



CORSO DI DOTTORATO DI RICERCA IN DIRITTO PER  
L'INNOVAZIONE NELLO SPAZIO GIURIDICO EUROPEO

*in convenzione con*

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI TRIESTE

Ciclo XXXVI

***DAL BENESSERE ORGANIZZATIVO  
ALL'ORGANIZZAZIONE DEL BENESSERE  
NELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE***

*Curriculum* Diritto del lavoro – IUS/07

Dottoranda  
**Dott.ssa Costanza Ziani**

Supervisore  
**Chiar.ma Prof.ssa Roberta Nunin**

Coordinatore del Corso di Dottorato  
**Chiar.mo Prof. Paolo Giangaspero**

**Anno di discussione 2024**

*Ai miei genitori,  
eterne colonne portanti della mia vita.*

## INDICE

INTRODUZIONE .....	6
--------------------	---

### CAPITOLO I

#### *Dalla tutela della salute e della sicurezza al benessere organizzativo nel lavoro pubblico: un inquadramento normativo.*

1. Premessa: ambiti e obiettivi di ricerca: i nuovi confini del benessere organizzativo nella pubblica amministrazione .....	9
2. La tutela della salute e del benessere del lavoratore nella Costituzione repubblicana .....	17
3. La norma cardine della prevenzione: l'articolo 2087 del codice civile alla luce dell'interpretazione giurisprudenziale .....	26
4. La dimensione collettiva e la sicurezza partecipata: l'art. 9 dello Statuto dei lavoratori .....	32
5. L'effetto propulsivo dell'ordinamento europeo ed internazionale in materia di salute, sicurezza e benessere .....	35
6. Dal d.lgs. 19 settembre 1994, n. 626 al d.lgs. 9 aprile 2008, n. 8: il nuovo approccio normativo in materia di salute, sicurezza e benessere nei luoghi di lavoro .....	44
7. Dalla tutela della salute e della sicurezza al rilievo giuridico del benessere organizzativo nelle pubbliche amministrazioni .....	50
8. Ambiente di lavoro e tutela del benessere: spunti di riflessione per una nuova tutela del benessere organizzativo .....	58

### CAPITOLO II

#### *Il sistema di prevenzione: soggetti, obblighi e rischi per la sicurezza ed il benessere nella pubblica amministrazione*

1. I soggetti interessati alla sicurezza e al benessere e la ripartizione a cascata del carico prevenzionistico.....	61
1.1. Il dirigente pubblico in qualità di datore di lavoro e il funzionario preposto .....	64
1.2. I lavoratori della e per la sicurezza (e il benessere) .....	71
1.3. Il rappresentante dei lavoratori per la sicurezza .....	76
1.4. La “linea consultiva” della sicurezza e del benessere: il responsabile del servizio di prevenzione e protezione e il medico competente .....	80
1.5. Il Comitato Unico di Garanzia e l'Organismo Interno di Valutazione .....	87
2. Gli obblighi di sicurezza e benessere .....	93
2.1. La valutazione dei rischi e il Documento di valutazione dei rischi .....	98

2.2. La delega di funzioni in materia di sicurezza nel settore pubblico .....	104
2.3. L'informazione e la formazione come cardini della sicurezza e del benessere partecipato .....	110
3. I nemici del benessere organizzativo: i rischi psicosociali nella pubblica amministrazione .....	115
3.1. Lo stress lavoro-correlato .....	119
3.2. Il <i>mobbing</i> e lo <i>straining</i> e le molestie sessuali nei luoghi di lavoro .....	126
3.3. Il <i>burn-out</i> .....	134

## CAPITOLO III

### ***Organizzazione e benessere nella pubblica amministrazione***

1. Organizzazione e gestione del benessere organizzativo .....	138
1.1. Il <i>management</i> pubblico e le scelte organizzative tra macro e micro-organizzazione ...	143
1.2. La misurazione e la valutazione della <i>performance</i> per la valorizzazione del benessere organizzativo .....	152
1.3. La programmazione del benessere: il ruolo del Piano Integrato di Attività e Organizzazione .....	157
2. La promozione del benessere all'interno della pubblica amministrazione: fisionomia della dirigenza pubblica .....	163
2.1. La formazione come punto di partenza .....	167
2.2. Il ruolo delle relazioni sindacali e la contrattazione collettiva come opportunità per promuovere il benessere organizzativo .....	172
2.3. La cassetta degli attrezzi del benessere organizzativo: gli indicatori di benessere e malessere e le <i>best practice</i> dirigenziali .....	178
3. I profili di responsabilità per la mancata attuazione del benessere .....	182

## CAPITOLO IV

### ***Benessere organizzativo e le nuove sfide per una pubblica amministrazione digitalizzata***

1. Premessa. La Quarta Rivoluzione industriale nelle pubbliche amministrazioni: la digitalizzazione .....	192
2. Salute e sicurezza del lavoro nell'era digitale .....	198
2.1. Il lavoro agile nella pubblica amministrazione: luci e ombre per il benessere .....	202
2.2. Benessere e nuovi rischi digitali: dal tecnostress all'isolamento .....	209
3. Le nuove competenze del management pubblico digitalizzato per la promozione del benessere .....	215

**CONCLUSIONI** ..... 221

**BIBLIOGRAFIA** ..... 231

## INTRODUZIONE

Il presente lavoro di tesi parte dall'assunto che la normativa in materia di salute e sicurezza nei luoghi di lavoro debba applicarsi anche nelle pubbliche amministrazioni coniugando – come *conditio sine qua non* – anche il miglioramento del benessere organizzativo, al fine di una maggiore produttività della macchina amministrativa.

La ricerca si propone di far convergere lo studio e l'indagine accademica, proprie di un dottorato di ricerca, sull'organizzazione, sulla sicurezza, sul benessere e sulla produttività in modo integrato ed interdisciplinare, anche a fronte delle sfide imposte negli ultimi anni dalla digitalizzazione della pubblica amministrazione (e del pubblico impiego).

Con riferimento alle pubbliche amministrazioni, l'approccio al problema del benessere è innanzitutto di natura organizzativa: in questo senso, l'organizzazione del lavoro risulta essere, infatti, al centro delle dinamiche prevenzionali, le quali ricomprendono altresì la promozione di tutte quelle azioni di micro-organizzazione e gestione del personale che contribuiscono al miglioramento della qualità del lavoro, avendo quest'ultime dirette conseguenze sulla produttività dei dipendenti e quindi sull'efficienza e sull'efficacia dell'azione amministrativa.

L'approccio multidisciplinare, da un lato, e la ricerca empirica dall'altro, inducono una riflessione sul "benessere organizzativo" nelle pubbliche amministrazioni, evidenziando la necessità di una maggiore incisività e un maggior coinvolgimento degli attori della prevenzione nel creare le condizioni che realizzino un ambiente di lavoro improntato al benessere.

L'intento di questa tesi vuole essere uno spunto di riflessione sul rapporto circolare tra benessere organizzativo e concreta organizzazione del benessere che si allarga, idealmente come dei cerchi concentrici, fino a ricomprendere il recente dibattito sui temi del benessere sociale e della sostenibilità delle risorse, nonché della promozione del benessere delle persone sia in ambito *intra*-lavorativo che nella sfera *extra*-lavorativa.

Negli ultimi vent'anni, infatti, le pubbliche amministrazioni hanno iniziato a fare propri nuovi concetti improntati non solo alla logica dell'efficienza, dell'efficacia e dell'economicità dell'agire pubblico, ma anche a quella della responsabilità sociale, della sostenibilità delle risorse umane, ambientali fino alla creazione di luoghi di lavoro felici, accoglienti e maggiormente produttivi, al fine di poter offrire all'utenza, in ultima analisi, il miglior servizio pubblico possibile, implementando così anche i livelli di benessere sociale.

Il presente lavoro, allora, inizia con un primo capitolo in cui, dopo una premessa metodologica in cui viene cristallizzato il concetto di benessere organizzativo nelle sue diverse accezioni interdisciplinari, e dopo aver chiarito gli ambiti e gli strumenti di ricerca, si delinea una mappa

normativa del benessere. L'intento, infatti, è quello di fornire delle coordinate quanto più possibile precise in materia di tutela della salute, della sicurezza e del benessere nelle pubbliche amministrazioni, prendendo in considerazione le fonti nazionali, internazionali ed euro-comunitarie.

Il presente lavoro di ricerca prosegue poi con il secondo capitolo in cui viene compiuta un'analisi del sistema di prevenzione partecipata predisposto dall'ordinamento giuridico italiano, focalizzando in particolar modo l'attenzione sui singoli soggetti e sulle singole figure professionali (e sulla loro reciproca interazione) cui è posto in capo un obbligo di prevenzione e tutela della sicurezza e del benessere della compagine lavorativa.

In questo contesto, è apparso altresì necessario procedere ad uno studio quanto più approfondito del contenuto dei singoli obblighi, delegabili o meno, previsti per la promozione del benessere lavorativo: oltre agli obblighi di valutazione dei rischi e di redazione del relativo documento, sono quindi stati approfonditi anche gli obblighi di formazione ed informazione. Il capitolo si conclude poi con l'analisi dei c.d. "rischi psicosociali emergenti", prendendo in considerazione innanzitutto il rischio stress lavoro-correlato, la cui prevenzione è espressamente imposta dall'articolo 28, comma 1, del d.lgs. n. 81/2008 (Testo Unico sulla Sicurezza sul Lavoro): in particolare, partendo dalla succitata fattispecie di rischio si è cercato di studiare in maniera quanto più interdisciplinare possibile, l'emersione (e la diramazione) di tutta una serie di nuovi rischi psicosociali, altamente rischiosi per il benessere dei lavoratori e delle lavoratrici, ma ancora non del tutto conosciuti e/o normati, come ad esempio il *mobbing*, lo *straining* e il *burnout*.

La riflessione oggetto del terzo capitolo, invece, tenta di cambiare prospettiva andando ad affrontare il tema del benessere organizzativo sotto l'aspetto della sua concreta organizzazione e gestione da parte delle pubbliche amministrazioni: in questo ambito, l'attenzione viene posta soprattutto sulla compagine dirigenziale alla quale vengono affidate, in qualità di datore di lavoro pubblico, tutta una serie di prerogative riguardanti la micro-organizzazione e la gestione delle risorse umane. Ci si concentra quindi sull'obiettivo di promozione del benessere organizzativo negli uffici pubblici, inserendo tale attività all'interno del ciclo di misurazione e valutazione della *performance* (introdotto, a suo tempo, con la riforma Brunetta, d.lgs. n. 150/2009, e successivamente modificato dalla riforma Madia, d.lgs. n. 74/2017 e d.lgs. n. 75/2017) e prendendo altresì in considerazione gli strumenti di programmazione e formazione necessari per il raggiungimento di tale obiettivo. Al fine di fornire un quadro quanto più dettagliato, lo studio viene peraltro rivolto anche agli indicatori di benessere e malessere che possono riscontrarsi all'interno della pubblica amministrazione e alle relative *best practice* che potrebbero (*rectius* dovrebbero) essere sviluppate dal *management* pubblico, avendo inoltre riguardo a tutti i profili di responsabilità che caratterizzano la succitata categoria, qualora fallisca nel tutelare efficacemente la salute, la sicurezza ed il benessere dei propri

collaboratori.

Da ultimo, il quarto capitolo punta ad operare un *focus* sulle sfide che la pubblica amministrazione si trova ad affrontare da qualche anno a questa parte a fronte del percorso riformatore scatenato dalla digitalizzazione, imposta, da ultimo, dallo scenario politico e sociale post-pandemico e dal relativo Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza.

In particolare, si tenta di evidenziare come l'impiego di strumenti digitali, la digitalizzazione dei processi amministrativi e, più specificamente, lo svolgimento della prestazione lavorativa in modalità agile possano impattare, positivamente e negativamente, sulla tutela della salute e della sicurezza, rispettivamente aumentando o diminuendo la sensazione di benessere percepita e vissuta dai lavoratori e dalle lavoratrici. Del pari, non si può non prendere in considerazione l'emersione di nuovi rischi psicosociali che si rivelano diretta conseguenza di tali nuove modalità, rivolgendo lo sguardo sui rischi di isolamento e tecnostress. Per chiudere il cerchio, allora, pare opportuno tornare di nuovo al tema della dirigenza pubblica, per declinarla come un nuovo *management* digitalizzato, le cui nuove competenze la rendono capace di affrontare e far accettare ai propri collaboratori il cambiamento e le sfide imposte dalla digitalizzazione attraverso un approccio improntato alla *e-leadership* e alla comunicazione, al fine di mantenere e promuovere ancora di più il benessere organizzativo (digitalizzato).

## CAPITOLO I

### **Dalla tutela della salute e della sicurezza al benessere organizzativo nel lavoro pubblico: un inquadramento normativo**

SOMMARIO: 1. Premessa: ambiti e obiettivi di ricerca: i nuovi confini del benessere organizzativo nella pubblica amministrazione – 2. La tutela della salute e del benessere del lavoratore nella Costituzione repubblicana – 3. La norma cardine della prevenzione: l'articolo 2087 del codice civile alla luce dell'interpretazione giurisprudenziale. – 4. La dimensione collettiva e la sicurezza partecipata: l'art. 9 dello Statuto dei lavoratori. – 5. L'effetto propulsivo dell'ordinamento europeo ed internazionale in materia di salute, sicurezza e benessere. – 6. Dal d.lgs. 19 settembre 1994, n. 626 al d.lgs. 9 aprile 2008, n. 8: il nuovo approccio normativo in materia di salute, sicurezza e benessere nei luoghi di lavoro. – 7. Dalla tutela della salute e della sicurezza al rilievo giuridico del benessere organizzativo nelle pubbliche amministrazioni. – 8. Ambiente di lavoro e tutela del benessere: spunti di riflessione per una nuova tutela del benessere organizzativo.

#### ***1. Premessa: ambiti e obiettivi di ricerca: i nuovi confini del benessere organizzativo nella pubblica amministrazione***

Negli ultimi anni la cura del benessere sul lavoro è diventata oggetto di grande interesse da parte del legislatore: è infatti opinione condivisa che le *performance* dei lavoratori e la qualità dei servizi erogati da un'organizzazione (pubblica o privata che sia), siano determinate non soltanto dalla stabilità e continuità economica del rapporto di lavoro – che sicuramente mantengono un peso importante – ma anche dal livello di qualità della vita negli ambienti di lavoro<sup>1</sup>, dalla sicurezza percepita e dalla soddisfazione dei lavoratori riguardo lo svolgimento della propria prestazione lavorativa.

Allo stesso modo, la produttività (e la conseguente redditività) di un'organizzazione risulta essere indissolubilmente legata alla predetta soddisfazione dei lavoratori: del resto, la percezione del prestatore di lavoro di eseguire le proprie mansioni in un contesto lavorativo sicuro, spronante e

---

<sup>1</sup> Cfr. F. BUTERA, *A general overview of the current Q.W.L. scene in Italy: Notes on situation in 1974, 1975 and 1977*, in AA.VV., *Working on the quality of working life. International series on the quality of working life*, vol. 8, Springer, 2011, pp. 57-72. Si veda, inoltre, M. LA ROSA (a cura di), *Qualità della vita e qualità del lavoro: problemi e prospettive per gli anni '80*, Franco Angeli, 1983.

soddisfacente porta ad un maggior coinvolgimento ed impegno e ad una maggiore dedizione da parte di questo. Ciò, in ultima analisi, conduce ad un aumento quantitativo e qualitativo della produzione.

In questo contesto, il perseguimento del benessere organizzativo, inteso come interfaccia positiva tra la persona e l'organizzazione di cui fa parte, si inserisce in un articolato e complesso sistema di processi, pratiche, relazioni e sistemi comunicativi, condivisi dalla comunità dei lavoratori<sup>2</sup>.

La materia, certamente caratterizzata da importanti profili di interdisciplinarietà ricomprendenti materie socio-umanistiche quali la psicologia, l'antropologia culturale, la scienza politica e la sociologia, ma anche contributi della medicina del lavoro, dell'ingegneria gestionale e persino della biologia e della chimica<sup>3</sup>, in realtà sconta, ad oggi, diverse lacune giuridico-normative.

Invero, il rilievo giuridico del benessere organizzativo nei contesti lavorativi costituisce un tema dalla non facile trattazione: ciò deriva inevitabilmente dal fatto che non vi è una chiara ed inequivocabile definizione legislativa del concetto di "benessere organizzativo"<sup>4</sup>.

La difficoltà dell'operazione qualificatoria viene aggirata, almeno parzialmente, prendendo in prestito la definizione elaborata nell'ambito delle altre già citate discipline, secondo cui il benessere organizzativo, o salute organizzativa, consiste ne "*l'insieme dei nuclei culturali, dei processi e delle pratiche organizzative che animano la convivenza nei contesti di lavoro promuovendo, mantenendo e migliorando il benessere fisico, psicologico e sociale delle comunità lavorative*"<sup>5</sup>.

Più in particolare, consiste nella misurazione di un insieme di elementi che descrivono il c.d. "clima organizzativo", ossia l'atmosfera prevalente che circonda l'organizzazione, il livello morale e l'intensità dell'insieme dei sentimenti di appartenenza, affezione e buona volontà che si riscontra tra i dipendenti di una determinata organizzazione<sup>6</sup>. Si riferisce, quindi, al rapporto che lega le persone al proprio contesto di lavoro, prendendo in considerazione molteplici aspetti, quali: le relazioni interpersonali, il rapporto con i superiori, l'importanza singolarmente attribuita alla propria attività lavorativa, il senso di appartenenza all'organizzazione di riferimento, l'equità nel trattamento

---

<sup>2</sup> Per un'approfondita ed interdisciplinare analisi del tema, si rimanda a F. AVALLONE, A. PAPLOMATAS, *Salute organizzativa. Psicologia del benessere nei contesti lavorativi*, Raffaello Cortina Editore, 2005, p. 11 ss.

<sup>3</sup> In questi termini, R. GARZI, S. CAPPELLO, G. FAZZI, N. ZAMARO, *Benessere, sicurezza e motivazione nelle organizzazioni*, Franco Angeli, 2018, p. 13.

<sup>4</sup> Cfr. P. PASCUCCI, *Il rilievo giuridico del benessere organizzativo nei contesti lavorativi*, in *Prisma Economia Società Lavoro*, anno VII, n. 1, 2016, pp. 21 ss.

<sup>5</sup> Così F. AVALLONE, A. PAPLOMATAS, *Salute organizzativa. Psicologia del benessere nei contesti lavorativi*, cit., p. 11. Altri studiosi hanno definito il benessere organizzativo come "*l'insieme dei nuclei culturali, dei processi, delle pratiche organizzative che animano la dinamica della 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*" dando, in ogni caso, importanza alla relazione che intercorre tra organizzazione e compagine lavorativa, nonché alla tutela estesa della persona, ricomprendente la salute fisica, morale e psicologica. Si veda B. PELIZZONI (a cura di), *Amministrazioni alla ricerca del benessere organizzativo. Esperienze di analisi del clima organizzativo nelle amministrazioni pubbliche*, Edizioni Scientifiche Italiane, 2005, p. 40.

<sup>6</sup> Cfr. L. J. MULLINS, *Management and Organisational Behaviour*, Prentice Hall / Financial Times, 2005, p. 25 ss.

retributivo e nell'offerta di opportunità di crescita e miglioramento lavorativo, l'ambiente di lavoro, l'assenza di differenze di genere e rispetto delle pari opportunità.

Per benessere organizzativo, di conseguenza, si intende comunemente la capacità dell'organizzazione di garantire il benessere fisico, psicologico e sociale dei propri lavoratori<sup>7</sup>.

