conciliazione famiglia-lavoro, «strumenti di premialità che possono consistere anche nella concessione di una maggiorazione dei contributi o, secondo quanto previsto dalla normativa provinciale in materia di appalti, nell'attribuzione di punteggi aggiuntivi nell'ambito dell'offerta economicamente più vantaggiosa»²⁸⁰. Infine, il processo ha ricadute

²⁷⁷ Il marchio ottenuto potrà essere utilizzato dall'organizzazione solo in riferimento ai settori certificati.

²⁷⁸ L'organizzazione capogruppo può attivare il processo di certificazione coinvolgendo anche altre organizzazioni da essa controllate, a condizione che tutte le organizzazioni si riferiscano ad un'unica direzione del personale. La capogruppo svolge il ruolo di capofila con funzione di rappresentanza e coordinamento. Alla fine viene rilasciato un unico certificato e il marchio può essere utilizzato da tutte le organizzazioni certificate, finché rimangono all'interno del gruppo.

²⁷⁹ La certificazione può essere richiesta unitamente da più organizzazioni di piccole dimensioni, sia di natura privata che pubblica e per un massimo di cinque, nel rispetto di almeno una delle seguenti condizioni: a. le organizzazioni applicano il medesimo contratto di lavoro; b. operano nella stessa filiera o settore; c. condividono la vicinanza territoriale (ad esempio medesima area industriale); d. sono legate da rapporti di natura giuridica quali ad esempio contratto di rete, consorzio, aggregazione temporanea d'impresa ATI. Si veda: Provincia Autonoma di Trento (Agenzia per la famiglia, la natalità e le politiche giovanili), *Linee guida della certificazione Family audit: 2016*, Trento, 2017, pp. 25-28.

²⁸⁰ Legge provinciale 2 marzo 2011, n. 1, cit., art. 11, c. 1. Inoltre, ai sensi dell'art. 17, c. 5, lett. v), della Legge provinciale 9 marzo 2016, n. 2, tra gli elementi di valutazione dell'offerta nell'ambito delle procedure di appalto e di concessione di lavori, servizi e forniture vi è anche «la qualità organizzativa delle risorse umane, riferita in particolare alle modalità di gestione intese a realizzare con misure concrete la conciliazione fra lavoro e vita privata, risultante ad esempio da certificazioni - acquisite o il cui processo è avviato - quali "Family audit" o equivalenti».

positive sull'intera realtà territoriale in cui si colloca l'organizzazione, che vede lo sviluppo della responsabilità sociale di impresa sulle tematiche legate al tema della conciliazione e, più in generale, al benessere dei lavoratori, la promozione del welfare territoriale e del benessere delle famiglie e, in definitiva, un miglioramento dell'attrattività del territorio²⁸¹.

A livello nazionale, al mese di giugno 2022 risulta che 351 aziende italiane sono certificate Family Audit, di cui 64% private e 36% pubbliche²⁸². I dipendenti coinvolti sono quasi 200.000. In Trentino le organizzazioni certificate sono 190²⁸³, di cui 148 aziende private (104 grandi aziende e 44 aziende fino a 15 dipendenti)²⁸⁴. Il grafico della figura 3.1 riporta i dati relativi al numero di organizzazioni che hanno avviato il processo Family Audit, mentre la figura 3.2 mostra la loro localizzazione²⁸⁵.

²⁸¹ C. Calzavara, M. Franzoia, A. Ramirez, op. cit., pp. 60-63.

²⁸² Le imprese attive in Italia nel 2021 sono 1.647.154. Lo segnala l'Inps in una nota di aggiornamento dell'Osservatorio sulle imprese che descrive le imprese attive del settore privato non agricolo che hanno alle dipendenze lavoratori iscritti all'ente. Mentre, sulla base dei dati del Censimento permanente delle Istituzioni pubbliche 2020 dell'Istat, al 31 dicembre 2020 risultano attive 12.780 istituzioni pubbliche. Si veda: Sistan, *Le imprese attive in Italia*, 10 novembre 2022 ([https://www.sistan.it/index.php?id=88&no_cache=1&tx_ttnews%5Btt_news%5D=10545#:~:text=L'Inps%20diffonde%20i%20dati,tendenziale%20del%203%2C5%25.](https://www.sistan.it/index.php?id=88&no_cache=1&tx_ttnews%5Btt_news%5D=10545#:~:text=L'Inps%20diffonde%20i%20dati,tendenziale%20del%203%2C5%25.;); 29 giugno 2023); Istat, *Censimento permanente delle Istituzioni pubbliche 2020: risultati definitivi*, 28 dicembre 2022 (<https://www.istat.it/it/>; 29 giugno 2023).

²⁸³ Secondo i dati del Registro delle imprese della Camera di commercio di Trento, al 31 dicembre 2021 le imprese attive del settore privato in provincia di Trento erano 46.886. Si veda: Camera di Commercio Industria Artigianato e Agricoltura di Trento, *Crescono le imprese attive in Trentino*, 25 febbraio 2022 (<https://www.tn.camcom.it/content/crescono-le-imprese-attive-trentino>; 29 giugno 2023).

²⁸⁴ Ufficio Stampa della Provincia Autonoma di Trento, *Famiglia e lavoro, come bilanciarli? Con il Family Audit si può!*, «Trentino – Quotidiano Online della Provincia Autonoma di Trento», 14 giugno 2022.

²⁸⁵ Il Registro delle organizzazioni che hanno avviato il processo di certificazione Family Audit è disponibile nel sito dell'Agenzia per la coesione sociale della Provincia Autonoma di Trento al link: <https://www.trentinofamiglia.it/Certificazioni-e-reti/Family-Audit/Organizzazioni-Registro>.

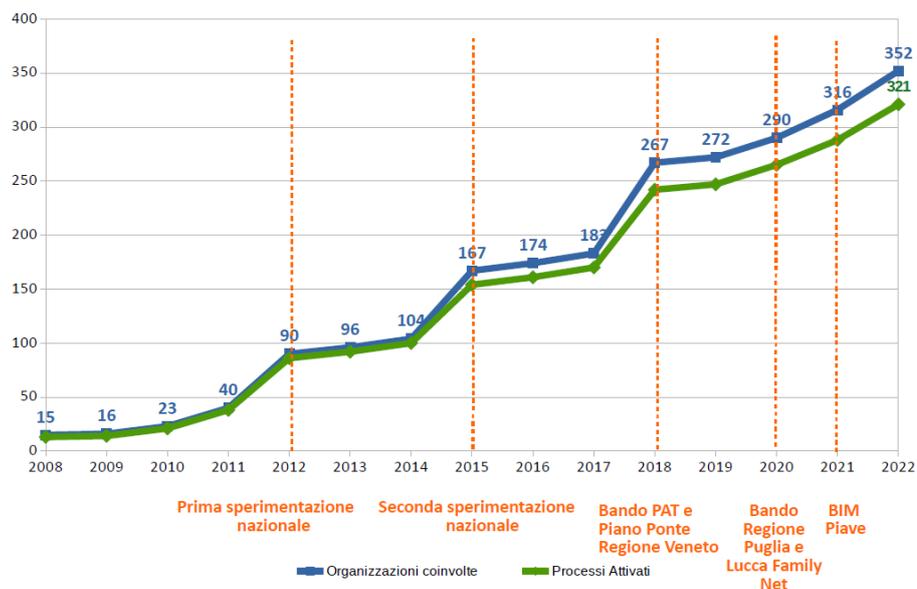


Fig. 3.1 – Numero di organizzazioni che hanno avviato il processo Family Audit al 31 dicembre 2022 (escluse le organizzazioni che hanno interrotto il processo prima del conseguimento del certificato)²⁸⁶

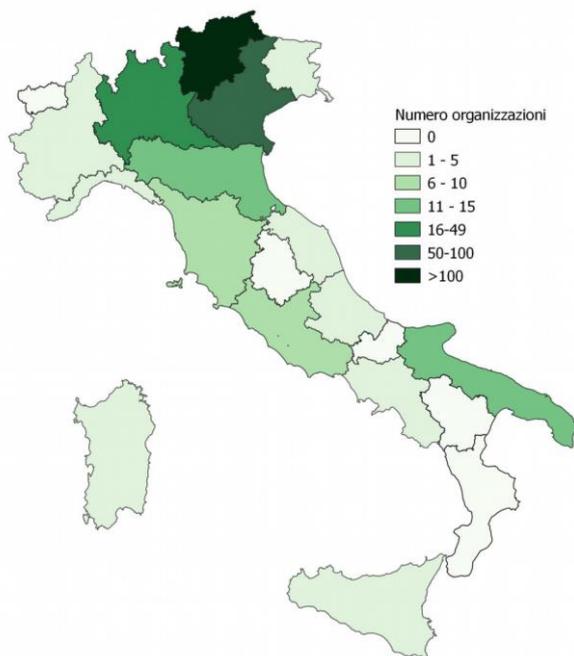


Fig. 3.2 – Localizzazione delle organizzazioni certificate Family Audit²⁸⁷

²⁸⁶ Fonte: Sistema informativo Agenzia per la coesione sociale (<https://www.trentinofamiglia.it/Certificazioni-e-reti/Family-Audit/Certificazione-Family-Audit>).

²⁸⁷ Fonte: Sistema informativo Agenzia per la coesione sociale (<https://www.trentinofamiglia.it/Certificazioni-e-reti/Family-Audit/Certificazione-Family-Audit>).

1.3 Gli attori: ruoli e responsabilità

Sono numerosi gli attori che hanno un ruolo attivo all'interno del processo di certificazione Family Audit²⁸⁸. Innanzitutto, l'Ente di certificazione, il cui ruolo è svolto, ai sensi dell'articolo 19, comma 3-bis della Legge provinciale sul benessere familiare, dalla Provincia Autonoma di Trento, proprietaria del marchio. Essa si occupa di gestire e monitorare l'intero iter di certificazione, delineando le varie procedure amministrative, supportando gli altri attori e, infine, provvedendo al rilascio dei certificati.

Un altro soggetto che si occupa di presidiare il processo e tutelarne la qualità è il Consiglio dell'Audit, istituito dall'Ente di certificazione e composto da soggetti istituzionali, accademici e rappresentativi degli interessi collettivi. Il Consiglio supporta ed esprime pareri all'Ente di certificazione quanto alla gestione e allo sviluppo del Family Audit.

Un ruolo importante a supporto delle organizzazioni è svolto dai consulenti e dai valutatori. Entrambi sono accreditati dall'Ente di certificazione, devono seguire un'apposita formazione ed essere iscritti al Registro dei consulenti e dei valutatori Family Audit²⁸⁹. Il consulente, in particolare, è la figura che accompagna l'organizzazione nello svolgimento dell'indagine interna, nell'individuazione degli obiettivi e nella fase attuativa di realizzazione delle misure previste dal Piano aziendale, supportando e coordinando il gruppo di lavoro interno, proponendo azioni migliorative e compilando la documentazione necessaria. Il valutatore, a differenza del consulente, interviene anche nella fase di mantenimento e di consolidamento del processo. Verifica la coerenza e la conformità del processo attuato dall'organizzazione rispetto ai requisiti previsti dalle Linee guida e valuta l'impatto delle attività contenute nel Piano aziendale in termini di conciliazione vita e lavoro²⁹⁰.

²⁸⁸ Linee guida della certificazione Family audit: 2016, cit., pp. 37-43.

²⁸⁹ Di cui all'art. 16, c. 2, Legge provinciale 2 marzo 2011, n. 1, cit.

²⁹⁰ Per svolgere l'attività di valutazione presso l'organizzazione, il valutatore dichiara l'assenza di conflitti di interesse e opera in autonomia rispetto al consulente e al Consiglio dell'Audit. Egli realizza la valutazione attraverso l'analisi documentale, le visite in azienda, la stesura del Rapporto di valutazione e la partecipazione al Consiglio dell'Audit. Durante il processo, il valutatore può formulare raccomandazioni e azioni di miglioramento, ed eventualmente segnalare all'organizzazione elementi di non conformità riscontrati.

Il soggetto da cui muove l'interesse e l'intenzione di attivare il processo di certificazione è naturalmente l'organizzazione stessa, che si impegna a realizzarlo rispettando le disposizioni previste dalle Linee guida. All'interno dell'organizzazione devono essere costituiti due gruppi di lavoro. Il gruppo di lavoro della Direzione, nominato dalla Direzione, è composto dai soggetti che ricoprono funzioni decisionali all'interno dell'organizzazione. Esso partecipa al workshop iniziale di avvio del processo, al secondo workshop, finalizzato all'approvazione del Piano aziendale, e al terzo workshop nella fase conclusiva dell'iter. Il gruppo di lavoro interno dell'Audit è invece composto da minimo sei e massimo quindici componenti, individuati dal gruppo della Direzione e deve rispecchiare la realtà aziendale, a tal fine comprendendo: a) almeno un rappresentante per ogni area/settore/reparto dell'organizzazione; b) un rappresentante dell'area di gestione del personale; c) un rappresentante del Comitato Unico di Garanzia (ove previsto) e delle organizzazioni sindacali (ove rappresentate); d) una o più persone con capacità decisionali²⁹¹. Essi hanno il compito di analizzare e discutere delle iniziative già esistenti e di quelle necessarie nell'organizzazione per migliorare il campo della conciliazione vita-lavoro, evidenziando i bisogni dei dipendenti e proponendo misure di miglioramento. Infine, la figura che gestisce il processo all'interno dell'organizzazione e si occupa di coordinare i lavori con le figure esterne è il referente interno dell'Audit, individuato dall'organizzazione. Il referente partecipa al gruppo di lavoro della Direzione e si occupa del funzionamento del gruppo di lavoro interno; cura la compilazione e l'invio dei documenti, così come la somministrazione di un eventuale questionario sui bisogni della conciliazione; aggiorna la Direzione rispetto all'andamento del processo; gestisce i rapporti con consulente, valutatore ed Ente di certificazione.

²⁹¹ È opportuno, inoltre, che il gruppo sia sufficientemente rappresentativo delle diverse classi di età e di genere, che sia composto da persone di livelli gerarchici differenti, con diverse tipologie di carichi di cura (figli in diverse fasce di età, familiari bisognosi di assistenza, ecc.), nonché da persone senza carichi di cura.

1.4 Gli strumenti: il Piano aziendale e i macro ambiti di indagine e azione

Gli strumenti che vengono utilizzati nel processo di certificazione si articolano in due categorie: gli strumenti di sistema²⁹² e gli strumenti operativi, di analisi e di valutazione.

In riferimento a questi ultimi, all'inizio del processo l'organizzazione può somministrare ai propri dipendenti un questionario, al fine di rilevare i bisogni di conciliazione vita-lavoro effettivamente esistenti al proprio interno²⁹³.

Sulla base di quanto rilevato in questa indagine interna verrà redatto il Piano aziendale, un documento di programmazione delle attività che l'organizzazione intende realizzare nella fase attuativa del processo di certificazione²⁹⁴. Per ogni attività sono indicati il responsabile, i tempi di attuazione, i risultati attesi e i relativi indicatori di risultato. Il Piano viene articolato in sei macro ambiti, suddivisi a loro volta in undici campi di indagine e di azione, che prendono in considerazione tutti gli aspetti organizzativi che possono avere un impatto sulla conciliazione vita-lavoro e, in generale, sul benessere organizzativo (tab. 3.3).

²⁹² Gli strumenti di sistema sono: le Linee guida, che disciplinano il processo e i compiti dei soggetti coinvolti; il Manuale del consulente Family Audit e il Manuale del valutatore Family Audit, che definiscono le funzioni e attività, rispettivamente, di consulenti e valutatori; il Manuale d'uso del marchio Family Audit, che fornisce le istruzioni per l'utilizzo del marchio; il Registro delle organizzazioni certificate Family Audit e il Registro dei consulenti e dei valutatori Family Audit, istituiti e gestiti dall'Ente di certificazione; la Piattaforma informatica, dove gli attori accreditati possono accedere alle informazioni e agli strumenti utili al processo di certificazione, gestire il flusso documentale e svolgere le funzioni assegnate.

²⁹³ Il questionario viene messo a disposizione dall'Ente di certificazione sulla Piattaforma informatica e può essere somministrato ai dipendenti anche alla fine del processo di certificazione per misurare il livello di soddisfazione di questi ultimi rispetto ai bisogni di conciliazione che erano stati inizialmente rilevati e all'impatto delle azioni attuate.

