

Star bene nelle organizzazioni pubbliche: dalla tutela antidiscriminatoria alla dimensione proattiva¹

Gabriella Nicosia

1. Premessa: qualcosa è cambiato

Dall'avvio della privatizzazione del lavoro pubblico – intervenuta negli anni 1997-98² – il legislatore italiano ha introdotto, più o meno consapevolmente, diverse norme rivelatesi, nel tempo, capaci di instillare la cultura del benessere nei nostri apparati.

Rispetto al momento genetico di quella riforma epocale – in modo coerente alla *soft law* di ultima generazione di cui si dirà meglio più avanti – oggi si pensa ad efficientare le amministrazioni attraverso un vero e proprio «piano di investimenti sulle persone»³, una scommessa sull'*empowerment* di lavoratrici e

¹ Questo saggio riprende e sviluppa i contenuti della relazione presentata nell'ambito del ciclo di seminari «Benessere organizzativo, diversità e parità di genere. Strumenti normativi e operativi», organizzato presso L'Università degli Studi di Bari Aldo Moro, a partire dall'11 settembre 2023, ed è in corso di pubblicazione sulla rivista *Diritti e Società*.

² Si fa riferimento alla seconda privatizzazione degli anni 1997-98, attuata intervenendo sulle norme racchiuse nel d.lgs. n. 29/1993, con i decreti legislativi n. 396/1997, 80/1998 e 387/1998, e oggi confluita nel d.lgs. n. 165/2001. Le varie tappe del processo di riforma di quegli anni sono ripercorse in D'Antona, Matteini, Talamo 2001. Per l'analisi dei tratti e della relativa *ratio* di quella riforma epocale, rinvio, fra le altre, a D'Alessio 2023.

³ Ce ne parlano Deidda Gagliardo, Saporito 2021, 198. Sulla necessaria programmazione in termini non più di investimento quantitativo ma qualitativo, si legga Mainardi 2023, 449; si veda pure Carabelli 2023.

Gabriella Nicosia, University of Catania, Italy, gnicosia@lex.unict.it

Referee List (DOI 10.36253/fup_referee_list)

FUP Best Practice in Scholarly Publishing (DOI 10.36253/fup_best_practice)

Gabriella Nicosia, *Star bene nelle organizzazioni pubbliche: dalla tutela antidiscriminatoria alla dimensione proattiva*, © Author(s), CC BY 4.0, DOI 10.36253/979-12-215-0507-8.53, in William Chiaromonte, Maria Luisa Vallauri (edited by), *Trasformazioni, valori e regole del lavoro. Scritti per Riccardo Del Punta*, pp. 853-866, 2024, published by Firenze University Press, ISBN 979-12-215-0507-8, DOI 10.36253/979-12-215-0507-8

lavoratori⁴. Un aspetto, questo, che si sposa con l'esigenza di dar vita nelle amministrazioni italiane ad un ambiente aperto e partecipativo che possa servire anche da modello per il settore privato e, se si vuole, finanche per una società più democratica⁵.

Specie negli ultimi anni, appare sempre più visibile un filo rosso che sottende gli interventi del legislatore: la continua e incrementale attenzione per la persona del lavoratore e della lavoratrice, quasi che l'investimento sui medesimi rappresenti una ritrovata strategia organizzativo/gestionale per raggiungere l'efficienza pubblica. La persona appare il vero *mood* del peculiare contesto storico istituzionale che viviamo, probabilmente in ragione dei tristi accadimenti pandemici che ci lasciamo alle spalle. Si può dire che siamo entrati in una fase evolutiva che contempla un'idea alternativa di amministrazione, quale luogo in cui ci si prende sempre più cura del «fiorire»⁶ delle persone.

La persona, come si è avuto modo di dire in altra sede⁷, non è più «mezzo» ma «fine», in qualsiasi dimensione venga considerata. L'ABC delle amministrazioni, ovvero l'alfabeto che si può leggere sul sito del Ministero della Funzione Pubblica⁸, il Patto per l'innovazione del lavoro pubblico e la coesione sociale, firmato con le sigle sindacali⁹, e quindi il PNRR¹⁰, hanno inaugurato una stagione istituzionale in cui si intende creare valore pubblico, cioè benessere sociale, fuori degli apparati, a partire dal valore delle persone che stanno dentro i medesimi.

Del resto, nelle Linee Programmatiche per le nostre PA è ben visibile la presa di coscienza che «sulle persone si gioca [...] il successo non solo del PNRR, ma di qualsiasi politica pubblica indirizzata a cittadini e imprese». Stessa consapevolezza si intravede nel Patto per l'innovazione, appena citato, nella parte in cui si afferma che «la costruzione della nuova Pubblica Amministrazione si fonda [...] sulla valorizzazione delle persone nel lavoro».

⁴ Riccardo Del Punta, con la sua peculiare sensibilità, era particolarmente attento a questi temi, già dagli anni in cui, con la solita lungimiranza, si accostava al *Capability Approach*, valorizzando la «soggettività» individuale e lasciandosi orientare dalle teorie di Amartya Sen e Martha Nussbaum. Si legga Del Punta 2016, 383; Riccardo riconduceva la dimensione normativa della teoria alla «[...] primazia della libertà sostanziale di ciascuna persona di poter essere o fare quel che desidera, e quindi su una libertà che si proietta oltre il liberalismo classico, nella misura in cui presuppone che lo Stato si preoccupi delle effettive possibilità di soddisfacimento delle aspirazioni di vita dei suoi cittadini», così Del Punta 2019.

⁵ Va senz'altro presa in considerazione la riflessione che rileva la perdita di «autorità del diritto (in generale) come sistema razionale di valori». Si leggano Perulli, Speciale 2022, spec. cap. I e cap. II in cui si coglie l'invito a riflettere sui «guasti prodotti dalla perdita di aderenza della materia rispetto alla sfera morale».

⁶ Ricorro all'espressione utilizzata da Pioggia 2023.

⁷ Sia consentito rinviare a Nicosia 2022, 87.

⁸ <https://www.funzionepubblica.gov.it/alfabeto-pa>.