Attesa la sua importanza, negli ultimi anni la pubblica amministrazione ha iniziato ad occuparsi di tale aspetto, comprendendo che il miglioramento della *performance* di un'organizzazione è strettamente e inevitabilmente collegato ad una più attenta gestione e motivazione delle risorse umane. Invero, tanto più è alto il grado di benessere fisico e psicologico dei lavoratori, tanto più si verifica un accrescimento dell'intero ente e un consequenziale miglioramento dei servizi offerti all'utenza.

Difatti, molteplici studi e ricerche sulle organizzazioni hanno dimostrato che le strutture più efficienti sono quelle con dipendenti soddisfatti e con un "clima interno" sereno e partecipativo: motivazione, collaborazione, coinvolgimento, trasparenza, esatta circolazione delle informazioni, aggiornamento professionale, equità, flessibilità e fiducia dei lavoratori sono tutti elementi migliorativi della loro salute mentale e fisica, in grado di soddisfare gli utenti e aumentare la produttività<sup>8</sup>.

Per poter approcciarsi utilmente allo studio in ambito giuridico della salute organizzativa, però, appare dapprima opportuno soffermarsi, seppur brevemente, sull'evoluzione degli studi del benessere organizzativo condotti nelle altre discipline<sup>9</sup>.

Nell'ultimo secolo, l'evoluzione del concetto di benessere organizzativo ha conosciuto più tappe: si può infatti prendere come punto di partenza la teoria tecnicistica divulgata da Frederick Taylor dal 1911 in poi (nota anche con il termine *taylorismo*), sino ad arrivare al riconoscimento del rapporto sinergico che sussiste tra benessere individuale e condizione organizzativa<sup>10</sup> a cui si è giunti gli ultimi anni.

In particolare, all'inizio del Ventesimo secolo concetti quali la qualità dell'ambiente di lavoro e la salute del lavoratore erano sostanzialmente ignorati. Difatti, da un lato, il lavoratore era considerato come un essere passivo che rispondeva a stimoli economici e al quale era richiesto un mero

---

<sup>7</sup> Così R. GARZI, S. CAPPELLO, G. FAZZI, N. ZAMARO, *Benessere, sicurezza e motivazione nelle organizzazioni*, cit., p.15.

<sup>8</sup> Cfr. R. GALLO, P. COSTA, *Benessere e malessere nelle organizzazioni*, in A. BERRA, T. PRESTIPINO (a cura di), *Sicurezza del lavoro e promozione del benessere organizzativo. Dalla metodologia alle esperienze*, Franco Angeli, 2011, p. 60 ss.

<sup>9</sup> P.G. GABASSI, *Psicologia del lavoro nelle organizzazioni*, Franco Angeli, 2006; P. ARGENTERO, C.G. CORTESE, C. PICCARDO (a cura di), *Psicologia delle organizzazioni*, Raffaello Cortina, 2009.

<sup>10</sup> In merito, si veda R. FIDA, M. GUALANDRI, F. AVALLONE, *Benessere organizzativo e rischi psicosociali in un campione di amministrazioni*, in *La Medicina del Lavoro*, 102, 5, 2011, p. 417 ss.; G. VENZA, G. CASCIO, *Supporto organizzativo percepito e benessere. Una rassegna della letteratura recente*, in *Psicologia della salute*, 1, 2019, p. 43 ss. Su tali aspetti, per quanto riguarda la dottrina giuslavoristica si veda U. CARABELLI, *Organizzazione del lavoro e professionalità: una riflessione su contratto di lavoro e post-taylorismo*, in *WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona".IT*, 5/2003, p. 32 ss. In particolare, l'Autore si sofferma sul complesso di regole tecnico-organizzative con cui viene governato il fattore lavoro, normalmente nell'ambito di una organizzazione più complessa.

adattamento al sistema tecnologico e organizzativo e, dall'altro lato, l'organizzazione lavorativa era concepita in funzione del raggiungimento del massimo profitto<sup>11</sup>.

All'inizio degli anni '30 e '40 del Novecento si iniziò a prestare attenzione ai fattori connessi agli infortuni e alle malattie in ambito lavorativo, principalmente al fine di migliorare la sicurezza delle condizioni lavorative a prevenzione del danno fisico. Da tale concezione di tipo meccanicistico, vennero creati enti e organismi preposti all'assistenza dei lavoratori malati e infortunati, come anche allo studio e alla valutazione delle condizioni di rischio e all'individuazione di misure volte a limitarle.

Nello stesso periodo, si iniziò ad elaborare la teoria delle cc.dd. "*Human Relations*" in cui si sottolineava la rilevanza del fattore umano, mettendo in luce la relazione tra *performance* produttiva e condizioni di lavoro<sup>12</sup>.

Appena nel ventennio successivo, però, l'attenzione sul benessere del lavoratore andò oltre l'aspetto delle condizioni meramente fisiche, per inglobare finalmente anche il benessere morale e psicologico del lavoratore, in qualità di soggetto interagente con il proprio ambiente di lavoro.

Si aprirono pertanto nuove prospettive in tema di sicurezza e salute, anche in relazione alle loro conseguenze nella vita dell'organizzazione, con più ampie strategie di intervento sul versante ergonomico (*early ergonomics e job design*)<sup>13</sup>.

L'interesse verso gli aspetti non solo fisici, ma anche mentali della salute fu dapprima molto forte negli Stati Uniti<sup>14</sup>, fino a sfociare negli anni '70 nello studio dei cosiddetti profili psico-sociali del lavoro. In Europa tali aspetti sono rintracciabili in diversi studi<sup>15</sup> che influenzarono nel giro di poco tempo la legislazione e la regolamentazione.

Tale fase, definita come *health protection*, è stata caratterizzata da ricerche che miravano alla prevenzione del danno, oltre che alla sua cura, dando origine ad interventi di tipo legislativo per

---

<sup>11</sup> Si veda F. AVALLONE, M. BONARETTI (a cura di), *Benessere Organizzativo. Per migliorare la qualità del lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, Rubettino Editore, 2003, p. 25 ss.

<sup>12</sup> È con gli studi di Elton Mayo che l'attenzione venne spostata per la prima volta allo sviluppo di un *management* moderno orientato ad accrescere la considerazione dei fattori umani; questa corrente di studi, nota per l'appunto come "*Human Relations*", è stata successivamente annoverata come "*Organizational Behaviour*". In questo contesto, iniziò a svilupparsi la consapevolezza che l'attività parcellizzata e di *routine* potesse diventare fonte di stress e malessere per il lavoratore. Dunque, sono stati gli studi di Elton Mayo che hanno cambiato la visione e la considerazione delle risorse umane nelle organizzazioni: cfr. E. MAYO, *The human problems of an industrial civilization*, Macmillan, 1933; nonché, E. MAYO, *The social problems of an industrial civilization*, Harvard University Press, 1945.

<sup>13</sup> È un processo di organizzazione di un lavoro allo scopo di diminuire o superare l'insoddisfazione dei lavoratori dovuta a compiti di routine e meccanicistici.

<sup>14</sup> A. KORNAUSER, *Mental Health of Industrial Worker*, Wiley, 1965. Si veda anche E. CHINOY, *Automobile workers and the American dream*, Doubleday, 1955.

<sup>15</sup> Cfr. L. LEVI (Series & Vol. Ed.), *Society, stress, and disease: Vol. 1. The psychological environment and psychosomatic diseases: Proceedings of an international interdisciplinary symposium held in Stockholm*, April 1970, Oxford University Press, 1971; B. GARDELL, *Alienation and mental health in the modern industrial environment*, *ivi*, pp. 148-180.

rendere gli ambienti di lavoro più sicuri, affermando l'importanza della sicurezza sui luoghi di lavoro e trasformandola in un principio universalmente riconosciuto<sup>16</sup>.

Nonostante il cambio di paradigma appena citato, il passaggio da un'ottica basata sulla cura dei rischi del lavoro ad un atteggiamento di prevenzione degli stessi arrivò solo in un successivo momento.

Gli anni '80 infatti videro l'introduzione dei concetti di *Wellness* e di *Occupational Health Promotion*<sup>17</sup>. In tale contesto, si distingueva, da un lato, la *Health Protection*, concernente la protezione di quante più persone possibile dalle minacce alla loro salute e, dall'altro lato, la *Health Promotion*, consistente nella promozione di misure che garantissero un miglioramento della salute fisica e mentale delle persone<sup>18</sup>. La novità principale era lo spostamento dell'interesse dalla semplice prevenzione degli infortuni e delle malattie al concetto di salute organizzativa, ampliando così i confini di tutela al fine di ricomprendere tutti quei profili di rischio legati al clima organizzativo. I suddetti studi, invero, fecero emergere la sempre più evidente influenza sulla salute dei fattori psicologici e sociali legati al contesto lavorativo, così come l'importanza della loro combinazione ed interazione<sup>19</sup>.

Agli inizi degli anni Duemila si è potuto riscontrare un'ulteriore metamorfosi con il passaggio dalla promozione della semplice cultura della sicurezza, alla creazione di una cultura della salute (fisica e psicologica) all'interno dell'organizzazione, considerando come elementi essenziali una buona comunicazione, un significativo *empowerment* della compagine lavorativa e un bilanciamento adeguato tra vita lavorativa e vita privata<sup>20</sup>. Con lo svilupparsi del concetto di *empowerment*, in particolare, ha iniziato a prendere forma e vigore l'intento di sviluppare una cultura manageriale in grado di favorire l'espressione di tutte le capacità innovative e creative dei dipendenti.

Nel merito, si è sostenuto che il comportamento dei dipendenti sia strettamente legato alle priorità che il *management* mostra di seguire: conseguentemente, se la strategia manageriale pone la sicurezza e la salute come priorità, si dovrebbe a sua volta verificare un comportamento più sicuro e salutare da parte dei lavoratori<sup>21</sup>.

Da ultimo, appare opportuno rilevare che, a fronte degli studi appena brevemente accennati, nel corso degli anni è stata introdotta una vera e propria nuova materia interdisciplinare, nata dal

---

<sup>16</sup> F. AVALLONE, M. BONARETTI (a cura di), *Benessere Organizzativo. Per migliorare la qualità del lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, cit., p. 29.

<sup>17</sup> R.E. GLASGOW, J.R. TERBORG, *Occupational health promotion programs to reduce cardiovascular risk*, in *Journal of Consulting and Clinical Psychology*; 56, 1988, pp. 365-373.

<sup>18</sup> J.R. TERBORG, *The organization as a context for health promotion*, in S. OSKAMP, S. SPACAPAN (Eds.), *Social psychology and health: The Claremont Symposium on Applied Social Psychology*, Sage, 1986, pp. 119-127.

<sup>19</sup> Si veda R.H. ROSEN, *Healthy companies*, American Management Association, 1986, in cui l'Autore sottolinea l'importanza, per la salute nelle organizzazioni, di aspetti quali il clima e la cultura organizzativa.

<sup>20</sup> D. PRATT, *Creating healthy organizations*, in *CMA Management*, 74, 2000, p. 10 ss.

<sup>21</sup> Cfr. J.G. GRANT, *Involving the total organization*, in *Occupational Health & Safety*, 69, 2000, pp. 64-65.

convergere della psicologia della salute e della salute pubblica negli ambienti lavorativi: la *Occupational Health Psychology (OHP)*<sup>22</sup>. L'OHP interviene quindi sulle tre dimensioni chiave del benessere organizzativo: l'ambiente di lavoro, l'individuo e il rapporto lavoro/famiglia.

Secondo tale disciplina si è in presenza di un'organizzazione sana quando essa rappresenta per il dipendente un luogo accogliente in cui poter comunicare con franchezza e potersi sentire coinvolto nel lavoro anche a livello delle decisioni relative all'assetto organizzativo dell'azienda<sup>23</sup>.

Appare allora evidente che l'evoluzione del concetto di benessere organizzativo, anche nelle discipline diverse dal diritto del lavoro, ha come minimo comun denominatore il punto di partenza: la tutela della salute e della sicurezza del lavoratore.

Ed è proprio dalla definizione di salute (del lavoratore inizialmente e dell'organizzazione in un momento successivo) che è necessario prendere le mosse; definizione che può essere concepita in maniera ambivalente: da una parte, si rinviene il concetto di salute come 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<sup>24</sup>. Un'ulteriore concezione di salute è quella proposta e sancita nel 1948 dall'Organizzazione mondiale della sanità che ha poi trovato trasposizione dell'art. 1, lett. o) del decreto legislativo 9 aprile 2008, n. 81 (di cui si dirà più approfonditamente nel prosieguo della trattazione): in tale ambito, allora, la salute viene definita come lo “*stato di completo benessere fisico, mentale e sociale, non consistente solo in un'assenza di malattia o d'infermità*”<sup>25</sup>.

È evidente come il benessere che viene in luce in quest'ultima definizione di salute non è solo quello fisico, ma anche quello mentale e sociale: tale dimensione omnicomprensiva, declinata in relazione al lavoratore, viene inevitabilmente messa in relazione con la struttura dell'organizzazione che, da una parte, può mettere a rischio la salute e, dall'altra, trova il precipuo obbligo di tutelarla<sup>26</sup>.

---

<sup>22</sup> Cfr. J.S. RAYMOND, D.W. WOOD, W.K. PATRICK, *Occupational Health Psychology: Psychology doctoral training in work and health*, in *American Psychologist*, Vol. 45(10), 1990, pp. 1159-1161; nonché, J.C. QUICK, *Occupational Health Psychology: The convergence of health and clinical psychology with public health and preventive medicine in an organizational context*, in *Professional Psychology: Research and Practice*, 30, 2, 1999, pp. 123-128.

<sup>23</sup> In merito si veda J.A. LYDEN, W.E. KLENGELE, *Supervising organizational health*, Burlington, 2000.

<sup>24</sup> In questi termini S. LAFORGIA, *Tutela della salute e sicurezza, benessere dei lavoratori e legalità: interconnessioni organizzative e giuridiche*, in *Diritto della Sicurezza sul Lavoro*, 1, 2016, p. 127; l'Autrice, in particolare, sulla rilevanza della malattia 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.

<sup>25</sup> Cfr. S. LAFORGIA, *Tutela della salute e sicurezza, benessere dei lavoratori e legalità: interconnessioni organizzative e giuridiche*, in *Diritto della Sicurezza sul Lavoro*, cit., p. 128; nonché P. PASCUCCI, *La tutela della salute dei lavoratori e il benessere organizzativo*, in S.M. CORSO (a cura di), *Stress lavoro correlato. Aspetti giuridici e medico legali. Atti del convegno nazionale 24/25 gennaio 2020 Associazione Ubaldo Spanghero*, La Tribuna, 2021, pp. 118 ss.

<sup>26</sup> Sul punto si veda, inoltre, R. NUNIN, *Prevenzione dello stress lavoro-correlato e responsabilità datoriali: nuove prospettive per la tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro*, in L. ANGELINI (a cura di), *La prevenzione dei rischi da stress lavoro-correlato Profili normativi e metodiche di valutazione - Atti del Convegno Urbino - 8 novembre 2013*, I Working Papers di Olympus, 31/2014, p. 9 ss., in cui l'Autrice sostiene che è “*proprio la progressiva attenzione posta alle esigenze di tutela della persona del lavoratore nella sua complessa relazione con l'organizzazione produttiva*”.

Alla luce di tali considerazioni, l'ambito che la presente dissertazione vuole circoscrivere ed approfondire concerne proprio lo studio dell'organizzazione delle pubbliche amministrazioni al fine di comprendere la loro capacità di generare, promuovere e mantenere il benessere, avendo riguardo soprattutto alle particolarità dell'organizzazione amministrativa stessa e ai condizionamenti dettati dall'evoluzione normativa<sup>27</sup>.

Invero, nell'ambito della pubblica amministrazione italiana è maturato l'interesse per lo stato di benessere, il quale è collegato al miglioramento delle *performance* e della qualità dei servizi<sup>28</sup>. Secondo la normativa, il miglioramento del benessere organizzativo incide sull'efficacia e sull'efficienza delle azioni intraprese, in quanto aspetti cruciali per la struttura pubblica al servizio dell'intera comunità, con l'intento di innovarsi e di rispondere al cambiamento sociale<sup>29</sup>.

In questa prospettiva, non si può prescindere da un'attenta gestione e motivazione del personale. Di conseguenza anche nella pubblica amministrazione è cresciuta la consapevolezza che la conoscenza dei processi che influenzano la motivazione, la soddisfazione e l'efficacia del lavoratore siano in grado di determinare un miglioramento effettivo e una maggiore produttività. Ciò porta alla necessità da parte della macchina amministrativa di investire sulle persone, considerandole una risorsa da rilanciare in modo da ottenere delle prestazioni migliori.

È assodato che la costruzione del vantaggio competitivo per l'organizzazione passa inevitabilmente per il miglioramento dello stato di salute e benessere dei propri dipendenti. Come già evidenziato, il benessere è strettamente legato al livello di soddisfazione dei dipendenti e concerne il miglioramento della produttività, delle prestazioni aziendali e con la diminuzione dei costi e dei tassi di assenteismo e di *turn over*.

La gestione delle risorse umane è da sempre regolata sulla base di caratteristiche di tipo formali e giuridiche che impongono alle amministrazioni i fabbisogni di personale. Tali caratteri formalistici e giuridici impongono alle stesse amministrazioni di verificare, attraverso l'elaborazione

---

– quali possibile fonte generatrice anche) di malessere e disagio – che ha determinato un interesse sempre più diffuso per la materia del 'benessere' nei luoghi di lavoro, inteso, tale benessere, in un senso assai ampio, quale obiettivo da perseguire concretamente o, quantomeno, verso il quale tendere idealmente, laddove permangano non superabili limiti di ordine tecnico/tecnologico riferibili, ad esempio, agli strumenti e/o ai processi produttivi o, anche, alle modalità organizzative concretamente applicabili nel contesto lavorativo dato”.

<sup>27</sup> Un'evoluzione normativa che coniuga insieme la *spending review*, il rafforzamento delle misure di risparmio della spesa pubblica e il miglioramento dei servizi offerti per avvicinare le amministrazioni italiane agli *standards* dei Paesi OCSE.

<sup>28</sup> Per un esauriente *excursus* dell'introduzione del ciclo di valutazione della *performance* nelle pubbliche amministrazioni introdotto dalla c.d. riforma Brunetta con il d.lgs. n. 150/2009, si veda E. D'ALTERIO, *La valutazione della performance nelle pubbliche amministrazioni: stato dell'arte e nodi (ancora) da sciogliere*, in B. CARUSO (a cura di), *Il lavoro pubblico a vent'anni dalla scomparsa di Massimo D'Antona*. Vol. 08, Biblioteca '20Maggio' – Collective volumes, 2022, p. 112 ss.

<sup>29</sup> Cfr. B. PELIZZONI (a cura di), *Amministrazioni alla ricerca del benessere organizzativo. Esperienze di analisi del clima organizzativo nelle amministrazioni pubbliche*, cit., p. 24 ss.

proceduralizzata di determinati “piani”, i propri fabbisogni di personale. In questo modo, l’organizzazione pubblica è strettamente legata al rapporto di lavoro, che nel rispetto dei vincoli di finanza pubblica, deve muoversi “*nel quadro di un organico e coerente disegno atto a rendere razionali e funzionali le scelte organizzative e, al contempo, a finalizzarle al raggiungimento degli scopi istituzionali e degli indispensabili obiettivi di efficacia ed efficienza assegnati alle pubbliche amministrazioni*”<sup>30</sup>.