²⁹⁴ Dopo il rilascio del certificato Family Audit, il Piano viene aggiornato annualmente dall'organizzazione rispetto all'avanzamento delle attività.

Tab. 3.3 – Macro ambiti e campi di indagine e di azione Family Audit²⁹⁵

Macro ambiti	Campi di indagine e di azione
A. Organizzazione del lavoro	1) Orari e permessi: flessibilità; turnazioni; congedi parentali; pause; permessi; banca delle ore; ecc.
	2) Processi di lavoro: distribuzione delle competenze; lavoro di team; sistemi di delega; orari delle riunioni; priorità; carichi di lavoro; pianificazione; gestione delle assenze; ecc.
	3) Luoghi di lavoro: smart-working; telelavoro; lavoro decentrato; videoconferenza e formazione a distanza; sostegno alla mobilità; assegnazione della sede di lavoro; ecc.
B. Cultura aziendale / Diversity Equality & Inclusion Management	4) Competenza del management: sviluppo e consolidamento di una filosofia aziendale e di una cultura organizzativa attenta alle esigenze di conciliazione, senza implicazioni penalizzanti sul piano dello sviluppo professionale; sviluppo di know-how e competenze manageriali nelle politiche di conciliazione; politiche di selezione del personale e sistemi di valutazione non discriminanti (per obiettivi e non su presenza); politiche di valorizzazione delle differenze di genere); ecc.
	5) Sviluppo del personale: Diversity Equality & Inclusion Management tramite l'adozione di strategie gestionali attente alla valorizzazione nel contesto organizzativo di donne e uomini, età, abilità, etnia, ecc.; programmi di formazione/sensibilizzazione sui temi della conciliazione; valorizzazione delle competenze e qualifiche; gestione della maternità e dei congedi parentali; ecc.
C. Comunicazione	6) Strumenti per informazione e comunicazione: strumenti, politiche e modalità di comunicazione interna ed esterna; questionari; referente della conciliazione; gruppo dell’Audit; sportelli d’ascolto; ecc.

²⁹⁵ Fonte: Linee guida della certificazione Family audit: 2016, cit., pp. 32-33.

D. Welfare aziendale / People caring	7) Contributi finanziari e benefit: sistemi premianti; assicurazioni; mutue; casse per prestazioni mediche; borse di studio ai figli; convenzioni; ecc.
	8) Servizi al lavoratore e ai familiari: cure; assistenza ai figli nei periodi di chiusura delle scuole; uso di spazi e attrezzature aziendali; consulenza/mediazione; servizi di time-saving; sostegno della genitorialità; ecc.
E. Welfare territoriale	9) Orientamento dei servizi nell'ottica del benessere del territorio (ad esempio Distretto famiglia, Distretti Family audit, Alleanze locali per la famiglia, ecc.): sviluppo/potenziamento di azioni/servizi di rete nel territorio a favore delle famiglie; contratto di rete; partenariati per l'innovazione sociale; ecc.
	10) Responsabilità sociale d'impresa: adozione strategie e sistemi di rendicontazione; bilancio sociale; promozione della conciliazione a livello territoriale; ecc.
F. Nuove tecnologie	11) Orientamento ai servizi ICT per gli aspetti organizzativi/gestionali e di welfare aziendale: strumenti di smartworking/lavoro agile, tele-working, ecc.; software gestionali (processi, personale, orari, agenda condivisa, ecc.); dotazioni tecnologiche e connessioni; collegamento da remoto al server aziendale; strumenti per migliorare la comunicazione; soluzioni ICT per attività di time-saving; ecc.

Come si può vedere dal grafico riportato nella figura 3.4, al 31 dicembre 2022 la maggioranza delle attività sono state messe in campo nel macro ambito Organizzazione del lavoro, seguito da Cultura aziendale e Welfare aziendale. Le misure più diffuse nell'ambito dell'Organizzazione del lavoro sono quelle riguardanti la flessibilità in entrata e in uscita, il telelavoro a domicilio e la regolamentazione dell'orario di lavoro (fig. 3.5); mentre negli altri macro ambiti le attività più diffuse riguardano la predisposizione di strumenti per la comunicazione

verso l'interno dell'organizzazione, lo sviluppo delle competenze dei lavoratori e la comunicazione verso l'esterno (fig. 3.6).

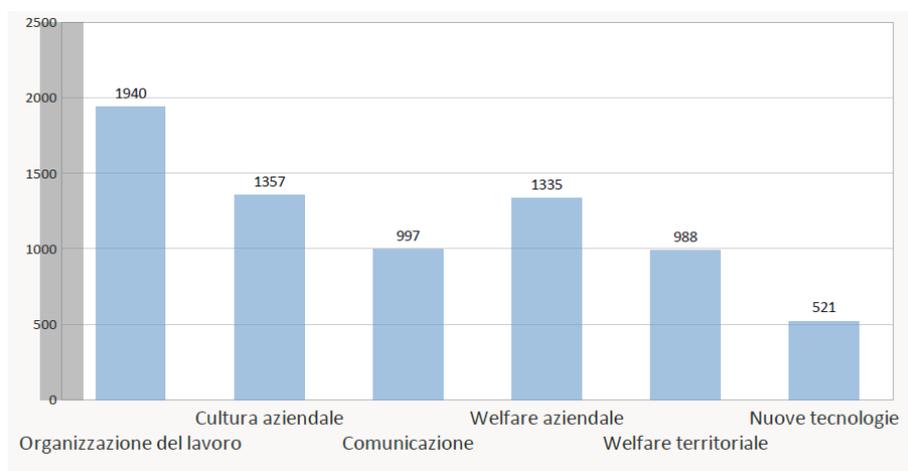


Fig. 3.4 – Piani aziendali: numero di attività per macro ambito²⁹⁶

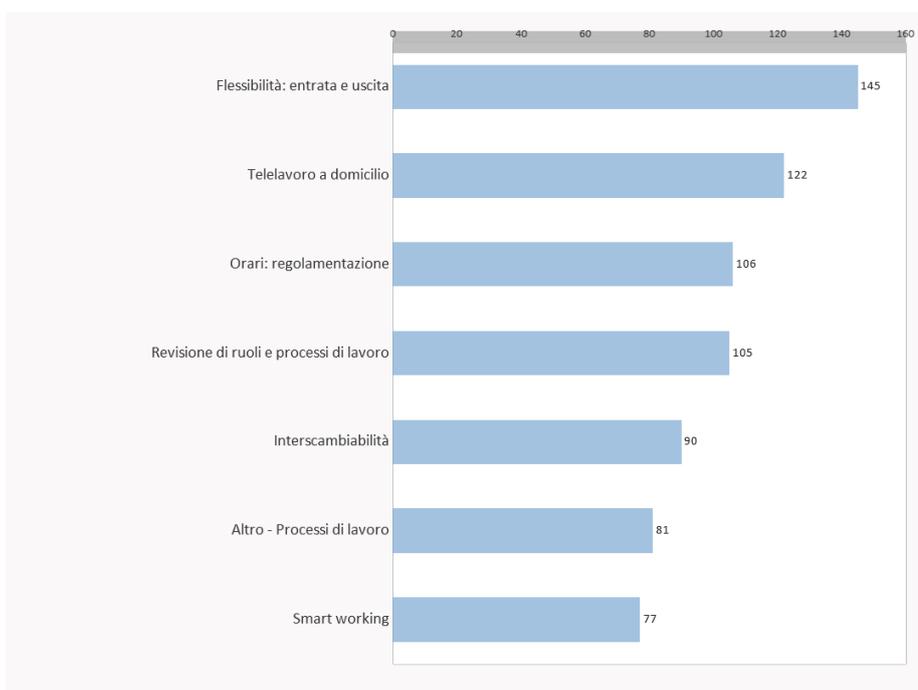


Fig. 3.5 – Macro ambito Organizzazione del lavoro: le attività più diffuse²⁹⁷

²⁹⁶ Fonte: Sistema informativo Agenzia per la coesione sociale (<https://www.trentinofamiglia.it/Certificazioni-e-reti/Family-Audit/Certificazione-Family-Audit>).

²⁹⁷ Fonte: Sistema informativo Agenzia per la coesione sociale (<https://www.trentinofamiglia.it/Certificazioni-e-reti/Family-Audit/Certificazione-Family-Audit>).

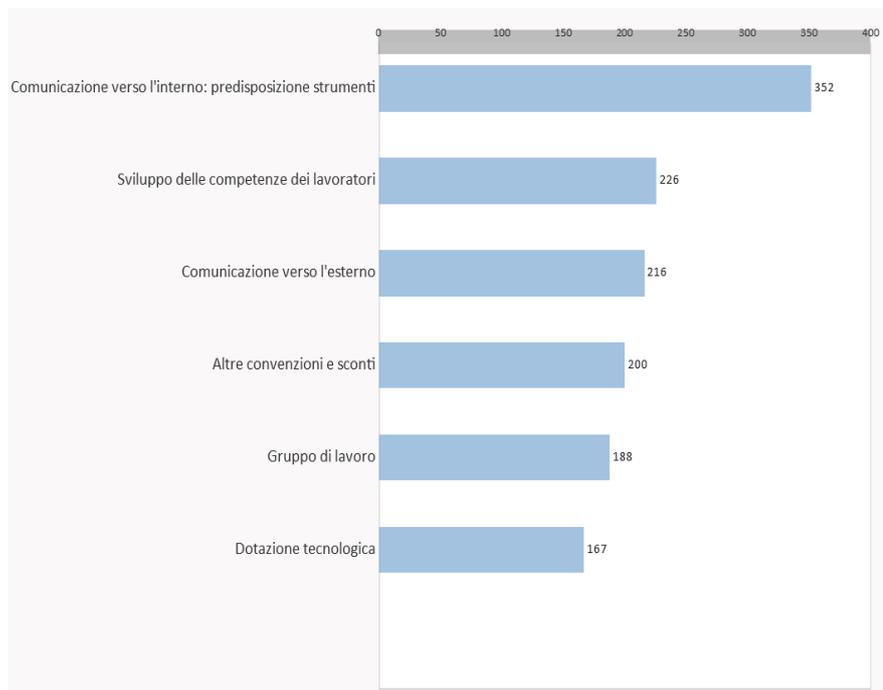


Fig. 3.6 – Altri macro ambiti: le attività più diffuse²⁹⁸

Gli altri strumenti operativi sono²⁹⁹: il Modello di rilevazione dati, ossia un modello per la raccolta in forma anonima di dati riferiti al personale, che restituisce all'organizzazione una fotografia degli occupati attraverso 30 indicatori (genere, età, qualifica, durata contratto, anzianità di servizio, carichi di cura, orario, flessibilità, giorni utilizzo congedo parentale, ore di straordinario, ore di formazione usufruita, telelavoro, numero di progressioni nell'anno, ecc.) e viene trasmesso annualmente all'Ente di certificazione; il rapporto di valutazione, ossia il documento redatto dal valutatore, che contiene l'esito della sua attività di valutazione, lo stato di attuazione del Piano aziendale e la proposta di certificazione (con eventuali raccomandazioni, azioni di miglioramento e altre note); la Benchmark analysis, uno strumento di analisi che consente di confrontare le politiche conciliative di un'organizzazione con quelle di altre organizzazioni simili certificate Family Audit, al fine di confrontare il proprio posizionamento e individuare azioni di miglioramento.

²⁹⁸ Fonte: Sistema informativo Agenzia per la coesione sociale (<https://www.trentinofamiglia.it/Certificazioni-e-reti/Family-Audit/Certificazione-Family-Audit>).

²⁹⁹ Linee guida della certificazione Family audit: 2016, cit., pp. 34-35.

1.5 Il processo: certificazione, mantenimento e consolidamento

Il processo Family Audit si articola in tre diversi processi consequenziali: il processo di certificazione; il processo di mantenimento; il processo di consolidamento (fig. 3.7).

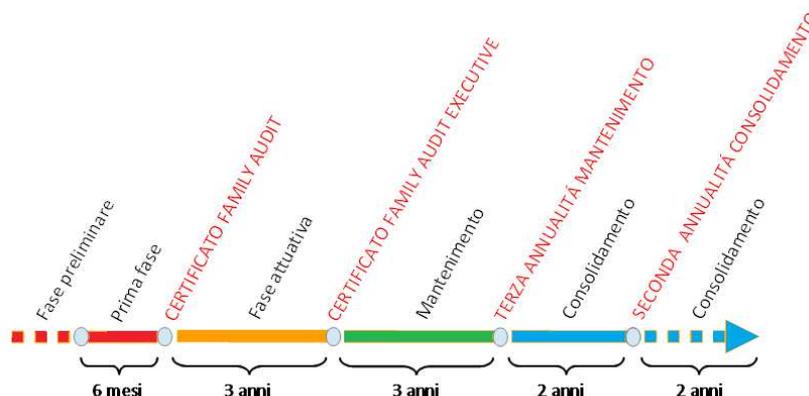


Fig. 3.7 – Il processo Family Audit³⁰⁰

Il processo di certificazione prevede tre fasi: la fase preliminare; la prima fase, della durata di sei mesi; la fase attuativa di tre anni.

Nella fase preliminare, l'organizzazione assolve una serie di adempimenti di carattere prevalentemente burocratico-organizzativo, al fine di poter attivare il processo³⁰¹.

La prima fase ha inizio con il workshop iniziale con il gruppo di lavoro della Direzione, nel quale si definiscono gli obiettivi che si intendono perseguire attraverso la certificazione e si individuano i partecipanti al gruppo di lavoro interno, che si riunirà in un secondo workshop. In quest'ultimo si procede all'analisi delle iniziative già esistenti all'interno dell'organizzazione nel campo della conciliazione, si raccolgono ed esplorano i bisogni e le aspettative dei lavoratori e, su questa base, si redige una proposta di Piano aziendale. Il Piano viene approvato nel workshop finale dal gruppo della Direzione (che può eventualmente proporre

³⁰⁰ Fonte: Sistema informativo Agenzia per la coesione sociale (<https://www.trentinofamiglia.it/Certificazioni-e-reti/Family-Audit/Certificazione-Family-Audit>).

³⁰¹ Nello specifico: invio della Domanda di attivazione del processo; individuazione del referente interno, del consulente e del valutatore; compilazione e invio del Modello di rilevazione dati; somministrazione del Questionario sui bisogni di conciliazione.

delle modifiche o integrazioni), sottoscritto dal rappresentante legale dell'organizzazione e inviato all'Ente di certificazione.

Alla fine, con il parere favorevole del Consiglio dell'Audit, l'Ente di certificazione può adottare il provvedimento di rilascio del certificato Family Audit, attestando così che l'organizzazione ha implementato il processo di certificazione coerentemente con lo standard ed ha individuato obiettivi e azioni efficaci per sviluppare e migliorare la propria politica di conciliazione vita e lavoro³⁰².

Con il rilascio del certificato, il processo di certificazione entra nella fase attuativa, in cui l'organizzazione realizza le attività contenute nel Piano aziendale, secondo la tempistica programmata, ottemperando ad eventuali raccomandazioni indicate dal valutatore (che, nel frattempo, si occupa di verificare lo stato di avanzamento delle attività anche attraverso delle visite ispettive) e dal Consiglio dell'Audit.

Sulla base della documentazione prodotta dall'organizzazione e del Rapporto di valutazione, il Consiglio dell'Audit può esprimere un parere favorevole per la conferma del certificato per la prima e la seconda annualità, il cui provvedimento verrà adottato dall'Ente di certificazione. Allo stesso modo, alla fine della terza annualità, a fronte di un incontro di verifica della realizzazione e dell'efficacia delle misure del Piano aziendale e dei risultati conseguiti, l'Ente di certificazione rilascia il certificato Family Audit Executive, della validità di un anno³⁰³.

A questo punto l'organizzazione può decidere di concludere qui l'iter di certificazione o, in alternativa, di proseguire con esso ed entrare nel processo di mantenimento, impegnandosi a garantire per tre anni il livello di conciliazione vita-lavoro raggiunto con il processo di certificazione³⁰⁴.

Allo stesso modo, entro la scadenza della terza annualità del processo di mantenimento, l'organizzazione valuta se concludere l'iter di certificazione o proseguire con il processo di consolidamento, impegnandosi per ulteriori due anni a consolidare la cultura e le politiche conciliative introdotte nelle precedenti fasi,

³⁰² Il certificato Family Audit, con il relativo uso del marchio, è valido dalla data del provvedimento di rilascio fino alla data di rilascio del certificato Family Audit Executive. Annualmente l'Ente di certificazione, a seguito delle verifiche previste dalle Linee guida, conferma il certificato.