⁹ https://www.funzionepubblica.gov.it/sites/funzionepubblica.gov.it/files/Patto_per_innovazione_lavoro_pubblico_e_coesione_sociale.pdf.

¹⁰ Disponibile su <https://www.italiadomani.gov.it/content/sogei-ng/it/it/home.html>.

Ecco perché torna prepotentemente alla ribalta la creazione di quel benessere organizzativo già sancito nell'art. 7 del d.lgs. n. 165/2001, con le timide sembianze di garanzia, nel lontano 2010, e che sino a qualche anno fa sembrava relegato ad una posizione ancillare rispetto ad altre norme di disciplina della micro organizzazione e gestione.

Va pure detto che, in ragione del nuovo *trend* normativo, il concetto di benessere sempre più, oggi, coinvolge aspetti come l'appagamento, l'affermazione di sé, ovvero soddisfazione della propria professionalità, dei propri desiderata in ambito lavorativo. Insomma, la persona è posta al centro della riflessione dei progetti di buona amministrazione dichiarati e questa centralità si sviluppa nell'intento annunciato di investire su «formazione, valorizzazione, organizzazione del lavoro, responsabilità»¹¹.

2. Il benessere preso sul serio

La cultura del benessere nei luoghi di lavoro è lentamente, ma progressivamente, attecchita, tanto in ambito pubblico quanto in quello privato, grazie soprattutto al *Capability Approach* riconducibile al pensiero di Amartya Sen¹². Proprio gli studiosi di economia hanno dato un forte impulso a questa modalità di approccio nelle organizzazioni. Ciò in ragione della riflessione secondo la quale «solo riconsiderando il collaboratore come persona dotata di un potenziale intrinseco da esplicitare, l'ambiente organizzativo potrà riconfigurarsi come spazio aperto alla «fioritura» di ciascuno dei suoi membri. E questo perché la valorizzazione delle risorse umane, anzi del capitale umano, esprime un vero e proprio «salto di paradigma»¹³. Questa visione si è fatta strada, come si è più sopra accennato, in tutte le organizzazioni (pubbliche e private) nelle forme di una attenzione viepiù crescente per i sogni e bisogni delle lavoratrici e dei lavoratori.

Il riconoscimento dell'importanza del benessere pure nelle amministrazioni italiane parte da lontano, da alcuni studi che hanno dimostrato come l'ambiente

¹¹ Per approfondimenti sulle norme, se si vuole, si veda Nicosia, Saracini, Spinelli 2021.

¹² Ma pure di Martha Nussbaum, sebbene con qualche differenza. Si veda nota 4 sull'argomento cfr. S. Giubboni, *Tra capability theory e purposive approach: appunti sulla prospettiva «rimediale»* di Riccardo Del Punta, in questo volume.

¹³ Cfr. Livraghi, Pisani 2016. Gli studiosi di economia sono convinti del fatto che «poter attribuire un significato, un senso, alla propria vita è una delle precondizioni fondamentali per potersi sentire «felici». Nel senso aristotelico di «eudaimonia», essere felici, infatti, significa, innanzitutto, avere uno scopo nella vita, coltivare le virtù e fiorire come persone. Ed essere virtuoso non vuol dire solamente praticare le virtù ed orientarsi al bene, perché, etimologicamente, «areté» stava ad indicare, prima di tutto, il «fare bene qualcosa», l'eccellenza. [...] Allora, sarà virtuoso colui che sarà riuscito a coltivare e far fiorire, mettendole in atto, le proprie capacità, i talenti, le conoscenze, chi avrà compreso e seguito, in definitiva, la voce del suo «dáimôn»», così Pelligra 2020. Sulla felicità nel lavoro e la possibilità di configurare il relativo diritto, si legga la sezione Tema, *Diritto del lavoro e felicità*, nel n. 1 (2022) di *Var. dir. lav.* a cura di E. Gragnoli, e ivi i contributi di R. Romei, A. Lassandari, M.G. Greco, A. Olivieri.

di lavoro «attraente» e tranquillizzante, sia in grado, a valle del processo di produzione e compimento dell'azione amministrativa, di determinare le migliori *performance*, quelle, cioè, capaci di confezionare l'azione pubblica eccellente, e quindi in grado di soddisfare le attese e pretese della collettività degli utenti¹⁴. Questo perché le persone poste dentro gli uffici sempre più sono apparse come una risorsa sulla quale investire poiché fattore distintivo di competizione. Chi scrive, da tempo, sostiene, infatti, che le lavoratrici e i lavoratori sereni, in quanto collocati in un ambiente pubblico «emotivamente» sano, confortante, motivante e scevro da infingimenti «di genere», producono di più e con più soddisfazione.

La sintesi di quanto sin qui detto è ravvisabile nell'indubbio riconoscimento del fattore benessere come vettore di *best practices*, produttività, appagamento e infine di affezione al proprio posto di lavoro.

Ciò perché dall'appagamento deriva l'interesse per un certo ambito lavorativo. Il buon clima organizzativo, la fiducia che in uno specifico contesto sia possibile affermarsi o fare carriera sulla base di criteri oggettivi e di merito¹⁵, sulle competenze effettivamente possedute e dimostrate, la consapevolezza che un determinato luogo di lavoro sia caratterizzato da armonia e relazioni virtuose e solidali, scevro da ostruzionismo «di genere», sono tutti elementi che rendono desiderabile appartenere ad una certa amministrazione. E pure questo esprime uno degli obiettivi fortemente perseguiti con il PNRR, più noto come *employer branding*.

2.1. L'evoluzione sistemica

Ma da quando è che abbiamo cominciato a osservare sul serio la presenza di disposizioni normative destinate a favorire (o disporre) lo star bene nelle nostre amministrazioni?

Il punto di snodo sistemico è certamente da ravvisare, come si è accennato, nella novella che, nel 2010, ha modificato l'art. 7 del d.lgs. n. 165/2001. Il testo della norma, dopo l'intervento della l. n. 183/2010, scommette sulla garanzia della «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» ma anche sulla garanzia di «un ambiente di lavoro improntato al benessere organizzativo», e sull'impegno «a rilevare, contrastare ed eliminare ogni forma di violenza morale o psichica al proprio interno».