Dunque, la risposta alla sfida di una pubblica amministrazione migliore passa attraverso la ricerca di un diverso rapporto con le persone, sulle cui capacità, potenzialità e benessere è imprescindibile investire.

In particolare, il nuovo scenario impone un approccio innovativo sia per la prevenzione e la promozione della salute e della sicurezza tra i lavoratori, sia per la vera e propria gestione delle risorse umane delle pubbliche amministrazioni. Il fulcro della rivoluzione è la riscoperta del lavoratore come persona, ossia non come mero fattore di produzione, ma come risorsa umana<sup>31</sup>.

In questo contesto, appare allora opportuno focalizzarsi sui principi fondamentali che dovrebbero informare e orientare l’attività di *management* pubblico, con particolare attenzione non solo alla *leadership*, agli stili ed ai modi di comunicazione, attraverso cui si dà vita ad interazioni sociali per formare un determinato clima organizzativo, bensì anche all’opera di ciclica programmazione dei fabbisogni del personale che i dirigenti pubblici sono chiamati ad operare.

L’obiettivo che la presente ricerca si propone, quindi, vede dapprima il tentativo di conferire un’autonomia giuridico-concettuale al benessere organizzativo, declinandolo all’interno delle pubbliche amministrazione e tentando di individuare una nozione che vive nell’intreccio delle azioni di garanzia della salute e sicurezza del lavoro e che manifesta, da un lato, il proprio volto di promozione dei beni giuridici citati e, dall’altro, quello di superamento della logica sanzionatorio-punitiva come strada prevalente cui affidare le sorti della prevenzione<sup>32</sup>. In tale contesto, si definiranno gli *standards* minimi di benessere organizzativo applicati dalla pubblica amministrazione, individuando gli obblighi posti in capo all’organizzazione pubblica. Secondariamente, la dissertazione si propone di individuare le criticità che persistono all’interno dell’organizzazione pubblica che effettivamente ostacolano il perseguimento del benessere

---

<sup>30</sup> Cfr. articolo 2 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, noto anche come Testo Unico sul Pubblico Impiego (TUPI).

<sup>31</sup> G. GOSETTI, *Lavoro, qualità e sicurezza: la prospettiva degli operatori della prevenzione*, in *Studi organizzativi*, 1, 2015, pp. 124-153.

<sup>32</sup> Ci si vuole focalizzare sulla potenzialità più significativa rintracciabile dietro la nozione di benessere organizzativo: l’acquisizione di una propria dignità giuridico-concettuale potrebbe, invero, portare a parlare di benessere organizzativo in termini di posizioni giuridiche soggettive attive e passive; non più, cioè, di un concetto che aleggia nel sistema ma non specificamente rivendicabile né, attualmente, integrante un diritto soggettivo. Ciò, inoltre, è già stato evidenziato da S. BUOSO, *Definire e qualificare il benessere organizzativo*, in *Diritto della Sicurezza sul Lavoro*, p. 23 ss.

organizzativo, tentando di delineare un paradigma a cui affidare la gestione, l'attuazione e la responsabilità del benessere organizzativo anche alla luce delle rivoluzioni che la pubblica amministrazione si è vista costretta ad intraprendere negli ultimi anni a fronte degli obiettivi di digitalizzazione necessitati ed imposti dall'Unione Europea.

## ***2. La tutela della salute e del benessere del lavoratore nella Costituzione repubblicana***

Per poter procedere ad un'analisi quanto più esaustiva del tema di ricerca, appare indispensabile delineare preliminarmente una mappa normativa che tracci il percorso legislativo fino ad ora seguito nel nostro Paese per quanto concerne il benessere organizzativo, concentrando poi specificamente l'attenzione sul contesto nelle pubbliche amministrazioni.

La mappa appena accennata non può prescindere, anzitutto, dall'analisi della disciplina concernente la tutela della salute e della sicurezza dei lavoratori – a livello nazionale, europeo ed internazionale – posto che, come già chiarito, tra questa e il modo di essere dell'organizzazione (pubblica o privata che sia) esiste una strettissima relazione funzionale.

Per il legislatore, infatti, l'organizzazione non è solo il contesto fisico e spaziale, bensì anche l'insieme delle regole e dei processi, nel cui ambito il lavoratore effettua la propria prestazione e che costituisce quindi la prima fonte di rischi. Conseguentemente, la dimensione integrata ed unitaria del concetto di salute accolta nel nostro ordinamento – che ricomprende il benessere fisico, mentale e sociale – condiziona la relazione funzionale tra salute ed organizzazione incidendo significativamente sullo stesso modo di essere di quest'ultima<sup>33</sup>.

Posto che la tutela della salute e della sicurezza trova molteplici riferimenti sul piano normativo risulta imprescindibile partire dalle disposizioni contenute nella Costituzione del 1948, il cui impianto normativo, frutto di una comune volontà tra forze politiche decisamente eterogenee, risulta essere improntato ad una forte carica di tutela e valorizzazione della persona e del lavoro<sup>34</sup>.

È indubbio che uno dei prioritari diritti del lavoratore (sia pubblico che privato) sia quello di poter esperire la propria prestazione lavorativa in condizioni di piena sicurezza ed in un contesto tale da non veder pregiudicato il proprio diritto alla tutela della salute<sup>35</sup>.

---

<sup>33</sup> Sul punto si veda P. PASCUCI, *La tutela della salute dei lavoratori e il benessere organizzativo*, in S.M. CORSO (a cura di), *Stress lavoro correlato. Aspetti giuridici e medico legali. Atti del convegno nazionale 24/25 gennaio 2020 Associazione Ubaldo Spanghero*, La Tribuna, 2021, pp. 118 ss.

<sup>34</sup> Cfr. C. SMURAGLIA, *Il lavoro in Costituzione*, in *Rivista giuridica del lavoro*, I, 2007, p. 425 ss.; nonché L. MONTUSCHI, *La Costituzione e i lavori*, in *Rivista italiana di diritto del lavoro*, I, 2009, p. 153 ss.

<sup>35</sup> Sulla tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro si veda anche P. PASCUCI, A. DELOGU, *Salute e sicurezza nei luoghi di lavoro*, in G. SANTORO PASSARELLI (a cura di), *Diritto e processo del lavoro e della previdenza sociale*, Utet Giuridica, 2014, pp. 2376 ss. (e per quel che concerne, in particolare, il settore pubblico pp. 2412 ss.). Per un

Con l'avvento della Costituzione repubblicana si assume come punto di partenza prioritario la tutela della persona, sia individualmente, sia nelle formazioni sociali in cui sviluppa la propria personalità, sancendo, nel contempo, la salute come fondamentale diritto dell'individuo: si afferma, quindi, a tutti gli effetti una disciplina proiettata alla salvaguardia dei fondamentali diritti dei lavoratori.

Scorrendo la Carta costituzionale diverse sono le norme che devono essere prese in considerazione. In particolare, quando ci si approccia alla lettura delle disposizioni costituzionali in tema di salute e sicurezza nei luoghi di lavoro, si può suddividere le norme interessate in due macrocategorie: le disposizioni a cui è possibile operare un richiamo diretto e quelle che, invece, trattano il tema del benessere e della salute lavorativa in maniera indiretta, in quanto tutelano l'attività lavorativa e il lavoratore in senso ampio e sotto molteplici aspetti.

Sicuramente, il richiamo diretto viene riscontrato: all'articolo 32 Cost., che riconosce la tutela della salute come fondamentale interesse del singolo e della collettività; all'articolo 41 Cost., racchiudente il limite invalicabile della salute, dell'ambiente<sup>36</sup>, della sicurezza, della libertà e della dignità umana all'iniziativa economica; infine, nell'articolo 117 Cost., concernente la potestà legislativa.

Il richiamo costituzionale indiretto alla tutela prevenzionistica sui luoghi di lavoro, invece, può essere individuato nell'articolo 2 Cost., rivolto alla tutela dei diritti inviolabili dell'uomo; all'articolo 4 Cost., che sancisce il superamento del concetto di lavoro come mezzo di produzione dei beni a discapito della dignità dell'uomo; e all'articolo 35 Cost., volto alla tutela del lavoro in tutte le sue forme ed applicazioni;

Ulteriore imprescindibile norma costituzionale da prendere in considerazione per quanto concerne il tema di ricerca è l'articolo 97 Cost. con i suoi lapidari principi di buon andamento ed imparzialità della pubblica amministrazione.

Prendendo in considerazione il concetto di salute e benessere, come anticipato, il primo riferimento costituzionale non può che cadere sull'articolo 32, comma 1, Cost. il quale tutela il bene della salute, compresa quella sul lavoro, non solo come interesse della collettività, ma anche e soprattutto come diritto fondamentale dell'individuo<sup>37</sup>.

---

approfondimento sul tema dell'adempimento dell'obbligazione di sicurezza, da parte della pubblica amministrazione nei confronti dei suoi dipendenti, si rimanda a C. CALENDIA, *La responsabilità della Pubblica Amministrazione nel pubblico impiego*, in G. CASSANO, C. GIURDANELLA (a cura di), *La Responsabilità della Pubblica Amministrazione*, vol. II, Cedam, 2007, pp. 1279 ss.

<sup>36</sup> Le parole "alla salute, all'ambiente" sono state inserite dall'art. 2, comma 1, lett. a), della L. cost. 11 febbraio 2022, n. 1.

<sup>37</sup> Art. 32 Cost. "La Repubblica tutela la salute come fondamentale diritto dell'individuo e interesse della collettività e garantisce cure gratuite agli indigenti". Sul punto si veda Corte cost., 18 luglio 1991, n. 356, in *Il Foro Italiano*, I, 1991, p. 2967, con nota di G. DE MARZO, *Pregiudizio della capacità lavorativa generica: danno da lucro cessante o danno alla salute?*. Secondo la Corte costituzionale tale diritto impone piena ed esaustiva tutela, in quanto diritto primario e assoluto,

Appare evidente che il diritto alla salute si configuri come diritto indisponibile, venendo ricondotto ai diritti della personalità, intrasmissibili ed irrinunciabili<sup>38</sup>, anche a tutela dell'interesse pubblico alla protezione del valore della persona, che opera come limite invalicabile all'autonomia individuale. In riferimento al diritto alla salute e alla sicurezza sul lavoro si è peraltro osservato che la citata indisponibilità non riguarda solo il diritto alla salute in sé, bensì si riferisce ad una più specifica indisponibilità della garanzia giuridica sottesa alla tutela della persona<sup>39</sup>. In tali casi l'interesse pubblico a protezione del valore della persona opera una vera e propria confisca dell'autonomia individuale di entrambe le parti del rapporto di lavoro<sup>40</sup>.

In questo contesto, allora, la salute viene considerata un diritto, oltre che fondamentale, anche proteiforme, data la pluralità e l'eterogeneità delle situazioni soggettive in esso costituzionalmente garantite; una molteplicità di situazioni soggettive specchio della complessità del bene giuridico da tutelare, che si riflette, a sua volta, nella multiformità degli strumenti di garanzia e di tutela<sup>41</sup>. Ma risulta necessario individuare l'esistenza della salute corredandola non già in via esclusiva alla momentanea situazione relativa allo stato psicofisico dell'individuo, quanto piuttosto considerando anche quella sfera esterna in cui egli vive e – per quanto qui concerne – lavora. In tal senso si considera l'ambiente lavorativo come elemento peculiare, in grado di condizionare nel futuro il mantenimento o la perdita del bene tutelato dall'art. 32 Cost<sup>42</sup>. Difatti, come autorevole dottrina ha affermato, nella coscienza comune la salute del singolo ed il suo ambiente vitale, tra cui quello lavorativo, sono oggi considerati tanto strettamente legati, da essere vissuti quasi come due facce della stessa medaglia<sup>43</sup>.

---

pienamente operante anche nei rapporti tra privati. Cfr. Corte cost., 7 maggio 1991, n. 202; Corte cost., 16 ottobre 1990, n. 455; Corte cost., 14 aprile 1990, n. 307, tutte reperibili in [www.giurcost.org](http://www.giurcost.org).

<sup>38</sup> Sui diritti della personalità si veda A. DE CUPIS, *I diritti della personalità*, in *Trattato di diritto civile e commerciale*, diretto da A. CICU, F. MESSINEO, IV, I, 1959, p. 81 ss.; G. BRANCA, *Sulla indisponibilità dei diritti del lavoratore garantiti dalla Costituzione*, in *Foro padano*, 1959, I, p. 803 ss.; C. SMURAGLIA, *Indisponibilità e inderogabilità dei diritti del lavoratore*, in *Nuovo trattato di diritto del lavoro*, diretto da G. MAZZONI, L. RIVA SANSEVERINO, II, 1971, p. 717 ss.

<sup>39</sup> Cfr. F. PETRUCCI, *La sicurezza sul lavoro nella Costituzione e nel Codice civile*, in *Revista da Faculdade de Direito de Uberlândia*, n. 40, 2012, pp. 215-221.

<sup>40</sup> In questi termini C. CESTER, voce *Rinunzie e transizioni*, in *Enciclopedia del Diritto*, XL, Giuffrè, 1989, p. 995.

<sup>41</sup> Secondo C. TRIPODINA, *Art. 32*, in S. BARTOLE, R. BIN (a cura di), *Commentario breve alla Costituzione*, Cedam, 2008, p. 321 ss., il diritto alla salute si configura sotto una quadruplici pretesa: la pretesa negativa dell'individuo a che i terzi si astengano da comportamenti pregiudizievoli per la sua integrità psicofisica; la pretesa positiva dell'individuo a che la Repubblica predisponga le strutture e i mezzi terapeutici necessari a garantire cure adeguate a tutti, e gratuite agli indigenti; la pretesa negativa dell'individuo a non essere costretto a ricevere trattamenti sanitari, se non quelli di carattere obbligatorio volti a tutelare la collettività; infine, la pretesa collettiva a che l'individuo abbia cura della sua salute, al fine di non recare nocimento all'integrità psicofisica degli altri membri della collettività.

<sup>42</sup> Cfr. Corte cost. 28 maggio 1987, n. 210; Corte cost. 30 dicembre 1987, n. 641 entrambe reperibili in [www.giurcost.org](http://www.giurcost.org). In merito si veda anche A.M. MARINELLI, *Diritto alla salubrità dell'ambiente e risarcibilità del danno*, in *La voce del diritto*, 28 ottobre 2017, p. 1 ss.

<sup>43</sup> Così A. MEGARO, *La tutela della salute nei luoghi di lavoro: profili costituzionale e prospettive*, in *Nomos. Le attualità del diritto*, n. 3, 2013, pag. 6; nonché M. LUCIANI, *Radici e conseguenze della scelta costituzionale di fondare la Repubblica democratica sul lavoro*, in *Argomenti di diritto del lavoro*, 3, 2010, p. 629 e ss.

Di rilevante impatto è stato certamente l'intervento della Corte costituzionale che a più riprese nel corso degli anni ha ampliato e specificato l'estensione e la valenza dell'articolo 32 Cost..

La Consulta, difatti, ha precisato che la tutela della salute riguarda la generale e comun pretesa dell'individuo a condizioni di vita, di ambiente e di lavoro che non pongano a rischio questo bene essenziale<sup>44</sup>. È opinione consolidata sia in dottrina che giurisprudenza, che l'art. 32 abbia una valenza programmatica e precettiva, svincolandosi da quella nozione di norma meramente programmatica e limitata ai rapporti Stato-cittadino e divenendo, invece, operante direttamente in quelli interpretati<sup>45</sup>.

La Corte costituzionale ha altresì avuto un ruolo fondamentale per quanto concerne l'affiancamento dell'articolo 2 Cost., che *“riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell'uomo”*, all'articolo 32 Cost.: quest'ultima disposizione, invero, ha conosciuto inizialmente una fase di sostanziale inattuazione, poiché il diritto alla salute è stato a lungo ricondotto al tema mutualistico e assicurativo, venendo quindi attratto nell'orbita dell'art. 38 Cost.

Solo successivamente, attraverso il collegamento tra il bene della salute e la più ampia promozione della persona sancita dall'articolo 2 Cost., essa è stata rivalutata con conseguente inquadramento di tale diritto tra i diritti inviolabili.

Dal combinato disposto degli artt. 2 e 32, infatti, la Consulta ha esteso la qualifica della inviolabilità dell'integrità personale, affermando che *“Nel nostro ordinamento la integrità personale è configurata come fondamentale diritto dell'individuo, con la prescrizione del dovere della Repubblica di tutelarla, nonché col riconoscimento della sua inviolabilità ai sensi dell'art. 2 della Costituzione. Nel caso di lesione, la particolare configurazione e garanzia di tale diritto impongono al legislatore di prevedere misure idonee ad assicurarne il più ampio ristoro”*<sup>46</sup>.

La dottrina maggioritaria, infatti, considera aperto il catalogo dei diritti inviolabili sanciti dall'articolo 2, così da considerare come tali libertà e valori personali non espressamente ed immediatamente tutelati dalla Carta fondamentale, ma fatti propri in un momento successivo dalla

---

<sup>44</sup> Fondamentale è stata la sentenza della Corte cost., 20 dicembre 1996, n. 399, disponibile in [www.giurcost.org](http://www.giurcost.org), in cui si è statuito che la tutela della salute implica non solo situazioni attive di pretesa, ma comprende, oltre che misure di prevenzione, anche il dovere di non ledere né porre a rischio con il proprio comportamento la salute altrui. Pertanto, ove si profili una incompatibilità tra il diritto alla tutela della salute, costituzionalmente protetto, ed i liberi comportamenti che non hanno diretta copertura costituzionale, deve ovviamente darsi prevalenza al primo. Si vedano inoltre sentenze le sentenze precedenti Corte cost. 2 giugno 1994, 218; Corte cost. 15 maggio 1991, n. 202; Corte cost. 22 giugno 1990, n. 307; Corte cost. 16 ottobre 1990, n. 455; Corte cost. 18 dicembre 1987, n. 559; Corte cost. 14 luglio 1986, n. 184, tutte reperibili in [www.giurcost.org](http://www.giurcost.org). Si veda inoltre M. D'ANTONA, *Il diritto al lavoro nella Costituzione e nell'ordinamento comunitario*, in *Rivista Giuridica del Lavoro*, 1999, n. 3, suppl., p. 17 che a proposito del fine della tutela alle *“condizioni di lavoro tali da garantire, oltre che l'integrità fisica e morale dei lavoratori, lo sviluppo della sua personalità”* cita C. MORTATI, *Il lavoro nella Costituzione*, in *Il diritto del lavoro*, I, 1954, p. 172.

<sup>45</sup> Cfr. G. ALPA, *Salute (diritto alla)*, in *Novissimo Digesto Italiano*, 1986, pp. 913-920; M. BESSONE, V. ROPPO, *Lesione dell'integrità fisica e diritto alla salute. Una giurisprudenza innovativa in tema di danno alla persona*, in *Giurisprudenza italiana*, I, 1975, pp. 53-64. Si veda, inoltre, M. CAPECE, *La tutela della salute e della sicurezza sul lavoro. I principi, le regole, le nuove esigenze di tutela*, Giappichelli, p. 16.

<sup>46</sup> In questi termini Corte cost. 6 giugno 1989, n. 319, reperibile in [www.giurcost.org](http://www.giurcost.org); si veda inoltre Corte cost. 20 dicembre 1996, n. 399, in [giurcost.it](http://giurcost.it); nonché Corte cost. 6 maggio 1985, n. 132, in [www.giurcost.org](http://www.giurcost.org).

coscienza sociale. L'articolo 2 Cost. si pone dunque come una norma di garanzia di diritti fondamentali, senza tuttavia esserne fonte<sup>47</sup>.