³⁰³ Linee guida della certificazione Family audit: 2016, cit., pp. 41-54.

³⁰⁴ In questo caso il certificato Family Audit Executive, con relativo uso del marchio, sarà valido per l'intero processo di mantenimento. Esso verrà confermato annualmente dall'Ente di certificazione, a seguito delle verifiche previste. Questo è valido anche per le annualità del successivo, ed eventuale, processo di consolidamento.

rafforzando su queste tematiche la propria strategia aziendale ed eventualmente integrando con nuove azioni il Piano aziendale. Il processo di consolidamento è un ciclo biennale che l'organizzazione può poi ripetere più volte³⁰⁵.

2. Il processo di certificazione Family Audit nel Comune di Rovereto

Rovereto è un Comune della Provincia Autonoma di Trento che conta circa 40.000 abitanti. È un importante centro industriale, turistico e culturale del Trentino, che da anni mette al centro il benessere familiare come fattore di crescita economica e sociale e di attrattività turistica. Molte sono le azioni che la città di Rovereto ha portato avanti nel corso degli anni, a dimostrazione del suo focus sulla famiglia per lo sviluppo territoriale³⁰⁶. Innanzitutto essa è certificata “Comune amico della famiglia”, rientrando quindi nell'ampio network delle amministrazioni comunali che si impegnano concretamente nello sviluppo e nella diffusione di politiche per il benessere familiare a favore dei propri residenti³⁰⁷. In secondo luogo, sul suo territorio sorge il Distretto Family Audit della Città della Quercia, nato nel 2020 con l'obiettivo di sostenere sinergie tra diverse realtà pubbliche e private della città promuovendo un comune ambito di riflessione, progettualità e azione in tema di benessere e conciliazione famiglia-lavoro³⁰⁸. Infine, l'amministrazione comunale di Rovereto ha anch'essa intrapreso il processo per il conseguimento della certificazione Family Audit.

Già il 1° giugno 2012 l'Agenzia provinciale per la famiglia, la natalità e le politiche giovanili della Provincia autonoma di Trento ha rilasciato al Comune di Rovereto

³⁰⁵ Linee guida della certificazione Family audit: 2016, cit., pp. 55-64.

³⁰⁶ *Rovereto è comune amico della famiglia, idea vincente a costo zero*, «L'Adige.it», 13 maggio 2016.

³⁰⁷ Alla data del 30 aprile 2023 i Comuni trentini che hanno conseguito la certificazione sono 104, all'interno dei quali vive il 95% della popolazione trentina, mentre altri 20 sono in fase di acquisizione del marchio. Si veda: Ufficio Stampa della Provincia Autonoma di Trento, *104 Comuni trentini sono “amici della famiglia”: la convention a Cembra*, «Trentino – Quotidiano Online della Provincia Autonoma di Trento», 17 aprile 2023.

³⁰⁸ L'Accordo volontario di area per la costituzione del Distretto è stato siglato tra la Provincia autonoma di Trento, Trentino Sviluppo S.p.A., CTE S.p.A., Habitech Distretto Tecnologico Trentino, Punto D'approdo Società cooperativa sociale, Suanfarma Italia S.p.A., ed approvato con Deliberazione della Giunta provinciale n. 1498 del 02 ottobre 2020. Si veda: Provincia Autonoma di Trento – Agenzia per la coesione sociale (<https://www.trentinofamiglia.it/News-eventi/News/Nasce-il-Distretto-Family-Audit-della-Citta-della-Quercia>; <https://www.trentinofamiglia.it/News-eventi/News/E-l-entusiasmo-il-motore-che-muove-il-distretto-Family-Audit-Rovereto>).

il certificato base Family Audit, a seguito dell'approvazione da parte del Comune del Piano aziendale delle attività e della visita del valutatore³⁰⁹. Il Piano è stato elaborato dai dipendenti del Servizio Personale e istruzione e del Servizio Attività sociali. L'applicazione del processo di certificazione è stata disposta in via sperimentale presso questi due Servizi comunali perché considerati un campione rappresentativo della situazione sociale media dei dipendenti comunali, in termini di presenza femminile e di personale con contratto di lavoro part-time. La realizzazione delle attività progettuali inserite nel Piano è avvenuta nel corso dei tre anni successivi, durante i quali i due Servizi comunali sono stati oggetto di periodiche valutazioni in ordine al compimento delle attività stesse.

Queste ultime hanno riguardato, ad esempio, la sperimentazione di differenti orari di lavoro³¹⁰; l'implementazione del telelavoro; la predisposizione di un piano di rientro per i dipendenti in congedo, in particolare per le madri che rientravano dal congedo di maternità³¹¹; la consegna di un "kit di benvenuto" (contenente buoni per l'acquisto di pannolini, libri ecc.) anche ai figli dei dipendenti comunali che risiedevano al di fuori del Comune; l'allestimento, all'interno dei due Servizi interessati, di spazi cambio pannolini e allattamento, per promuovere le opportunità di sostegno alla maternità per le dipendenti e le cittadine che si interfacciano con i servizi del Comune. Sono state previste, inoltre, alcune iniziative volte al consolidamento della cultura della conciliazione sia all'interno che all'esterno dell'ente, ad esempio il potenziamento della comunicazione ai dipendenti relativamente al tema della conciliazione attraverso la pubblicazione di materiale nelle aree intranet; l'individuazione di un "referente tecnico" della conciliazione, con il compito di dare risposte ai lavoratori riguardo gli aspetti tecnici inerenti soprattutto la maternità (normativa, documenti, ecc.); l'inserimento nel

³⁰⁹ Provincia Autonoma di Trento – Agenzia per la coesione sociale (<https://www.trentinofamiglia.it/Organizzazioni/Organizzazioni-pubbliche/COMUNE-DI-ROVERETO>).

³¹⁰ Tra cui: nuovi tipi di part time verticale e nuove forme di articolazione d'orario settimanale/mensile.

³¹¹ Con momenti formativi ad hoc e affiancamento con un collega, in modo da poter gestire al meglio la fase di rientro al lavoro del dipendente. A tal proposito, si è anche lavorato sui processi di lavoro, sulla comunicazione interna e sullo scambio delle competenze tra colleghi, in modo da evitare criticità nel momento dell'assenza di un collaboratore. Si è deciso inoltre di convocare le riunioni interne al mattino per facilitare la partecipazione del personale part time.

Regolamento del personale di espliciti riferimenti all'importanza della conciliazione come valore aziendale, nonché la valutazione della possibilità di attribuire punteggi aggiuntivi nelle procedure di appalto agli enti certificati Family Audit³¹². A tal proposito, con Deliberazione del Consiglio comunale n. 26 del 17 settembre 2013, sono stati aggiunti l'articolo 9-ter, che prevede l'elaborazione di appositi piani – c.d. piani per la parità – per il perseguimento della parificazione fra donne e uomini all'interno dell'amministrazione, precisando al comma 5 che tali piani devono prevedere anche «azioni positive per garantire la conciliazione delle esigenze familiari con quelle professionali, anche a favore di dipendenti con incarichi dirigenziali»³¹³; e l'articolo 9-quater, che prescrive che l'amministrazione «assume come valore la conciliazione e persegue l'obiettivo di arricchire la politica di gestione del personale tramite l'individuazione di iniziative e azioni concrete che consentano di migliorare la conciliazione tra vita familiare e vita lavorativa»³¹⁴.

Al termine di questo processo, a fronte dell'esito positivo attestato dal parere favorevole del Consiglio dell'Audit, il 16 ottobre 2015 la Provincia Autonoma di Trento ha rilasciato ai due Servizi interessati la certificazione Family Audit Executive³¹⁵.

Nel 2016 il Comune ha poi intrapreso, per gli Uffici coinvolti nella certificazione base, la fase di mantenimento della durata di tre anni, in cui ha dimostrato, a seguito di verifiche annuali, di aver mantenuto il livello di conciliazione vita-lavoro raggiunto nella prima fase del processo di certificazione. Nel 2019 ha avuto inizio la fase di consolidamento, nella quale si è prevista l'estensione a tutti i Servizi comunali delle azioni previste nel Piano aziendale³¹⁶.

³¹² Comune di Rovereto – Servizio Personale e Istruzione, *Relazione in merito allo Stato attuazione piano delle attività "FAMILY AUDIT" al 30 giugno 2013*, 30 giugno 2013; Comune di Rovereto - Servizio Organizzazione e risorse umane (Ufficio Istruzione e Servizio Politiche sociali), *Piano delle attività*, 30 settembre 2021 (<https://www.comune.rovereto.tn.it/Documenti-e-dati/Accordi-tranti/Family-Audit>).

³¹³ Regolamento organico del personale dipendente e di organizzazione degli uffici e servizi, approvato con Deliberazione del Consiglio comunale n. 9 del 03 febbraio 2004, art. 9-ter, c. 5.

³¹⁴ *Ivi*, art. 9-quater.

³¹⁵ Provincia Autonoma di Trento – Agenzia per la coesione sociale (<https://www.trentinofamiglia.it/Organizzazioni/Organizzazioni-pubbliche/COMUNE-DI-ROVERETO>).

³¹⁶ *Ibidem*.

2.1 Le indagini sul benessere organizzativo

Nel Piano aziendale redatto dal Comune di Rovereto nel 2012 si è prevista anche la somministrazione di un questionario, in occasione dello svolgimento delle indagini relative al benessere organizzativo, contenente alcune domande volte a verificare l'efficacia di alcune delle azioni implementate nell'ambito del processo di certificazione Family Audit e la soddisfazione dei dipendenti rispetto ad esse, nonché a valutare l'attenzione e il grado di sensibilità dei responsabili/coordinatori/capiufficio per i temi family-friendly e la loro capacità di gestire le esigenze di conciliazione dei propri dipendenti, con l'obiettivo di sviluppare una sempre maggiore attenzione verso la tematica da parte della dirigenza³¹⁷. Questo conferma, ancora una volta, lo stretto legame esistente tra le politiche di promozione del benessere familiare e della conciliazione vita-lavoro e la garanzia del benessere individuale e organizzativo.

Nel novembre 2013 tale questionario è stato somministrato ai dipendenti dei Servizi Personale e istruzione e Attività sociali. Nella documentazione disponibile nel sito web comunale non si rivengono i dati precisi raccolti dai questionari in questione; tuttavia, nella Relazione del 2014 in merito allo stato di attuazione del Piano aziendale, redatta dal Servizio Personale e istruzione, si riportano delle considerazioni generali in merito³¹⁸. Si riferisce che, a livello complessivo, è emersa un'ampia adesione da parte dei dipendenti relativamente al progetto di certificazione e che i dirigenti sono stati considerati molto attenti e sensibili verso le tematiche conciliative, riconoscendo in loro una discreta capacità di gestione pratica delle esigenze dei dipendenti. Si è rilevata, però, una scarsa soddisfazione quanto a due azioni implementate nell'ambito del Piano aziendale: l'individuazione di un referente tecnico per la conciliazione e l'allestimento degli spazi

³¹⁷ Nello specifico, si tratta dell'azione n. 08 denominata "Conoscere il livello di soddisfazione dei/dipendenti, monitorare i bisogni di conciliazione e verificare l'efficacia delle azioni introdotte dal processo di Audit" e dell'azione n. 07 denominata "Introdurre nuove modalità di valutazione che favoriscano la co-partecipazione all'interno dei due servizi", inserite all'interno del macro ambito "Cultura aziendale". Si veda: Comune di Rovereto – Servizio Organizzazione e Risorse umane (Ufficio Istruzione e Servizio Politiche sociali), *Piano delle attività*, 30 settembre 2021 (<https://www.comune.rovereto.tn.it/Documenti-e-dati/Accordi-tra-enti/Family-Audit>).

³¹⁸ Comune di Rovereto – Servizio Personale e istruzione, *Relazione in merito allo Stato attuazione piano delle attività "FAMILY AUDIT" al 12 giugno 2014*, 12 giugno 2014 (<https://www.comune.rovereto.tn.it/Documenti-e-dati/Accordi-tra-enti/Family-Audit>).

allattamento/cambio pannolini all'interno dei due Servizi³¹⁹. Infine, si è sottolineata la necessità di una maggiore informazione a tutto il personale rispetto alle azioni intraprese e alla loro importanza, a carico anche dei dirigenti.

Lo stesso questionario è stato somministrato ai dipendenti dei due Servizi certificati anche in occasione dell'indagine sul benessere organizzativo svolta nel mese di novembre 2015. Nella Relazione del 2016 in merito allo stato di attuazione del processo di certificazione³²⁰, si riferisce, di nuovo, un'ampia adesione da parte del personale relativamente al Family Audit, così come una generale attenzione, sensibilità e capacità di gestione della dirigenza. Rispetto a quanto rilevato due anni prima, però, si è riscontrato anche un buon grado di soddisfazione rispetto alle due azioni concrete oggetto dell'indagine, ossia l'aumento della flessibilità su base mensile e la migliore gestione delle assenze tramite lo scambio di competenze tra colleghi.

Quanto alle vere e proprie indagini sul benessere organizzativo, sul sito comunale sono disponibili i risultati dell'indagine svolta nell'anno 2015 e quelli dell'indagine del 2019. Per entrambe sono stati utilizzati i modelli di questionario forniti dalla CIVIT con la Delibera approvata il 29 maggio 2013³²¹. Si è visto nel precedente

³¹⁹ Secondo quanto riportato dal Servizio Personale e Istruzione, probabilmente la figura del referente tecnico non ha avuto molto impatto sul personale perché era di fatto già operativa ed è stata solo formalizzata. Quanto all'allestimento degli angoli pannolini/allattamento, questo intervento è stato molto apprezzato soprattutto dall'utenza esterna, ma non ha avuto la necessaria valutazione da parte del personale.

³²⁰ Comune di Rovereto – Servizio Organizzazione e risorse Umane, *Certificazione Family audit - Relazione annuale 2015/2016 – mantenimento prima annualità*, 29 novembre 2016 (<https://www.comune.rovereto.tn.it/Documenti-e-dati/Accordi-tra-enti/Family-Audit>).

³²¹ CIVIT, Delibera 29 maggio 2013, *“Modelli per la realizzazione di indagini sul personale dipendente volte a rilevare il livello di benessere organizzativo e il grado di condivisione del sistema di misurazione nonché la rilevazione della valutazione del proprio superiore gerarchico”* (art. 14, comma 5 del decreto legislativo del 27 ottobre 2009, n. 150). Si ricorda che l'art. 14, c. 5 del D. lgs. n. 150/2009 rimetteva all'OIV il compito di realizzare, sulla base di appositi modelli forniti dalla CIVIT, indagini sul personale dipendente volte a rilevare il livello di benessere organizzativo, il grado di condivisione del sistema di valutazione, nonché la valutazione del proprio superiore gerarchico nell'ambito degli uffici della pubblica amministrazione. Tale comma è stato successivamente abrogato dall'art. 8, c. 1 del D.P.R. n. 105/2016. Allo stesso modo il comma 3 dell'art. 20 del D. lgs. n. 33/2013 – che stabiliva la pubblicazione sul sito web istituzionale da parte delle pubbliche amministrazioni dei dati relativi ai livelli di benessere organizzativo – è stato abrogato dall'art. 19, c. 1, lett. b) del D. lgs. n. 97/2016. Tuttavia, precedentemente la norma e il relativo obbligo di pubblicazione non trovavano applicazione nell'ordinamento locale ai sensi dell'art. 1, c. 1, lett. f) della L.r. n. 10/2014. Tutto ciò non ha comunque sottratto la possibilità delle amministrazioni pubbliche di continuare a svolgere le indagini sul benessere organizzativo, utilizzando eventualmente i modelli di questionari forniti dalla CIVIT e prevedendo la pubblicazione dei conseguenti risultati. Il Dipartimento della Funzione Pubblica, interpellato riguardo il destino delle indagini sul benessere organizzativo a seguito dell'abrogazione citata, ha infatti affermato che

Capitolo che questi modelli prevedono tre diverse tipologie di rilevazione, che vengono poi trattate in maniera integrata: la rilevazione sul benessere organizzativo, che si struttura in nove ambiti di indagine e cinquantuno domande; la rilevazione sul grado di condivisione del sistema di valutazione, composta da tre ambiti di indagine, per un totale di tredici domande; la rilevazione in merito alla valutazione del proprio superiore gerarchico, con due ambiti di indagine e nove domande³²². La scala di misurazione scelta è la scala Likert: l'intervistato deve rispondere se e in che misura è d'accordo con una serie di affermazioni su di una scala a sei valori (per nulla – del tutto).

