



## Tutela della salute e sicurezza, benessere dei lavoratori e legalità: interconnessioni organizzative e giuridiche

di Stella Laforgia \*

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. Alla ricerca della definizione di benessere organizzativo: le nozioni di salute. – 2.1. Il nesso tra salute e organizzazione. – 3. La tutela della salute e sicurezza nella disciplina del pubblico impiego: peculiarità e ambivalenze. – 3.1. (segue) La tutela della salute e sicurezza nelle norme sulla misurazione delle performances nel pubblico impiego. – 3.2. (segue) La tutela della salute e sicurezza nelle norme su trasparenza ed anticorruzione nel pubblico impiego. – 4. Osservazioni alla fine del percorso: benessere organizzativo e legalità nelle pubbliche amministrazioni.

### 1. Premessa

Il punto di avvio di questo contributo è costituito dall'ormai assodata relazione che intercorre tra il benessere dei lavoratori e l'organizzazione del lavoro<sup>1</sup>.

Si tratta di una connessione ben conosciuta dal legislatore, almeno dal d.lgs. n. 81/2008 in poi, ed anzi, da questi valorizzata ma le cui implicazioni non sono chiarite del tutto dal momento che non sono completamente definiti i termini concettuali della questione a partire proprio dalla (mancanza di una) nozione giuridica di 'benessere organizzativo' che quel nesso presuppone, ed anzi, formalizza.

L'assenza di una nozione giuridica di benessere organizzativo, allora, impegna l'interprete nella definizione di essa che, pur dai contorni non definiti, irrompe sulla scena fattuale e giuridica che fa da sfondo al d.lgs. n. 81/2008. Quest'attività ermeneutica è sì complessa ma offre anche la possibilità di

---

\* Stella Laforgia è ricercatrice di Diritto del lavoro nell'Università di Bari "Aldo Moro". [stella.laforgia@uniba.it](mailto:stella.laforgia@uniba.it)

<sup>1</sup> Questa relazione è nota alle scienze dell'organizzazione aziendale, v., tra gli altri, L.E. GOLZIO, *La prevenzione e la tutela della salute e sicurezza dei lavoratori nel quadro del cambiamento dell'organizzazione aziendale*, in M. TIRABOSCHI, L. FANTINI (a cura di), *Il Testo unico della salute e sicurezza sul lavoro dopo il correttivo (d.lgs. n. 106/2009)*, Milano, Giuffrè, 2009, p. 33 ed è presente anche nella riflessione dei giuristi del lavoro sin da L. MONTUSCHI, *Diritto alla salute e organizzazione del lavoro*, III ed., Milano, Franco Angeli, 1989; ma anche più di recente P. PASCUCCI, *Il rilievo giuridico del benessere organizzativo*, in corso di pubblicazione in "Prisma", 2016.

‘sperimentare’ tutte le declinazioni di questa nozione che può costituire il *medium* per connettere la salute individuale e quella dell’organizzazione.

A partire da questa possibilità, l’ipotesi che si vuole perseguire è, infatti, quella di tracciare un percorso che unisca due punti apparentemente lontani tra loro e cioè la tutela della salute e sicurezza dei lavoratori (per il tramite del benessere organizzativo) alla ‘salubrità’ e ‘sicurezza’ di tutto il contesto lavorativo e giungere da qui alla legalità. È evidente che l’accezione dell’endiade ‘salute e sicurezza’ varia sensibilmente a seconda che sia riferita al singolo lavoratore o alla collettività dei lavoratori. Tuttavia, la ‘salute e sicurezza’ degli uni appare, anche solo intuitivamente, assolutamente compenetrata alla ‘salute e sicurezza’ dell’altra in una relazione di reciprocità.

Si tratta, allora, di indagare sul fondamento tecnico-giuridico dell’ipotizzata correlazione e verificarne le possibili implicazioni.

## *2. Alla ricerca della definizione di benessere organizzativo: le nozioni di salute*

Il punto di avvio della riflessione è rappresentato dalla ricerca della definizione di ‘benessere organizzativo’ che, come appena detto, può rappresentare il ‘*medium*’ tra la salute dei singoli e quella collettiva.

Se è vero che il legislatore non fornisce alcuna definizione di ‘benessere organizzativo’, questo concetto almeno parzialmente, cioè senza aggettivazione, ricorre nel ‘glossario’ dell’art. 1 del d.lgs. n. 81/2008 laddove si definisce la nozione di salute ed è proprio da essa che occorre prendere le mosse. Infatti, considerando le possibili nozioni di salute, esse si possono ascrivere almeno a due macro-categorie che riflettono, invero, due ‘visioni’ (a volte complementari, a volte contrapposte) della salute del lavoratore.