Così esteso e tutelato, il diritto alla salute sul posto di lavoro va rapportato ad altri diritti – parimenti riconosciuti dalla Costituzione – con i quali inevitabilmente è in stretta connessione: la tutela del lavoro (art. 35), del lavoratore e della lavoratrice (art. 4) e il diritto dell'impresa all'iniziativa economica (art. 41, c. 2)<sup>48</sup>.

Come è noto, tra i principi fondamentali, contenuti nei primi dodici articoli della Costituzione, spicca quello laburista, che permea la Carta costituzionale fin dal suo *incipit*. L'art. 1, infatti, sancisce che “*L'Italia è una Repubblica democratica fondata sul lavoro*”, elevando lavoro e democrazia a valori fondanti il nuovo modello statale cristallizzato nella Carta costituzionale. Il principio lavoristico, però, viene enunciato più nel dettaglio all'articolo 4 Cost..

La norma testualmente recita: “*La Repubblica riconosce a tutti i cittadini il diritto al lavoro e promuove le condizioni che rendano effettivo questo diritto. Ogni cittadino ha il dovere di svolgere, secondo le proprie possibilità e la propria scelta, un'attività o una funzione che concorra al progresso materiale o spirituale della società.*”

Un importante presupposto dell'art. 4 Cost. è l'art. 2 Cost. e, in particolare, il principio personalistico che vi è espresso e che assicura – attraverso la garanzia dei diritti inviolabili – lo svolgimento della personalità. Nel merito, il nesso tra il principio personalistico di cui all'art. 2 e il diritto al lavoro di cui all'art. 4 Cost. è sintonico al collegamento tradizionalmente istituito dalla dottrina (specialmente da quella costituzionalista) tra tutti i diritti sociali e il principio dei diritti inviolabili della persona. Si tratta di un collegamento che, per quanto riguarda il diritto sociale al lavoro, si è rivelato particolarmente fecondo nella prospettiva di una rilettura dell'art. 4 in chiave di garanzia costituzionale della “*persona sociale*”<sup>49</sup>.

---

<sup>47</sup> Secondo M. LUCIANI, *Positività, meta positività e parapositività dei diritti fondamentali*, in *Scritti in onore di Lorenza Carlassare. Il diritto costituzionale come regola e limite al potere*, Jovene, 2009, III, p. 1067 esso deve essere inteso come una sorta di principio-valvola, che garantisce la dinamicità del patrimonio costituzionale dei diritti, ma sempre entro le coordinate fissate dal testo. Per l'effetto, non si può parlare di diritti limitati all'origine, ma di limiti posti dalle norme costituzionali, in un quadro in cui le disposizioni che stabiliscono diritti fondamentali devono essere interpretate in modo estensivo, contrariamente a quelle che invece pongono limiti. Così G. SIVLESTRI, *L'individuazione dei diritti della persona*, in [www.penalecontemporaneo.it](http://www.penalecontemporaneo.it), 29 ottobre 2018, pp. 1-2. Sull'argomento si veda inoltre M. CARTABIA, *Edipo re*, in M. CARTABIA, L. VIOLANTE, *Giustizia e mito*, Cacucci, 2018, p. 50 ss.

<sup>48</sup> Sul punto si veda C. FRASCHERI, *Salute e sicurezza sul lavoro. Il Dlgs 81/08 s.m. integrato con le novità e i decreti attuativi del Jobs Act*, Edizioni Lavoro, 2016.

<sup>49</sup> Così M. D'ANTONA, *Il diritto al lavoro nella Costituzione e nell'ordinamento comunitario*, cit., p. 22. Inoltre, come già spiegava Mortati, il nesso tra l'art. 2 e l'art. 4 Cost. si coglie anche nel parallelismo della loro struttura: alla correlazione, posta dal primo dei due articoli “*fra diritti individuali e doveri di solidarietà*” fa riscontro, nel secondo, la posizione, prima del diritto (comma 1) e poi del dovere di lavoro (comma 2), secondo un'esigenza che è, del resto, intrinseca alla stessa concezione del lavoro inteso come valore sociale - oltre che come valore personale – fondamentale; cfr. C. MORTATI, *Il diritto al lavoro nel sistema dei principi costituzionali*, in *La disoccupazione in Italia, Studi speciali, Atti della Commissione parlamentare di inchiesta sulla disoccupazione*, Vol. IV – Tomo I, Zanichelli, 1952, pp. 79 e ss.

Ulteriore previsione di particolare rilievo indiretto per quanto riguarda il tema di ricerca è, per l'appunto, l'articolo 35, comma 1, Cost. secondo cui *“la Repubblica tutela il lavoro in tutte le sue forme e applicazioni”*. Dalla norma si possono trarre indicazioni di notevole interesse, dal momento che la tutela ivi prevista ha per oggetto non solo il lavoro subordinato, ma anche il lavoro autonomo o comunque il lavoro svolto in situazioni di soggezione e sotto-protezione<sup>50</sup>.

Sebbene tale disposizione rappresenti una sorta di completamento e concretizzazione dell'articolo 4 della Costituzione, in quanto volta a fissare mezzi e direttive a garanzia dell'effettività del diritto al lavoro<sup>51</sup>, la Corte costituzionale nelle proprie decisioni ha ritenuto, pressoché unanimemente, che tale precetto non riconosce situazioni giuridiche soggettive immediatamente tutelabili<sup>52</sup>. In particolare, secondo un orientamento ormai pacifico della Corte, l'articolo 35 della Costituzione, collocato in apertura del titolo III, *“non vuole determinare i modi e le forme di tutela del lavoro, ma solo enunciare il criterio ispiratore comune alle disposizioni stesse, nelle quali ultime esclusivamente sono poi da ritrovare le specificazioni degli oggetti della tutela voluta accordare”*<sup>53</sup>. Tutt'al più tale disposizione può assumere rilievo quale parametro di supporto, affiancato da altri e spesso in posizione di sostanziale subordinazione<sup>54</sup>.

Muovendo da tale principio, la stessa Corte costituzionale ha affermato che l'articolo 35 presuppone un'attuazione della tutela da parte del legislatore ordinario, attraverso un'attività di normazione che resta connotata da un carattere di discrezionalità<sup>55</sup>, giacché compete a tale organo politico la scelta e la tipizzazione delle forme di lavoro da tutelare<sup>56</sup>.

Del resto, la dottrina prevalente è stata concorde nell'affermare che la tutela accordata dal primo comma dell'articolo 35 della Costituzione, si collega con una dimensione economica del lavoro,

---

<sup>50</sup> Cfr. M. LAI, *Il diritto della sicurezza sul lavoro tra conferme e sviluppi*, Giappichelli, 2017, p. 3.

<sup>51</sup> C. MORTATI, *Il diritto al lavoro secondo la Costituzione della Repubblica (natura giuridica, efficacia, garanzie)*. *Raccolta di scritti*, vol. 3, Giuffrè, 1972, p. 237 ss.

<sup>52</sup> V., per una rassegna, A. D'ORO, *Giurisprudenza costituzionale e sicurezza sul lavoro*, in *Igiene Sicurezza e Lavoro*, 2007, 3, Inserto.

<sup>53</sup> Cfr. Corte cost., 9 marzo 1968, n. 22; Corte cost. ordinanza, 4 maggio 1972, n. 87; Corte cost., 22 gennaio 2015, n. 1., tutte reperibili in [www.giurcost.org](http://www.giurcost.org).

<sup>54</sup> F.M. CIRILLO, *Sub Art. 35*, in G. AMOROSO, V. DI CERBO, A. MARESCA (a cura di), *Diritto del lavoro, vol. 1. Costituzione, Codice civile e leggi speciali*, Giuffrè, 2009, p. 166.

<sup>55</sup> Cfr. Corte cost., 7 febbraio 2000, n. 49, in [www.giurcost.org](http://www.giurcost.org).

<sup>56</sup> Secondo L. MONTUSCHI, *Il contratto di lavoro fra pregiudizio e orgoglio giuslavoristico*, in *Lavoro e diritto*, 1993, pp. 21-23, tale discrezionalità ha suscitato una serie di problemi in quanto ai suoi stessi limiti, particolarmente in relazione a certe disposizioni di legge che non consentono di qualificare come “lavoro subordinato” quei rapporti che invece ne abbiano e la natura e le caratteristiche. È stato sostenuto che i principi costituzionali sanciti negli articoli 35-40 della Costituzione non sono riferibili esclusivamente al lavoro subordinato e che, pertanto, non sarebbe immaginabile che la Consulta abbia voluto imporre una siffatta preclusione al legislatore; in merito si veda G. SANTORO PASSARELLI, *Diritto dei lavori*, Giappichelli, 2009, p. 50. Pertanto, va riconosciuta a quest'ultimo la facoltà di affermare la natura subordinata di un rapporto di lavoro, ridimensionandone eventualmente il regime di tutela, o, nello stesso tempo, di negarla, stabilendo specifiche garanzie per i lavoratori, senza che da ciò possano scaturire implicazioni di carattere giuridico; cfr. R. SCOGNAMIGLIO, *La disponibilità del rapporto di lavoro subordinato*, in *Rivista Giuridica del Lavoro e della Previdenza Sociale*, 20, 2001, pp. 95-121.

intesa come attività umana idonea alla produzione di ricchezza<sup>57</sup>. Sicché, sebbene la norma esprima un principio di generale favore per il lavoro subordinato in relazione al quale maggiormente si manifestano le esigenze di tutela, la sua ampia formulazione deve far ritenere che la stessa ricomprenda anche altre forme di lavoro, ivi incluse le attività lavorative autonome e, quindi, i lavoratori parasubordinati, i lavoratori in cooperazione, gli autonomi, gli artigiani, i lavoratori a domicilio, le libere professioni, il lavoro prestato nell'impresa familiare, etc.<sup>58</sup>.

A ben vedere, il punto di svolta nella lettura del testo costituzionale in materia di salute e sicurezza, e in particolare di benessere lavorativo, lo si ritrova nella disposizione contenuta nell'articolo 41 Cost.: mentre l'art. 32 Cost. qualifica la salute come “*fondamentale diritto dell'individuo*”, l'art. 41 Cost. lo pone come limite espresso alla libera iniziativa economica privata che “*non può svolgersi in contrasto con l'utilità sociale o in modo da recare danno alla salute, all'ambiente, alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana*”.

Ne consegue che la salute, quale fondamentale diritto del lavoratore ed interesse della collettività, non può essere considerata un mero auspicio o una fase tendenziale dell'organizzazione produttiva, ma di quest'ultima costituisce una precisa condizione di esercizio. Nella dialettica, propria delle relazioni industriali, tra logica produttivistica ed esigenze di tutela del lavoro è dunque la salvaguardia dell'integrità psicofisica dei lavoratori a rappresentare il momento privilegiato, non potendo il datore di lavoro invocare l'art. 41 Cost. per giustificare scelte organizzative che possano mettere a repentaglio la salute e la sicurezza dei propri dipendenti o collaboratori<sup>59</sup>.

Il ruolo svolto dalla salute e dalla sicurezza in seno al secondo comma dell'art. 41 Cost., accanto al limite dell'utilità sociale, nonché dell'ambiente, della libertà e della dignità, opera come fondamentale chiave di lettura in ordine alla limitazione – e all'organizzazione interna – dell'attività gestionale riconosciuta in capo all'imprenditore, sia per ciò che attiene la fase prodromica, sia per ciò che riguarda più specificatamente lo svolgimento della stessa<sup>60</sup>.

In quest'ottica, allora, l'impianto costituzionale richiede un continuo e vicendevole bilanciamento tra principi e diritti fondamentali, senza pretese di assolutezza per nessuno di essi. Il punto di equilibrio, proprio perché dinamico e non prefissato in anticipo, deve essere valutato – dal legislatore nella statuizione delle norme e dal giudice delle leggi in sede di controllo – secondo criteri di

---

<sup>57</sup> Cfr. T. TREU, *Sub Art. 35, co. 1*, in B. GIORGIO, *Commentario alla Costituzione*, Utet Giuridica, 1975, p. 5.

<sup>58</sup> In questi termini, C. MILIONE, S. NAPOLI, *L'anima lavoristica della costituzione della repubblica italiana*, in *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, nueva serie, año LIII, núm. 158, mayo-agosto de 2020, pp. 825-861.

<sup>59</sup> Il legame tra sicurezza ed organizzazione del lavoro, che si esprime nel fondamentale obbligo di carattere preventivo e ricorrente della valutazione dei rischi, costituisce principio ispiratore del modello prevenzionale delineato dal d.lgs. n. 81/2008 e s.m.i.; cfr. Cfr. M. LAI, *Il diritto della sicurezza sul lavoro tra conferme e sviluppi*, cit., p. 3.

<sup>60</sup> In merito si veda R. NANIA, *Le libertà economiche: impresa e proprietà*, in R. NANIA (a cura di), *L'evoluzione delle libertà e dei diritti fondamentali. Saggi e casi di studio*, Giappichelli, 2011, p. 266 ss.; C. ESPOSITO, *I tre commi dell'art. 41 della Costituzione*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 1962, p. 37.

proporzionalità e di ragionevolezza, tali da non consentire un sacrificio del loro nucleo essenziale. Secondo la copiosa giurisprudenza della Corte costituzionale, di fatti, il bilanciamento, per essere valevole ed effettivo, deve essere condotto senza consentire “*l’illimitata espansione di uno dei diritti, che diventerebbe “tiranno” nei confronti delle altre situazioni giuridiche costituzionalmente riconosciute e protette, che costituiscono nel loro insieme, espressione della dignità della persona*”<sup>61</sup>.

In questo quadro costituzionale, non si può non accennare – seppur brevemente – ai profili problematici derivati dall’assetto istituzionale conseguente alla revisione del Titolo V della Costituzione<sup>62</sup> che ha visto una riforma dell’art. 117 Cost. e delle relative competenze legislative in materia di “*tutela e sicurezza del lavoro*”, attribuita, dal 2001, alla potestà legislativa concorrente di Stato e Regioni. Non va infatti dimenticato il disallineamento nell’art. 117 Cost. tra le competenze legislative in materia di tutela dell’ambiente in generale e quelle in materia di tutela dell’ambiente di

---

<sup>61</sup> Cfr. Corte cost., 9 maggio, 2013, n. 85, reperibile in [www.cortecostituzionale.it](http://www.cortecostituzionale.it). La sentenza a cui si fa riferimento è la prima del c.d. “caso Ilva” di Taranto. La Corte costituzionale con tale sentenza, in riferimento alla vicenda del sequestro penale dello stabilimento siderurgico di Taranto a cagione della accertata nocività delle emissioni ed alla normativa che, in buona sostanza, ne vanificava gli effetti autorizzando la prosecuzione delle attività, ha affermato che “[...]tutti i diritti fondamentali tutelati dalla Costituzione si trovano in rapporto di integrazione reciproca e non è possibile pertanto individuare uno di essi che abbia la prevalenza assoluta sugli altri. La tutela deve essere sempre «sistemica e non frazionata in una serie di norme non coordinate ed in potenziale conflitto tra loro» (sentenza n. 264 del 2012). Se così non fosse, si verificherebbe l’illimitata espansione di uno dei diritti, che diverrebbe “tiranno” nei confronti delle altre situazioni giuridiche costituzionalmente riconosciute e protette, che costituiscono, nel loro insieme, espressione della dignità della persona”. Il d.l. n. 207/2012 è stato considerato legittimo in considerazione del percorso di risanamento ambientale che, sia pure nell’arco di 36 mesi, espressamente contemplava. La successiva sentenza della Corte costituzionale 23 marzo 2018, n. 58, reperibile in [www.cortecostituzionale.it](http://www.cortecostituzionale.it), chiamata, in particolare, ad occuparsi di uno dei successivi decreti “salva Ilva”, ha precisato gli ambiti della prima decisione, verificando la insussistenza nel decreto in esame, n. 92/2015, dell’effettivo bilanciamento degli interessi alla salute ed al lavoro. Il Giudice delle Leggi ha così ribadito che il legislatore ha facoltà “di intervenire per salvaguardare la continuità produttiva in settori strategici per l’economia nazionale e per garantire i correlati livelli di occupazione, prevedendo che sequestri preventivi disposti dall’autorità giudiziaria nel corso di processi penali non impediscono la prosecuzione dell’attività d’impresa”, ; ma che ciò “può farsi solo attraverso un ragionevole ed equilibrato bilanciamento dei valori costituzionali in gioco”: Nel caso in esame, ha affermato la Corte, che contrariamente alla fattispecie considerata nel 2013, il legislatore non sia intervenuto con un ragionevole bilanciamento degli interessi contrapposti, così “*incorrendo in un vizio di illegittimità costituzionale per non aver tenuto in adeguata considerazione le esigenze di tutela della salute, sicurezza e incolumità dei lavoratori, a fronte di situazioni che espongono questi ultimi a rischio della stessa vita*”. Osserva pertanto la Corte costituzionale che “*appare chiaro che, a differenza di quanto avvenuto nel 2012, il legislatore ha finito col privilegiare in modo eccessivo l’interesse alla prosecuzione dell’attività produttiva, trascurando del tutto le esigenze di diritti costituzionali inviolabili legati alla tutela della salute e della vita stessa (artt. 2 e 32 Cost.), cui deve ritenersi inscindibilmente connesso il diritto al lavoro in ambiente sicuro e non pericoloso (art. 4 e 35 Cost.)*”. Copiosa è la dottrina che si è occupata dell’argomento: in merito si veda P. PASCUCCI, *La salvaguardia dell’occupazione nel decreto “salva Ilva”. Diritto alla salute vs diritto al lavoro?*, in *Diritti Lavori Mercati*, 2013, p. 671 ss.; M. DEL VECCHIO, *Tutela del benessere psicofisico e della personalità del lavoratore. Inferenza del precetto di cui all’art. 2087 C.C nei principi fondamentali della Costituzione*, in *Lavoro Diritti Europa*, 3, 2021, p. 3 ss.; S. M. CORSO, *Tutela della produzione e dell’occupazione versus tutela della salute e dell’ambiente: caso di “legge provvedimento” all’ombra dell’Ilva di Taranto*, in *Variazioni su temi di diritto del lavoro*, 1, 2022, p. 237 ss.; S. LAFORGIA, “*Se Taranto è l’Italia*”: il caso Ilva, in *Lavoro e diritto*, 1, 2022, p. 29 ss.; A.V. SALAMINO, C. ROMEO, *Bilanciamento tra tutela della salute e sviluppo economico: il caso Ilva*, in *Giurisprudenza italiana*, 10, 2019, p. 2228 ss.; E. APRILE, *Sulla ragionevolezza del bilanciamento tra interesse alla prosecuzione dell’attività produttiva e tutela della salute: una nuova pronuncia della Consulta sulla “vicenda Ilva”*, in *Cassazione penale*, 6, 2018, p. 1961; G. NATULLO, *Salute e ambienti di lavoro nell’emergenza Covid-19*, in *Federalismi.it*, 8, 2021, 149 ss.

<sup>62</sup> Legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3.

lavoro, le prime appannaggio esclusivo dello Stato centrale (comma 2, lett. s) e le seconde in perenne oscillazione tra la competenza esclusiva statale e quella concorrente regionale (comma 3)<sup>63</sup>.

A ben vedere, l'area della salute e della sicurezza del lavoro mal si presta a discipline differenziate su base regionale: ciò sia per il suo essere diretta espressione di diritti fondamentali della persona, che richiedono un'applicazione generalizzata ed uniforme su tutto il territorio nazionale, sia per lo stretto legame con l'apparato sanzionatorio penale nei casi di violazione, sia inoltre per l'ampia produzione di direttive comunitarie in materia di sicurezza sociale, per la cui trasposizione sussiste una responsabilità primaria dello Stato<sup>64</sup>.