¹⁴ Avallone, Bonaretti 2003, il volume può essere consultato per esteso pure sul sito del Formez; Ruffini 2006.

¹⁵ Sull'importanza di rilanciare la meritocrazia attraverso il superamento di tutte le forme di distribuzione a pioggia degli incentivi a vocazione performante si veda Mainardi 2018; Roma 2009.

È questo il momento che segna il passaggio dall'approccio difensivo, tendenzialmente di tutela da comportamenti bloccanti, all'approccio proattivo nella gestione, volto a incentivare le scelte strategiche (specie sul piano «micro») in grado di neutralizzare le cause di malessere.

Con il senno di oggi¹⁶, il riferimento reiterato alla «garanzia», ma pure all'«impegno», racchiude, sotto il profilo giuridico, un vero obbligo per le amministrazioni di determinare il benessere nei luoghi di lavoro pubblici. E tutte le volte in cui è possibile ravvisare un obbligo, è immanente al sistema l'esigibilità di un'azione.

La presa di coscienza nel nostro ordine giuridico interno, nei termini sopra rappresentati, è perfettamente sintonica con l'evoluzione dell'ordine giuridico sovranazionale e con gli approdi in materia di stress lavoro-correlato. Il terreno era già stato arato da alcune importanti disposizioni rinvenibili in ambito sovranazionale. Basti solo ricordare che nell'accordo quadro europeo sullo stress lavoro-correlato, concluso l'8 ottobre 2004, e quindi nell'accordo interconfederale del 9 giugno 2008¹⁷, di recepimento dell'accordo quadro europeo, è previsto che «lo stress è una condizione che può essere accompagnata da disturbi o disfunzioni di natura fisica, psicologica o sociale ed è conseguenza del fatto che taluni individui non si sentono in grado di corrispondere alle richieste o alle aspettative poste in loro»¹⁸. Ecco perché il d.lgs. n. 81/2008 emanato in quegli stessi anni¹⁹, ha introiettato questo approccio, tanto da trasferire la propria *ratio* preventiva anche alle nuove manifestazioni di malessere non correlate *stricto sensu* con la salute fisica di lavoratori e lavoratrici, e invece connesse con quella che può essere indicata come la loro «salute emotiva»²⁰. Diciamo che la prevenzione di cui si parla nel d.lgs. n. 81/2008 può ben essere considerata l'antefatto storico della dimensione proattiva (giuridicamente esigibile) finalmente ricono-

¹⁶ In ragione, cioè, della complessiva evoluzione sistemica nella direzione sopra evidenziata di «investimento sul fiorire delle persone».

¹⁷ Reperibile su <http://old.adapt.it/adapt-indice-a-z/accordo-interconfederale-9-giugno-2008-accordo-interconfederale-di-recepimento-dellaccordo-quadro-europeo-concluso-18-ottobre-2004-tra-uniceuapme-cep-e-ces-sullo-stress-sul-lavoro/>.

¹⁸ Ma già nel 1999 il NIOSH (*National Institute for Occupational safety and Health*) lo aveva riconosciuto come un insieme di reazioni fisiche ed emotive dannose che si manifestano quando le richieste lavorative non sono commisurate alle capacità, alle risorse o alle esigenze dei lavoratori.

¹⁹ Il cui art. 28 è molto chiaro nell'affermare che la valutazione dei rischi «deve riguardare tutti i rischi per la sicurezza e la salute dei lavoratori, ivi compresi quelli riguardanti gruppi di lavoratori esposti a rischi particolari, tra cui anche quelli collegati allo stress lavoro-correlato, secondo i contenuti dell'accordo europeo dell'8 ottobre 2004, e quelli riguardanti le lavoratrici in stato di gravidanza, secondo quanto previsto dal decreto legislativo 26 marzo 2001, n. 151».

²⁰ Del resto la natura umana è «intersezione di natura e spirito, essere e voler essere [...]», e i diritti umani sono «un prodotto del dualismo antropologico di corpo e anima», come concettualizzato dalla filosofa Jeanne Hersch. Un bel saggio ricostruttivo del suo pensiero può essere letto in Casadei 2012.

sciuta in ambito pubblico *expressis verbis*, qualche anno più tardi, con la novela, racchiusa nella l. n. 183/2010, intervenuta sul d.lgs. n. 165/2001 della quale si è appena detto²¹. Pure la Giurisprudenza della Suprema Corte ha fatto passi da gigante nel senso qui auspicato di valorizzazione dell'approccio proattivo. In una recente pronuncia la Cassazione ha affermato che «la tutela dell'integrità psico-fisica del lavoratore non ammette sconti, in ragione di fattori quali l'ineluttabilità, la fatalità, la fattibilità economica e produttiva, nella predisposizione di condizioni ambientali sicure» e questo implica «[...]l'obbligo del datore di lavoro di astenersi da iniziative, scelte o comportamenti che possano ledere, già di per sé, la personalità morale del lavoratore, come l'adozione di condizioni di lavoro stressogene o non rispettose dei principi ergonomici, oltre ovviamente a comportamenti più gravi come *mobbing*, *straining*, *burnout*, molestie, *stalking* e così via, [...]»²². Come si vede, si tratta di una sponda interpretativa di non poco momento che aiuta a superare ogni scetticismo in proposito.

2.2....(segue) Nuove traiettorie per la gestione e la micro organizzazione

Immaginando sia possibile configurare un vero obbligo esigibile di azioni proattive, mirate alla creazione di ambienti di lavoro permeati da un buon clima organizzativo, sulla base del combinato disposto (di norme) che ricongiunge il sempre verde art. 2087 del codice civile²³ all'art. 7 del d.lgs. n. 165/2001 e, più in generale, a tutta la *soft law* derivata dal PNRR (di cui si dirà più avanti), va osservato che nei luoghi in cui dimora il benessere, anzi la buona salute bio-psico-emotiva, è abbastanza verosimile che si possa rilevare l'assenza di discriminazioni o comunque prevedere che siano state neutralizzate tutte le situazioni in grado di favorirle. È altrettanto probabile che negli stessi luoghi emergeranno *performance* per così dire performanti.