Innanzitutto, c’è una prima nozione che si potrebbe definire ‘classica’ secondo la quale la salute è 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.

Questa nozione di salute, in contrapposizione alla malattia, rileva ai fini della sinallagmaticità del contratto di lavoro; se il lavoratore non è in grado di erogare le energie psico-fisiche perché in stato di malattia, si sospende la prestazione lavorativa così come la controprestazione retributiva che viene sostituita da un’indennità previdenziale.

Muovendosi tutta sul piano privatistico a partire dall’art. 2010 c.c., questa nozione si concentra sugli obblighi contrattuali del lavoratore rispetto al datore di lavoro durante il periodo di malattia come quello della reperibilità (v. art. 5,

comma 14, della l. n. 638/1983)<sup>2</sup>. È assente, quindi, ogni implicazione con l'organizzazione nella quale il lavoratore è inserito.

Di tutt'altro segno è la nozione consegnataci, sin dal 1946, dall'Organizzazione mondiale della sanità secondo la quale: «La salute è uno stato di completo benessere fisico, mentale e sociale e non semplicemente l'assenza di malattia e di infermità». Questa nozione viene trasfusa quasi pedissequamente nell'art. 2, comma 1, lett. *a*, del d.lgs. n. 81/2008 nel quale si prevede che la salute è lo «stato di completo benessere fisico, mentale e sociale, non consistente solo in un'assenza di malattia o d'infermità».

Da questa norma, emerge una visione d'insieme, oseremmo dire, più 'olistica' del lavoratore del quale si prendono in considerazione, per assicurare il pieno stato di salute, tutti i rischi; oltre a quelli più 'tradizionali' *id est* fisici, si valutano anche quelli che potremmo sommariamente ascrivere alla categoria di rischi psico-sociali connessi all'interazione tra le caratteristiche soggettive del lavoratore (genere, età, provenienza geografica), quelle oggettive (tipologia contrattuale) e l'organizzazione del lavoro<sup>3</sup>.

Interazione questa immanente nel rapporto di lavoro e che costituisce proprio il fondamento stesso del riconoscimento dei rischi psico-sociali considerati 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»<sup>4</sup>.

Questa definizione ha il merito di 'oggettivizzare' il rischio connesso all'organizzazione del lavoro. A tal proposito, si veda l'acuta proposta di aggiungere materialmente o idealmente il suffisso 'e organizzativi' per « ... legare

<sup>2</sup> Sulla malattia come causa di sospensione della prestazione di lavoro, per rimanere ai contributi sistematici più recenti, R. DEL PUNTA, *La sospensione della prestazione di lavoro*, in A. VALLEBONA (a cura di), *I contratti di lavoro*, in *Trattato dei contratti*, (diretto da) P. RESCIGNO, E. GABRIELLI, tomo I, Torino, Utet, 2009, p. 833 ss.; L. CALAFÀ, *Congedi e rapporto di lavoro*, Padova, Cedam, 2004, p. 123 ss.

<sup>3</sup> V. l'art. 28, comma 1 (oggetto della valutazione dei rischi) del d.lgs. n. 81 del 2008: «La valutazione di cui all'articolo 17, comma 1, lettera a), anche nella scelta delle attrezzature di lavoro e delle sostanze o dei preparati chimici impiegati, nonché nella sistemazione dei luoghi di lavoro, 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, nonché quelli connessi alle differenze di genere, all'età, alla provenienza da altri Paesi e quelli connessi alla specifica tipologia contrattuale attraverso cui viene resa la prestazione di lavoro e i rischi derivanti dal possibile rinvenimento di ordigni bellici inesplosi nei cantieri temporanei o mobili, come definiti dall'articolo 89, comma 1, lettera a), del presente decreto, interessati da attività di scavo». Sull'argomento v. E. GRAGNOLI (2011), *Commento all'art. 28 d.lgs. 81/2008*, in C. ZOLI (a cura di) *Principi comuni, La nuova sicurezza sul lavoro*, Commentario diretto da L. MONTUSCHI, Bologna, Zanichelli, 2011, pp 393 ss.; M. PERUZZI, *La valutazione del rischio da stress lavoro-correlato ai sensi dell'art. 28 del d.lgs. 81/2008*, in "I Working Papers di Olympus", n. 2/2011, <http://olympus.uniurb.it>.