Nel novembre 2015 l'indagine è stata condotta mediante la somministrazione dei questionari, da parte dei dirigenti dei vari Servizi, a tutti i dipendenti in servizio (con almeno 6 mesi di lavoro presso il Comune, anche non continuativi), per un totale di 420 questionari su 502 lavoratori effettivamente presenti in servizio (pari ad una percentuale dell'83%). Responsabile dell'indagine è stato il Dirigente del Servizio Personale e istruzione (dott. Mauro Viesi)³²³. Di seguito si riportano i risultati ottenuti per le tre aree di indagine³²⁴.

esse mantengono la loro rilevanza e rientrano tra i compiti più appropriatamente attribuibili alla funzione dirigenziale. Si veda: Dipartimento della Funzione Pubblica – Portale della Performance (<https://performance.gov.it/faq>), FAQ n. 39.

³²² CIVIT, Delibera 29 maggio 2013, cit., Finalità.

³²³ Comune di Rovereto – Servizio Personale e istruzione, *Certificazione Family audit - Relazione annuale 2014/2015*, 25 maggio 2015 (<https://www.comune.rovereto.tn.it/Documenti-e-dati/Accordi-tra-enti/Family-Audit>).

³²⁴ Al fine di sintetizzare i risultati si è deciso di calcolare degli indici sintetici. L'indice sintetico calcolato per ogni singola domanda/affermazione è rappresentato dalla media dei valori indicati nella scala da 1 a 6 ponderata per le risposte fornite, in modo da restituire un'informazione sintetica sull'opinione prevalente per ciascuna domanda/affermazione. L'indice sintetico è stato calcolato anche per ciascun ambito di indagine ed è rappresentato dalla media semplice degli indici sintetici di tutte le domande afferenti all'ambito. Convenzionalmente, la soglia di soddisfazione della media dei fattori viene fissata a 3,60. Per le domande a polarità negativa, per le quali, cioè, il valore massimo, pari a 6, corrisponde ad una percezione totalmente negativa, l'indice sintetico si basa su una inversione della polarità (la risposta "1" diventa "6", la risposta "2" diventa "5", ecc.). Si veda: Comune di Rovereto – Servizio Personale e istruzione, *L'analisi del benessere organizzativo del Comune di Rovereto – anno 2015*, (<https://www.comune.rovereto.tn.it/archivio/Amministrazione-Trasparente/Amministrazione-Trasparente/Performance/Benessere-organizzativo/Benessere-organizzativo>), sez. Note metodologiche.

Tab. 3.8 - Indici sintetici per ambiti di indagine dell'area "Benessere organizzativo"³²⁵

Ambiti	Media per ambito
A – Sicurezza e salute sul luogo di lavoro e stress lavoro	4,76
B – Le discriminazioni	5,20
C – L'equità nella mia amministrazione	3,70
D – Carriera e sviluppo professionale	3,65
E – Il mio lavoro	4,83
F – I miei colleghi	4,55
G – Il contesto del mio lavoro	4,10
H – Il senso di appartenenza	4,71
I – L'immagine della mia amministrazione	4,57
Sintesi	4,61

L'indice complessivo di rilevazione per l'area di indagine riguardante nello specifico il Benessere organizzativo è risultato pari a 4,61. Si tratta di un risultato molto positivo.

Il valore di sintesi più alto (5,20) è stato registrato dall'ambito "B – Le discriminazioni", a prova dell'adeguata tutela nei confronti dei dipendenti comunali sotto molti aspetti spesso oggetto di discriminazioni. Nella fattispecie, le domande/affermazioni all'interno di questo ambito fanno riferimento alle discriminazioni sulla base dell'appartenenza sindacale, dell'orientamento politico, della religione, dell'identità di genere, dell'etnia e/o razza, della lingua, dell'età, dell'orientamento sessuale e della disabilità. Un valore molto alto (4,83) si è rinvenuto anche nell'ambito "E – Il mio lavoro", dove le domande/affermazioni sono le seguenti: E.01 So quello che ci si aspetta dal mio lavoro; E.02 Ho le competenze necessarie per svolgere il mio lavoro; E.03 Ho le risorse e gli strumenti necessari per svolgere il mio lavoro; E.04 Ho un adeguato livello di autonomia nello

³²⁵ Fonte: Comune di Rovereto – Servizio Personale e istruzione, *L'analisi del benessere organizzativo del Comune di Rovereto – anno 2015*, (<https://www.comune.rovereto.tn.it/archivio/Amministrazione-Trasparente/Amministrazione-Trasparente/Performance/Benessere-organizzativo/Benessere-organizzativo>), sez. Analisi dati.

svolgimento del mio lavoro; E.05 Il mio lavoro mi dà un senso di realizzazione personale³²⁶.

Il valore più basso (3,65) è stato registrato invece nell'ambito "D – Carriera e sviluppo professionale", nel quale si fa riferimento alle possibilità di crescita professionale interne all'ente, al grado di soddisfazione dei dipendenti rispetto ad esse, alla chiarezza di tale sviluppo professionale nonché al suo collegamento con il merito, e all'adeguatezza dei ruoli svolti in relazione al profilo professionale posseduto.

Tab. 3.9 – Indici sintetici per ambiti di indagine dell'area "Grado di condivisione del sistema di valutazione"³²⁷

Ambiti	Media per ambito
La mia organizzazione	3,56
Le mie performance	3,85
Il funzionamento del sistema	3,44
Sintesi	3,62

L'indice di sintesi dell'area di indagine "Grado di condivisione del sistema di valutazione" è risultato pari a 3,62. Si tratta del risultato peggiore delle tre aree di indagine, anche se si colloca comunque nell'intervallo medio e a livello appena superiore alla soglia di soddisfazione, che è stata convenzionalmente fissata a 3,60. L'indice sintetico più basso (3,44) è stato riscontrato nell'ambito "N - Il funzionamento del sistema", a evidenza di un basso grado di soddisfazione della dipendenza rispetto al coinvolgimento nella definizione degli obiettivi e dei risultati attesi dal lavoro svolto, nella valutazione della propria performance e rispetto al riconoscimento di quest'ultima da parte dell'amministrazione. Il Servizio Personale e istruzione, nella propria relazione, ha spiegato questo risultato con il fatto che vi sono norme contrattuali ben precise sulla valutazione delle performance e che la definizione degli obiettivi del lavoro discende da quelli fissati dall'organo politico

³²⁶ CIVIT, Delibera 29 maggio 2013, cit., sez. Il questionario.

³²⁷ Fonte: Comune di Rovereto – Servizio Personale e istruzione, *L'analisi del benessere organizzativo del Comune di Rovereto – anno 2015*, (<https://www.comune.rovereto.tn.it/archivio/Amministrazione-Trasparente/Amministrazione-Trasparente/Performance/Benessere-organizzativo/Benessere-organizzativo>), sez. Analisi dati.

nel Piano esecutivo di gestione (PEG) per ogni dirigente, quindi con margini di “trattativa” quasi nulli, se non per gli aspetti operativi, che però non sono l'oggetto del quesito.

Tab. 3.9 – Indici sintetici per ambiti di indagine dell’area “Valutazione del superiore gerarchico”³²⁸

Ambiti	Media per ambito
Il mio capo e la mia crescita	4,22
Il mio capo e l’equità	4,11
Sintesi	4,16

Il risultato di sintesi della parte del questionario relativa alla valutazione del superiore gerarchico è risultato pari a 4,16. È un risultato positivo, considerando anche che all’interno di quest’area di indagine vi sono domande/affermazioni sensibili, in quanto implicano valutazioni dettate dalle esperienze personali e dai rapporti instaurati con il proprio “capo”³²⁹. Ciò dimostra un gruppo dirigenziale mediamente molto attento, sensibile ed equo nei confronti dei propri collaboratori, dai quali ricevono stima e apprezzamento.

Infine, con l’intento di dare un’idea della bontà o meno della situazione del Comune di Rovereto, i curatori dell’indagine hanno proposto un confronto dei risultati ottenuti con i dati nazionali della prima rilevazione del 2014 forniti dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali. Si riporta nella tabella 3.10 il confronto tra gli indici sintetici complessivi delle tre aree di indagine, in cui si vede che il Comune di Rovereto vantava di punteggi superiori in ogni area e nel complesso dell’indagine.

³²⁸ Fonte: Comune di Rovereto – Servizio Personale e Istruzione, *L’analisi del benessere organizzativo del Comune di Rovereto – anno 2015*, (<https://www.comune.rovereto.tn.it/archivio/Amministrazione-Trasparente/Amministrazione-Trasparente/Performance/Benessere-organizzativo/Benessere-organizzativo>), sez. Analisi dati.

³²⁹ L’ambito “O – Il mio capo e la mia crescita” analizza i rapporti interpersonali tra intervistato e “capo”, valutando il grado di disponibilità all’ascolto, di supporto e di sensibilità nei confronti dei bisogni personali del superiore gerarchico. L’ambito “P- Il mio capo e l’equità” analizza il giudizio degli intervistati sui comportamenti lavorativi del “capo”, ponendo l’accento sull’equità delle sue azioni, sulla sua capacità di gestire le criticità e infine sulla stima e sul giudizio professionale che gli intervistati pongono nei suoi confronti. Si veda: CIVIT, Delibera 29 maggio 2013, cit., sez. Il questionario.

Tab. 3.10 – Confronto tra Comune di Rovereto (2015) e dato nazionale (2014)³³⁰

	Comune di Rovereto (2015)	Dato nazionale (2014)
Sintesi Benessere organizzativo	4,61	3,65
Sintesi Grado di condivisione del sistema di valutazione	3,62	2,95
Sintesi Valutazione del superiore gerarchico	4,16	3,16
Sintesi totale indagine	4,13	3,25

La successiva indagine sul benessere organizzativo all'interno del Comune di Rovereto è stata svolta nel mese di giugno 2019, con la somministrazione di 385 questionari. Si riportano nella tabella 3.11 gli indici sintetici calcolati per ogni ambito di indagine e la conseguente media complessiva, pari a 4.2.

Tab. 3.11 – Indici sintetici per ambiti di indagine (2019)³³¹

Ambiti	Indice sintetico
A – Sicurezza e salute sul luogo di lavoro e stress lavoro	4,6
B – Le discriminazioni	5,2
C – L'equità nella mia amministrazione	3,6
D – Carriera e sviluppo professionale	3,6
E – Il mio lavoro	4,8
F – I miei colleghi	4,6
G – Il contesto del mio lavoro	4,1
H – Il senso di appartenenza	4,7
I – L'immagine della mia amministrazione	4,7
L – La mia organizzazione	3,5
M – Le mie performance	3,9
N – Il funzionamento del sistema	3,5
O – Il mio capo e la mia crescita	3,9
P – Il mio capo e l'equità	3,9
Media totale degli ambiti	4,2

³³⁰ Fonte: Comune di Rovereto – Servizio Personale e istruzione, *L'analisi del benessere organizzativo del Comune di Rovereto – anno 2015*, (<https://www.comune.rovereto.tn.it/archivio/Amministrazione-Trasparente/Amministrazione-Trasparente/Performance/Benessere-organizzativo/Benessere-organizzativo>), sez. Analisi dati.

³³¹ Fonte: Comune di Rovereto – Servizio Organizzazione e risorse umane (Ufficio gestione personale e concorsi), *Restituzione dati indagine benessere organizzativo*, 6 novembre 2019, (<https://www.comune.rovereto.tn.it/archivio/Amministrazione-Trasparente/Amministrazione-Trasparente/Performance/Benessere-organizzativo/Benessere-organizzativo>).

I punteggi rilevati per ogni ambito sono pressoché uguali a quelli rilevati nell'indagine del novembre 2015, ad eccezione dei due ambiti di indagine dell'area "Valutazione del superiore gerarchico", che hanno subito una leggera diminuzione: nel 2015 l'ambito "O – Il mio capo e la mia crescita" aveva conseguito infatti un punteggio pari al 4,22 e l'ambito "P – Il mio capo e l'equità" 4,11. Si tratta, comunque, di un risultato che si colloca al di sopra della media di soddisfazione e trattasi inoltre, come poc'anzi detto, di un'area di indagine per certi versi più critica rispetto alle altre. Nel complesso, si può affermare che la struttura comunale ha mantenuto un buon grado di benessere organizzativo al suo interno.

2.2 I progetti del nuovo Piano aziendale 2021-2023

Il 30 settembre 2021 il Comune di Rovereto ha deciso di riprendere in mano il progetto Family Audit ed ha elaborato un nuovo Piano Aziendale per gli anni 2021, 2022 e 2023, finalizzato ad essere implementato a tutta la popolazione aziendale³³². Con esso l'amministrazione ha inteso rafforzare ulteriormente una cultura organizzativa attenta alle esigenze dei propri dipendenti, basata su responsabilità e senso di appartenenza, e allo stesso tempo sostenere una maggiore efficienza delle attività comunali, con un ritorno positivo nei servizi rivolti alla cittadinanza. L'obiettivo ultimo è quello di instaurare una diversa cultura del lavoro, in cui l'armonizzazione vita-lavoro diventi un elemento irrinunciabile per una buona qualità delle prestazioni lavorative e della vita dei dipendenti.

Le azioni che sono state previste per essere implementate in tutta la struttura comunale riguardano i seguenti macro ambiti: Organizzazione del lavoro, Cultura aziendale, Comunicazione, Welfare aziendale, Welfare territoriale, Nuove tecnologie. Di seguito verranno presentati alcuni tra i più significativi progetti che sono stati messi in atto³³³.

Nell'ambito "Organizzazione del lavoro" rientrano tre specifici campi di indagine. Nel campo "Orari e permessi" è stata elaborata una progettualità importante avente

³³² Il Comune si trova ad oggi nel primo anno del terzo ciclo di consolidamento. Si veda: Comune di Rovereto – Servizio Organizzazione e risorse umane (Ufficio gestione personale e concorsi), *Family Audit*, 08 aprile 2022 (<https://www.comune.rovereto.tn.it/Documenti-e-dati/Accordi-tra-enti/Family-Audit>).

³³³ Comune di Rovereto, *Family Audit – Piano aziendale*, 05 ottobre 2021 (<https://www.comune.rovereto.tn.it/Documenti-e-dati/Accordi-tra-enti/Family-Audit>).

ad oggetto la flessibilità oraria³³⁴. Essa consiste nell'introduzione di un nuovo modello di flessibilità, che sia funzionale alle esigenze dei lavoratori e alle necessità organizzative e che possa porsi anche come alternativa ai vigenti e numerosi part time, al fine di colmare i gap organizzativi, da una parte, e di consentire ai dipendenti – in particolar modo alle donne – di lavorare più ore, dall'altra. Ciò potrebbe garantire una maggiore soddisfazione economica (anche ai fini previdenziali e pensionistici), nonché migliori prospettive di crescita professionale³³⁵.

A partire da marzo 2020, al fine di fronteggiare la situazione emergenziale dovuta alla diffusione del Covid-19, era stato assegnato d'ufficio un orario flessibile dalle ore 7:30 alle 21:00. Attraverso un monitoraggio continuo con i Dirigenti delle strutture ed una raccolta del grado di soddisfazione dei dipendenti, il Servizio Organizzazione e risorse e umane ha valutato opportuno aprire un tavolo di concertazione con le organizzazioni sindacali al fine di mantenere quanto di buono è emerso da tale esperienza, promuovendo una nuova articolazione oraria.