²¹ Che sia questa la strada maestra intrapresa, e mai più abbandonata, lo dimostra anche la l. n. 4/2021 di ratifica ed esecuzione della Convenzione OIL n. 190/2019, e la presa d'atto «circa la pericolosità dei fenomeni di violenza e molestie nel mondo del lavoro» a causa delle ripercussioni negative che esse determinano non solo «sulla salute psicologica, fisica e sessuale, sulla dignità e sull'ambiente familiare e sociale della persona», ma anche «sull'organizzazione del lavoro, sui rapporti nei luoghi di lavoro, sulla partecipazione dei lavoratori, sulla reputazione delle imprese e sulla produttività». Così Marinelli, Vallauri 2023.

²² Si veda Cass. sez. lav. 19 gennaio 2024, n. 2084, in https://olympus.uniurb.it/index.php?option=com_content&view=article&id=31344:cassazione-civile,-sez-lav,-19-gennaio-2024,-n-2084-il-datore-di-lavoro-%C3%A8-tenuto-ad-astenersi-da-iniziativa-che-possano-ledere-i-diritti-fondamentali-del-dipendente-mediante-l-adozione-di-condizioni-lavorative-stressogene&catid=16&Itemid=138, pres. Tria, rel. Marotta.

²³ La norma in bianco posta a presidio della salute e sicurezza nei luoghi di lavoro. Ritengo che l'art. 2087 c.c. racchiuda nel proprio codice genetico la vocazione generale a proteggere e prevenire da nuovi rischi riguardanti tutte le situazioni soggettive dei lavoratori di modo che i suoi lembi possono ancora essere estesi sino ad abbracciare anche fattispecie ulteriori, diverse dal *mobbing* e dallo *straining* sin qui conosciute. In generale sulla evoluzione della disciplina in materia di salute e sicurezza si veda da ultimo Garofalo 2023, e ivi citazioni bibliografiche.

Pure la Direttiva della PCM del 4 marzo 2011, sul funzionamento dei CUG, già riconosceva la corrispondenza tra l'ambiente lavorativo dominato da comportamenti discriminatori e vessatori e il peggioramento delle prestazioni e dell'efficienza pubblica, con ricadute negative sull'immagine delle stesse Amministrazioni²⁴.

Insomma, è di tutta evidenza la *liaison* tra lo star bene nel proprio luogo di lavoro, l'assenza di approcci discriminatori, bloccanti, e, a valle del processo, il ritorno in termini di *appeal* di una certa Amministrazione, con tutte le positive ricadute sul piano della desiderabilità di prestare lavoro proprio in quegli ambiti.

Favorire lo star bene attraverso azioni in grado di disinnescare le fonti di discriminazioni, *mobbing*, *straining*²⁵ e di malessere in generale, comporta sicuri vantaggi di ritorno sul piano macro organizzativo.

Ma la salute emotiva, di cui si è appena detto, si nutre soprattutto di approcci gestionali trasparenti e magari conoscibili *ex ante*, come si proverà a dire nei paragrafi che seguono²⁶.

3. Il benessere ha bisogno di progetti conoscibili *ex ante* (trasparenti)

Dal momento in cui il perseguimento del benessere nei nostri apparati ha intrapreso un cammino di affermazione progressiva, sono parallelamente affiorati bisogni sempre più concreti di una *leadership* sensibile, attenta pure a questi temi e autenticamente armonizzata con le aspettative dei componenti della propria squadra.

Fra questi bisogni, da sempre, è possibile annoverare la comunicazione chiara e trasparente in funzione della prevedibilità anche delle condizioni di lavoro di ciascuno. Peraltro, se si osservano gli esiti di alcuni sondaggi, in merito ai fattori più comuni di malessere, è evidente la mancanza di chiarezza nei ruoli e nelle responsabilità²⁷.

Ecco perché servono, oggi più che mai, comportamenti dirigenziali virtuosi, anche sotto lo specifico profilo della trasparenza nella gestione e nelle

²⁴ Su tutti questi aspetti diffusamente Vimercati 2021, anche in *Lav. pubbl. amm.*, 2022, 25 sgg.

²⁵ Per la disamina delle relative condotte, specie sotto il profilo dei danni, si legga la ricostruzione di Ege 2019.

²⁶ Nei successivi paragrafi farò riferimento alla relazione presentata in seno alla sessione «I giudizi e la scelta di genere» del Seminario di Bertinoro, organizzato presso l'Università degli Studi Alma Mater Studiorum di Bologna, il 14-15 dicembre 2023, sul tema «La trasparenza nei rapporti di lavoro».

²⁷ Nelle rilevazioni dell'European Agency for Safety and Health at Work European Opinion Poll on Occupational Safety and Health May 2013, l'assenza di chiarezza, secondo il 63 % degli intervistati, va annoverata fra i fattori più comuni di stress. I dati sono liberamente consultabili su <https://osha.europa.eu/en/facts-and-figures/european-opinion-polls-safety-and-health-work/european-opinion-poll-occupational-safety-and-health-2013>. Sul tema della trasparenza nei rapporti di lavoro è possibile ascoltare le relazioni del Convegno di Bertinoro, prima citato, al seguente indirizzo https://www.youtube.com/playlist?list=PLNbfyKvtjYzxtBjzgjUve4BnoCu_Ajv5.

modalità di organizzare il lavoro a livello micro, in modo da preservare la salute emotiva di lavoratrici e lavoratori, determinare benessere negli apparati e sollecitare motivazione, in funzione della migliore produttività e, come ricaduta a valle, della soddisfazione degli utenti. Serve, per esempio, una programmazione²⁸ conoscibile *ex ante* che metta ordine e stemperi le conflittualità all'interno di un *team* di lavoro rivelandosi efficace, anche nella prospettiva di genere qui indagata.