<sup>4</sup> Così T. COX, A.J. GRIFFIT, *The assessment of psychosocial hazard at work*, in M.J. SHABRACQ, J. A.M. MINNUST, C.L. COOPER, (a cura di), *Handbook of Work and Health Psychology*, Chichester, Wiley & Sons, 1995.

i Rps (rischi psico-sociali, n.d.a.) all'equilibrio persona-lavoro senza sbilanciare il confronto verso le vulnerabilità personali che possono sempre esistere»<sup>5</sup>.

Una conferma di questa dimensione 'collettiva' (e neutra) della salute, la si rinviene nelle Indicazioni della Commissione consultiva del 17 novembre 2010 secondo cui la metodologia da utilizzare per la valutazione dei rischi coinvolge non il singolo lavoratore ma gruppi di lavoratori che possano essere esposti ad un rischio della stessa natura<sup>6</sup>.

Il passaggio da un piano (privatistico-individuale) ad un altro (organizzativo-collettivo) è evidente e ha un'implicazione importante. La malattia non è più, o almeno non solo, un fatto (privato) del dipendente ma essa è questione più generale e appartiene all'organizzazione che ne diventa responsabile.

Dunque, la salute così definita 'esorbita' la bilateralità che connota il rapporto di lavoro (nel senso della scarsa sinallagmaticità del contratto prestazione *versus* retribuzione) e pone una correlazione funzionale e giuridica con l'organizzazione<sup>7</sup>.

## 2.1. Il nesso tra salute e organizzazione

L'organizzazione diventa la chiave di volta del nuovo sistema di tutela della salute e sicurezza e fornisce anche l'inedita nozione di lavoratore che, infatti, *ex art. 2, comma 1, lett. a*, del d.lgs. n. 81/2008 (TU), è «la persona che, indipendentemente dalla tipologia contrattuale, svolge un'attività lavorativa nell'ambito dell'organizzazione di un datore di lavoro pubblico o privato».

A questa definizione fa da *pendant* quella *ex art. 2, comma 1, lett. b*, TU, di datore di lavoro, peraltro già utilizzata dal d.lgs. n. 626/1994, secondo la quale, è «il soggetto titolare del rapporto di lavoro con il lavoratore 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»; e, ancora, la definizione di dirigente *ex art. 2, comma 1, lett. d*, TU: «persona che, in ragione delle competenze professionali e di poteri gerarchici e funzionali adeguati alla natura dell'incarico conferitogli, attua le direttive del datore di lavoro organizzando l'attività lavorativa e vigilando su di essa».

---

<sup>5</sup> G. BALANDI, L. CALAFÀ, *Il rischio da lavoro oggi*, in "Lavoro e diritto", 2012, 1, p. 181.

<sup>6</sup> Cfr. M. PERUZZI, *La valutazione del rischio da stress lavoro-correlato ai sensi dell'art. 28 del d.lgs. 81/2008*, in "I Working Papers di Olympus", n. 2/2011, p. 31, <http://olympus.uniurb.it>.

<sup>7</sup> V. P. ALBI, *Adempimento dell'obbligo di sicurezza e tutela della persona*, Milano, Giuffrè, 2008, p. 212 ss.; G. NATULLO, *Il quadro normativo dal Codice civile al Codice della sicurezza sul lavoro. Dalla Massima Sicurezza possibile alla Massima Sicurezza effettivamente applicata?*, in G. Natullo (a cura di), *Salute e sicurezza sul lavoro*, Milano, Utet giuridica, 2015, p. 5 ss.

Le definizioni indicate concorrono in un'unica direzione: l'organizzazione non è solo un contesto fisico spaziale ma anche l'insieme delle regole e dei processi, nel cui ambito il lavoratore effettua la sua prestazione e costituisce la sua più immediata fonte di rischi<sup>8</sup>.

Se, dunque, all'organizzazione così concepita si riconosce un'incidenza determinante rispetto alla salute dei lavoratori, se ne richiede che essa stessa sia salubre e sicura. Il nesso così individuato tra la salute e l'organizzazione conduce a riempire di significato il benessere organizzativo. Ed infatti, si può dire che il benessere organizzativo si estrinseca nella capacità di un'organizzazione di promuovere e mantenere il più alto livello di benessere fisico, psicologico e sociale dei lavoratori<sup>9</sup>.