Quest'ultima è improntata a criteri di maggiore flessibilità, responsabilizzazione di dipendenti e datori di lavoro, semplificazione delle procedure e lavoro orientato al raggiungimento degli obiettivi, e si accompagna a una ridefinizione degli orari di apertura al pubblico degli uffici. La nuova articolazione oraria prevede un'estensione della flessibilità in entrata/uscita ed una fascia obbligatoria (cd. fascia rigida) ridotta rispetto all'orario pre-Covid. La sperimentazione del nuovo orario è

³³⁴ L'"orario flessibile" fa riferimento ad una serie di istituti contrattuali che consentono ai dipendenti di fruire di un orario di lavoro che essi possono distribuire variamente nell'arco della giornata, della settimana o del mese, nei limiti definiti nei diversi contratti collettivi nazionali e in quelli aziendali. Ad esempio, l'orario flessibile può tradursi nella possibilità di entrare e uscire dal posto di lavoro entro fasce orarie predeterminate – e non obbligatoriamente ad una determinata ora. Al lavoratore viene quindi concessa autonomia decisionale e un margine di tempo che gli permette di conciliare i propri impegni lavorativi con quelli personali (c.d. "flessibilità in entrata e in uscita"). Un altro strumento di flessibilità è l'orario concentrato ovvero la possibilità di rinunciare alla pausa pranzo per poter uscire anticipatamente dal posto di lavoro. In altri casi il contratto può prevedere fasce orarie in cui i lavoratori sono obbligati ad essere presenti in azienda (c.d. "compresenza"), lasciando loro, però, la possibilità di definire autonomamente l'orario di ingresso e di uscita, fatto comunque salvo l'obbligo di rispettare il monte ore giornaliero previsto. Si veda: Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento per le politiche della famiglia (<https://famiglia.governo.it/it/politiche-e-attivita/famiglia/conciliazione-famiglia-lavoro/congedo-parentale/altri-strumenti/orario-flessibile/>).

³³⁵ Il lavoro a tempo parziale, infatti, pur essendo una strategia conciliativa molto utilizzata (soprattutto dalle donne) comporta non solo redditi più bassi, ma anche pensioni future più basse e minori possibilità di carriera.

iniziata nel mese di aprile 2022 da parte dell'Ufficio personale, ed è stata estesa poi nei mesi successivi ad altri Servizi³³⁶.

Il nuovo orario prevede un'articolazione differente a seconda della tipologia di contratto di lavoro (fig. 3.12, 3.13, 3.14, 3.15).

Fig. 3.12 – Orario del personale a tempo pieno (36 ore)³³⁷

7:30	9:00	12.00	19:00
<i>fascia flessibile</i>	<i>fascia obbligatoria</i>	<i>fascia flessibile con intervallo obbligatorio di almeno 30 minuti nella fascia 12.00 – 14.30 (possibilità di utilizzare il buono pasto)</i>	

Fig. 3.13 – Orario del personale a tempo parziale: 30 ore³³⁸

Nelle giornate lavorative SOLO AL MATTINO:			
7.30	9.00	12.00	14.12
<i>fascia flessibile</i>	<i>fascia obbligatoria</i>	<i>fascia flessibile</i>	
Nelle giornate di RIENTRO POMERIDIANO:			
12.00	14.00	15.00	19.00
<i>fascia flessibile</i>	<i>fascia obbligatoria</i>	<i>fascia flessibile</i>	

Fig. 3.14 – Orario del personale a tempo parziale: 24 ore³³⁹

Nelle giornate lavorative SOLO AL MATTINO:			
7.30	9.00	12.00	14.12
<i>fascia flessibile</i>	<i>fascia obbligatoria</i>	<i>fascia flessibile</i>	
Nelle giornate di RIENTRO POMERIDIANO:			
12.00	14.00	15.00	19.00
<i>fascia flessibile</i>	<i>fascia obbligatoria</i>	<i>fascia flessibile</i>	

³³⁶ Comune di Rovereto – Servizio Organizzazione e risorse umane (Ufficio gestione personale e concorsi), *Attività - Progetto flessibilità 2021*, 25 maggio 2022, Intranet Comune di Rovereto.

³³⁷ Da lunedì a venerdì con orario giornaliero di 7 ore e 12 minuti (minimo di prestazione lavorativa obbligatoria di 4 ore). Fonte: Comune di Rovereto – Servizio Organizzazione e risorse umane (Ufficio Gestione personale e concorsi), *Le azioni di riassetto organizzativo: il nuovo orario di lavoro come punto di partenza*, 3-10-17-24 ottobre 2022, Intranet Comune di Rovereto.

³³⁸ 30 ore con due rientri pomeridiani; 30 ore orizzontale (mattine e pomeriggi); 30 ore verticale (4 giorni lavorati a tempo pieno). Fonte: Comune di Rovereto – Servizio Organizzazione e risorse umane (Ufficio Gestione personale e concorsi), *Le azioni di riassetto organizzativo: il nuovo orario di lavoro come punto di partenza*, 3-10-17-24 ottobre 2022, Intranet Comune di Rovereto.

³³⁹ 24 ore orizzontale (tutte le mattine); 24 ore orizzontale con un rientro (tutte le mattine con un rientro pomeridiano); 24 ore verticale (3 giorni lavorati a tempo pieno). Fonte: Comune di Rovereto – Servizio Organizzazione e risorse umane (Ufficio Gestione personale e concorsi), *Le azioni di riassetto organizzativo: il nuovo orario di lavoro come punto di partenza*, 3-10-17-24 ottobre 2022, Intranet Comune di Rovereto.

Fig. 3.15 – Orario del personale a tempo parziale: 18 ore³⁴⁰

8.24	9.00	12.00	12.36
fascia flessibile	fascia obbligatoria	fascia flessibile	

Nel campo “Processi di lavoro” sono state previste diverse attività, tra cui: la compilazione di verbali per tutte le riunioni, in grado di aggiornare tutti gli interessati, anche gli assenti, in merito agli incontri tenutisi nei diversi settori; l’organizzazione di incontri di approfondimento con i responsabili di tutti i Servizi, al fine di condividere il progetto Family audit, coinvolgerli attivamente in esso, monitorare il processo e fare in modo che arrivi efficacemente in ogni area dell’organizzazione; l’apertura di un tavolo di confronto con la Provincia autonoma di Trento per la risoluzione di alcune criticità specifiche riscontrate nell’area delle scuole dell’infanzia; la creazione di un kit di onboarding, per tutti i lavoratori che iniziano ad intraprendere la propria attività lavorativa presso il Comune di Rovereto, al fine di fornire loro tutte le informazioni necessarie, anche relativamente al Family audit³⁴¹. Questo “kit di benvenuto” per i neo assunti³⁴² si concentra su tre aspetti: a) le indicazioni operative per presidiare la fase di inserimento del nuovo assunto (es. preannunciare a tutto il personale del Servizio interessato l’arrivo del nuovo collega; coordinare per tempo l’attività necessaria per predisporre spazio ed arredi, dotazioni di cancelleria, attrezzature informatiche; ecc.); b) l’individuazione di chi ha il compito di accompagnare il nuovo collega (il Capoufficio è la persona deputata ad introdurre il neo assunto all’interno dell’ufficio, attraverso la presentazione ai colleghi, la spiegazione delle attività e delle competenze richieste, l’individuazione di eventuali bisogni formativi, l’individuazione di uno o più collaboratori che possano affiancare il nuovo collega nella sua attività); c) la documentazione “base” utile per la conoscenza e l’inserimento nel nuovo contesto lavorativo (es. Statuto comunale, Codice degli Enti locali, Delibera relativa alla struttura organizzativa comunale e Declaratoria

³⁴⁰ 18 ore orizzontale (tutte le mattine). Fonte: Comune di Rovereto – Servizio Organizzazione e risorse umane (Ufficio Gestione personale e concorsi), *Le azioni di riassetto organizzativo: il nuovo orario di lavoro come punto di partenza*, 3-10-17-24 ottobre 2022, Intranet Comune di Rovereto.

³⁴¹ Comune di Rovereto, *Family Audit – Piano aziendale*, 05 ottobre 2021 (<https://www.comune.rovereto.tn.it/Documenti-e-dati/Accordi-tra-enti/Family-Audit>).

³⁴² Si raccomanda di applicare quanto stabilito dal documento anche ai colleghi che vengono adibiti ad altre mansioni a seguito di trasferimento presso altri Servizi/Uffici comunali.

delle competenze dei Servizi, Codice comportamentale, ecc.), da pubblicarsi in apposito spazio nella Intranet comunale³⁴³.

Il gruppo di lavoro interno dell’Audit ha redatto anche un secondo documento, dal titolo “Le buone prassi organizzative”³⁴⁴, che si configura come proposta per il Dirigente/Responsabile di Servizio/Ufficio di adottare alcune azioni concrete affinché tutte le strutture comunali possano essere sempre più efficienti ed efficaci, adottando modalità organizzative omogenee. Si tratta di buone pratiche interne che, senza registrare un aumento di spesa, possono promuovere anche un clima lavorativo positivo, con una ricaduta sul benessere del singolo dipendente. Esse vengono distinte in due macro settori: a) l’attività di gestione del personale, cui risponde il Dirigente/Responsabile della struttura; b) l’utilizzo della tecnologia informativa già presente negli uffici comunali ma a volte sottovalutata nella sua potenzialità, a cui risponde il singolo operatore. La gestione del personale prevede, in primo luogo, una valutazione da parte del Dirigente/Responsabile dell’organizzazione interna alla struttura rispetto ai carichi di lavoro dei propri collaboratori, al fine di introdurre azioni specifiche di revisione/miglioramento (es. una redistribuzione delle competenze), attraverso l’analisi e la definizione dei ruoli, dei processi e delle procedure interne al Servizio³⁴⁵. In secondo luogo, si dovrà passare alla programmazione delle attività, intendendo con essa una chiara definizione degli obiettivi da raggiungere, delle priorità, dei tempi assegnati e del personale da coinvolgere in un determinato progetto/attività³⁴⁶. Per fare ciò possono essere utili: riunioni periodiche (per fare il punto sulle attività intraprese, sottoporre criticità, acquisire suggerimenti, condividere informazioni, ecc.); redazione di un verbale dopo ogni incontro; programmazione delle assenze e predisposizione di un piano ferie; individuazione di referenti per le attività di segreteria del Dirigente; individuazione dei vari referenti del Servizio/Ufficio per le esigenze organizzative comunali trasversali; creazione di una job description; passaggio delle competenze

³⁴³ Comune di Rovereto – Gruppo di lavoro interno dell’Audit, *Kit di benvenuto – Informazioni utili per i neo assunti*, Intranet Comune di Rovereto.

³⁴⁴ Comune di Rovereto – Gruppo di lavoro interno dell’Audit, *Le buone prassi organizzative*, Intranet Comune di Rovereto.

³⁴⁵ Al termine di questo lavoro può essere utile inviare a tutti i dipendenti, anche tramite una semplice mail, uno schema sintetico che rappresenta “chi fa cosa” in quel Servizio. Questo permette meno dispersione in termini di tempo ed una maggiore efficienza anche verso l’esterno.

³⁴⁶ La non chiarezza rispetto a questi elementi è spesso causa di stress lavorativo.

ai nuovi colleghi; monitoraggio e valutazione delle attività svolte; formazione ed aggiornamento del personale. Il secondo ambito di buone prassi fa riferimento invece agli strumenti per il lavoro cooperativo e per la condivisione; in particolare fornisce indicazioni quanto a: salvataggio dei documenti, organizzazione dell'archivio e dei contatti (es. creare apposite cartelle condivise in rete dove salvare i documenti accessibili dai colleghi dell'ufficio); gestione delle mail istituzionali (es. individuare uno o due referenti addetti alla presa in carico delle mail in arrivo sull'indirizzo mail istituzionale del Servizio); gestione del telefono; utilizzo in Zimbra³⁴⁷ delle agende e delle rubriche condivise (per condividere informazioni su appuntamenti, assenze, attività e scadenze, organizzare riunioni, ecc.); utilizzo della chat all'interno di Zimbra (utile per gli scambi veloci tra colleghi senza passare dal telefono); utilizzo della Intranet comunale; riunioni in videoconferenza; spedizione di corrispondenza tramite interfaccia web.

Infine, nel campo di indagine "Luoghi di lavoro" si è lavorato sullo smart working e sugli spazi di lavoro. Come per l'orario flessibile, anche l'accesso al lavoro in modalità agile ha visto un'accelerata dal mese di marzo 2020 tanto da registrare, durante il picco dell'epidemia, un totale di 126 dipendenti in smart working. L'esperienza, in deroga alla disciplina contrattuale, monitorata nel tempo dai Dirigenti e valutata dai dipendenti attraverso la somministrazione di un questionario, ha evidenziato molti punti di forza ma anche alcune criticità. L'introduzione dello smart working quale nuova modalità di prestazione dell'attività lavorativa mette al centro la prestazione lavorativa, la flessibilità, l'autonomia, la responsabilità, e prevede un'alternanza tra lavoro in presenza e lavoro da remoto. Prima della messa a regime del lavoro agile all'interno della struttura comunale, si è prevista una formazione specifica rivolta sia ai dipendenti che ai vertici (dirigenti e capiufficio), necessaria per l'apprendimento di aspetti pratici ma anche per indirizzare verso uno svolgimento consapevole e responsabile della propria attività lavorativa in questa nuova modalità. Si è resa inoltre necessaria una mappatura di tutta la struttura tecnologica in dotazione, al fine di valutare l'adeguatezza di quest'ultima, così come la necessità di acquisizione di nuovi

³⁴⁷ Zimbra è un software applicativo di gruppo per messaggistica e collaborazione. Viene utilizzato dai dipendenti del Comune di Rovereto e tra le sue funzionalità include: e-mail, creazione e condivisione di documenti e contatti, calendario cloud, gestione delle attività e chat.

materiali³⁴⁸. Si è quindi partiti nel 2022 con un progetto pilota, della durata di circa sei mesi, che ha coinvolto una ventina di dipendenti, per poi estendere tale opportunità di lavoro nel corso del 2023³⁴⁹.

Vi è stata poi una ridefinizione degli spazi lavorativi all'interno del Comune, con la necessità di nuovi spazi per riunioni, videocall, ecc. e la creazione di spazi adeguati alla pausa pranzo o altre pause, legati anche a momenti di convivialità tra colleghi.

All'interno del macro ambito "Cultura aziendale" si è lavorato, da una parte, sulla competenza del management, per sviluppare una sempre maggiore attenzione da parte dei dirigenti/responsabili nei confronti dei temi della conciliazione e del benessere, stabilendo anche lo svolgimento di incontri periodici del Gruppo di lavoro della Direzione, per far sì che i suoi componenti rimangano sempre allineati con le attività in corso nell'ambito del Family Audit. Dall'altra parte, si è posta l'attenzione sullo sviluppo del personale, prevedendo, tra l'altro, di continuare a somministrare, almeno una volta all'anno, il questionario contenente alcune domande volte a verificare l'efficacia di alcune delle azioni implementate nell'ambito del processo di certificazione e la soddisfazione dei dipendenti rispetto ad esse.

Nell'ambito degli strumenti per l'informazione e la comunicazione, si è proseguito con l'aggiornamento della rete intranet e del sito internet comunale, con la distribuzione di brochure, l'invio di mail, ecc. sul processo di certificazione Family Audit, in modo da comunicare il progetto e renderlo noto sia all'interno che all'esterno del Comune³⁵⁰. Si è prevista inoltre la creazione di uno sportello "Family Audit" – operativo dal 1° settembre 2022 – per mettere a disposizione delle persone uno spazio dedicato al quale rivolgersi per fare proposte, esternare necessità o chiedere momenti di confronto rispetto a tutti i temi legati al percorso Family³⁵¹. È

³⁴⁸ Questa attività rientra anche nel macro ambito Nuove tecnologie, che prevede l'orientamento dei servizi ICT verso gli aspetti organizzativi/gestionali e di welfare aziendale.

³⁴⁹ Comune di Rovereto – Servizio Organizzazione e risorse umane (Ufficio Gestione personale e concorsi), *La progettualità di promozione dello smart working all'interno della struttura comunale*, Intranet Comune di Rovereto.

³⁵⁰ Comune di Rovereto – Servizio Organizzazione e risorse umane (Ufficio Gestione personale e concorsi), *Piano della comunicazione – Family Audit Comune di Rovereto*, Intranet Comune di Rovereto.

³⁵¹ Comune di Rovereto – Servizio Organizzazione e risorse umane (Ufficio Gestione personale e concorsi), *Attività – Sportello Family Audit*, Intranet Comune di Rovereto.

stato redatto infine un calendario avente ad oggetto una serie di incontri formativi interni su tematiche di carattere trasversale ai diversi settori organizzativi (es. bilancio, protocollo, responsabilità amministrative, sistemi informatici), tenuti dagli stessi dipendenti su base volontaria³⁵².