4. Il progetto e la sua attuazione

L'adozione del PNRR ha innescato un nuovo processo evolutivo delle PA, di modo che oggi si osserva un cambiamento sostanzialmente manageriale. Questo perché a livello centrale sono state delineate le coordinate e il perimetro di norme e incentivi per favorire un cambiamento organizzativo che deve comunque essere inerato a livello di singola amministrazione (cfr. Deidda Gagliardo, Saporito 2021). Il PNRR può essere sostanzialmente considerato un contratto di performance con specifiche fasi di attuazione, *milestone* (traguardi) e *target* di raggiungimento. Ecco perché ancora una volta i *manager* pubblici assumono un ruolo centrale per qualsiasi successo applicativo. Appaiono indispensabili, infatti, dirigenze preparate al cambiamento e dotate delle competenze necessarie per implementare l'ardimentoso progetto. Da qui è derivata tutta la normativa interessata al rilancio del possesso delle necessarie competenze e più in generale una sequenza di direttive, riconducibili al modello della *soft law*, con le quali si cerca di imprimere un cambiamento al sistema, secondo il tipico approccio delle norme di armonizzazione. Ricordo brevemente che sono stati adottati: il d. m. 22 luglio 2022 proprio sul *management by competencies*²⁹, il d. m. 28 settembre 2022, ovvero le «Linee guida sull'accesso alla dirigenza pubblica»³⁰, la Direttiva del Ministro Zangrillo del 23 marzo 2023 sulla «Pianificazione della formazione e sviluppo delle competenze funzionali alla transizione digitale, ecologica e amministrativa promosse dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza»³¹, che scommette su conoscenza, competenza e capacità del personale, introducendo il ciclo di gestione della formazione, il d. m. 28 giugno 2023 che racchiude il modello delle competenze trasversali del personale non dirigente, con il riferi-

²⁸ Sul tema Pallini 2020; Boscato 2023.

²⁹ In cui si legge che bisogna attuare un «cambio di paradigma» e quindi «riconoscerne e accompagnarne l'evoluzione, verso una caratterizzazione fondata sulla specificità dei saperi, sulla qualità della prestazione e sulla motivazione al servizio» elementi questi considerati qui centrali per «disegnare le carriere dinamiche dei più meritevoli e accrescere l'attrattività del lavoro pubblico, in una logica di *employer branding*».

³⁰ Reperibili all'indirizzo https://www.funzionepubblica.gov.it/sites/funzionepubblica.gov.it/files/DM_28_9_22_Linee_Guida_Accesso_Dirigenza.pdf.

³¹ Rinvenibile all'indirizzo https://www.funzionepubblica.gov.it/sites/funzionepubblica.gov.it/files/documenti/Ministro%20PA/Zangrillo/2023_marzo/Direttiva_formazione.pdf.

mento alle *soft skill*³² e infine, come si dirà meglio più avanti, la Direttiva del 28 novembre 2023, «nuove indicazioni in materia di misurazione e di valutazione della *performance* individuale»³³.

Senza dimenticare, naturalmente l'ultimo intervento normativo, in ordine di tempo, e cioè la direttiva per il superamento della violenza contro le donne³⁴ in grado di orientare i comportamenti gestionali verso la cultura del «rispetto».

Insomma, nel nostro ordinamento entrano prepotentemente le metriche del *competency management*, cosicché è possibile, oggi pretendere, in modo molto più concreto, il *quomodo* della performance, ricorrendo alla richiesta di *soft skill* che si spingono a contemplare financo la tenuta emotiva del *manager*.

Questa disciplina evidentemente punta sulle modalità di esecuzione della prestazione manageriale. Non importa più, o almeno non soltanto, il «cosa», cioè gli obiettivi da raggiungere, ma soprattutto il «come» questi vengano raggiunti. Non interessa più solo il *quantum* degli obiettivi conseguiti ma anche il *quomodo* del raggiungimento dei medesimi.

4.1. La progettazione che verrà

Divampa intanto la normazione protesa ad affermare il modello della progettazione funzionale alla costruzione del valore pubblico, inteso come benessere sociale. Il PIAO³⁵ ne è la perfetta rappresentazione visto che configura la progettazione unica volta alla creazione di «valore pubblico». Questo Piano racchiude, per espressa previsione normativa, anche quelli per le azioni positive, accanto al piano delle performance, al POLA, al piano anticorruzione e così via. E infatti l'art. 6, co. 2, lett. g), d. l. n. 81/2020, prevede che il PIAO definisca le modalità e le azioni finalizzate al pieno rispetto della parità di genere.

Nella progettazione funzionalizzata alla costruzione del valore pubblico entrano quindi a pieno titolo le azioni mirate alla parità di genere.

Per la verità le amministrazioni sono da sempre allenate al raggiungimento dell'interesse pubblico dei consociati e, più in generale, all'approccio paritario, ovvero al trattamento imparziale, ma oggi si parla di valore pubblico nell'accezione proprio di valore sociale: questo nel senso che sempre più bisogna proiettarsi alla verifica dell'impatto che una certa azione amministrativa abbia avuto, ovvero dei relativi *outcome*.

³² In <https://www.funzionepubblica.gov.it/articolo/dipartimento/09-08-2023/dm-competenze-trasversali-personale-non-dirigenziale>.

³³ In <https://www.funzionepubblica.gov.it/articolo/dipartimento/29-11-2023/nuove-indicazioni-materia-di-misurazione-e-di-valutazione-della>.

³⁴ Fruibile al seguente indirizzo <https://www.funzionepubblica.gov.it/articolo/dipartimento/07-12-2023/direttiva-superamento-violenza-contro-le-donne>.

³⁵ Il d. l. n. 80/2021, come si sa, ha codificato il Piano integrato di attività e organizzazione (PIAO) quale misura per il rafforzamento della capacità amministrativa dei nostri apparati pubblici. Per considerazioni condivisibili sulle prospettive applicative del PIAO si legga Talamo 2023.

Fra gli *outcome* attesi (cioè, gli impatti verificabili) oggi vanno quindi collocate le azioni volte a favorire la parità di genere. Insomma, sembra vi sia qualche chance di maggiore concretezza per gli ambiti qui indagati.