L'organizzazione nel suo insieme, quindi, deve occuparsi e preoccuparsi della salute dei lavoratori che non essendo mera assenza della malattia è anche benessere psichico, emotivo e sociale.

In fondo, ciò non è che l'esplicitazione del principio contenuto nell'art. 41, comma 2, Cost., secondo il quale l'iniziativa economica «Non può svolgersi in contrasto con l'utilità sociale o in modo da recare danno alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana» in combinato disposto con il potente precetto contenuto nell'art. 2087 c.c.

### 3. La tutela della salute e sicurezza nella disciplina del pubblico impiego: peculiarità e ambivalenze

Il nesso tra salute e sicurezza dei lavoratori sembra metabolizzato in termini generali dal nostro ordinamento e, quindi, viene dato per presupposto anche da norme diverse da quelle contenute nel d.lgs. n. 81/2008 e ciò tanto in materia di lavoro pubblico che in quello privato. Nel primo caso, però, vi è il dato positivo, seppure si tratti di norme spesso non coordinate, frammentarie e ambivalenti a partire dalla quali è necessario costruire un percorso ragionato<sup>10</sup>.

Si tratta non solo di un percorso accidentato, data la multiformità (per ambito, oggetto e finalità) delle norme prese in considerazione ma anche

<sup>8</sup> P. PASCUCCI, *Il rilievo giuridico del benessere organizzativo nei contesti lavorativi*, cit., p. 3 ss.; F. STOLFA, *Le definizioni*, in L. ZOPPOLI, P. PASCUCCI, G. NATULLO (a cura di), *Le nuove regole per la salute e la sicurezza dei lavoratori*, Milano, Ipsoa, 2010, p. 67; C. LAZZARI, *Figure e poteri datoriali nel dritto della sicurezza del lavoro*, 2015, Milano, Franco Angeli; A. SALENTO, *Concezioni di organizzazione e tutela della sicurezza sul lavoro. Osservazioni sul Decreto Legislativo 81/2008*, in B. MAGGI, G. RULLI (a cura di), *Decreto Legislativo 81/2008. Quale prevenzione nei luoghi di lavoro?*, 2011, p. 41 ss., <http://amsacta.cib.unibo.it>.

<sup>9</sup> F. AVALLONE, M. BONARETTI, *Benessere organizzativo. Per migliorare la qualità del lavoro nelle amministrazioni pubbliche*, Soveria Mannelli, Rubettino Editore, 2003.

<sup>10</sup> L. CALAFÀ, *Nuovi rischi e nuovi strumenti di prevenzione nelle Pubbliche Amministrazioni*, in G. ZILIO GRANDI (a cura di), *Il lavoro negli enti locali: verso la riforma Brunetta*, Torino, Giappichelli, 2009, pp. 185 ss.; P. PASCUCCI, *La tutela della salute e della sicurezza dei lavoratori pubblici dopo le riforme del 2008/2009*, *ibidem*, p. 125 ss.

orientato e cioè volto a valorizzare il riferimento al benessere organizzativo laddove è esplicito e ad ipotizzarne l'inerenza anche laddove non vi sia esplicito riferimento ad esso.

Si può partire dall'art. 7, comma 1, del d.lgs. n. 165/2001 intitolato "Gestione delle risorse umane": «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 interno».

La norma ha una chiara valenza di principio e stabilisce una correlazione tra benessere organizzativo – che addirittura deve caratterizzare il contesto datoriale – e l'assenza di discriminazione e violenza in ogni forma<sup>11</sup>. In particolare, nella seconda parte, vi è proprio l'impegno da parte delle amministrazioni pubbliche ad attivare forme di contrasto alla violenza di cui, evidentemente, si ammette la sussistenza al proprio interno; a questo proposito, il rinvio al *mobbing* è fin troppo immediato.

Il riferimento al benessere organizzativo è presente anche nell'art. 57 del d.lgs. n. 165/2001 (nella parte aggiunta dall'art. 21, comma 1, lett. c, della l. n. 183/2010) in tema di pari opportunità; in esso, al comma 1, si legge che «... le pubbliche amministrazioni costituiscono al proprio interno, [...], il "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 disposizioni»<sup>12</sup>.