Infine, dato atto dell'impianto costituzionale in materia di salute e sicurezza sul lavoro, e volendo focalizzare l'attenzione sul concetto di benessere organizzativo nelle pubbliche amministrazioni, imprescindibile risulta essere il collegamento di tale disciplina con l'articolo 97 Cost., comma 2, secondo cui *"I pubblici uffici sono organizzati secondo disposizioni di legge in modo che siano assicurati il buon andamento e l'imparzialità della pubblica amministrazione"*.

Difatti, perché si possa identificare un fondamento costituzionale nella tutela del benessere lavorativo ed organizzativo nelle pubbliche amministrazioni, l'articolo 97 Cost. pare poter fungere da vero e proprio crocevia tra la tutela della salute e della sicurezza in ambito pubblico e il miglior funzionamento dell'apparato amministrativo. Prendendo la norma citata come cardine del ragionamento, infatti, il benessere organizzativo risulta essere l'espressione gestionale del buon andamento e dell'imparzialità della pubblica amministrazione nello svolgimento dei propri processi interni e nei confronti del personale che la compone<sup>65</sup>, a cui deve essere garantita sempre e comunque la miglior tutela possibile della propria salute psicofisica.

Il buon andamento, principio costituzionale cardine della vita amministrativa, è quindi condizione dello svolgimento ordinato della vita sociale<sup>66</sup>, coincide con l'esigenza dell'ottimale funzionamento della pubblica amministrazione, tanto sul piano dell'organizzazione interna e gestionale del proprio capitale umano, quanto su quello della sua attività esterna rivolta all'utenza<sup>67</sup>.

In quest'ottica si può allora parlare di un'interazione virtuosa tra la tutela della salute garantita dalla Costituzione e il succitato principio del buon andamento della macchina amministrativa: se si

---

<sup>63</sup> In questi termini, P. PASCUCI, *Salute pubblica e limiti all'attività di impresa dall'angolo visuale del diritto del lavoro e della sicurezza sul lavoro*, in L. ZOPPOLI (a cura di), *Tutela della salute e pubblica e rapporti di lavoro, Quaderno della rivista Diritti Lavori e Mercati*, Editoriale Scientifica, 2021, p. 113 ss.

<sup>64</sup> Cfr. M. LAI, *Flessibilità e sicurezza sul lavoro*, Giappichelli, 2006, p. 218 ss.; si veda inoltre A. DI CASOLA, *Sicurezza del lavoro e assetto costituzionale delle fonti*, in G. NATULLO (a cura di), *Salute e sicurezza sul lavoro*, Utet Giuridica, 2015, p. 106 ss.

<sup>65</sup> In questi termini, P. PAPADIA DE BOTTINI, *Benessere organizzativo e P.A.*, Dike Giuridica Editrice, p. 3.

<sup>66</sup> Cfr. Corte cost. 9 dicembre 1968, n. 123, reperibile in *Federalismi.it*.

<sup>67</sup> V. CERULLI IRELLI, *Lineamenti di diritto amministrativo*, Giappichelli, 2011, p. 163.

conviene che, grazie ad una lettura sistematica<sup>68</sup> degli articoli 32 e 97 della Carta, il buon andamento dell'amministrazione non può non tener conto anche della tutela della salute e della sicurezza di chi vi lavora, pare difficile sostenere che le scelte strategiche di fondo relative alle politiche di prevenzione non rientrino tra quegli obiettivi, priorità, piani, programmi e direttive che, in generale, devono essere adottate dall'amministrazione per l'organizzazione e la gestione del personale di cui all'art. 4 del d.lgs. 165/2001 (Testo unico del pubblico impiego)<sup>69</sup>.

Pertanto, anche per quanto riguarda la tutela della salute e della sicurezza, e in particolare del benessere organizzativo, l'amministrazione non agisce in regime di piena libertà ed autonomia, essendo sempre obbligata a rispettare regole e vincoli posti dalla legge intesi a consentire che tutto il suo agire sia preordinato a raggiungere quegli scopi di pubblico interesse per i quali è stata appositamente istituita<sup>70</sup>.

### ***3. La norma cardine della prevenzione: l'articolo 2087 del codice civile alla luce dell'interpretazione giurisprudenziale***

Le norme costituzionali appena trattate costituiscono sicuramente l'epistilio su cui si fonda la regolamentazione della materia della salute e sicurezza e del benessere organizzativo nei luoghi di lavoro; tuttavia, esse non rappresentano la sola fonte da cui deriva l'obbligo posto in capo ai datori di lavoro (privati e pubblici) della protezione e della promozione della salute e dell'integrità psicofisica dei lavoratori. Il sistema antinfortunistico si articola, infatti, su plurime normative primarie (legislative e regolamentari) e secondarie (contratti collettivi nazionali di lavoro) che, nel concreto, applicano e rendono funzionale il principio di tutela della salute con i programmi ed i controlli, affinché l'attività economica pubblica e privata sia rispettosa della salute del lavoratore e coordinata a fini sociali<sup>71</sup>.

L'ordinamento giuridico italiano affida la tutela della salute e della personalità morale del lavoratore innanzitutto all'art. 2087 c.c., norma preesistente alla Costituzione secondo cui, come è

---

<sup>68</sup> Cfr. C. cost., 1° luglio 1983, n. 212; C. cost., 1° luglio 1986, n. 167; C. cost., 29 dicembre 1988, n. 1143, tutte consultabili in [www.giurcost.org](http://www.giurcost.org). Sul punto si veda altresì L. IANNUCILLI, A. DE TURA, *Il principio di buon andamento dell'amministrazione nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, in *Studi e Ricerche*, gennaio – 2009, [www.cortecostituzionale.it](http://www.cortecostituzionale.it), p. 1 ss.

<sup>69</sup> Sul punto ci si soffermerà in seguito; cfr. capitolo 3, § 1.1.

<sup>70</sup> Per un'approfondita disamina sui principi costituzionali e la relativa correlazione con l'organizzazione dell'attività amministrativa si veda R. CARIDÀ, *Principi costituzionali e pubblica amministrazione*, in *Consulta online*, 12 luglio 2014, p. 12.

<sup>71</sup> Cfr. P. LAMBERTUCCI, *Il diritto al lavoro tra principi costituzionali e discipline di tutela: brevi appunti*, in *Rivista italiana del diritto del lavoro*, 1, 2010, p. 91.

noto, “L'imprenditore è tenuto ad adottare nell'esercizio dell'impresa le misure che, secondo la particolarità del lavoro, l'esperienza e la tecnica, sono necessarie a tutelare l'integrità fisica e la personalità morale dei prestatori di lavoro”.

L'incrocio tra lavoro, salute, fattori di rischio e misure di prevenzione porta ad una moltiplicazione e sovrapposizione di interessi tutelati, di soggetti (privati e pubblici) coinvolti e competenti, di varie professionalità che rendono particolarmente complessa la ricostruzione di una materia contraddistinta ormai da una sua forte autonomia concettuale. Nell'elaborazione giurisprudenziale l'art. 2087 c.c. ha consentito di declinare una serie di principi e criteri che hanno puntualmente trovato poi ingresso nella legislazione. L'obbligo di sicurezza che scaturisce dall'articolo 2087 c.c. rileva sia sotto l'aspetto pubblicistico, come risulta dalle sanzioni penali previste per la violazione delle norme di prevenzione, che, ovviamente, sotto il profilo civilistico. In particolare, nell'ambito del rapporto di lavoro, comporta per il datore di lavoro un autonomo obbligo di protezione del fondamentale interesse del prestatore alla salute<sup>72</sup>.

È noto il rilievo dei principi generali contenuti nell'art. 2087 c.c. sull'intero quadro normativo prevenzionale: esso ha un “ampio ambito applicativo”<sup>73</sup> al quale, peraltro, dottrina<sup>74</sup> e giurisprudenza<sup>75</sup> hanno, tradizionalmente, attribuito significativo rilievo, soprattutto in quanto norma “di chiusura” del sistema di tutela della salute e sicurezza dei lavoratori.

Del resto, il legame tra norma generale e norme speciali di natura prevenzionistica ha la funzione di arricchire la portata dell'obbligo di sicurezza sia sotto il profilo quantitativo che sotto il profilo qualitativo.

Sicuramente il fatto che l'art. 2087 c.c. sia considerabile una disposizione bifronte, in quanto norma aperta e, allo stesso tempo, norma di chiusura del sistema infortunistico<sup>76</sup>, incide sul profilo quantitativo, poiché esso non esaurisce in un *numerus clausus* gli adempimenti cui è tenuto il datore

---

<sup>72</sup> Secondo parte della dottrina tale obbligazione di sicurezza è meramente accessoria rispetto all'obbligazione retributiva, mentre secondo la dottrina maggioritaria, irromperebbe addirittura nella causa negoziale influenzando l'osservanza delle obbligazioni fondamentali. Cfr. L. MONTUSCHI (a cura di), *Ambiente, salute e sicurezza*, Giappichelli, 1997; G. NATULLO, *La tutela dell'ambiente di lavoro*, Utet Giuridica, 1995; L. SPAGNUOLO VIGORITA, *Responsabilità dell'imprenditore. Scritti in memoria di Massimo D'Antona*, Giuffrè, 2004; G. SUPPIEI, *Il diritto dei lavoratori alla salubrità dell'ambiente di lavoro*, in *Rivista Italiana di Diritto del Lavoro*, I, 1988, p. 445 ss..

<sup>73</sup> Sul punto, Cass., sez. lav., ord. 12 gennaio 2023 n. 770, con nota di S. BUOSO, *Attività lavorative a rischio di rapina: art. 2087 c.c., adozione di misure di sicurezza c.d. Innominate ed eccezione d'inadempimento*, in *Labor*, 3, 2023, p. 269 ss.

<sup>74</sup> Sulla “funzione generale di garanzia della norma, allo stesso tempo di apertura, integrazione e chiusura del quadro ordinamentale di tutela della sicurezza”, v. G. NATULLO, *Sicurezza del lavoro*, in *Enciclopedia del diritto*, Annali IV, 2011, p. 1080; P. ALBI, *Adempimento dell'obbligo di sicurezza e tutela della persona. Art. 2087 c.c.*, in D. BUSNELLI (diretto da), *Il Codice civile. Commentario*, Giuffrè, 2008, p. 91 ss.; A. DELOGU, *La funzione dell'obbligo generale di sicurezza sul lavoro*, Aras Edizioni, 2021; G.G. BALANDI, *Il contenuto dell'obbligo di sicurezza*, in *Diritto del Lavoro e delle Relazioni Industriali*, 1993, p. 79 ss.

<sup>75</sup> Cfr. M. LANOTTE, *Profili evolutivi dell'obbligo di sicurezza nell'evoluzione giurisprudenziale*, in *Diritto delle Relazioni Industriali*, 2002, p. 125 ss.

<sup>76</sup> M. RUSCIANO, G. NATULLO, *Ambiente e sicurezza del lavoro*, in F. CARINCI (diretto da) *Diritto del lavoro. Commentario*, VIII, Utet Giuridica, 2007, p. 81.

di lavoro<sup>77</sup>. In tal senso le norme speciali non “chiudono” la portata dell’obbligo di sicurezza, del quale rappresentano tutt’al più un insieme polimorfo, ma non esaustivo, di specificazioni.

Sotto il profilo qualitativo, invece, il legame tra norma generale e norme speciali acquisisce una connotazione di circolarità<sup>78</sup>: le norme speciali operano una proiezione della norma generale nella sua portata prevenzionistica, rendendo maggiormente visibile l’espansione della norma generale verso la priorità dell’adempimento dell’obbligo. Al tempo stesso la norma generale è in grado di imprimere sulle norme speciali una chiara connotazione dell’obbligo di sicurezza, indirizzandole per quanto concerne le modalità di adempimento, i beni tutelati e il contenuto dell’obbligo.

Inoltre, l’art. 2087 c.c. si presenta come norma fonte di un dovere di diligenza residuale, più ampio di quello positivizzato nel corpo normativo in materia di sicurezza sul lavoro<sup>79</sup>.

Peraltro, la diligenza richiesta al datore di lavoro ai sensi dell’art. 2087 c.c. non è quella ordinaria dell’imprenditore medio; si tratta, bensì, di una diligenza particolarmente qualificata *ex art. 1776, c.2, c.c.*<sup>80</sup>, dovendo egli adottare tutte le misure necessarie a tutelare l’integrità fisica e la personalità morale dei prestatori di lavoro secondo tre specifici parametri: la particolarità del lavoro, l’esperienza e la tecnica<sup>81</sup>.

Il primo dei tre concetti, la particolarità del lavoro, è dotato di una valenza particolarmente ampia e comprende quegli elementi che caratterizzano una determinata attività lavorativa, concorrendo a determinarne il potenziale grado di pericolosità<sup>82</sup>: tale nozione si estende non già in via esclusiva ai meri aspetti ambientali correlati direttamente all’attività produttiva in senso stretto, ma risulta in grado di abbracciare anche quegli aspetti legati alla più generale organizzazione aziendale<sup>83</sup>, ricomprendendo certamente anche la tutela del benessere organizzativo.

---

<sup>77</sup> Copiosa è la dottrina che si è espressa sul tema; tra tutti si vedano C. SMURAGLIA, *Sicurezza e igiene del lavoro. Quadro normativo, esperienze attuative e prospettive*, in *Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale*, I, 2001, p. 465 ss.; L. MONTUSCHI, *L’incerto cammino della sicurezza sul lavoro fra esigenze di tutela, onerosità e disordine normativo*, in *Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale*, I, 2001, p. 501 ss.; L. MONTUSCHI, *La sicurezza nei luoghi di lavoro ovvero l’arte del possibile*, in *Lavoro e Diritto*, 1995, p. 405 ss.

<sup>78</sup> Cfr. P. ALBI, *Sicurezza sul lavoro e sistema civile (2087 c.c.)*, in G. NATULLO (a cura di), *Salute e sicurezza sul lavoro*, cit. p. 145 ss.

<sup>79</sup> Secondo autorevole dottrina l’art. 2087 c.c. ha una doppia anima ed è “una norma sufficientemente elastica da valorizzare in chiave contrattuale discipline giuridiche di natura pubblicistica, senza però essere priva di una propria autonoma efficacia precettiva”, cfr. M. FRANCO, *Diritto alla salute e responsabilità civile del datore di lavoro*, Franco Angeli, 1995, p. 88.

<sup>80</sup> Cfr., tra le altre, Cass., 5 febbraio 2014, n. 2626, consultabile in *Banca dati DeJure*; si veda altresì F. BIANCHI D’URSO, *Profili giuridici della sicurezza nei luoghi di lavoro*, Jovene, 1980, p. 41 ss.

<sup>81</sup> I tre criteri, peraltro, sono pedissequamente mutuati nella definizione di prevenzione contenuta nel d.lgs. n. 81/2008 (art. 2, comma 1, lett. n.); cfr. A. DELOGU, voce *Salute e sicurezza sul lavoro*, in *Digesto delle Discipline privatistiche. Sezione commerciale*, VIII ed., Utet Giuridica, 2017, p. 438; M. LAI, *Diritto della salute e della sicurezza sul lavoro*, Giappichelli, 2010, p. 13.

<sup>82</sup> Secondo C. SMURAGLIA, *La sicurezza del lavoro e la sua tutela penale*, Giuffrè, 1974, p. 85, il concetto della particolarità del lavoro comprende tutti quegli elementi che caratterizzano una determinata attività lavorativa, direttamente o indirettamente, concorrendo a costituirne la specifica pericolosità.

<sup>83</sup> Cfr. A. MEGARO, *La tutela della salute nei luoghi di lavoro: profili costituzionali e prospettive*, cit., p. 9.

La portata della norma assume una forma elastica e modellabile, in quanto, come l'orientamento giurisprudenziale maggioritario ha già più volte affermato, gli obblighi derivanti dall'art. 2087 c.c. non si riferiscono soltanto alle attrezzature, ai macchinari ed ai servizi che il datore di lavoro fornisce o deve fornire, ma si estendono, nella fase dinamica dell'espletamento del lavoro, ai comportamenti necessari per prevenire, specie in condizioni di particolari difficoltà di esecuzione di fasi lavorative, possibili incidenti<sup>84</sup>.

L'impianto delineato dall'art. 2087 c.c., tuttavia, non delinea un'ipotesi di responsabilità oggettiva del datore di lavoro nel caso in cui si realizzi un eventuale infortunio, essendo invece necessaria una condotta, commissiva od omissiva, sorretta da un elemento soggettivo quanto meno colposo. Secondo la giurisprudenza dominante, la responsabilità del datore di lavoro è dunque di natura contrattuale ma, sebbene l'imprenditore sia tenuto ad adottare nell'esercizio dell'impresa le misure che, secondo la particolarità del lavoro, l'esperienza e la tecnica, sono necessarie a tutela l'integrità fisica e la personalità morale dei lavoratori, non si tratta di una responsabilità oggettiva, in quanto occorre che l'evento sia pur sempre riferibile alla sua violazione di obblighi di comportamento previsti da espresse disposizioni o suggeriti dalla tecnica, ma concretamente individuabili<sup>85</sup>. Una volta, poi, che il prestatore di lavoro abbia provato tanto il danno quanto il nesso causale con l'attività lavorativa, è il datore a dover provare la mancanza di colpa nella causazione dell'evento<sup>86</sup>.

Il secondo parametro, ossia l'esperienza, si trova invece ad operare come *trait d'union* tra le misure da adottare e quelle eventualmente già adottate che abbiano dimostrato, sia nella realtà produttiva di riferimento, sia all'interno di ambienti analoghi, una data efficacia protettiva. In particolare, si deve tener conto delle prassi, degli eventi già verificatisi, delle segnalazioni, dei pericoli già valutati in precedenza, delle esperienze maturate all'interno dell'azienda o di altre aziende e socializzate nel settore. A ben vedere, il parametro dell'esperienza pare essere legato al ruolo primario assunto dalle buone prassi<sup>87</sup>.

---

<sup>84</sup> Cfr., tra le altre, Cass., 17 marzo 1999, n. 2432, in *Rivista italiana di diritto del lavoro*, 1999, II, p. 766, con nota di C. FALERI, *Responsabilità del datore per la sicurezza del lavoro e concorso del prestatore nella determinazione dell'infortunio*; Cass., 18 maggio 2007, n. 11622, in [www.olympus.uniurb.it](http://www.olympus.uniurb.it).

<sup>85</sup> Secondo Cass., sez. lav., 1 dicembre 2021, n. 377738, in *Banca dati DeJure*, "La responsabilità del datore di lavoro per inadempimento dell'obbligo di prevenzione di cui all'art. 2087 c.c. non è una responsabilità oggettiva, ma colposa, dovendosi valutare il difetto di diligenza nella predisposizione delle misure idonee a prevenire danni per i lavoratori, in relazione all'attività lavorativa svolta, non potendosi esigere la predisposizione di misure idonee a fronteggiare ogni causa di infortunio, anche quella imprevedibile". Negli stessi termini si veda inoltre Cass., sez. lav., 25 ottobre 2021, n. 29909, in [www.olympus.uniurb.it](http://www.olympus.uniurb.it); Cass., sez. lav., 21 settembre 2021, n. 255997, *ibidem*. Sul punto si veda F. MALZANI, *Obbligo di sicurezza e risarcimento del danno. Quali spazi per una funzione general preventiva della responsabilità civile?*, in *Nuova giurisprudenza civile commentata*, 11, 2015, I, p. 1047 ss.