5. Valore pubblico e valore delle persone: il contrasto al malessere (anche di genere)

Va detto che tutte le volte in cui l'interesse pubblico si apre a nuovi significati – posto che non esiste un concetto fisso ma al contrario mobile e cioè suscettibile di ampliamento e modifiche³⁶ – anche l'obbligazione manageriale ne viene connotata, allargandosi, con una sorta di effetto di ritorno. Se il vincolo di scopo è il benessere sociale, nelle molte sfaccettature sopra indicate, l'effetto di ritorno nell'obbligazione dirigenziale è giusto l'impegno di costruire luoghi di lavoro liberi dal malessere (anche di genere). Del resto, neutralizzare le cause di cattiva *performance* correlate al malessere, rappresenta comunque una questione di efficienza, secondo la visione più tradizionale dell'interesse pubblico.

Nel momento in cui ci interroghiamo sui nuovi orizzonti dischiusi per l'obbligazione manageriale³⁷, è agevole trovare risposte nella necessaria creazione di ambienti di lavoro, trasparenti e permeati da un buon clima organizzativo, da quel benessere che sempre più abbandona lo stato di meta valore, per assumere, almeno in ambito pubblico, fattezze sempre più vicine ad un vero e proprio diritto.

Questo è il primo aspetto dirompente da osservare: la necessità spinta (dando per scontato che dopo tanti anni il sistema e i suoi attori siano pronti anche a questa evoluzione) di verificare l'impatto dell'azione amministrativa. Ciò non a costo delle aspettative di chi lavora dentro gli apparati, bensì, e molto più opportunamente, contando sulla loro alleanza.

Molto si è detto dell'alleanza tra amministrazione e amministrati, e, cioè, di quella cittadinanza attiva rappresentata proprio dal ponte fra il «dentro» e il «fuori» dei pubblici uffici, oggi, accanto a quella, va pure considerato il bisogno di ricorrere alla (e rinsaldare l') alleanza con le persone che lavorano dentro gli apparati.

Lo *slogan* del periodo potrebbe quasi divenire «creare valore pubblico, dando valore alle persone».

6. L'estensione della obbligazione manageriale

Posto che si tratta di un cambiamento sostanzialmente manageriale, è proprio sul piano della micro organizzazione e gestione che occorre investire e cioè nello spazio decisionale delimitato dall'art. 5, co. 2, d.lgs. n. 165/2001, quello in cui trova attuazione il *quomodo* della gestione e micro organizzazione. È proprio qui che si radicano tutte le incrostazioni comportamentali foriere di scarsa salubrità emotiva che l'approccio proattivo potrebbe contribuire a disinnescare. Questo è il luogo in cui occorre sfoderare quelle competenze in grado di superare il malessere, nelle sue molte accezioni, con uno stile di *leadership* aperto alle disposizioni del d.lgs. n.

³⁶ Lo ricorda Fiorillo 2021.

³⁷ Che deriva dal contratto di incarico di funzione dirigenziale di cui all'art. 19 del d.lgs. 165/2001.

104/2022, ma anche coerente con le «linee guida sulla parità di genere nell'organizzazione e gestione del rapporto di lavoro con le pubbliche amministrazioni»³⁸.

Riannodando i fili del ragionamento prospettato più sopra, serve un *leader* che comunichi in modo chiaro e trasparente con collaboratrici e collaboratori, specie in quelle situazioni potenzialmente in grado di determinare conflittualità e fibrillazioni emotive. Serve un *management* in grado di costruire relazioni di lavoro basate sulla fiducia, sul reciproco affidamento, e quindi convintamente radicato su principi fondamentali quali l'eguaglianza.

Riprende quota la *friendly administration* teorizzata nel 1996 da Umberto Allegretti, ovvero la PA da concepire, diceva la dottrina³⁹, quale luogo, spazio, teatro, dove i soggetti giocano le proprie capacità.

Dal lontano 1996, si approda oggi ad una fase sistemica in cui delle capacità e della relativa espansione si fa autentico investimento organizzativo.

Trasparenza quindi nel senso di accessibilità, chiarezza e conoscibilità, ma anche confrontabilità, con un salutare approccio al *benchmarking*, in linea con i linguaggi e le tecniche del *performance management*, e cioè lo strumentario al quale, da qualche anno in qua, si chiede, sempre più frequentemente, di fare ricorso nei nostri apparati. Ciò trova conferma in quel passaggio⁴⁰ delle Linee guida sulla parità, appena citate, in cui si legge che «la conoscenza dei fenomeni, la misurabilità e la confrontabilità costituiscono un presidio che può garantire uniformità di approccio e corralità delle azioni, con un effetto moltiplicatore dell'efficacia»⁴¹.

Del tutto coerenti con queste riflessioni, paiono le Linee guida per l'accesso alla dirigenza, più sopra citate, i cui contenuti ben potrebbero scivolare dentro l'obbligazione manageriale, assunta con il contratto di incarico di funzione dirigenziale. Le Linee guida, modellano un nuovo sinallagma aperto a capacità, attitudini e motivazioni individuali. E questo perché, come si diceva, non importa più solo il *quantum* delle performance ma il relativo *quomodo*⁴².

Serve infine un *management* favorente l'appagamento di lavoratori e lavoratrici, ovvero attento alla salute emotiva che alberga in un ambiente di lavoro esposto alle intemperie del malessere.

È proprio in questo punto del sistema che si deve intervenire instillando pure una educazione di genere.

³⁸ Rinvenibili su https://www.funzionepubblica.gov.it/sites/funzionepubblica.gov.it/files/Linee_guida_sulla_Parita_di_Genere.pdf. In argomento Spinelli 2023, spec. 127 sgg.

³⁹ Sempre attuale Allegretti 1996.

⁴⁰ Cfr. 18 del documento.

⁴¹ Per questa ragione si ritiene necessario: realizzare uno spazio informativo sulla sezione Amministrazione trasparente contenente i dati aggiornati sulle grandezze e gli indicatori rilevanti per le politiche di genere, inclusi dei cruscotti per *benchmark* sui dati rilevanti, in formato che ne consenta l'indicizzazione e l'interoperabilità; attrezzarsi per esporre i dati già oggetto di obblighi di pubblicazione in una modalità genderizzata «by default».