Nel macro ambito “Welfare aziendale”, si è posto l’obiettivo di creare una rete di solidarietà tra i dipendenti comunali attraverso istituti quali la banca delle ore della solidarietà e le ferie e i permessi solidali, ma anche la creazione di una bacheca sulla rete intranet, dove incentivare il riutilizzo e la condivisione di beni per favorire il risparmio, la socializzazione e la salvaguardia dell’ambiente. Per quanto riguarda l’offerta di servizi ai lavoratori, sono state introdotte delle convenzioni per l’iscrizione a corsi di attività motoria, nonché una convenzione con un parcheggio vicino alla sede di lavoro per tutti i collaboratori che si recano in ufficio in auto³⁵³.

Infine, nell’ambito del Welfare territoriale, si è deciso di creare un rapporto di collaborazione con il Distretto Family Audit "La Quercia" di Rovereto, al fine di appoggiare e condividere azioni a favore del territorio e dei cittadini³⁵⁴.

2.3 Le parole della referente interna Francesca Dossi

Nel Comune di Rovereto il progetto Family Audit è potuto arrivare al terzo ciclo di consolidamento grazie soprattutto all’impegno profuso negli anni dal gruppo di lavoro interno dell’Audit e, in modo particolare, dalla referente interna, Francesca Dossi, e dalla referente di supporto, Patrizia Emanuelli, entrambe dipendenti presso l’Ufficio gestione personale e concorsi del Comune. Si tratta di due figure

³⁵² Comune di Rovereto – Servizio Organizzazione e risorse umane (Ufficio Gestione personale e concorsi), *Attività – Incontri trasversali tra diverse aree e definizione strumento di comunicazione*, Intranet Comune di Rovereto.

In riferimento al tema della formazione, è utile segnalare che, a seguito dell’attivazione di un’apposita convenzione della durata di cinque anni, dal 2023 i dipendenti del Comune di Rovereto possono formarsi anche attraverso i corsi contenuti nel Catalogo di formazione progettato da Tsm-Trentino School of Management per conto della Provincia autonoma di Trento. Il Catalogo prevede centinaia di iniziative formative incentrate sullo sviluppo delle competenze digitali, giuridico-economiche e tecnico specialistiche dei dipendenti pubblici, promuovendo una cultura orientata alla sicurezza, al benessere organizzativo e al lavoro agile, con l’obiettivo di mettere in campo una formazione continua e aggiornata ai cambiamenti in atto. Si veda: Tsm – Trentino School of Management (<https://www.tsm.tn.it/news-approfondimenti/formazione-continua-per-i-dipendenti-del-comune-di-rovereto>).

³⁵³ Comune di Rovereto, *Family Audit – Piano aziendale*, 05 ottobre 2021 (<https://www.comune.rovereto.tn.it/Documenti-e-dati/Accordi-tra-enti/Family-Audit>).

³⁵⁴ *Ibidem*.

essenziali, soggetti trainanti di questa iniziativa, grazie alle quali si mantiene vivo il progetto e l'attenzione del personale verso di esso³⁵⁵.

Francesca Dossi si dichiara soddisfatta di quanto si è raggiunto fino ad ora, pur essendoci ancora diverse progettualità da implementare. Il progetto conta del supporto dell'intera amministrazione, nonché del Sindaco e della parte politica, presente all'interno del gruppo di lavoro della Direzione³⁵⁶. «Una amministrazione comunale che tutela la dimensione familiare dei dipendenti, garantendo la miglior conciliazione tra le esigenze lavorative e la sfera personale è una amministrazione che lavora bene, che pensa al benessere dei lavoratori e al contempo favorisce la cittadinanza, migliorando l'efficienza e il clima generale»³⁵⁷. Così ha riassunto il Sindaco Francesco Valduga il progetto Family Audit.

Con le politiche messe in campo, passando attraverso una revisione dei processi di lavoro, una rivalutazione dei luoghi e dell'orario, il Comune intende potenziare all'interno dell'organizzazione una cultura del lavoro basata su responsabilità e senso di appartenenza, un'organizzazione del lavoro attenta alle esigenze dei lavoratori e contestualmente ad una maggiore efficienza ed efficacia delle attività. Il processo ha coinvolto sempre più i dipendenti, rendendoli partecipi e attori di un cambiamento organizzativo necessario e funzionale al raggiungimento di un migliore equilibrio vita-lavoro, da un lato, e di migliori performance lavorative, dall'altro. Gli ultimi fruitori di tale miglioramento organizzativo sono i cittadini. L'attenzione è infatti sempre e comunque rivolta al miglioramento dell'offerta dei servizi alla cittadinanza.

Vi è da sottolineare anche che i progetti sono promossi e portati avanti attraverso l'utilizzo delle risorse umane interne al Comune, senza quindi registrare un impegno di spesa aggiuntivo a livello finanziario.

³⁵⁵ Sarebbe utile comunque prospettare una figura all'interno dell'amministrazione che si occupi solo di questo, a fronte anche della complicazione della pubblica amministrazione negli ultimi anni, dove i dipendenti si trovano ad avere sempre più competenze e responsabilità.

³⁵⁶ I componenti del gruppo della Direzione sono: il Sindaco, Francesco Valduga; il Direttore generale, Mauro Amadori; l'Assessore alla qualità del vivere urbano, Andrea Miniucchi; l'Assessora alla cultura, creatività giovanile e innovazione, Micol Cossali; la Dirigente del Servizio Sostenibilità e qualità del vivere urbano, Simonetta Festa; il Dirigente del Servizio Informatica, Fabio Ropelato; le due referenti interne, Francesca Dossi e Patrizia Emanuelli; la consulente, Erika Brentegani.

³⁵⁷ Comune di Rovereto – Direzione generale (Ufficio Comunicazione), *Family Audit: prosegue il lavoro del Comune di Rovereto per diventare sempre più a misura di famiglia*, 12 gennaio 2023 (<https://www.comune.rovereto.tn.it/Novita/Comunicati-stampa/Family-Audit-prosegue-il-lavoro-del-Comune-di-Rovereto-per-diventare-sempre-piu-a-misura-di-famiglia>; 05 giugno 2023).

La referente interna sostiene che il valore aggiunto di questo progetto è quello di poter mettere attorno a un tavolo soggetti appartenenti a settori diversi della stessa amministrazione, creando così un senso di appartenenza all'Ente, che permette anche di socializzare e mutuare le buone pratiche da un settore all'altro per avere un impianto omogeneo a livello organizzativo. Si riconosce cioè il valore della contaminazione e della condivisione delle conoscenze. Sotto questo aspetto, il gruppo operativo e, in particolare, le referenti interne, sono un veicolo di mediazione e di facilitazione: il loro ruolo è quello di far emergere le criticità e far sì che siano gli stessi interessati a proporre delle soluzioni adeguate, in virtù della loro conoscenza diretta del contesto e delle problematiche, piuttosto che imporre soluzioni dall'alto. Chi lavora all'interno delle rispettive aree di riferimento porta cioè le criticità riscontrate e può fornire dei suggerimenti.

Si punta poi molto alla formazione, che nell'ambito del Family Audit si declina non solo come opportunità per i dipendenti di partecipare a corsi esterni, che viene da sempre garantita, ma anche come formazione interna. Sono stati infatti proposti diversi corsi di formazione con taglio pratico su argomenti di rilevanza trasversale, affinché le indicazioni possano trovare ampia diffusione ed applicazione in tutti gli uffici. I corsi sono tenuti dagli stessi colleghi, su base volontaria, valorizzando così le eccellenze interne e le competenze.

Si dà una particolare importanza ai processi di comunicazione interna tra i Servizi, visto che l'articolazione comunale è complessa, articolata e con sedi dislocate.

Un ruolo fondamentale in tutto il processo è rivestito dalla dirigenza. È necessario infatti che i dirigenti capiscano l'importanza del progetto e far sì che diventi per loro una priorità. Da ciò l'importanza della formazione ai dirigenti e capiufficio sulla gestione delle risorse umane, per cui si è previsto lo svolgimento di un percorso formativo ad hoc nel corso del 2023.

L'esperienza del Covid, con i conseguenti cambiamenti che ha portato in termini di processi lavorativi e organizzativi, ha dato un impulso significativo allo sviluppo di una nuova concezione del lavoro – anche quello del pubblico impiego – sempre più orientato al raggiungimento degli obiettivi e ad elementi di flessibilità. Ciò risulta più motivante e professionalizzante e tende anche a creare una maggiore consapevolezza e responsabilità verso la propria attività lavorativa.

Nel complesso, le misure previste all'interno del processo di certificazione possono contribuire a rendere più attrattivo anche per i giovani il settore pubblico, considerando oltretutto che non sono previsti aggiornamenti stipendiali. Valorizzare le persone e prendere in considerazione le loro esigenze all'interno della pubblica amministrazione, luogo che di per sé tenderebbe a "livellare" gli individui, può far riscoprire alle nuove generazioni l'interesse verso il servizio pubblico.

CONCLUSIONE

La pandemia di Covid-19, che ha colpito duramente anche l'Italia, ha avuto un impatto significativo su numerosi ambiti della vita quotidiana delle persone, così come sul mondo del lavoro. Dalla temporanea sospensione di alcune attività, al rischio sanitario sul posto di lavoro e a quelli, ancora in fase di definizione, legati al lavoro da remoto, fino alle problematiche relative al bilanciamento tra occupazione e vita privata³⁵⁸. Tra i molti sconvolgimenti che ha innescato, la pandemia ha contribuito anche in modo considerevole ad esporre i punti deboli di un sistema lavorativo complesso e in costante e rapida trasformazione. Tra questi vi è la difficoltà, soprattutto all'interno di alcuni settori occupazionali, di bilanciare il tempo dedicato al lavoro con altri aspetti della vita. Si tratta del tema del work-life balance, di cui si è parlato nei capitoli precedenti e verso il quale sta maturando una crescente sensibilità. Sono molti i lavoratori che lamentano difficoltà nel conciliare i propri doveri professionali con la vita privata, in particolare con la gestione delle attività familiari³⁵⁹, e che richiedono una maggiore tutela di esigenze legate al benessere al fine di migliorare la qualità della propria vita³⁶⁰. La mancanza

³⁵⁸ European data journalism network, *Il lavoro da remoto prima e dopo la pandemia*, Openpolis, 29 marzo 2023 (<https://www.openpolis.it/il-lavoro-da-remoto-prima-e-dopo-la-pandemia/>; 12 giugno 2023).

³⁵⁹ I dati raccolti dal *Better Life Index* dell'OCSE (Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico) mostrano, però, che in Italia solo il 3% circa degli impiegati lavora 50 o più ore a settimana, a fronte del 10% relativo alla media dei Paesi OCSE. Tendenzialmente vi è quindi nel nostro Paese un migliore equilibrio vita-lavoro, confermato anche dal dato riguardante il tempo libero, che ammonta circa al 69% del tempo quotidiano per i lavoratori full-time italiani, rispetto al 63%, in media, dei lavoratori dei Paesi OCSE (si fa riferimento sia al "leisure" – il tempo dedicato alla socializzazione con amici e famiglia, agli hobby personali, ecc. – che al "personal care" – il tempo dedicato al sonno, ai pasti, ecc.). Si veda: OECD Better Life Index – Work-Life Balance (<https://www.oecdbetterlifeindex.org/topics/work-life-balance/>; 12 giugno 2023).

³⁶⁰ A questo tema si riconduce anche una tendenza affermata negli ultimi anni nel mondo del lavoro, soprattutto negli Stati Uniti, e cioè quella per cui, per propria volontà e per rispondere ad esigenze quasi mai legate soltanto a questioni economiche, molte persone hanno deciso di abbandonare il proprio impiego, accettando i rischi della precarietà – seppur temporanea – in cambio della prospettiva di migliorare la propria qualità di vita e di poter dedicare più tempo ed energie ad attività non legate alla sfera professionale. Il fenomeno è stato definito *Great resignation* (il "Grande licenziamento"), ed è stato interpretato come sintomo di un generale mutamento di prospettiva nella valutazione dell'importanza che la dimensione lavorativa ha nella vita. In Italia questo fenomeno è molto meno marcato, ma anche qui vi è una crescente sensibilità verso la tutela del benessere psicologico dell'individuo e, anche qui, la centralità del lavoro nel determinare l'identità personale di ognuno viene ridimensionata, in favore di altre dimensioni della vita e dello sviluppo individuale. Questo cambiamento di attitudine nei confronti del lavoro è spiegato, in parte, dal ricambio generazionale. Le riflessioni sulla qualità di vita e sull'importanza del lavoro e della carriera sono divenute infatti argomento di dibattito pubblico soprattutto con l'ingresso nel mondo del lavoro

di un equilibrio tra vita e lavoro può generare disagi in termini di benessere fisico e psicologico, e questo ha ripercussioni negative sulla stessa organizzazione di lavoro: un lavoratore stressato è infatti meno produttivo di un lavorativo sano dal punto di vista sia fisico che mentale.

In definitiva, le difficoltà derivate dalla pandemia hanno dato un notevole impulso all'approfondimento dello studio di tematiche legate al benessere lavorativo nei suoi molteplici aspetti.

Il tema non è comunque estraneo al nostro ordinamento giuridico, in particolare per quanto riguarda il pubblico impiego. Si è visto, infatti, che sono diverse le norme che negli ultimi vent'anni il legislatore italiano ha introdotto al fine di infondere la cultura del benessere all'interno delle organizzazioni pubbliche. Un punto di svolta in questo percorso è rappresentato dalla novella che, nel 2010, ha modificato l'articolo 7 del Testo unico del pubblico impiego (TUPI)³⁶¹. Qui il legislatore richiama espressamente il benessere organizzativo, ponendo a carico delle amministrazioni una garanzia rispetto alla determinazione dello stesso nei luoghi di lavoro pubblici. Questa impostazione viene rafforzata, nel 2013, con l'articolo 13 del Codice di comportamento dei dipendenti pubblici, che ha disposto espressamente che: «Il dirigente cura, compatibilmente con le risorse disponibili, il benessere organizzativo nella struttura a cui è preposto [...]»³⁶². La norma assume un valore effettivo, dal momento che il legislatore ha stabilito che il mancato rispetto delle disposizioni previste dal Codice costituisce comportamento contrario ai doveri di ufficio e comporta gli estremi per l'addebito della responsabilità disciplinare³⁶³.

dei *millennials*, cioè i nati tra gli anni '80 e '90 del Novecento. Si veda: S. Belardinelli, *La trasformazione del lavoro. Il difficile equilibrio tra vita personale e professionale*, «Il Bo Live – Università di Padova», 06 marzo 2023.

³⁶¹ Decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, *Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche*.

³⁶² Decreto del Presidente della Repubblica 16 aprile 2013, n. 62, *Regolamento recante codice di comportamento dei dipendenti pubblici, a norma dell'articolo 54 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165*, art. 13, c. 5.

³⁶³ Decreto del Presidente della Repubblica 16 aprile 2013, n. 62, cit., art. 16, c. 1.

Si ricorda poi anche la fase in cui, con il Decreto legislativo n. 150 del 2009³⁶⁴, agli Organismi Indipendenti di Valutazione è stato affidato un compito di controllo proprio rispetto alla garanzia del benessere organizzativo nei pubblici uffici. Tale previsione è stata successivamente abrogata; tuttavia, agli OIV rimane il potere di verificare i risultati e le buone pratiche di promozione delle pari opportunità³⁶⁵.

A livello generale, il legislatore italiano ha intrapreso un percorso di ricerca e valorizzazione di azioni e buone prassi in grado di generare il benessere organizzativo, anche passando per politiche che hanno ad oggetto tematiche ad esso trasversali, come quella delle pari opportunità e del contrasto alle discriminazioni.

L'organizzazione è pertanto tenuta a garantire, oltre alla sicurezza sul lavoro, anche un'organizzazione del lavoro proiettata al raggiungimento del benessere, o quantomeno a predisporre tutte le pre-condizioni sistemiche affinché i lavoratori non incontrino ostacoli nella propria ricerca di benessere³⁶⁶. E questo è vero in particolar modo nell'ambito del lavoro pubblico, dove vi è un dato normativo (l'articolo 7 del TUPI) che legittima questa affermazione e si pone quale base giuridica del suddetto obbligo.

In ambito pubblico esistono, inoltre, altri presupposti che consentono di delineare una «dimensione proattiva», ossia l'obbligo per il datore di lavoro di mettere in atto attività ed energie positivamente indirizzate alla concretizzazione dello “star bene” dei lavoratori³⁶⁷.