Ebbene, con questa norma, il legislatore mostra attenzione nei confronti della tematica del benessere organizzativo al punto da istituire un organo *ad hoc*, il c.d. Cug, nel quale confluiscono funzione di altri commissioni e/o comitati. Il

---

<sup>11</sup> 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. 505 ss.; L. CALAFÀ, *Il diritto del lavoro e il rischio psico-sociale (organizzativo) in Italia*, in "Lavoro e diritto", 2012, 2, p. 257, spec. p. 284; L. CORAZZA, *Misure atte a garantire pari opportunità, benessere di chi lavora e assenza di discriminazioni nelle amministrazioni pubbliche*, in L. NOGLER, M. MARINELLI (a cura di), *La riforma del mercato del lavoro. Commento alle disposizioni della legge n. 183/2010*, Torino, Utet, 2012, p. 143 ss.

<sup>12</sup> A. ZILLI, *Il comitato unico di garanzia nelle pubbliche amministrazioni: ancora sulla soglia?*, in S. SERAFIN, M. BROLLO (a cura di), *Donne, politica e istituzioni: varcare la soglia?*, Udine, Forum ed., 2012, p. 183 ss.; sul Cug, sulla sua diffusione e sulle sue funzioni nell'ambito dell'Università cfr. M. D'ONGHIA, *La rappresentanza di genere e gli organismi di parità nelle Università*, in "Diritti Lavori Mercati", 2015, p. 631 ss.

Cug deve occuparsi precipuamente della valorizzazione del benessere organizzativo ed oltre a compiti propositi e consultivi deve svolgere anche quello di verifica. Fin qui, la conferma dell'attenzione del legislatore a questi (inediti) profili. Sennonché la disposizione continua e, a questo punto, cambia il tono e anche, almeno in parte, il suo senso. Infatti, il Cug, da organo posto a presidio del benessere organizzativo individuato quest'ultimo come bene *ex se*, diviene affidatario dell'ingrato compito di contribuire ad innalzare i livelli di produttività del lavoro pubblico, tematica, peraltro, *à la page* e assai problematica. L'art. 57 del d.lgs. n. 165/2001, dunque, formalizza l'assunto secondo il quale si possano ottenere risultati in termini di produttività, migliorando l'efficienza delle prestazioni il cui livello, a sua volta, dipende da un ambiente di lavoro salubre e "sano".

Il benessere organizzativo, per un'eterogenesi dei fini almeno rispetto alle aspirazioni iniziali, viene, dunque, considerato una leva per la produttività generale della pubblica amministrazione.

Se ciò è condivisibile e cioè che si lavora di più e meglio se l'organizzazione nella quale si è inseriti assicura benessere a tutti coloro che ne fanno parte, si deve segnalare, tuttavia, quantomeno l'ambivalenza di cui si tinge il concetto di benessere organizzativo o meglio l'utilizzo di esso. Infatti, il profilarsi della tematica del 'benessere organizzativo' nelle norme del TU sul pubblico impiego mette in luce che anche nelle pubbliche amministrazioni si avverte, seppure *a contrario*, il problema della c.d. costrittività organizzativa<sup>13</sup>; tuttavia, sembra quasi che anziché affrontare la problematica con maggiore forza e rendere in maniera quanto più possibile effettive e operative le previsioni volte al contrasto delle situazioni patogene<sup>14</sup>, il legislatore abbia impresso ad esse una connotazione peculiare connettendole alla produttività.

Fin qui il Testo unico sul pubblico impiego.

---

<sup>13</sup> L'efficace espressione è stata utilizzata nella Delibera Inail n. 71 del 2003 e fa riferimento a fattori organizzative ed ambientali in grado di incidere negativamente sullo stato di salute dei lavoratori. Nella delibera medesima vi è un elenco di ipotesi di costrittività organizzative: 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 iniziative formative, di riqualificazione e aggiornamento professionale; esercizio esasperato ed eccessivo di forme di controllo al fine del riconoscimento e tutela della relativa malattia professionale. La circolare è stata annullata dal Tar Lazio, 4 luglio 2005, n. 5454, in "Il lavoro nella giurisprudenza", 2005, p. 1119 ss., con nota di C. SORGI e, in appello, da Cons. Stato, 17 marzo 2009, n. 1576, in "Rivista italiana di diritto del lavoro", 2009, 4, II, p. 1032 ss., con nota di G. LUDOVICO.

<sup>14</sup> Nonostante il termine di 180 giorni fissato dall'art. 7 del d.lgs n. 165/2001 per le amministrazioni, tuttavia, molte di esse hanno ottemperato con molto ritardo e alcune affatto. In ogni caso, anche quando i Cug sono stati istituiti, non sempre, anzi, molto di rado, sono diventati operativi ed efficaci.