⁴² Nel d. m. del 9 agosto 2023 sulle competenze trasversali del personale non dirigenziale – che fa da controcanto al d. m. 28 settembre 2022 che racchiude le linee guida di accesso alla dirigenza – si afferma espressamente che non sono importanti solo le conoscenze o competenze tecnico specialistiche e cioè il «cosa» deve essere fatto ma il «come» svolgere il lavoro in modo efficace.

6.1. (segue) ...Le implicazioni nell'ambiente di lavoro

Si è visto come nell'obbligazione manageriale è forse possibile far rientrare, fra gli altri, pure l'obbligo di garantire benessere, anzi un ambiente di lavoro rispettoso della salute bio-psico-emotiva di chi lavora nei nostri apparati. Sempre più numerosi sono i momenti sistemici in cui la *friendliness manageriale* dovrebbe manifestarsi anche in ragione della sussistenza dell'art. 7 del d.lgs. n. 165/2001 e della garanzia qui codificata. Un ambiente di lavoro emotivamente salubre corrisponde di certo ad un luogo in cui si è diffusa la cultura del rispetto e delle pari opportunità⁴³, libero da giudizi di genere e da linguaggi fuorvianti ma pure da comportamenti bloccanti. In ragione di ciò si pretende un dirigente sempre più manager del «progetto benessere anche di genere», ovvero un *leader* che: a) non generi trattamenti discriminatori e soprattutto professionalmente mortificanti, nel rispetto dei canoni della buona fede e correttezza comportamentale di matrice civilistica; b) rinsaldi il rapporto di fiducia e reciproco affidamento che passa attraverso il riconoscimento equo del valore dei propri collaboratori, indossando i panni del buon padre di famiglia; c) curi la crescita professionale della propria squadra, favorendo le occasioni di formazione e promuovendo opportunità di sviluppo interne ed esterne alla struttura di cui è responsabile; d) valuti i propri collaboratori e le proprie collaboratrici, secondo buona fede e correttezza comportamentale. Questo perché dalla valutazione sincera, autentica discende la corretta implementazione del nuovo modello di professionalità e la soddisfazione delle persone (nell'ambito del sistema delle progressioni orizzontali e verticali, per esempio)⁴⁴.

7. Riflessioni conclusive: l'effettività sistemica

Resta da chiedersi se esistano strumenti di effettività sistemica. Il buon funzionamento della valutazione delle performance è la chiave del successo o dell'insuccesso di tutte le audaci politiche gestionali qui descritte e volte a scardinare comportamenti, approcci e persino linguaggi che magari non integrano ancora condotte punibili, ma che sono egualmente fonte di patemi d'animo e lesioni alla sfera bio-psico-emotiva.

La Direttiva del 28 novembre 2023⁴⁵ costituisce uno degli ultimi tasselli normativi dell'ampia *soft law* di cui si è detto e può essere considerata la rappresentazione del progetto omogeneo a razionale che muove in questa direzione. In ragione delle disposizioni qui racchiuse, la valutazione e l'eventuale responsabilità manageriale si pongono, ancor più oggi, a presidio della efficacia dell'intero modello. In effetti, è proprio la possibilità di indirizzare la valutazione delle *performance* dirigenziali nella direzione di rilevare i buoni comportamenti, quelli cioè capaci di im-

⁴³ Sono le indicazioni racchiuse nelle Linee guida sulla parità di genere più sopra citate.

⁴⁴ Ricordo brevemente che la valutazione è ormai un crocevia sistemico, anzi una vera e propria *condicio sine qua non* per aspirare a progressioni di carriera. Sull'argomento, rinvio agli scritti racchiusi in Boscato, Zilli 2023.

⁴⁵ Ovvero la Direttiva che ha per oggetto: «nuove indicazioni in materia di misurazione e di valutazione della performance individuale», cit.

plementare il benessere negli apparati, che potrebbe restituire, in modo indiretto, concretezza alla tesi della configurabilità di obbligazioni alla gestione proattiva.

Solo per fare un esempio, basterebbe verificare «se e in che misura i dirigenti hanno – tra i loro obiettivi – una responsabilità chiara per la mancata carriera delle donne»⁴⁶ costruendo un SMVP⁴⁷ che affini anno dopo anno indicatori di *performance* funzionali a rilevare (per consentire di premiarli) i migliori comportamenti in questo specifico ambito. Proprio sul piano degli indicatori di *performance* le amministrazioni possono, davvero, dare spazio alla propria creatività, secondo un virtuoso percorso di apprendimento sistemico che riesca infine a valorizzare i dirigenti più friendly, inclusivi e attenti alle istanze di benessere.

Insomma, le tessere per un efficace mosaico dispositivo ci sono tutte, se solo si pensi che qualche anno fa era possibile contare solo sull'art. 7 del d.lgs. n. 165/2001, ancora vicino solo alle scarse fattezze del meta valore. Resta da augurarsi che, grazie al nuovo volto del *management* pubblico, tratteggiato da tutte le norme sin qui descritte, possa essere rilanciato, il concetto di casa di cristallo, e quindi di conoscibilità totale, che fa tanto bene ai comportamenti paritari, liberato, però, da quel soffitto di vetro da sempre presente in quasi tutti i luoghi di lavoro privati o pubblici che siano.