Innanzitutto, l'articolo 97 della Costituzione, che prevede che i pubblici uffici siano organizzati «in modo che siano assicurati il buon andamento e l'imparzialità dell'amministrazione», obbligando così le amministrazioni al trattamento paritario dei dipendenti. L'imparzialità esprime solo uno dei modi in cui è possibile favorire

³⁶⁴ Decreto Legislativo 27 ottobre 2009, n. 150, *Attuazione della legge 4 marzo 2009, n. 15, in materia di ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e di efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni*.

³⁶⁵ Decreto Legislativo 27 ottobre 2009, n. 150, cit., art. 14, c. 4, lett. h).

³⁶⁶ Alcuni autori – tra questi, Gabriella Nicosia – si spingono oltre e parlano di una pretesa, esigibile dai lavoratori pubblici, ad una tutela dell'aspirazione al benessere e alla felicità nei luoghi di lavoro, interpretando quest'ultima non nella sua dimensione statica ma nella sua natura in movimento, ossia come lo star bene dell'individuo inteso come «ricerca e orientamento alla realizzazione di sé [e del proprio potenziale] nei luoghi di lavoro». Si veda: G. Nicosia, *La ricerca della felicità: aspettativa o diritto al benessere nel lavoro pubblico?*, WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona", 453/2022, 03 maggio 2022, (<https://csdle.lex.unict.it/index.php/working-papers/wp-csdle-m-dantona-it/la-ricerca-della-felicit-a-spettativa-o-diritto-al-benessere>; 12 giugno 2023), pp. 2-3.

³⁶⁷ G. Nicosia, op. cit., pp. 4-10.

il benessere organizzativo, ma è sicuramente una premessa normativa importante e un terreno favorevole in tal senso.

In secondo luogo, si pensi al fatto che la pubblica amministrazione ha l'obbligo di perseguire la migliore realizzazione dell'interesse pubblico e che la sua azione si ispira a criteri di efficienza ed efficacia³⁶⁸. Se un ambiente di lavoro sano e improntato al benessere è in grado di garantire migliori performance e quindi un'azione pubblica efficiente ed in grado di soddisfare le attese della collettività degli utenti, ciò significa che vale la pena investire sulle risorse umane. Il fattore benessere viene riconosciuto come vettore di produttività e quale strategia per il miglioramento della qualità del servizio da erogare alla collettività, e dunque garantire un ambiente di lavoro permeato dal benessere non è un impegno organizzativo fine a sé stesso o filantropico, ma è funzionale al raggiungimento di un preciso vincolo di scopo.

A ciò si aggiunga che fra i criteri che reggono l'attività amministrativa rientra anche quello dell'economicità³⁶⁹, ed è economicamente più vantaggioso eliminare i fattori di malessere che curarli. Vi sono infatti diversi costi riconducibili, ad esempio, all'assenteismo, al calo della produttività, all'incremento del turn-over, al peggioramento delle condizioni di salute dei lavoratori, alle assenze per malattia, ecc.

In più punti di questo elaborato si è poi avuto modo di sottolineare la rilevanza della dirigenza al fine della garanzia del benessere organizzativo negli uffici pubblici³⁷⁰. L'importanza di responsabilizzare la dirigenza su un'efficace gestione delle risorse umane e di sviluppare in essa una maggiore attenzione e capacità di gestione

³⁶⁸ L'azione amministrativa è funzionalizzata alla soddisfazione dell'interesse pubblico, in ciò divergendo dall'iniziativa economica privata che, ai sensi dell'art. 41 della Costituzione, è libera di perseguire i propri scopi.

³⁶⁹ Legge 7 agosto 1990, n. 241, *Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi*, art. 1, c. 1.

³⁷⁰ Si ricorda innanzitutto il suo ruolo nell'ambito della disciplina della salute e sicurezza nei luoghi di lavoro. Ai sensi dell'art. 2 del D. lgs. n. 81/2008, nelle pubbliche amministrazioni, «[...] 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 [...]».

riguardo ai temi del benessere e della conciliazione è emersa infatti in diversi strumenti³⁷¹.

Il ruolo di primo piano dei dirigenti in questo ambito è peraltro intuibile dal fatto che è proprio a queste figure che spetta la micro organizzazione e gestione amministrativa, ai sensi dell'articolo 5 del TUPI, che 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 [...] ³⁷².

Ai sensi degli articoli 16 e 17 dello stesso Tupo, le dirigenze hanno il potere e il compito di gestire il personale assegnato ai propri uffici³⁷³.

È in questo ambito che il dirigente può fare la differenza, indirizzando l'attività di gestione – comunque finalizzata al pubblico interesse – anche al conseguimento del benessere organizzativo. Se i dirigenti adottano atti micro organizzativi e gestionali nel rispetto non solo della buona fede e della correttezza comportamentale ma anche avendo cura delle aspirazioni allo “stare bene” dei propri collaboratori, è molto probabile che si determini un ambiente di lavoro davvero favorevole al benessere organizzativo e al contempo, e come conseguenza, alla produzione della migliore azione amministrativa³⁷⁴.

Nelle stesse previsioni del Codice di comportamento dei dipendenti pubblici si rinvencono delle indicazioni di “buona gestione” dirigenziale, destinate intuitivamente a garantire un contesto lavorativo sereno. L'articolo 13 prevede

³⁷¹ Tra questi si ricordano: la Direttiva del Ministro della Funzione Pubblica 24 marzo 2004, che sottolinea la necessità che la dirigenza si occupi di assicurare il benessere organizzativo nei propri ambiti di competenza, ponendo tale obiettivo in diretta correlazione funzionale con gli obiettivi e i risultati dell'azione dirigenziale; la nota del Dipartimento della Funzione Pubblica, che ha affermato che le indagini sul benessere organizzativo rientrano tra i compiti più appropriatamente attribuibili alla funzione dirigenziale; l'art. 13 del Codice di comportamento dei dipendenti pubblici, che dispone che il dirigente debba curare il benessere organizzativo nella struttura a cui è preposto.

³⁷² Decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, cit., art. 5, c. 2.

³⁷³ Decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, cit., art. 16, c. 1, lett. h) e art. 17, c. 1, lett. e).

³⁷⁴ G. Nicosia, op. cit., pp. 16-17.

infatti che il dirigente assuma atteggiamenti leali, trasparenti e imparziali; favorisca l'instaurarsi di rapporti cordiali e rispettosi tra i collaboratori; promuova la circolazione delle informazioni, la formazione, l'inclusione e la valorizzazione delle differenze di genere, di età e di condizioni personali; svolga la valutazione del personale con imparzialità; assegni l'istruttoria delle pratiche sulla base di un'equa ripartizione del carico di lavoro, tenendo conto delle capacità, delle attitudini e della professionalità del personale³⁷⁵.

È possibile poi individuare altri ambiti in cui la decisione autonoma della dirigenza può fare la differenza, ovvero degli ambiti in cui mettere in atto delle "buone pratiche" può contribuire a una gestione dirigenziale in grado di garantire il benessere³⁷⁶. Ad esempio, ai dirigenti è riconosciuta la responsabilità dell'attribuzione del trattamento economico accessorio, che ha lo scopo di premiare il merito e il miglioramento della performance dei dipendenti, sulla base della valutazione delle performance effettivamente rese³⁷⁷. Nello svolgimento di questa importante attività valutativa rileva il comportamento onesto, etico e corretto del dirigente, il quale dovrà attuare una reale differenziazione dei giudizi sui propri collaboratori³⁷⁸.

Gli stessi canoni di buona fede e correttezza comportamentale possono essere pretesi rispetto ad un'altra importante attività dirigenziale, ossia il conferimento degli incarichi di posizione organizzativa previsti nei contratti collettivi. Questi incarichi – cui corrispondono funzioni di elevata responsabilità e maggiorazioni retributive – vengono conferiti dal dirigente con atto scritto e motivato, tenendo conto, tra l'altro, dei requisiti culturali, delle attitudini, della capacità professionale e dell'esperienza acquisiti dal personale³⁷⁹.

³⁷⁵ Decreto del Presidente della Repubblica 16 aprile 2013, n. 62, cit., art. 13, c. 4-7.

³⁷⁶ G. Nicosia, op. cit., pp. 17-25.

³⁷⁷ Decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, cit., art. 45, c. 4 e c. 3-bis; art. 7, c. 5. La valutazione del personale assegnato ai propri uffici deve essere effettuata, ai sensi dell'art. 17, c. 1, lett. e-bis), «nel rispetto del principio del merito».

³⁷⁸ La «capacità di valutazione dei propri collaboratori, dimostrata tramite una significativa differenziazione dei giudizi» è un aspetto importante dell'esercizio del potere datoriale, tanto da costituire ambito di valutazione della performance individuale dei dirigenti, ai sensi dell'art. 9, c. 1, lett. d) del D. lgs. n. 150/2009. All'art. 18, c. 2 dello stesso Decreto viene vietata la «distribuzione in maniera indifferenziata o sulla base di automatismi di incentivi e premi collegati alla performance in assenza delle verifiche e attestazioni sui sistemi di misurazione e valutazione».

³⁷⁹ A.Ra.N. e Organizzazioni e Confederazioni sindacali rappresentative del Comparto Funzioni Locali, *Contratto Collettivo Nazionale di Lavoro del Personale del Comparto Funzioni Locali Triennio 2019 – 2021*, 16 novembre 2022, art. 14, c. 1-2.

Un'ulteriore leva strategica in mano alla dirigenza che può incentivare e motivare il personale è rappresentata dall'ambito delle progressioni economiche. Anch'esse infatti avvengono sulla base della valutazione effettuata dal dirigente, nel rispetto del principio del merito³⁸⁰.

Le aspirazioni all'avanzamento – professionale ed economico – sono sicuramente una delle fonti di soddisfazione per i dipendenti, e passano dunque anche attraverso i buoni comportamenti gestionali della dirigenza.

Il comportamento virtuoso della dirigenza, capace di preservare lo star bene dei lavoratori, rileva anche in riferimento alle nuove modalità alternative e flessibili di svolgimento dell'attività lavorativa, in particolare allo smart working, diffusi anche nel settore pubblico a seguito dell'emergenza epidemiologica. I dirigenti devono essere in grado di adattarsi ai mutamenti di contesto e adottare lo stesso comportamento virtuoso descritto anche nel rapporto con i dipendenti che lavorano da remoto, senza pregiudizi e senza ricorrere a comportamenti differenziati e demotivanti. Gli stessi contratti collettivi dispongono infatti 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 presenza³⁸¹.

Solo così il lavoro agile può davvero rappresentare un valido strumento di conciliazione vita-lavoro, in grado di rispondere anche ad esigenze legate al benessere del lavoratore.

³⁸⁰ Decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, cit., art. 17, c. 1, lett. e-bis). L'art. 3 del D.L. n. 80/2021 avvalorava questa impostazione, disponendo che: «[...] 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, [...]». Inoltre, nell'ultima tornata contrattuale viene attribuito alla valutazione soggettiva dei dirigenti un peso non inferiore al 40% nell'attribuzione dei “differenziali stipendiali”, a fronte di un peso non superiore al 40% assegnato al criterio dell'esperienza professionale maturata (Contratto Collettivo Nazionale di Lavoro del Personale del Comparto Funzioni Centrali Triennio 2019 – 2021, art. 14, c. 2, lett. e).

³⁸¹ A.Ra.N. e Organizzazioni e Confederazioni sindacali rappresentative del Comparto Funzioni Centrali, *Contratto Collettivo Nazionale di Lavoro del Personale del Comparto Funzioni Centrali Triennio 2019 – 2021*, 09 maggio 2022, art. 36, c. 4.

In conclusione, gli spunti normativi visti nei capitoli precedenti inducono ad affermare che il disposto dell'articolo 2087 del codice civile – la disposizione più rilevante in materia di salute sul lavoro prima dell'entrata in vigore del Decreto legislativo n. 81/2008 – si sia arricchito di nuovi e più complessi significati³⁸², visto che la salute sul lavoro è ad oggi considerata, anche a livello normativo, un concetto multidimensionale, che prende in considerazione valori diversi, che vanno dagli aspetti psichici a quelli fisici, sociali e pure ambientali, e viene declinata in termini di benessere “globale” dell'individuo lavoratore.

Il tema del benessere dei lavoratori è un tema di grande rilevanza, che emerge con una certa forza nel dibattito pubblico, soprattutto in considerazione della crescente complessità della società e del consistente aumento dei ritmi di vita e di lavoro, nonché in concomitanza con il verificarsi di eventi, in primis la pandemia, che hanno causato stravolgimenti in diversi ambiti della vita delle persone e puntato l'attenzione sul tema della salute.

È fondamentale che le organizzazioni di lavoro – pubbliche e private – prendano in considerazione la tutela del benessere dei propri dipendenti, nei suoi molteplici aspetti, nel momento in cui si trovano a ragionare sulle politiche di gestione delle risorse umane, e non solo. Ciò non può essere considerato un impegno organizzativo fine a sé stesso, così come non si tratta semplicemente di dimostrare un approccio lavorativo attento e sensibile nei confronti della persona, della sua salute e dignità. Instaurare una cultura organizzativa improntata al benessere dei dipendenti e dell'organizzazione nel suo complesso favorisce infatti il miglioramento delle performance, della produttività e, in definitiva, costituisce una leva strategica per l'efficienza e l'efficacia dell'azione organizzativa.

Imprenditori e aziende stanno perciò iniziando ad affrontare questo tema con un approccio integrato, cercando di migliorare la qualità dell'ambiente di lavoro e

³⁸² La giurisprudenza ha riconosciuto da tempo la natura di “norma aperta” dell'articolo 2087 c.c. Già nella sentenza della Cassazione n. 4012 del 20 aprile 1998, si affermava che l'articolo, «per le sue caratteristiche di norma aperta, vale a supplire alle lacune di una normativa che non può prevedere ogni fattore di rischio, assumendo, quindi, rispetto a questa la funzione sussidiaria di adeguamento 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 di 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». Si veda: Cassazione civile, sez. lavoro, sentenza 20.04.1998 n. 4012 (https://digilander.libero.it/dirittodellavoro/cass_4012_98.html; 13 giugno 2023).

offrendo soluzioni che contribuiscano ad aumentare la qualità della vita dei propri dipendenti. Per garantire un diffuso benessere organizzativo è essenziale però che vi sia anche l'intervento delle istituzioni pubbliche³⁸³.

Nell'ambito del settore pubblico italiano, il legislatore sembra aver assunto negli anni una sempre maggiore consapevolezza dell'importanza di questi temi, e ciò è dimostrato dal ricorso sempre più frequente sul piano normativo a disposizioni in grado di contemplare espressamente il benessere, non solo fisico, del lavoratore. Soprattutto, si è visto come il tema del benessere, considerando la sua multidimensionalità, non sia un argomento a sé stante, da trattare in maniera separata e secondaria rispetto ad altre tematiche del lavoro pubblico; al contrario, si tratta di un tema trasversale a diverse tematiche nell'ambito del diritto del lavoro nel pubblico impiego che, a vario grado, possono avere un impatto sullo "stare bene" dei dipendenti pubblici. Si passa infatti dal diritto antidiscriminatorio, alle politiche di conciliazione vita-lavoro, alla valutazione delle performance e alla micro organizzazione e gestione dirigenziale.

Anche a livello di amministrazioni locali sta prendendo piede questa consapevolezza. Si è visto infatti, a livello esemplificativo, il progetto di certificazione messo a punto dalla Provincia autonoma di Trento ed implementato, con risultati positivi, nel Comune di Rovereto. L'articolazione del progetto Family Audit dimostra la molteplicità di ambiti entro cui si può intervenire, approntando diversi piani, strumenti ed iniziative per migliorare la qualità del lavoro e della vita dei dipendenti e, in definitiva, il benessere dell'organizzazione.

La necessità di approfondire la tematica, a livello di studio così come di produzione normativa e di strumenti organizzativi, è comunque innegabile, soprattutto in virtù dei rapidi e significativi mutamenti che stanno attraversando il mondo del lavoro. Quello della pubblica amministrazione è, in ogni caso, un terreno favorevole all'instaurarsi di una cultura organizzativa orientata al raggiungimento del benessere organizzativo, vista l'esistenza di una serie di presupposti di cui si è poc'anzi detto, nonché degli spunti normativi forniti dal legislatore e dalla contrattazione collettiva negli ultimi anni.