3.1. (segue) *La tutela della salute e sicurezza nelle norme sulla misurazione delle performances nel pubblico impiego*

Dello stesso segno di quelle appena descritte si rinvengono anche altre disposizioni come quella contenuta nell'art. 14 del d.lgs. n. 150/2009 che istituisce l'Organismo indipendente di valutazione della *performance*; al comma 5 della stessa norma si prevede che detto organismo, sulla base di appositi modelli forniti dalla Commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle pubbliche amministrazioni, cura 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 riferisce alla predetta Commissione.

In altri termini, un organismo istituito per la valutazione delle *performances* delle amministrazioni, dei loro dirigenti e dipendenti, "incrocia" la problematica del benessere presupponendo che, anche in questo caso, il livello delle *performances* diventi migliore quanto maggiore sia il grado di benessere organizzativo.

Nell'ambito della più recente legge delega n. 124/2015 in materia di riorganizzazione delle pubbliche amministrazioni, si segnala l'art. 14 su "Promozione della conciliazione dei tempi di vita e di lavoro nelle amministrazioni pubbliche"<sup>15</sup>. In questa norma, il benessere organizzativo non viene mai citato e, tuttavia, non c'è dubbio che l'obiettivo perseguito nell'ambito delle misure di conciliazione dei tempi di vita e di lavoro, sia proprio quello. Ebbene, anche in questo caso, l'adozione delle nuove modalità spazio-temporali di svolgimento della prestazione lavorativa e la loro efficacia costituiscono oggetto di valutazione nell'ambito dei percorsi di misurazione della *performance* organizzativa e individuale all'interno delle amministrazioni pubbliche.

---

<sup>15</sup> L'art. 14 della l. n. 124/2015 dispone: «1. Le amministrazioni pubbliche, nei limiti delle risorse di bilancio disponibili a legislazione vigente e senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, adottano misure organizzative volte a fissare obiettivi annuali per l'attuazione del telelavoro e per la sperimentazione, anche al fine di tutelare le cure parentali, di nuove modalità spazio-temporali di svolgimento della prestazione lavorativa che permettano, entro tre anni, ad almeno il 10 per cento dei dipendenti, ove lo richiedano, di avvalersi di tali modalità, garantendo che i dipendenti che se ne avvalgono non subiscano penalizzazioni ai fini del riconoscimento di professionalità e della progressione di carriera. L'adozione delle misure organizzative e il raggiungimento degli obiettivi di cui al presente comma costituiscono oggetto di valutazione nell'ambito dei percorsi di misurazione della performance organizzativa e individuale all'interno delle amministrazioni pubbliche. Le amministrazioni pubbliche adeguano altresì i propri sistemi di monitoraggio e controllo interno, individuando specifici indicatori per la verifica dell'impatto sull'efficacia e sull'efficienza dell'azione amministrativa, nonché sulla qualità dei servizi erogati, delle misure organizzative adottate in tema di conciliazione dei tempi di vita e di lavoro dei dipendenti, anche coinvolgendo i cittadini, sia individualmente, sia nelle loro forme associative».

### 3.2. (segue) *La tutela della salute e sicurezza nelle norme su trasparenza ed anticorruzione nel pubblico impiego*

Nel percorso che si sta componendo tra frammenti normativi di varia natura che, come si è visto, sono quantomeno ambivalenti e cioè letteralmente perseguono un duplice obiettivo (dell'innalzamento del grado di benessere organizzativo e anche quello dell'incremento della produttività e dei livelli delle *performances*), si rivengono norme che non regolano precipuamente il rapporto di lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche e nella quali, tuttavia, si rinvengono richiami, seppure indiretti, al benessere organizzativo.

Si pensi al d.lgs. n. 33/2013, "Riordino della disciplina riguardante gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni" che all'art. 20, comma 3, tra i dati relativi alla valutazione della *performance* e alla distribuzione dei premi al personale che ogni Amministrazione ha l'obbligo di pubblicare, inserisce quelli relativi ai livelli di benessere organizzativo.