<sup>86</sup> Cfr. Cass., sez. lav., 25 ottobre 2021, n. 29909, cit.; Cass., sez. lav., 25 gennaio, n. 1509, in *Banca dati DeJure*; Cass., sez. lav., 6 novembre 2019, n. 28516, in *Banca dati DeJure*.

<sup>87</sup> La definizione di buone prassi è contenuta nell'art. 2, c. 1, lett. v), del d.lgs. n. 81/2008 che le qualifica 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". Sulla correlazione delle buone prassi validate e l'obbligo di sicurezza imposto dall'art. 2087

È possibile, in effetti, scorgere un dovere organizzativo peculiare in capo al datore di lavoro: il dovere di adottare tutte le misure necessarie a garantire la salute dei prestatori di lavoro, che siano conosciute e disponibili sul mercato. Sicché le buone prassi validate<sup>88</sup>, disciplinate dal d.lgs. n. 81/2008 (di cui si dirà a breve), nonostante la loro dichiarata volontarietà, sono configurabili come parte dell'obbligo di sicurezza di cui all'art. 2087 c.c. Sul tema una precisazione appare doverosa: l'osservanza delle buone prassi deve essere intesa come una delle forme di attuazione della norma in questione, senza esaurirne la portata precettiva<sup>89</sup>. La buona prassi validata rappresenta, pertanto, una possibile soluzione, una possibile via nella direzione del perseguimento della massima sicurezza nell'ambiente di lavoro, anche se non l'unica.

Appare allora evidente come le buone prassi possano essere uno tra gli strumenti più adatti per tutelare e veicolare il benessere organizzativo all'interno di un contesto lavorativo pubblico o privato. Le buone prassi, infatti, basandosi innanzitutto su decisioni organizzative datoriali, riescono a modellarsi al meglio sul singolo contesto lavorativo, andando a fornire, da una parte, una tutela sartoriale per quanto riguarda il benessere dei lavoratori e, dall'altra parte, fungono da guida per gli organi di vertice e le organizzazioni sindacali su quali siano le misure migliori e già empiricamente validate per garantire il miglior benessere organizzativo della compagine lavorativa.

La base su cui si fondano le buone prassi, però, non può prescindere dall'ultimo criterio racchiuso nell'art. 2087 c.c.: il riferimento alla tecnica, infatti, richiama il principio della "massima sicurezza tecnologicamente possibile", momento chiave della norma in questione, rinvenibile anche al di fuori della disciplina codicistica, e rispetto la quale la Corte di Cassazione<sup>90</sup> ha affermato a più riprese che la sicurezza non va affatto subordinata a criteri di sostenibilità economica e produttiva, essendo il datore di lavoro obbligato ad allineare l'assetto produttivo ed organizzativo ai risultati del progresso tecnico – scientifico<sup>91</sup>. In tal modo, il datore di lavoro sarà tenuto ad adottare tutte quelle misure che,

---

c.c., si rimanda a M. VINCIERI, *Buone prassi in materia di sicurezza sul lavoro e art. 2087 c.c.*, in P. PASCUCCI (a cura di), *Salute e sicurezza sul lavoro. Tutele universali e nuovi strumenti regolativi a dieci anni dal d.lgs. n. 81/2008*, cit., p. 131 ss.

<sup>88</sup> L'attività di validazione delle buone prassi è affidata dal d.lgs. n. 81/2008 alla Commissione consultiva permanente, organismo disciplinato dallo stesso Testo unico sulla sicurezza, così come successivamente modificato dal d.lgs. n. 151/2015. Le buone prassi contemplate dal legislatore, ricollegabili all'obbligo di sicurezza di cui all'art. 2087 c.c., sono infatti solo quelle validate, sottoposte cioè alla convalida della summenzionata Commissione consultiva, che ne abbia accertato l'efficacia e promosso la diffusione.

<sup>89</sup> Cfr. Consiglio di Stato, Sezione Consultiva per gli Atti Normativi, 4 aprile 2005: Schema di decreto legislativo per il riassetto delle disposizioni vigenti in materia di sicurezza e tutela della salute dei lavoratori, a norma dell'art. 3 della l. n. 229/2003, disponibile in [www.olympus.uniurb.it](http://www.olympus.uniurb.it); si veda altresì, F. MALZANI, *Ambiente di lavoro e tutela della persona. Diritti e rimedi*, Giuffrè, 2014, p. 46 ss.; O. BONARDI, *Dentro il ginepraio della semplificazione. Salute e sicurezza sul lavoro nell'Italia che riparte*, in *Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale*, n.3, 2016, p. 600.

<sup>90</sup> Cfr., *ex multis*, tra le più recenti, Cass. civ., sez. lav., 9 settembre 2021, n. 24408, in *Banca dati DeJure*; Cass. civ., sez. lav., 30 giugno 2016, n. 13465, in [www.olympus.uniurb.it](http://www.olympus.uniurb.it); Cass. civ., sez. lav., 27 gennaio 2016, n. 3616, in *Banca dati DeJure*. Sul punto si veda inoltre, F. LUNARDON, *La disciplina giuslavoristica posta a tutela dell'ambiente di lavoro*, in *Diritto ed economia dell'impresa*, 1, 2018, p. 55 ss.

<sup>91</sup> Un concetto simile risulta peraltro espresso all'art. 18, lett. z) del d.lgs. 81/2008, laddove esso dispone che il datore di lavoro sia tenuto ad "aggiornare le misure di prevenzione in relazione ai mutamenti organizzativi e produttivi che hanno

nei diversi settori e nelle differenti lavorazioni, corrispondono ad applicazioni tecnologiche o ad accorgimenti organizzativi e procedurali generalmente praticati o acquisiti, incorrendo in responsabilità solo in caso di deviazione dei comportamenti dagli *standard* di sicurezza proprio, in concreto e al momento in essere nelle diverse attività produttive<sup>92</sup>. Conseguentemente, sussiste l'obbligo di aggiornamento scientifico sugli sviluppi della tecnica e sulle scoperte circa gli aspetti rischiosi del lavoro a carico del datore di lavoro<sup>93</sup>.

Si evidenzia, inoltre, che il principio di massima sicurezza tecnologicamente possibile è stato altresì utilizzato per dare contenuto dalle disposizioni di carattere generico ed indeterminato della legislazione antinfortunistica. Come la giurisprudenza ha infatti avuto modo di chiarire, l'osservanza del generico obbligo di sicurezza di cui all'art. 2087 c.c., impone al datore di lavoro anche l'adozione di misure di sicurezza innominate, ossia di comportamenti specifici che, pur non dettati dalla legge o altra fonte equiparata, siano suggeriti da conoscenze sperimentali e tecniche, dagli *standard* di sicurezza normalmente osservati o trovino comunque riferimento in altre fonti analoghe<sup>94</sup>.

Considerato il carattere dinamico e la capacità espansiva dell'art. 2087 c.c., in quanto norma capace di adattarsi alla continua ed inevitabile emersione di rischi endogeni ed esogeni all'attività lavorativa considerata<sup>95</sup>, non appare inopportuno far rientrare sotto l'ombrello di tutela dell'articolo anche il benessere organizzativo. Sebbene la logica di prevenzione tradizionale dell'art. 2087 c.c. mirasse ad evitare l'insorgere sul lavoro di patologie di natura prettamente fisica o psichica, ora l'impianto normativo delineato dalla succitata norma ricomprende anche la promozione di un'elevata qualità mentale della vita lavorativa individuale: ciò sicuramente presuppone l'impiego, da parte dell'organizzazione, di competenze e azioni organizzative, tecniche e gestionali ancora in via di sviluppo. In particolare, volendo delineare un profilo innovativo nell'ermeneutica dell'art. 2087 c.c., si può cogliere come la norma possa essere letta anche secondo una dimensione sociale del lavoro: in questi termini, l'art. 2087 c.c. non solo garantisce al lavoratore una tutela contro gli episodi che

---

*rilevanza ai fini della salute e sicurezza del lavoro, o in relazione al grado di evoluzione della tecnica della prevenzione e della protezione*". Sul punto si veda R. GUARINIELLO, *Il principio della massima sicurezza tecnologicamente fattibile*, in *Diritto e pratica del lavoro*, 5, 2008, p. 338 ss.

<sup>92</sup> Cfr. Corte cost., 25 luglio 1996, n. 312, in [www.giurcost.it](http://www.giurcost.it); v. altresì A. VALLEBONA, *Sicurezza del lavoro e certezza del diritto: finalmente scende in campo la Corte Costituzionale*, in *Massimario di giurisprudenza del lavoro*, 1, 1996, pp. 892-830; L. MONTUSCHI, *L'incerto cammino della sicurezza del lavoro fra esigenze di tutela, onerosità e disordine normativo*, in *Rivista giuridica del lavoro*, 2001, p. 508 ss., secondo il quale il principio della massima sicurezza tecnologicamente possibile, alla luce della citata sentenza della Corte costituzionale, impegnerebbe il datore di lavoro a "ridurre al minimo i rischi ambientali secondo un criterio di "ragionevolezza" e di prudenza, non liberamente o soggettivamente interpretato, bensì individuato tenendo conto degli standard di sicurezza diffusi e condivisi nel settore ne quale opera l'impresa".

<sup>93</sup> Cfr. R. GUARINIELLO, *Il T.U. Sicurezza sul lavoro commentato con la giurisprudenza*, Ipsoa, 2015, p. 319 ss.; si veda anche Cass. pen., sez. IV, 13 gennaio 2015, n. 1279, in [www.olympus.uniurb.it](http://www.olympus.uniurb.it); Cass. pen., sez. 12 dicembre 2014, n. 51781, *ibidem*.

<sup>94</sup> Cfr. Cass. civ., sez. lav., 5 gennaio 2016, n. 34, disponibile in [www.olympus.uniurb.it](http://www.olympus.uniurb.it); Cass. civ., sez. lav., 29 marzo 2019, n. 8911, *idem*.

<sup>95</sup> Si veda G. NATULLO, *Ambiente di lavoro e tutela della salute*, Giappichelli, 2023, p. 14 ss.

possano ledere la sua integrità psicofisica, ma pare potersi configurare anche la pretesa di un'elevata qualità di vita sociale e relazione nella quotidianità del lavoro<sup>96</sup>.

#### ***4. La dimensione collettiva e la sicurezza partecipata: l'art. 9 dello Statuto dei lavoratori***

La tutela della salute e della sicurezza dei lavoratori, e il conseguente benessere degli stessi, oltre a rappresentare un interesse individuale (tutelato, come si è detto, *in primis* dall'art. 2087 c.c.), si caratterizza altresì come un interesse di matrice collettiva: si ravvisa, infatti, un interesse comune ad una pluralità di soggetti che si trovano ad operare in uno stesso ambiente di lavoro e ad essere esposti ai medesimi rischi<sup>97</sup>.

La dimensione collettiva della tutela della salute e della sicurezza dei lavoratori emerge per la prima volta con l'art. 9 della L. 20 maggio 1970, n. 300, meglio nota come lo Statuto dei lavoratori<sup>98</sup>, in forza del quale *“I lavoratori, mediante loro rappresentanze, hanno diritto di controllare l'applicazione delle norme per la prevenzione degli infortuni e delle malattie professionali e di promuovere la ricerca, l'elaborazione e l'attuazione di tutte le misure idonee a tutelare la loro salute e la loro integrità fisica”*<sup>99</sup>.

È necessario evidenziare, tuttavia, che le due dimensioni, quella individuale e quella collettiva, non si prestano ad essere trattate separatamente, posto che il benessere fisico, psicofisico, psicosociale e sociale del lavoratore non possono essere garantiti in un ambiente di lavoro rischioso e negativo<sup>100</sup>. La dimensione collettiva rappresenta, a ben vedere, un interesse legato ad una posizione distinta da quella del singolo, ma che con essa finisce per diventare convergente, laddove si consideri che l'obiettivo di un ambiente salubre e sicuro, cui aspirano collettivamente tutti i soggetti che vi operano, in quanto esposti agli stessi rischi, concorre alla realizzazione anche dell'interesse di ciascun lavoratore, proprio per il legame di quest'ultimo con il gruppo di cui fa parte.

Volendo focalizzarsi sulla formulazione della norma, da essa si evince, da una parte, un contenuto programmatico e dall'altra, un contenuto precettivo della stessa. Il contenuto programmatico emerge

---

<sup>96</sup> 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. 392-393

<sup>97</sup> Cfr. G. PERA, *Sub art. 9*, in C. ASSANTI, G. PERA, *Commento allo Statuto dei diritti dei lavoratori*, Cedam, 1972, pp. 117-118.

<sup>98</sup> Si veda G.G. BALANDI, *Individuale e collettivo nella tutela della salute nei luoghi di lavoro: l'art. 9 dello Statuto*, in *Lavoro e Diritto*, 1990, p. 219 ss.

<sup>99</sup> Il diritto di controllo previsto dalla norma si configura come un vero e proprio diritto di credito dei lavoratori a cui corrisponde l'obbligo dell'imprenditore di adottare comportamenti necessari a consentire il controllo sull'applicazione delle norme antinfortunistiche; così, G. SUPPIEI, *Il diritto dei lavoratori alla salubrità dell'ambiente di lavoro*, cit., p. 447.

<sup>100</sup> Cfr. E. ALES, *Il benessere del lavoratore: nuovo paradigma di regolazione del rapporto*, in *Diritti Lavori Mercati*, I, 2021, p. 43 ss.

laddove si statuisce di volere promuovere la ricerca, l'elaborazione e l'attuazione di tutte le misure idonee a tutelare la salute dei lavoratori e la loro integrità fisica. Viceversa, il diritto di controllare l'applicazione delle norme di prevenzione degli infortuni ha oggetto ben determinato in rapporto all'esistente normativa speciale interna<sup>101</sup>.

Appare inoltre opportuno notare che lo Statuto dei lavoratori ha inciso sulla questione salute e sicurezza in due modi: il primo, di carattere generale e dagli effetti molto rilevanti, costituito dalle notevoli maggiori tutele attribuite ai lavoratori come singoli ed alle loro rappresentanze sindacali; il secondo, di carattere più specifico, costituito dal diritto attribuito ai lavoratori, mediante loro rappresentanze, di controllare l'attuazione delle norme prevenzionistiche e di promuovere la ricerca, l'elaborazione e l'attuazione di misure idonee a tutelare la loro salute<sup>102</sup>.

Ecco che, allora, l'articolo 9 St. Lav. si configura come una norma dal carattere innovativo, posto che il diritto alla sicurezza viene declinato in una dimensione collettiva, anche allo scopo di assicurarne una maggiore effettività rispetto ad una prospettiva puramente individuale attraverso l'attiva partecipazione degli stessi lavoratori, assegnando ad essi un ruolo attivo nella determinazione del sistema di prevenzione, con inevitabili ripercussioni sull'organizzazione del lavoro<sup>103</sup>. In questo senso, quindi, il legislatore ha inteso realizzare, per la prima volta, un modello partecipativo di gestione delle problematiche concernenti la sicurezza del lavoro, potenziando, di fatto, il sistema di rappresentanza dei lavoratori postone a presidio<sup>104</sup>.

In questo senso, la prima caratteristica dell'art. 9 della legge n. 300/1970 è l'indicazione, in termini alquanto generici, della rappresentanza abilitata a controllare il rispetto delle misure "idonee a tutelare la loro salute e la loro integrità fisica", così da ricomprendere qualunque forma organizzativa, anche occasionale, dei lavoratori interessati, non necessariamente coincidente con le RSA (Rappresentanze Sindacali Aziendali) o le RSU (Rappresentanze Sindacali Unitarie); tale aspetto sembra peraltro ribadire, implicitamente, la titolarità individuale del diritto alla sicurezza, ma, differentemente dall'art. 2087 c.c., ne consente comunque l'esercizio in forma collettiva<sup>105</sup>. Lo Statuto ha quindi attribuito ai lavoratori il diritto di costituire forme di rappresentanza che possono anche non aver alcun riferimento ai sindacati ufficiali o ad alcun sindacato o forma associativa, ma

---

<sup>101</sup> Poiché il contenuto del diritto stesso è puramente di promozione occorreranno, per l'applicazione di tale norma, disposizioni di attuazioni, soprattutto in sede di contrattazione collettiva. Cfr. G. GIUGNI, A. FRENI, *Lo Statuto dei lavoratori, Commento alla legge 20 maggio 1970 n. 300*, Giuffrè, 1971, p. 43.

<sup>102</sup> Per un'approfondita disamina dell'*excursus* storico-normativo concernente la rappresentanza dei lavoratori in materia di tutela della salute e della sicurezza sui luoghi di lavoro, si rimanda a L. MENGHINI, *Le rappresentanze dei lavoratori per la sicurezza dall'art. 9 dello Statuto alla prevenzione del Covid-19: riaffiora una nuova "soggettività operaia"?*, in *Diritto della Sicurezza sul Lavoro*, 1, 2021, p. 1 ss.

<sup>103</sup> Cfr., tra gli altri, T. TREU, *Statuto dei lavoratori e organizzazione del lavoro*, in *Rivista trimestrale di diritto e procedura civile*, 1972, p. 1042 ss.; F. BIANCHI D'URSO, *Profili giuridici della sicurezza nei luoghi di lavoro*, cit. p. 191.

<sup>104</sup> Si veda, P. LATTARI, R. SPANU, M. VITIELLO, *Stress lavoro correlato e benessere lavorativo (manipolare con cura). Dagli aspetti giuridici a quelli psicologici, corredati da uno studio sul campo*, Key Editore, 2018, p. 31.

<sup>105</sup> Così, F. PETRUCCI, *La sicurezza sul lavoro nella costituzione e nel codice civile*, cit., p. 219.

essere espressione spontanea della loro volontà<sup>106</sup>. In altre parole, si è previsto che le rappresentanze possano essere costituite ed possano agire, nella gran parte dei casi, all'interno delle iniziative e delle strategie dei sindacati tradizionali, ma non potendo escludersi che vengano costituite e che agiscano anche al di fuori di questo quadro e finanche contro di esso<sup>107</sup>.

Una seconda fondamentale caratteristica dell'art. 9 consiste nel fatto che la norma non tocca direttamente la definizione dell'obbligo di sicurezza di cui all'art. 2087 c.c., ma attribuisce ai lavoratori, tramite le loro rappresentanze, diritti strumentali all'effettività ed alla implementazione dello stesso. Il mancato intervento diretto su tale obbligo e la mancata introduzione di strumenti specifici per far fronte alle singole situazioni di pericolo ha fatto inizialmente ritenere che su questo terreno lo Statuto si limitasse solo a "qualche timida innovazione", finendo per prospettare più che mai la necessità di una riforma complessiva e radicale della materia<sup>108</sup>. In genere, tuttavia, alla norma è stata attribuita notevole importanza in quanto, pur con i segnalati limiti, ha arricchito la dimensione individuale dell'obbligo di sicurezza con una dimensione collettiva che lo ha rafforzato in modo consistente<sup>109</sup>, operando su due piani: innanzitutto laddove l'art. 9 promuoveva controlli e modifiche che potevano andare oltre la tradizionale materia antinfortunistica per comprendere anche gli aspetti nuovi della nocività, legati alla specifica organizzazione del lavoro<sup>110</sup>, facendo sì che alle tradizionali iniziative sul piano dei rapporti di forza potessero affiancarsi spazi giuridicamente rilevanti di contropotere dei lavoratori idonei a limitare dall'esterno il potere organizzativo del titolare dell'impresa<sup>111</sup>; in secondo luogo, laddove ha consentito l'emersione di quel diritto ad un ambiente

---

<sup>106</sup> L'unica ipotesi che gli studiosi hanno escluso è quella della rappresentanza nominata da un unico lavoratore. Cfr. G. BRANCA, *Le "rappresentanze" per la tutela della salute e dell'integrità fisica del lavoratore*, in *Massimario di giurisprudenza del lavoro*, 1971, p. 260 ss.; F. BIANCHI D'URSO, *Profili giuridici della sicurezza nei luoghi di lavoro*, cit., p. 201.