³⁸³ S. Belardinelli, op. cit.

BIBLIOGRAFIA

Ambrosino G., *Valutare il benessere organizzativo nella Pubblica Amministrazione: un case study*, «TOPIC - Temi Di Psicologia dell'Ordine Degli Psicologi Della Campania», vol. 1 n. 1 (2022)

Avallone F., Bonaretti M. (a cura di), *Benessere organizzativo. Per migliorare la qualità del lavoro nelle amministrazioni pubbliche*, Roma, Rubbettino, 2003

Associazione per gli studi internazionali e comparati sul diritto del lavoro e le relazioni industriali (ADAPT), Pwc, *Wellness at Work*, 31 agosto 2017

Balandi G.G., Calafà L., *Il rischio da lavoro oggi*, «Lavoro e diritto», n. 2 (2012)

Belardinelli S., *La trasformazione del lavoro. Il difficile equilibrio tra vita personale e professionale*, «Il Bo Live – Università di Padova», 06 marzo 2023

Biagiotti A., *Lavoro agile nella pubblica amministrazione e rischi psicosociali*, «Diritto della sicurezza sul lavoro, Rivista dell'Osservatorio Olympus», n. 2 (2022), 16 novembre 2022

Bonardi O., *Oltre lo stress: i nuovi rischi e la loro valutazione globale*, «Lavoro e diritto», n. 2 (2012)

Bonaretti M., Testa P. (a cura di), *Persone al lavoro. Politiche e pratiche per il benessere organizzativo nelle amministrazioni pubbliche*, Roma, Rubbettino, 2003

Borelli S., *Pari opportunità e non discriminazione nelle amministrazioni pubbliche*, in Perulli A., Fiorillo L. (a cura di), *Il nuovo diritto del lavoro*, vol. 1, Torino, Giappichelli, 2012, pp. 509-524

Boscolo M., *La trasformazione del lavoro. Lo smart working tra arretratezze e opportunità*, «Il Bo Live – Università di Padova», 23 marzo 2023

Buoso S., *Definire e qualificare il benessere organizzativo*, «Diritto della Sicurezza sul Lavoro, Rivista dell'Osservatorio Olympus», n. 1 (2019)

Calzavara C., Franzoia M., Ramirez A., *Family audit: la certificazione che valorizza la persona, la famiglia e le organizzazioni, tre ricerche per Master in gestione delle politiche familiari*, Provincia autonoma di Trento (Agenzia per la famiglia, la natalità e le politiche giovanili), Trento, 2013

Campanella P., *Smart working e salute e sicurezza del lavoratore: soggetti, metodi e contenuti delle tutele*, in Carabelli U., Fassina L. (a cura di), *Smart working: tutele e condizioni di lavoro*, I Seminari della Consulta giuridica della CGIL, n. 4, Futura, Roma, 2021

Carabelli U., *La 'riforma Brunetta': un breve quadro sistematico delle novità legislative e alcune considerazioni critiche*, WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona", 101/2010 (<https://csdle.lex.unict.it/biblioteca-20-maggio/volume-12010/la-riforma-brunetta-un-breve-quadro-sistematico-delle-novita>; 05 giugno 2023)

Carinci F., *Il secondo tempo della riforma Brunetta: il d.lgs 27 ottobre 2009, n. 150*, WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona", 119/2011, 28 giugno 2011 (<https://csdle.lex.unict.it/index.php/working-papers/wp-csdle-m-dantona-it/il-secondo-tempo-della-riforma-brunetta-il-dlgs-27-ottobre>; 05 giugno 2023)

Carletti R., *I modelli per la realizzazione di indagini sul personale dipendente*, Seminario ISPRA – CUG e OIV: prime esperienze in merito all'indagine sul benessere organizzativo, Roma, 22 maggio 2013

Claus L., et. al. (a cura di), *Family audit: la sperimentazione nazionale: seconda fase*, Provincia autonoma di Trento (Agenzia per la famiglia, la natalità e le politiche giovanili), Trento, 2015

Claus L., Scarpa M., Tovazzi L. (a cura di), *Family audit: stato di attuazione 2021*, Provincia autonoma di Trento (Agenzia per la coesione sociale), Trento, 2022

Colì E., et al., *Il benessere, il clima e la cultura delle organizzazioni: significati ed evoluzione in letteratura*, Roma, Consiglio Nazionale delle Ricerche (CNR), 2012

Comune di Rovereto – Direzione generale (Ufficio Comunicazione), *Family Audit: prosegue il lavoro del Comune di Rovereto per diventare sempre più a misura di famiglia*, 12 gennaio 2023 (<https://www.comune.rovereto.tn.it/Novita/Comunicati-stampa/Family-Audit-prosegue-il-lavoro-del-Comune-di-Rovereto-per-diventare-sempre-piu-a-misura-di-famiglia>; 05 giugno 2023)

Conciliazione famiglia-lavoro, trentini più 'stressati' rispetto ad altoatesini e tirolesi, «L'Adige.it», 26 maggio 2023

Corazza L., *Art. 21 Misure atte a garantire pari opportunità, benessere di chi lavora e assenza di discriminazioni nelle amministrazioni pubbliche*, in Nogler L., Marinelli M., *La riforma del mercato del lavoro. Commento alla legge 4 novembre 2010, n. 183*, Utet Giuridica, 2012, pp. 144-155

Crossen C., *Early Industry Expert Soon Realized a Staff Has Its Own Efficiency*, «The Wall Street Journal», 06 novembre 2006

Daft R.L., *Organizzazione aziendale*, Maggioli Editore, 2021

Dal Miglio G., et al., *Clima e benessere organizzativo nel quadro dei sistemi di valutazione delle performance*, «Osservatorio Isfol», vol. 2 n. 1 (2012)

Di Nuovo S., Zanchi S., *Benessere lavorativo: Una ricerca sulla soddisfazione e le emozioni positive nella mansione*, «Giornale di Psicologia», vol. 2 n. 1-2 (2008)

European data journalism network, *Il lavoro da remoto prima e dopo la pandemia*, Openpolis, 29 marzo 2023 (<https://www.openpolis.it/il-lavoro-da-remoto-prima-e-dopo-la-pandemia/>; 12 giugno 2023)

Franco M., *Investire sul capitale umano: benessere organizzativo e soddisfazione lavorativa*, in Franco M., Gregori G.L., Marcone M.R. (a cura di), *Le opportunità oltre la crisi. Prospettive manageriali e strategie pubbliche dei Paesi dell'Europa del Sud*, Bologna, Esculapio, 2012

Fulgione G., *Motivazioni ed indicatori di Benessere Organizzativo*, Diritto.it, 08 marzo 2012, (<https://www.diritto.it/motivazioni-ed-indicatori-di-benessere-organizzativo/>, 10 gennaio 2023)

Girardi S., *Conciliazione famiglia-lavoro e la certificazione Family Audit*, Provincia autonoma di Trento (Agenzia per la famiglia, la natalità e le politiche giovanili), Trento, 2013

Glasgow R.E., Terborg J.R., *Occupational health promotion programs to reduce cardiovascular risk*, «Journal of Consulting and Clinical Psychology», vol. 56 n. 3 (1988)

Grossi P., Monteleone F., *Iniziative territoriali volte al miglioramento del benessere organizzativo*, «Rivista italiana di economia demografia e statistica», vol. 73 n. 2 (2019)

Grossi P., Schioppo F., *Misura del benessere organizzativo*, in L. Alaimo, et al., *AIQUAV 2019: VI Convegno nazionale dell'Associazione italiana per gli studi sulla qualità della vita: benessere collettivo e scelte individuali: Fiesole (FI), 12-14 Dicembre 2019: libro dei contenuti brevi*, Genova, University Press, 2019

Gruppo di lavoro per il monitoraggio ed il supporto alla costituzione e sperimentazione dei Comitati unici di garanzia, *Comitati unici di garanzia – F.A.Q.*, Dipartimento per le Pari Opportunità, 28 marzo 2011

INAIL, *L'esperienza di lavoro agile, gli impatti sul benessere e le condizioni di lavoro: i risultati del caso studio longitudinale condotto in Inail*, maggio 2021, (<https://www.inail.it/cs/internet/comunicazione/pubblicazioni/catalogo-generale/pubbl-esperienza-lavoro-agile-impatti-sul-benessere.html>; 05 giugno 2023)

Italian Centre for Social Responsibility (ICSR), *People First! Le dimensioni del bilanciamento tra vita personale e professionale*, 2011, (<http://www.disuguaglianzesociali.it/pubblicazioni/famiglia/lavoro-di-cura-e-domestico/people-first-le-dimensioni-del-bilanciamento-tra-vita-personale-e-professionale/>; 05 giugno 2023)

Laforgia S., *Tutela della salute e sicurezza, benessere dei lavoratori e legalità: interconnessioni organizzative e giuridiche*, «Diritto della sicurezza sul lavoro, Rivista dell'Osservatorio Olympus», vol. 1 n. 1 (2016)

Lassandari A., *Misure in materia di pari opportunità*, in Carinci F., Mainardi S. (a cura di), *La Terza Riforma del Lavoro Pubblico, Commentario al D.Lgs. 27 ottobre 2009, n. 150, aggiornato al 'Collegato Lavoro'*, Milano, Ipsoa, 2011, pp. 597-604

Lupo A., *Lavoro agile e pubblico impiego dopo la legge Madia: quali prospettive future?*, «Istituzioni del federalismo: rivista di studi giuridici e politici», XLII, n. 2 (2021), Rubbettino, 2021

Malzani F., *La qualità del lavoro nelle politiche per l'impiego e nella contrattazione decentrata*, WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona", 313/2016, 12 ottobre 2016, (<https://csdle.lex.unict.it/working-papers/wp-csdle-m-dantona-it/la-qualita-del-lavoro-nelle-politiche-limpiego-e-nella>, 05 giugno 2023)

Malzani F., *La sicurezza sul lavoro*, in Boscati A. (a cura di), *Il lavoro pubblico. Dalla contrattualizzazione al Governo Draghi*, Maggioli Editore, 2021, pp. 617-632

Mingardo L., Perali F., Reggio F., *Oltre l'emergenza. Lo smart working in una prospettiva allargata di conciliazione del lavoro con altri ambiti relazionali di persone e comunità: un percorso interdisciplinare*, «Journal of Ethics and Legal Technologies», vol. 2 n. 2 (novembre 2020)

Monea A., *La salute nel DLgs n. 81/2008: profili giuridici e implicazioni di cambiamento organizzativo*, «Azienditalia – Il Personale», n. 7 (2008)

Monea A., *I diritti della persona sul lavoro*, in Monea P., et al. (a cura di), *Rapporto di lavoro e gestione del personale in Regioni, Enti locali, Camere di commercio e Società a partecipazione pubblica*, Maggioli Editore, 2020, pp. 387-405

Motta M., *Mobbing: la guida completa. Gli elementi costitutivi, i danni risarcibili, gli strumenti per difendersi*, Altalex, 12 agosto 2022, (<https://www.altalex.com/guide/mobbing>; 25 febbraio 2023)

Mullins L.J., *Management and Organisational Behaviour*, Pearson Canada, 2007

Nicosia G., *La ricerca della felicità: aspettativa o diritto al benessere nel lavoro pubblico?*, WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona", 453/2022, 03 maggio 2022, (<https://csdle.lex.unict.it/index.php/working-papers/wp-csdle-m-dantona-it/la-ricerca-della-felicita-aspettativa-o-diritto-al-benessere>; 12 giugno 2023)

Niglio N., *Art. 7 Gestione delle risorse umane*, in Niglio N., Simonetti S. (a cura di), *Il testo unico del pubblico impiego commentato*, Maggioli Editore, 2022, pp. 53-61

Nisio A., *La conciliazione dei tempi di vita e di lavoro nelle amministrazioni pubbliche. Un modello per un'applicazione non adempimentale*, VIII workshop della rivista Azienda Pubblica, Venezia, 8-9 giugno 2018

Pascucci P., *Il rilievo giuridico del benessere organizzativo nei contesti lavorativi*, «PRISMA Economia - Società – Lavoro», vol. 7 n. 1 (2016)

Pasquarella V., *La disciplina dello stress lavoro-correlato tra fonti europee e nazionali: limiti e criticità*, «I Working Papers di Olympus», n. 6 (2012)

Peruzzi M., *La tutela contro le discriminazioni nella pubblica amministrazione*, in Boscato A. (a cura di), *Il lavoro pubblico. Dalla contrattualizzazione al Governo Draghi*, Maggioli Editore, 2021, pp. 601-616

Provenzano K.E., *Il comitato unico di garanzia: istituzione funzione e compiti in materia di pari opportunità (prima parte)*, «Lavoro@Confronto», n. 8 (marzo/aprile 2015)

Provincia autonoma di Trento (Agenzia per la famiglia, la natalità e le politiche giovanili), *Linee guida della certificazione Family audit: 2016*, Trento, 2017

Provincia Autonoma di Trento (Agenzia per la famiglia, la natalità e le politiche giovanili), *Marchi famiglia: manuale d'uso del marchio*, Trento, 2018

Provincia Autonoma di Trento – Agenzia del lavoro, *Conciliazione vita-lavoro nell'Euregio: lavoratori dipendenti soddisfatti*, 26 maggio 2023 (<https://www.agenzia lavoro.tn.it/Ultime-Notizie/Conciliazione-vita-lavoro-nell-Euregio-lavoratori-dipendenti-soddisfatti>; 05 giugno 2023)

Ricca M., *I benefici economici della certificazione family audit: conto economico della conciliazione Cassa rurale di Fiemme*, Provincia autonoma di Trento (Agenzia per la famiglia, la natalità e le politiche giovanili), Trento, 2016

Rizzi C., *Scenari di futuri: la conciliazione lavoro-famiglia nel 2040 in Trentino nei percorsi di certificazione Family Audit*, Provincia autonoma di Trento (Agenzia per la famiglia, la natalità e le politiche giovanili), Trento, 2016

Rovereto è comune amico della famiglia, idea vincente a costo zero, «L'Adige.it», 13 maggio 2016

Simonetti S., *Art. 57 Pari opportunità*, in Niglio N., Simonetti S. (a cura di), *Il testo unico del pubblico impiego commentato*, Maggioli Editore, 2022, pp. 380-385

Staiano R., *Mobbing e responsabilità civile: il vademecum per l'avvocato*, Altalex, 03 maggio 2019, (<https://www.altalex.com/documents/news/2019/05/09/il-mobbing#art2087>; 25 febbraio 2023)

Topo A., *La l. n. 183/2010 e il lavoro nelle Pubbliche Amministrazioni*, in Miscione M., Garofalo D. (a cura di), *Il Collegato Lavoro 2010. Commentario alla Legge n. 183/2010*, Milano, Ipsoa, 2011, pp. 119-128

Ufficio Stampa della Provincia Autonoma di Trento, *Famiglia e lavoro, come bilanciarli? Con il Family Audit si può!*, «Trentino – Quotidiano Online della Provincia Autonoma di Trento», 14 giugno 2022

Ufficio Stampa della Provincia Autonoma di Trento, *I comuni “amici della famiglia” al centro del dibattito europeo*, «Trentino – Quotidiano Online della Provincia Autonoma di Trento», 02 marzo 2023

Ufficio Stampa della Provincia Autonoma di Trento, *A Roma l'esperienza nazionale dei Comuni trentini “amici della famiglia”*, «Trentino – Quotidiano Online della Provincia Autonoma di Trento» 13 marzo 2023

Ufficio Stampa della Provincia Autonoma di Trento, *104 Comuni trentini sono “amici della famiglia”*: la convention a Cembra, «Trentino – Quotidiano Online della Provincia Autonoma di Trento», 17 aprile 2023

Zilli A., *Il Comitato unico di garanzia nelle pubbliche amministrazioni: ancora sulla soglia?*, in Serafin S. e Brollo M. (a cura di), *Donne, politica e istituzioni: varcare la soglia?*, Udine, Forum, 2012, p. 186

Zucaro R. (a cura di), *La tutela della salute e sicurezza nello smart working tra emergenti rischi psicosociali e una prima casistica sugli infortuni*, in Zucaro R. (a cura di), *Verso lo smart working? Un’analisi multidisciplinare di una sperimentazione naturale*, Istituto Nazionale per l’Analisi delle Politiche Pubbliche (INAPP), 2022