In ultimo, si consideri l'art. 1, comma 51, della l. n. 190/2012 che, inserendo l'art. 54-*bis* nel d.lgs. n. 165/2001, istituisce la figura del c.d. *whistleblowing*<sup>16</sup> e cioè colui che denuncia fatti illeciti o abusi commessi contro l'Amministrazione pubblica e di cui sia venuto a conoscenza *in ragione del suo rapporto di lavoro*<sup>17</sup>. La disposizione è stata convintamente ripresa nella proposta di legge (C. 3365-A), approvata alla Camera il 21 gennaio, recante «Disposizioni per la tutela degli autori di segnalazioni di reati o irregolarità nell'interesse pubblico». Essa nasce dall'esigenza di promuovere il comportamento collaborativo del dipendente, incentivandolo a denunciare fatti illeciti e garantendogli protezione e

<sup>16</sup> S. CORSO, *La via italiana al whistleblowing tra obbligo di fedeltà e "diritto alla legalità"*, in "Variazioni sui temi di diritto del lavoro", 1, 2016, p. 161 ss.

<sup>17</sup> «Art. 54-bis: Tutela del dipendente pubblico che segnala illeciti. 1. Fuori dei casi di responsabilità a titolo di calunnia o diffamazione, ovvero per lo stesso titolo ai sensi dell'articolo 2043 del codice civile, il pubblico dipendente che denuncia all'autorità giudiziaria o alla Corte dei conti, ovvero riferisce al proprio superiore gerarchico condotte illecite di cui sia venuto a conoscenza in ragione del rapporto di lavoro, non può essere sanzionato, licenziato o sottoposto ad una misura discriminatoria, diretta o indiretta, avente effetti sulle condizioni di lavoro per motivi collegati direttamente o indirettamente alla denuncia».

2. Nell'ambito del procedimento disciplinare, l'identità del segnalante non può essere rivelata, senza il suo consenso, sempre che la contestazione dell'addebito disciplinare sia fondata su accertamenti distinti e ulteriori rispetto alla segnalazione. Qualora la contestazione sia fondata, in tutto o in parte, sulla segnalazione, l'identità può essere rivelata ove la sua conoscenza sia assolutamente indispensabile per la difesa dell'inculpato.

3. L'adozione di misure discriminatorie è segnalata al Dipartimento della funzione pubblica, per i provvedimenti di competenza, dall'interessato o dalle organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative nell'amministrazione nella quale le stesse sono state poste in essere.

4. La denuncia è sottratta all'accesso previsto dagli articoli 22 e seguenti della l. 7 agosto 1990, n. 241, e successive modificazioni».

tutela, scongiurando il rischio ritorsioni o penalizzazioni, in ambito lavorativo, per la denuncia<sup>18</sup>.

In entrambe le norme citate, vi è un riferimento, diretto od indiretto, al benessere organizzativo.

In particolare, con l'ultima disposizione presa in considerazione il legislatore sente l'esigenza di formalizzare la denuncia/segnalazione che, in realtà, costituisce (e così dovrebbe essere avvertito) un dovere civico e che, in ogni caso, implica affezione al posto di lavoro che matura in un ambiente non ostile, insomma in un'organizzazione virtuosa e 'salubre' nella quale è fisiologico che si generino comportamenti ispirati alla legalità.

#### *4. Osservazioni alla fine del percorso: benessere organizzativo e legalità nelle pubbliche amministrazioni*

Ebbene, osserviamo che c'è un filo conduttore che lega i primi provvedimenti che si sono presi in considerazione, il d.lgs. n. 165/2001 e il d.lgs. n. 150/2009 con gli ultimi, la l. n. 190/2012, il d.lgs. n. 33/2013 e i disegni di legge oggi ancora in discussione, benché profondamente diversi tra loro.

Infatti, in essi ricorre quasi sempre esplicitamente il concetto di benessere organizzativo, ora per perseguirlo, ora per monitorarlo, oppure come indice di misurazione delle *performances*, come leva della produttività, e persino quale dato da rendere noto ai fini della trasparenza dell'Amministrazione; in ultimo, è invitato di pietra laddove il legislatore interviene a formalizzare esplicitamente quello che è, nella sostanza, un dovere civico e cioè la denuncia di una condotta illecita di cui si è avuta conoscenza nello svolgimento del proprio rapporto di lavoro.

Se però vi fossero dati statistici dai quali desumere il livello di benessere organizzativo delle pubbliche amministrazioni, emergerebbe un quadro abbastanza inquietante stante la diffusione nelle stesse di numerosi indici di costrittività organizzativa: si pensi al blocco degli scatti; al blocco del *turn over* (quindi, all'invecchiamento della platea dei lavoratori); alla diffusione dei c.d. contratti flessibili (e, quindi, alla percezione della temporaneità del proprio impiego)<sup>19</sup>.