<sup>107</sup> Lo aveva osservato M. SALA CHIRI, *Sulla problematica della salute e dell'integrità fisica dei lavoratori dopo l'art. 9 dello Statuto*, in *Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale*, II, 1973, p. 748 ss.

<sup>108</sup> Così C. SMURAGLIA, *Il problema della salute e della integrità fisica dei lavoratori nella legge 20 maggio 1970, n. 300*, in *Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale*, I, 1971, I, p. 190 ss. In seguito, tuttavia, lo stesso Smuraglia ha definito l'art. 9 come "una norma di grande peso (al di là della concreta applicazione che poi ne sia stata fatta in concreto) perché attribuisce alla facoltà di controllo dei lavoratori i connotati di un vero e proprio diritto e introduce per la prima volta la visione di una partecipazione effettiva alla individuazione e all'attuazione delle misure di sicurezza da parte dei lavoratori, sia pure per mezzo di loro rappresentanze...Naturale che un principio di così vasta portata dovesse essere considerato come eversivo da parte di quanti mal tollerano ogni limite ai loro poteri; e infatti le resistenze furono tali che la norma non riuscì mai ad esplicarsi in tutta la sua portata e in tutta la sua pienezza. Forse anche perché, bisogna pur dirlo, il suo valore e la sua rilevanza non furono colti appieno neppure nei settori che avrebbero avuto il più diretto interesse a pretenderne un'applicazione rigorosa". Cfr. C. SMURAGLIA, *Sicurezza e igiene del lavoro. Quadro normativo. Esperienze attuative e prospettive*, cit., pp. 467-468.

<sup>109</sup> V. G.G. BALANDI, *Individuale e collettivo nella tutela della salute nei luoghi di lavoro: l'art. 9 dello statuto*, cit., p. 226 ss.

<sup>110</sup> In tal senso v. T. TREU, *Statuto dei lavoratori e organizzazione del lavoro*, cit., p. 1042 ss., che si riferisce agli aspetti allora nuovi della nocività derivanti dal lavoro in quanto tale, e cioè da ritmi o carichi eccessivi o dall'estrema parcellizzazione delle mansioni.

<sup>111</sup> V. F. BIANCHI D'URSO, *Profili giuridici della sicurezza nei luoghi di lavoro*, cit., pp. 189-192.

di lavoro sicuro, già presente in realtà presente nell'art. 2087 c.c., ma in seguito riferibile non solo al singolo, ma a tutti i soggetti che vivono ed operano in una data realtà ambientale<sup>112</sup>.

Appare chiaro, allora, che con la norma in questione il legislatore abbia tentato di colmare le lacune applicative dell'art 2087 c.c., in particolare quelle relative alla sua dimensione "prevenzionistica". La disposizione statutaria attribuisce infatti ai lavoratori il diritto di controllare, mediante loro rappresentanze, l'applicazione delle norme per la prevenzione degli infortuni e delle malattie professionali, nonché di promuovere la ricerca, l'elaborazione e l'attuazione di tutte le misure idonee a tutelare la loro salute<sup>113</sup>.

Non vi è dubbio sul fatto che la dimensione collettiva racchiusa nell'articolo 9, L. n. 300/1970, sia declinabile anche nell'ottica del benessere organizzativo<sup>114</sup>: tale visione partecipata di tutela, inoltre, può distinguersi in un'ottica oggettiva e soggettiva.

La prima ascrivibile all'intero ambito tecnico strumentale di cui alla attività economica organizzata, mentre la seconda alle persone che vi operano; prevenzione e repressione si rivelano ineffettive, manifestando la loro cedevolezza, se approntate in una ottica meramente individualizzata. La centralità del dato collettivo<sup>115</sup> deriva, peraltro, dal fatto che sicurezza e salute sono considerati "beni comuni" e, in quanto tali, non appartengono al singolo lavoratore, ma ad intere comunità di persone, indipendentemente dalla qualificazione giuridica delle stesse<sup>116</sup>.

Il benessere organizzativo deve quindi basarsi su un modello di rappresentanza partecipativo/collaborativo, in cui i lavoratori concorrano alla promozione dell'ambiente di lavoro da una parte, per il proprio tornaconto individuale e, dall'altra, per realizzare un vantaggio collettivo che non si limita solo alla comunità di rischio, ma esprime una specifica e più ampia valenza sociale<sup>117</sup>.

##### ***5. L'effetto propulsivo dell'ordinamento europeo ed internazionale in materia di salute, sicurezza e benessere***

---

<sup>112</sup> V. P. PASCUCCI, *Salute e sicurezza: dalle rappresentanze dell'art. 9 ai rappresentanti del d.lgs. n. 81/08*, in *Diritti lavori mercati*, 3, 2010, p. 665 ss.

<sup>113</sup> F. LUNARDON, *La disciplina giuslavoristica posta a tutela dell'ambiente di lavoro*, cit., p. 58.

<sup>114</sup> Di particolare attualità le parole usate al riguardo dalla Cassazione secondo cui "la funzione del Sindacato si esplica anche attraverso la tutela e la difesa di una condizione lavorativa che non deve essere segnata da episodi che possono intaccare la dignità lavorativa della persona", cfr. Cass. pen., sez. III, 26 marzo 2008, n. 12738. Si veda, inoltre, R. GUARINIELLO, *Tutela del benessere organizzativo*, in *Diritto & Pratica del lavoro*, 36, 2022, p. 2147 ss.

<sup>115</sup> G.G. BALANDI, *Individuale e collettivo nella tutela della salute nei luoghi di lavoro. L'art. 9 dello statuto*, cit., p. 219.

<sup>116</sup> P. PASCUCCI, *Dieci anni di applicazione del d.lgs. n. 81/2008*, in *Diritto della sicurezza sul lavoro*, 1, I, 2018, p. 14 ss.

<sup>117</sup> P. TULLINI, *Sicurezza sul lavoro e modello sociale europeo: un'ipotesi di sviluppo*, in *Scritti in onore di Edoardo Ghera*, Cacucci, 2008, p. 1257 ss.; nonché S. BUOSO, *Definire e qualificare il benessere organizzativo*, cit., pp. 27-28.

È noto che un decisivo salto di qualità nel sistema normativo e, più in generale, nella cultura della prevenzione sul lavoro è avvenuto per il forte impulso dato dall'Unione Europea a cavallo tra gli anni '70 e '80 del secolo scorso<sup>118</sup>. L'intervento della Comunità Europea, poi Unione Europea, in materia di sicurezza del lavoro è divenuto più incisivo a seguito degli importanti cambiamenti intervenuti sul piano istituzionale e dell'assetto delle fonti europee.

La normativa in materia di salute e sicurezza a livello europeo ha subito un forte impulso già con il Trattato di Roma<sup>119</sup>, sottoscritto il 25 marzo 1957, finalizzato a disciplinare la libera circolazione dei cittadini e delle merci nell'ambito dei confini europei, tenendo conto dell'organizzazione del grande mercato sovranazionale ed in particolare della costituzione della struttura politica degli Stati uniti d'Europa<sup>120</sup>.

In tale periodo non esisteva una vera e propria normativa specifica in materia di salute e sicurezza sui luoghi di lavoro e gli aspetti ad essa collegati erano gestiti come integrazioni delle misure relative al mercato e alle politiche economiche e, tuttavia, emergeva progressivamente l'esigenza di garantire un'applicazione uniforme della legislazione in materia di prevenzione degli infortuni e di igiene sul lavoro nell'intera Comunità, assicurando un miglioramento della qualità della vita dei cittadini europei, puntando anche alla riduzione dei costi sociali derivanti dagli infortuni e delle malattie professionali nell'ottica di garantire una parità di condizioni concorrenziali tra le imprese comunitarie in ordine ai costi della sicurezza sul lavoro<sup>121</sup>. L'articolo 153 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea conferisce all'UE la competenza in materia di adozione delle direttive nell'ambito della sicurezza e salute sul lavoro. Attraverso lo strumento giuridico della direttiva si applicano i principi del trattato che sono rivolti alla creazione del mercato unico, ed a sviluppare tutte le metodologie volte ad assicurare la tutela della salute e sicurezza nei luoghi di lavoro. L'utilizzo della direttiva implica per gli Stati membri l'obbligo di garantire le prescrizioni minime, mantenendo la

---

<sup>118</sup> Cfr. L. ANGELINI, *La sicurezza del lavoro nell'ordinamento europeo*, in G. NATULLO (a cura di), *Salute e sicurezza sul lavoro*, Utet Giuridica, 2015, p. 43 ss.

<sup>119</sup> Il trattato che istituisce la Comunità economica europea (TCEE) è stato firmato il 25 marzo 1957 insieme al trattato che istituisce la Comunità europea dell'energia atomica (TCEEA): sono chiamati Trattati di Roma. Insieme al trattato che istituisce la Comunità europea del carbone e dell'acciaio (CECA), firmato a Parigi il 18 aprile 1951, i Trattati di Roma rappresentano il momento costitutivo della Comunità europea. Il nome del trattato è stato successivamente cambiato in "Trattato che istituisce la Comunità europea" (TCE), dopo l'entrata in vigore del trattato di Maastricht, e poi in "Trattato sul funzionamento dell'Unione europea" (TFUE), all'entrata in vigore del trattato di Lisbona.

<sup>120</sup> Già a partire dal 1951, con la nascita della Comunità europea del carbone e dell'acciaio (CECA), che in seguito sarebbe divenuta la Comunità economica europea e poi l'Unione Europea (UE), che riuniva le industrie di tali settori nello sforzo di ricompattare la frammentazione dell'Europa e di porre le basi per una costante collaborazione, sue degli ambienti di lavoro più pericolosi, per quell'epoca, assumevano ruolo centrale, dando vita a uno degli obiettivi fondamentali della CECA, ossia quello di garantire l'equiparazione e il miglioramento delle condizioni di vita dei lavoratori in tali settori.

<sup>121</sup> In questi termini, E. ROTOLI, S. SIGNORINI, G. BRACALETTI, *Le politiche per la prevenzione in materia di salute e sicurezza*, in P. PASCUCCI (a cura di), *Salute e sicurezza sul lavoro. Tutele universali e nuovi strumenti regolativi a dieci anni dal d.lgs. n. 81/2008*, Franco Angeli, 2019, p. 154.

libertà di adottare norme più severe per la tutela dei lavoratori durante la trasposizione delle direttive dell'UE nella legge nazionale.

L'armonizzazione degli ordinamenti nazionali in tema di salute e sicurezza dei lavoratori non è stata tuttavia conseguita senza difficoltà, condizionata dalle molte tensioni esistenti tra le istanze di protezione di valori assolutamente fondamentali, quali sono la vita e la salute dei lavoratori, e una pluralità di diritti/libertà di natura sostanzialmente economica ancora più fortemente radicati nell'ordinamento giuridico comunitario rispetto a quanto avviene a livello nazionale.

Invero, su queste (deboli) basi giuridiche, e ancora per molti anni a seguire, in materia di tutela della salute e della sicurezza dei lavoratori, la Commissione europea non ha potuto fare altro che emanare una serie di pur significative Raccomandazioni<sup>122</sup>. Peraltro, e non a torto, di quell'ordinamento molti commentatori avranno modo di stigmatizzare criticamente la matrice mercantilistica imposta dai padri fondatori<sup>123</sup>, che continuerà a prevalere durante tutta la prima fase di vita della Comunità economica europea<sup>124</sup>.

In questo periodo, infatti, uno dei passaggi più significativi nell'azione della Comunità è coinciso con l'adozione del programma di azione sociale da parte del Consiglio con la risoluzione 21 gennaio 1974, cui fecero seguito due programmi d'azione specifici in materia di sicurezza, igiene e salute nei luoghi di lavoro e altrettante risoluzioni del Consiglio relative ai quadrienni 1978-1982 e 1984-1988<sup>125</sup>. In attuazione del primo di questi programmi venne emanata la direttiva n. 80/1107/CEE, del 27 novembre 1980, sulla protezione dei lavoratori contro i rischi derivanti da un'esposizione ad agenti chimici, fisici e biologici durante il lavoro, contenente una disciplina-quadro, poi specificata in altre quattro ulteriori direttive<sup>126</sup>.

Il vero punto di svolta, però, si è avuto con l'entrata in vigore, nel 1987, dell'Atto unico europeo e con la conseguente possibilità dallo stesso attribuita al Consiglio (europeo) di approvare direttive a

---

<sup>122</sup> Nel merito le Raccomandazioni riguardavano: la medicina de lavoro nelle imprese (Raccomandazione del 20 luglio 1962); le malattie professionali (Raccomandazione del 23 luglio 1962); il controllo sanitario dei lavoratori esposti a rischi particolare (Raccomandazione del 27 luglio 1967); la tutela dei giovani lavoratori (Raccomandazione del 31 gennaio 1967). Sul punto si rimanda a M. ROCCELLA, T. TREU, *Diritto del lavoro della Comunità europea*, Cedam, 2009, p. 358, con specifico riferimento alla nota n. 2.

<sup>123</sup> M.L. DE CRISTOFARO, *La salute del lavoratore nella normativa internazionale e comunitaria*, in *Relazioni industriali*, 1988, p. 326, ss.; L. FUMAGALLI, *Salute e sicurezza sul lavoro: la trasformazione dei diritti statali alla luce delle innovazioni del diritto comunitario*, in *Diritto comunitario e degli scambi internazionali*, 1996, pp. 448- 449. Da ultimo, B.V. VALDÉS DE LA VEGA, *Occupational Health and Safety: An EU Law Perspective*, in E. ALES (ed.), *Health and Safety At Work. European and Comparative Perspective*, in *Studies in Employment and Social Policy*, n. 42, Zuidpoolingel, 2013, p. 1 ss.

<sup>124</sup> Dovendo intendersi la comunitarizzazione "sia come conversione degli ordinamenti nazionali intorno a modelli legislativi comuni, sia come definitiva attuazione delle aree del diritto interno comunitarizzate sotto il vincolo del diritto comunitario": così M. D'ANTONA, *Sistema giuridico comunitario*, in A. BAYLOS GRAU, B. CARUSO, M. D'ANTONA, S. SCIARRA (a cura di), *Dizionario di diritto del lavoro comunitario*, Zanichelli, 1996, p. 21.

<sup>125</sup> Risoluzioni del 29 giugno 1978 e del 27 febbraio 1984.

<sup>126</sup> Ci si riferisce alle direttive del 28 luglio 1982, n. 82/605, del 19 settembre 1983, n. 83/477, del 12 maggio 1986, n. 86/188 e del 9 giugno 1988, n. 88/364. Per una puntuale ricostruzione sui contenuti delle direttive si rimanda a M. ROCCELLA, T. TREU, *Diritto del lavoro dell'Unione Europea*, cit., p. 369 ss.

maggioranza (non più soltanto all'unanimità), nell'ipotesi in cui avessero ad oggetto alcune (allora) limitate materie sociali, tra le quali campeggiava proprio “*il miglioramento in particolare dell'ambiente di lavoro per tutelare la sicurezza e la salute dei lavoratori*” (Art. 21 AUE, ora art. 153 TFUE)<sup>127</sup>.

In seguito a tale modifica sono state emanate una direttiva “madre”, n. 89/391/CEE, di carattere generale, e sette “direttive figlie”<sup>128</sup>, di carattere più specifico<sup>129</sup>, recepite nel nostro ordinamento con il d.lgs. 19 settembre 1994, n. 626, successivamente integrato e modificato e poi sostituito con quello attualmente in vigore, il d.lgs. 9 aprile 2008, n. 81.

A ben vedere, si è previsto che il Consiglio adottasse prescrizioni minime per promuovere il miglioramento dell'ambiente di lavoro per garantire un più elevato livello di protezione della salute e sicurezza dei lavoratori. Per raggiungere questo obiettivo la direttiva n. 89/391/CEE si proponeva, considerati l'eccessivo numero degli infortuni sul lavoro e delle malattie professionali e le marcate differenze tra le normative in materia dei Paesi membri, di ravvicinare queste discipline dettando alcuni principi generali, validi per tutti i settori (con limitatissime eccezioni) e per tutte le imprese, di qualsiasi dimensione, diretti alla prevenzione di tutti i rischi connessi con il lavoro e basati sulla premessa per la quale il miglioramento della salute e sicurezza non potesse dipendere da considerazioni di carattere puramente economico<sup>130</sup>.

Letta in prospettiva sistemica, appare con evidenza come la tematica del miglioramento dell'ambiente di lavoro abbia costituito una sorta di grimaldello capace di scardinare i forti vincoli derivanti dalle limitate competenze istituzionali della Comunità europea in materia di diritti ed interessi dei lavoratori<sup>131</sup>.

---

<sup>127</sup> L'Atto unico europeo firmato a Lussemburgo il 17 febbraio 1986, entrato in vigore il 1° luglio 1987, ha emendato i trattati di Roma e fu elaborato per completare la costruzione del mercato interno, a seguito delle crisi economiche degli anni Settanta e avviare un primo disegno di Unione politica sociale. Consentendo alle istituzioni di esercitare i loro poteri nelle condizioni più conformi agli interessi comunitari.

<sup>128</sup> La Direttiva n. 89/391, all'art. 16, prevede espressamente l'adozione di direttive particolari informate ai principi della direttiva-quadro. Tra queste vi sono la Direttiva n. 89/654/CEE sulle prescrizioni minime di sicurezza e di salute per i luoghi di lavoro; la Direttiva n. 89/655/CEE in merito alle attrezzature di lavoro; la Direttiva n. 89/656/CEE concernente l'uso da parte dei lavoratori di attrezzature di protezione individuale; la Direttiva n. 90/269/CEE sulla movimentazione manuale di carichi; la Direttiva n. 90/270/CEE riguardante le attività lavorative svolte su attrezzature munite di videoterminali; la Direttiva n. 90/394/CEE sui rischi derivanti da un'esposizione ad agenti cancerogeni; infine, la Direttiva n. 90/679/CEE in merito ai rischi derivanti da un'esposizione ad agenti biologici. Per una approfondita analisi del contenuto delle singole direttive figlie si rimanda a L. ANGELINI, *La sicurezza del lavoro nell'ordinamento europeo*, cit., p. 75 ss.

<sup>129</sup> Anche in questa fase, come in precedenza, in criterio cui si è ispirata l'azione del legislatore comunitario è stato quello di prevedere una direttiva di carattere generale che delineasse il quadro fondamentale al quale conformare i successivi interventi, adottati con altre direttive di carattere più specifico. Così L. MENGHINI, *L'evoluzione degli strumenti giuridici volti a favorire l'effettività della prevenzione*, in *Diritto della sicurezza sul lavoro*, 2, 2017, p. 5 ss.

<sup>130</sup> In merito si rinvia a M. ROCCELLA, T. TREU, M. AIMO, D. IZZI, *Diritto del lavoro dell'Unione Europea*, Cedam, 2016, p. 374; U. CARABELLI, *Europa dei mercati e conflitto sociale*, Cacucci, 2009, p. 49 ss.