Riferimenti bibliografici

- AA.VV. 2022, sez. Il Tema, Diritto del lavoro e felicità, *Var.dir.lav.* 1.
- Allegretti, U. 1996. *Amministrazione pubblica e Costituzione*. Verona: Cedam.
- Avallone, F., Bonaretti, M. 2003. *Benessere organizzativo. Per migliorare la qualità del lavoro nelle pubbliche amministrazioni*. Soveria Mannelli: Rubettino Editore.
- Boscati, A. 2023. “La professionalità del pubblico dipendente tra vincoli costituzionali e contrattazione collettiva: uno sguardo d’insieme alla luce delle più recenti riforme.” In *La professionalità tra legge e contratti*, a cura di A. Boscati e A. Zilli, 7 sgg. Milano: Wolters Kluwer - Cedam.
- Boscati, A., Zilli A. (a cura di), 2023, *La professionalità tra legge e contratti*, Milano: Wolters Kluwer.
- Carabelli, U. 2023. *Torniamo a ragionare seriamente su come rendere la Pubblica Amministrazione consona ai bisogni della società del futuro*. Disponibile su: <https://spaziopubblico.fpcgil.it/torniamo-a-raionare-seriamente-su-come-rendere-la-pubblica-amministrazione-consona-ai-bisogni-della-societa-del-futuro/>, 13.06.2023.
- Casadei, T. (a cura di). 2012. *Diritti umani e soggetti vulnerabili, Violazioni, trasformazioni, aporie*. Torino: Giappichelli.
- D'Alessio, G. 2023. Presentazione del Convegno *Le metamorfosi del lavoro pubblico in trent'anni di riforme*, 29-30 novembre 2023. Università Federico II di Napoli. Disponibile su: <<https://www.youtube.com/watch?v=hIYZsAJQP10>>.

⁴⁶ Si tratta di uno dei suggerimenti ricavabili dalle Linee guida sulla «Parità di genere nell'organizzazione e gestione del rapporto di lavoro con le pubbliche amministrazioni» cit., in particolare si veda 11.

⁴⁷ Si fa riferimento al Sistema di misurazione e valutazione delle performance, di cui al d.lgs. n. 150/2009, cioè la fonte sub primaria che, a livello di amministrazione, racchiude il modello valutativo che ciascuna PA intenda adottare e che deve essere ripensato ogni anno, in una sorta di esercizio creativo e adattamento sistemico.

- D'Antona, M., Matteini, P., Talamo, V. 2001. *Riforma del lavoro pubblico e riforma della pubblica amministrazione*. Milano: Giuffrè.
- Deidda Gagliardo, E., Saporito, R. 2021. "Il PIAO come strumento di programmazione integrata per la creazione di valore pubblico." *Riv. It. public. management* 2.
- Del Punta, R. 2016. "Labour Law and the Capability Approach." *International Journal of Comparative Labour Law and Industrial Relations* 4: 383-405.
- Del Punta, R. 2019. "Valori del diritto del lavoro ed economia di mercato." *WP CSDLE «Massimo D'Antona»* – 395/2019.
- Ege, H. 2019. *La valutazione peritale del danno da mobbing e da straining*. Milano: Giuffrè.
- Fiorillo, L. 2021. *Il diritto del lavoro come strumento per la sostenibilità dei servizi per la collettività*. Relazione presentata al XX Congresso Nazionale AIDLASS.
- Garofalo, D. 2023. "L'evoluzione della normativa italiana in materia di tutela della salute e sicurezza nei luoghi di lavoro, anche alla luce delle più recenti trasformazioni digitali." *Var. dir. lav.* 4: 844 sgg.
- Livraghi, R., Pisani, I. 2016. "Capabilities e business: sulla possibilità dell'impresa come comunità di persone." *Quaderni di Economia del lavoro*, 11 sgg.
- Mainardi, S. 2018. "La valorizzazione delle risorse umane nelle pa. Trattamenti accessori e fondi per la contrattazione integrativa." *Riv. giur. lav.* 3: 453 sgg.
- Mainardi, S. 2023. "Inquadramenti pubblici atto II. Appunti dai Ccnl tra organizzazione e tutela della professionalità." *Lav. pubbl. amm.* 3: 449 sgg.
- Marinelli, F., Vallauri, M.L. 2023. "Legge 15 gennaio 2021, n. 4 (in Gazz. Uff., 26 gennaio 2021, n. 20). Ratifica ed esecuzione della Convenzione dell'Organizzazione internazionale del lavoro n. 190 sull'eliminazione della violenza e delle molestie sul luogo di lavoro, adottata a Ginevra il 21 giugno 2019 nel corso della 108ª sessione della Conferenza generale della medesima Organizzazione." *LDE* 1.
- Nicosia, G. 2022. "La ricerca della felicità: aspettativa o diritto al benessere nel lavoro pubblico." *Var. dir. lav.* 1: 87 ss.
- Nicosia, G., Saracini, P., Spinelli, C. 2021. "Un nuovo alfabeto per il lavoro pubblico: quando la persona diventa un «capitale»." *Osservatorio, Riv. giur. lav.* 2. Disponibile su: <<https://www.futura-editrice.it/osservatori-rgl/?cpage=2>>.
- Pallini, M. 2020. "L'inquadramento professionale dei dipendenti pubblici a metà del guado." *Var. dir. lav.*, 283 sgg.
- Pelligra, V. 2020. "Un nuovo umanesimo del lavoro per trovare un senso con gli altri e per gli altri." *Il Sole 24 ore*, 4.10.2020.
- Perulli, A., Speciale, V. 2022. *Dieci tesi sul diritto del lavoro*. Bologna: Il Mulino.
- Pioggia, A. 2023. "Cosa può dirci il femminismo sulla pubblica amministrazione italiana." III ciclo seminari Pluralismi, webinar, 11.04.2023.
- Roma, G. 2009. "Merito e valutazione: dalla legge delega 15/2009 al decreto di attuazione." *Ris. um.*, 23 sgg.
- Ruffini, R. 2006. "Governance delle risorse umane. I modelli di direzione delle risorse umane negli enti locali: primi risultati di una ricerca Formez." *Ris. um.*, 29 sgg.
- Spinelli, C. 2023. "La professionalità del dirigente pubblico nel ruolo di datore di lavoro." In *La professionalità tra legge e contratti*, a cura di A. Boscati e A. Zilli. Milano: Wolters Kluwer.
- Talamo, V. 2023. "I sistemi resilienti di inquadramento professionale del personale pubblico dopo il decreto reclutamento ed i Ccnl 2019-21." *Lav. pubbl. amm.* 3: 473 sgg.
- Vimercati, A. 2021. "L'innovazione organizzativa e il c.d. performance management nell'ottica della parità di genere e dell'azione dei CUG." In *Liber Amicorum per Umberto Carabelli*, a cura di AA.VV. Bari: Cacucci.