Senza cadere in un paradossale determinismo che è quanto di più lontano possa esserci dagli intendimenti di questo contributo, si vuol dire che in presenza

---

<sup>18</sup> Una previsione dello stesso tenore è contenuta anche nell'art. 8 del d.P.R. n. 162/2013 in materia di codice di comportamento del pubblico dipendente: «1. Il dipendente rispetta le misure necessarie alla prevenzione degli illeciti nell'amministrazione. In particolare, il dipendente ..., fermo restando l'obbligo di denuncia all'autorità giudiziaria, segnala al proprio superiore gerarchico eventuali situazioni di illecito nell'amministrazione di cui sia venuto a conoscenza».

<sup>19</sup> Per gli indici della costrittività organizzativa v. nota 11. Sui nuovi rischi, v. O. BONARDI, *Oltre lo stress: i nuovi rischi e la loro valutazione globale*, in "Lavoro e diritto", 2, 2012, p. 290 ss.

di costrittività organizzativa, il grado di benessere organizzativo è più basso e sono più diffusi atteggiamenti di indifferenza rispetto alle malversazioni altrui o, peggio, condotte conniventi o, addirittura, complici.

Non è un caso, come emerge dalle cronache quasi quotidiane (senza, tuttavia, farci eccessivamente condizionare dalla stessa), che negli Enti, spesso, le malversazioni o illeciti riguardano gruppi di lavoratori; in queste Amministrazioni i lavoratori si dividono tra coloro che malversano e coloro che svolgono il loro dovere in condizioni di intuibile frustrazione che raramente porta alla denuncia.

A questo proposito, si può richiamare la nota ‘teoria delle finestre rotte’ degli anni ‘80 che si deve a due criminologi americani, J.Q. WILSON e G. KELLING, secondo i quali se venisse rotta una finestra di un edificio e nessuno provvedesse a ripararla, ciò trasmetterebbe un senso di incuria e disinteresse, di assenza di regole e moltiplicherebbe le probabilità che vengano rotte anche le altre finestre dell’edificio<sup>20</sup>.

Se, invece, quella finestra fosse riparata, ci si abituerebbe a mantenere integre tutte le finestre, introiettando così il rispetto di quella regola (non rompere la finestra) e, in ultimo, il rispetto delle regole in generale.

Così nelle organizzazioni di lavoro pubblico; se non vi è cura (e condivisione costante) di ogni aspetto della vita del lavoratore, monitoraggio sistematico del grado di ‘benessere’ e, anche in questa prospettiva, controllo della legalità di tutta l’amministrazione – interna, da parte e verso i lavoratori, ed esterna, rispetto agli utenti – è molto più alto il rischio che il ‘clima’ di incuria e lassismo generale e, quindi, di disaffezione diffusa, costituisca l’*humus* nel quale si sviluppano episodi di degrado e illegalità.

Allora, alla fine del percorso si può concludere che il benessere del singolo lavoratore coincide, ed anzi dipende, da quello dell’intera organizzazione di lavoro; e nella sovrapposizione tra l’accezione individuale e quella collettiva di salute e salubrità, estendendo semanticamente quest’ultima, trova ingresso la legalità quale dimensione costituiva di un’organizzazione sana e salubre ed *imprimatur* dell’*agere* di ogni lavoratore.

### *Abstract*

*Il saggio si prefigge lo scopo di indagare il fondamento tecnico-giuridico della relazione intercorrente tra la tutela della salute/sicurezza dei lavoratori e la legalità, con particolare riguardo al lavoro pubblico. Il medium logico dell’ipotizzata relazione è costituito dal benessere organizzativo di cui si ricostruisce, a partire da un quadro normativo frammentario, la definizione, l’estensione semantica e le sue implicazioni giuridiche.*

*The paper aims to investigate the technical and legal basis of the relationship between workers’ health and safety and legality, with particular regard to work in the public sector. The logical means means of the proposed relationship is represented by the organizational wellness whose definition, as well as the semantic extension and its legal implications, is built from a fragmented regulatory framework.*

<sup>20</sup> J.Q. WILSON e G. KELLING, *Broken windows. The Police of Neighborhood Safety*, in “Atlantic Monthly”, marzo 1982, pp. 29-38.

*Parole chiave*

*Salute, sicurezza, organizzazione, legalità, benessere organizzativo, pubblico impiego*

*Keywords*

*Health, safety, organization, legality, organizational wellness, public employments*