<sup>131</sup> In tal senso, B. CARUSO, *L'Europa, il diritto alla salute e l'ambiente di lavoro*, in L. MONTUSCHI (a cura di), *Ambiente, Salute e Sicurezza*, Giappichelli, 1997, p. 6.

La direttiva n. 89/391/CEE, infatti, ha certamente rappresentato il provvedimento più significativo assunto in sede europea in materia di tutela della salute e della sicurezza sul lavoro e ad essa va ascritto il merito di aver aperto una fase nuova dell'evoluzione legislativa europea ed italiana sul tema.

Numerosi sono i principi che per la prima volta hanno trovato formalizzazione nel nuovo impianto delineato dalla Comunità europea, i quali hanno costituito la base per una nuova impostazione del sistema prevenzionistico. La novità più importante del nuovo impianto normativo in tema di salute e sicurezza delineato dall'ordinamento comunitario introdotto con la direttiva n. 89/391/CEE<sup>132</sup> consiste nel fatto che si è passati dal principio della c.d. *reasonable practicability*<sup>133</sup>, costruito dall'empirismo britannico, a quello che deriva dalla legislazione comunitaria, e più vicino al nostro ordinamento, della "massima sicurezza tecnologica possibile"<sup>134</sup>, riconducibile all'art.118 del Trattato CEE, e tipico dei sistemi continentali<sup>135</sup>.

In particolare, la sicurezza non va subordinata a criteri di fattibilità economica e produttiva ed il datore di lavoro è tenuto ad allineare il proprio assetto organizzativo e produttivo ai risultati raggiunti dal progresso scientifico e tecnologico<sup>136</sup>. Pertanto, alla tecnica variabile destinata inevitabilmente ad evolversi, si contrappone un eccezionale principio di civiltà giuridica, che ha ispirato in misura sempre crescente la legislazione nazionale, sfociata dapprima nel d.lgs. n. 626/1994 e successivamente nel Testo Unico sulla Salute e Sicurezza sul Lavoro, d.lgs. n. 81/2008.

La succitata Direttiva ha realizzato una tappa fondamentale nel miglioramento della salute e della sicurezza sul lavoro: ha introdotto principi destinati a costituire l'intelaiatura della disciplina in materia di salute e sicurezza dei lavoratori e ha altresì stabilito gli obblighi dei datori nell'assicurare

---

<sup>132</sup> Successivamente modificata dalla direttiva n. 2007/30/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, nonché integrata dalle direttive settoriali emanate nel corso degli anni.

<sup>133</sup> Si tratta della "massima sicurezza ragionevolmente praticabile", espressione con cui ci si riferisce alla logica del bilanciamento tra la finalità di tutela della SSL e le esigenze economico-produttive, nell'auspicio di trovare un compromesso ragionevole tra esse.

<sup>134</sup> R. GUARINIELLO, *Obblighi e responsabilità delle imprese nella giurisprudenza penale*, in *Rivista giuridica del lavoro*, IV, 2001, 530 ss.; A. CULOTTA, M. DI LECCE, G. COSTAGNIOLA, *Prevenzione e sicurezza nei luoghi di lavoro*, Il Sole24Ore, 1996, p. 154 ss.; M. LAI, A. LEBRA, *La massima sicurezza tecnologicamente fattibile*, in *Diritto, pratica e lavoro*, 1990, p. 1530 ss.; G.G. BALANDI, *Individuale e collettivo nella tutela della salute nei luoghi di lavoro: l'art. 9 dello Statuto*, cit., p. 219 ss., e IBIDEM, *Il contenuto dell'obbligo di sicurezza*, in *Quaderni di diritto del lavoro e delle relazioni industriali*, 14, 1994, p. 79 ss.. L'Autore, optando per la coesistenza del principio della massima sicurezza ragionevolmente possibile con quello della massima sicurezza ragionevolmente praticabile, individua prioritariamente nella contrattazione collettiva lo strumento di specificazione sul piano concreto del principio in questione. Cfr., in riferimento alla disciplina posta dal d.lgs. n. 81/2008, P. SOPRANI, *La migliore tecnologia disponibile nel T.u. sicurezza*, in *Igiene & Sicurezza del Lavoro*, 2009, p. 125.

<sup>135</sup> L. GALANTINO, *Il contenuto dell'obbligo di sicurezza*, in L. GALANTINO (a cura di), *La sicurezza del lavoro*, Giuffrè, 1996, 24-25; R. ROMELI, *Il campo di applicazione del d.lgs. n. 626/1994*, in L. MONTUSCHI (a cura di), *Ambiente salute e sicurezza. Per una gestione integrata dei rischi da lavoro*, Giappichelli, 1997, p. 64.

<sup>136</sup> Si veda Cass. civ., sez. lav., 15 ottobre 2021, n. 28353, in *Foro.it*, 2021, 11, I, 3395. "In ipotesi di mancata adozione, da parte del datore di lavoro, delle misure necessarie, secondo la particolarità del lavoro, l'esperienza e la tecnica, ad assicurare le condizioni di sicurezza del lavoro, è legittimo e non può essere sanzionato il rifiuto del lavoratore di svolgere l'attività lavorativa, opponendosi l'eccezione d'inadempimento".

la salute e la sicurezza della propria forza lavoro. In particolare, si è previsto l'obbligo di attuazione di misure preventive per proteggere i lavoratori da infortuni e malattie professionali, includendo anche i rischi psicosociali che devono quindi essere affrontati nelle strategie per la salute e la sicurezza delle organizzazioni. In tale prospettiva include la valutazione e la prevenzione dei rischi, lo sviluppo di una politica di sicurezza complessiva e l'offerta di una formazione adeguata al personale sugli aspetti di salute e sicurezza legati al proprio lavoro, per ridurre infortuni sul lavoro e malattie professionali: ciò, di fatto, presuppone un nuovo approccio globale alla riduzione o alla eliminazione dei rischi, partendo dalla conoscenza e dalla valutazione di essi in una logica di integrazione tra i vari profili in rilievo, ossia quello tecnico, quello organizzativo e quello sanitario, e della gestione partecipata della sicurezza in azienda<sup>137</sup>. In questo contesto, quindi, il datore di lavoro consulta i dipendenti e/o i loro rappresentanti per coinvolgerli in tutte le questioni in materia di salute e sicurezza durante il lavoro, coinvolgendo i lavoratori *in primis* nella loro qualità di "soggetti attivi", riconoscendo, inoltre, l'elemento della corresponsabilizzazione del lavoratore nella gestione della salute, sicurezza e del benessere dei lavoratori.

Date queste premesse, si è visto allora un rovesciamento della precedente impostazione: in particolare, la materia della prevenzione dei rischi non è più stata subordinata alle scelte tecniche e organizzative datoriali, ma ne è diventata parte integrante.

Da ultimo, non può non essere evidenziato il fatto che un tale risultato difficilmente sarebbe stato raggiunto senza l'intervento puntuale ed efficace della Corte di giustizia<sup>138</sup>, reso possibile dalla cruciale funzione attribuita dai trattati, esercitata con particolare determinazione tutte le volte in cui essa è stata chiamata in causa, condannando l'inadempimento degli obblighi incombenti sugli stati membri per il non adeguato recepimento delle direttive (c.d. ricorso diretto), ma anche pronunciandosi sui rinvii pregiudiziali effettuati dai giudici nazionali destinati a chiarire la corretta interpretazione da dare alla normativa comunitaria.

In questo senso va ricordato come la Corte di Giustizia si sia molto impegnata a fornire un'interpretazione rigorosa delle disposizioni comunitarie in materia di tutela della salute e sicurezza dei lavoratori. Ciò ha comportato una compressione progressiva degli spazi di discrezionalità dei legislatori nazionali non soltanto nella fase di recepimento delle direttive, ma anche in quella della loro successiva attuazione/applicazione, esigendo la chiarezza e la precisione del dettato normativo

---

<sup>137</sup> Cfr. U. CARABELLI, *Europa dei mercati e conflitto sociale*, cit., p. 49 ss.; nonché P. ALBI, *Adempimento dell'obbligo di sicurezza e tutela della persona*, cit., p. 91 ss.

<sup>138</sup> L. ANGELINI, *La sicurezza del lavoro nell'ordinamento europeo*, cit., p. 48 ss.. Sul ruolo istituzionale della Corte di Giustizia: R. FOGLIA, *Il dialogo fra ordinamento comunitario e nazionale del lavoro: la giurisprudenza*, in *Giornale di diritto del lavoro e di relazioni industriali*, 1, 1992, p. 753 ss.; IBIDEM., *L'attuazione giurisprudenziale del diritto comunitario del lavoro*, Cedam, 2002, p. 49 ss.

– soprattutto per quanto riguarda le definizioni<sup>139</sup> – sia al fine di evitare ogni possibile ambiguità di ordine tecnico/pratico<sup>140</sup>, sia per assicurare ai diversi destinatari la conoscenza di tutti i diritti che ne possono derivare<sup>141</sup>, in modo da potersene avvalere proficuamente davanti ai giudici<sup>142</sup>.

Tali significative evoluzioni sono poi state ulteriormente consolidate attraverso l’emanazione della Carta Comunitaria dei diritti sociali fondamentali del 1989, che in diversi punti considera tra gli obiettivi prioritari la sicurezza del lavoro<sup>143</sup>.

Sempre sul piano delle fonti generali, tali principi sono stati definitivamente avallati dal riferimento, nel nuovo Trattato dell’Unione Europea, ai diritti fondamentali, tra i quali appunto quelli definiti dalla citata Carta dei diritti fondamentali, con l’esplicito impegno dell’Unione Europea a sostenere l’azione degli Stati membri; anche, per quanto qui in particolare interessa, nel miglioramento dei livelli di tutela della salute, della sicurezza e del benessere lavorativo ed organizzativo.

A margine di tali considerazioni, va inoltre ricordato il diritto di ogni lavoratore “*a condizioni di lavoro sane, sicure e dignitose*” stabilito dall’art. 31 della Carta dei Diritti fondamentali.

Va altresì evidenziato che la Carta sociale europea del 1961 prevede l’impegno ad emanare norme sulla sicurezza e sull’igiene, a controllarne l’applicazione ed a consultare le parti sociali sulle misure che mirano a perfezionare la sicurezza e l’igiene del lavoro.

Ulteriore importante passo è stato compiuto a livello europeo nel 2017 con la presentazione del “*Pilastro europeo dei diritti sociali*” (*European Pillar of Social Rights*), da parte del Parlamento europeo, unitamente alla Commissione europea e al Consiglio europeo<sup>144</sup>. Nel merito si tratta di un progetto di forte impatto pubblico riguardante i diritti sociali dei cittadini europei ricondotti a tre categorie principali: pari opportunità e accesso al mercato del lavoro, condizioni di lavoro eque, protezione sociale e inclusione.

---

<sup>139</sup> C. Giust. CE, 15 novembre 2001, C-49/00; C. Giust. CE, 22 maggio 2003, C-441/01, in [www.curia.europa.eu](http://www.curia.europa.eu). Le definizioni contenute nelle direttive devono essere interpretate in senso ampio e non restrittivo, per non compromettere il loro “effetto utile”: così, C. Giust. CE, 6 luglio 2000, C-11/99, in [www.curia.europa.eu](http://www.curia.europa.eu).

<sup>140</sup> C. Giust. CE, 24 ottobre 2002, C-455/00; C. Giust. CE, 7 gennaio 2004, C-58/02, in [www.curia.europa.eu](http://www.curia.europa.eu).

<sup>141</sup> C. Giust. CE, 10 aprile 2003, C-65/01; C. Giust. CE, 24 ottobre 2002, C-455/00; C. Giust. CE, 15 aprile 2008, C-268/06, in [www.curia.europa.eu](http://www.curia.europa.eu).

<sup>142</sup> C. Giust. CE, 30 maggio 1991, C-36/88; C. Giust. CE, 10 aprile 2003, C-65/01; C. Giust. CE, 24 ottobre 2002, C-455/00, in [www.curia.europa.eu](http://www.curia.europa.eu).

<sup>143</sup> V. n. 10 (protezione sanitaria e sicurezza nell’ambiente di lavoro); nn. 7-9 (miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro); n. 17 e n. 18 (informazione, consultazione e partecipazione dei lavoratori).

<sup>144</sup> Il Pilastro europeo dei diritti sociali è stato approvato a Göteborg, il 17 novembre 2017, a seguito della proclamazione congiunta di Parlamento europeo, Consiglio e Commissione. Tale proclamazione è stata preceduta da una serie di documenti in cui le istituzioni dell’UE hanno sottolineato l’importanza della trasparenza nei processi decisionali, sia dal punto di vista del recupero del consenso politico di fronte all’abuso del metodo intergovernativo al di fuori del diritto dei Trattati, sia come indicazione assiologica per il proprio operato, per non lasciarsi trascinare dalle contrapposizioni ideologiche che emergono in sede di Consiglio europeo, dove si evidenzia il diverso peso economico degli Stati membri. Su questo tema si veda C. KILPATRICK, *Social Europe via EMU: sovereign debt, the European semester and the European pillar of social rights*, in *Giornale di diritto del lavoro e di relazioni industriali*, 2018, p. 737 ss.; D. SIKEL, *Dove porta il Pilastro europeo dei diritti sociali*, in *WP FES Italia*, gennaio 2018, p. 1 ss.

La proposta, volta ad assicurare l'equità e il buon funzionamento dei mercati del lavoro e dei sistemi di protezione sociale in maniera omogenea negli Stati membri dell'UE, enuncia venti principi fondamentali: dal diritto ad un'equa retribuzione al diritto all'assistenza sanitaria, dall'apprendimento permanente a una migliore conciliazione tra vita professionale e vita privata e, non da ultimo, il diritto dei lavoratori a un elevato livello di tutela della salute e della sicurezza sul luogo di lavoro, anche in considerazione delle diverse professionalità<sup>145</sup>. L'obiettivo di rafforzare ulteriormente la dimensione sociale dell'Unione, mantenendo l'equità sociale, include infatti anche l'innalzamento del livello di prevenzione e protezione dei lavoratori europei da infortuni e malattie professionali, percorso avviato, come si è visto, più di trent'anni fa con l'adozione della prima direttiva europea sul tema. Il periodico riesame della normativa europea in materia di salute e sicurezza sul lavoro ha contribuito nel tempo alla costruzione dei principi del pilastro europeo dei diritti sociali e, grazie anche alle consultazioni e ai dibattiti susseguenti, è stata riconosciuta l'importanza della salute e della sicurezza sul lavoro quali elementi fondamentali del diritto comunitario, ponendo l'accento sulla prevenzione e sull'applicazione delle norme<sup>146</sup>.

Fin dalla sua approvazione, però, non si è mancato di metterne in luce la natura di *soft law*<sup>147</sup> e di dichiarazione solenne<sup>148</sup> al fine di rafforzare l'*acquis* sociale dell'Unione<sup>149</sup>, la cui debolezza sul piano della vincolatività è stata ritenuta anche un possibile fattore di indebolimento della Carta europea dei diritti fondamentali<sup>150</sup>. Allo stesso tempo, sono state individuate peculiari caratteristiche del Pilastro che, a distanza di qualche anno dalla sua proclamazione, rappresentano punti di forza: esso coniuga diversi registri, quello dei principi, quello dei diritti-doveri e delle libertà, e soprattutto quello delle politiche pubbliche, promuovendo la produzione normativa in campo sociale<sup>151</sup>, circostanza che, a sua volta, può rafforzare la costituzionalizzazione dei diritti sociali presenti nelle Carte, seppure indirettamente e sul piano della loro interpretazione<sup>152</sup>.

---

<sup>145</sup> A. PETRUZZELLA, *Il pilastro europeo dei diritti sociali: quali progressi sui temi della salute e della sicurezza dei lavoratori*, in *Il Notiziario sulla Sicurezza*, gennaio-febbraio 2019, p. 30 ss.

<sup>146</sup> Per un'analisi su come il Pilastro europeo dei diritti sociali abbia influenzato la redazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza in materia di politiche sociali si permetta il rimando a A. CONZUTTI, C. ZIANI, *Next Generation Labour: what the EU is asking to Italy and Spain*, in *Diritti Lavori Mercati International*, 1, 2023, p. 67 ss.

<sup>147</sup> Cfr. B. DE WITTE, *A new Phase in the Trajectory of Social Europe?*, in *Giornale di diritto del lavoro e di relazioni industriali*, 4, 2018, p. 729 ss.

<sup>148</sup> S. GIUBBONI, *Appunti e disappunti sul pilastro europeo dei diritti sociali*, in *Quaderni Costituzionali*, 4, 2017, p. 909 ss.

<sup>149</sup> Cfr. P. GARGIULO, *Il futuro dell'Europa sociale: contenuto, problemi e limiti del Pilastro europeo dei diritti sociali*, in *La comunità internazionale*, 2, 2019, p. 233 ss., spec. p. 245.

<sup>150</sup> A. COZZI, *Perché il Pilastro europeo dei diritti sociali indebolisce la Carta europea dei diritti fondamentali*, in *Quaderni Costituzionali*, 2, 2018, p. 516 ss.

<sup>151</sup> Sul punto si veda M.D. FERRARA, *Il futuro dell'Europa sociale e le dimensioni del social mainstreaming*, in *Lavoro e Diritto*, 1, 2023, p. 129 ss., spec. pp. 133-134.

<sup>152</sup> Cfr. B. DE WITTE, *Two charters and a pillar: The slow constitutionalization of social rights in European law*, in L. BELAVUSAU, A. GLISZYŃSKA-GRABIAS (a cura di), *Constitutionalism under Stress*, Oxford University Press, 2020, p. 191; O. DEINERT, *The legal effect of the EPSR*, in *Diritti Lavori Mercati International*, 2, 2022, p. 15 ss.

A fronte di tale impianto normativo appare impossibile non prendere in considerazione il fondamentale ruolo svolto dall'Agenzia Europea per la Sicurezza e la Salute sul Lavoro (EU-OSHA) in ambito comunitario, soprattutto per quanto concerne il salto tra la “semplice” tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro e la più ampia tutela del benessere lavorativo ed organizzativo nel lavoro privato e pubblico. L'Agenzia ha infatti promosso nel corso degli anni diverse indagini presso i singoli Stati sui rischi psicosociali e sullo stress lavoro-correlato, sulla premessa del riconoscimento del carattere prioritario da attribuire, nel mondo del lavoro, allo stress e alle questioni psico-sociali ad esso connesse<sup>153</sup>. Le ricerche dell'EU-OSHA hanno rappresentato uno stimolo importante per far emergere, anche in ambito giuridico, il rilievo centrale da attribuire alla organizzazione del lavoro, come elemento che è determinante per la cultura dei lavoratori e il modo in cui essi vivono il loro ruolo, come trasmesso dal comportamento di dirigenti e superiori<sup>154</sup>.

Se l'influenza della Unione Europea sulla materia è stata certamente decisiva, non si può trascurare l'apporto anche dell'Organizzazione Internazionale del Lavoro (*ILO – International Labour Organization*).

Tra i *core labour standards*<sup>155</sup>, da perseguire per il traguardo generale del “*decent work*”, l'ILO annovera anche la sicurezza del lavoro, ed ha adottato in materia oltre quaranta convenzioni e raccomandazioni, sia di carattere generale, sia più specifiche, a partire dalla Raccomandazione n. 97/1953, nonché più di quaranta codici di comportamento<sup>156</sup>.

Le politiche portate avanti nel corso degli anni dall'Organizzazione Internazionale del Lavoro in tema di prevenzione degli infortuni sul lavoro e malattie professionali, nonché in merito alla promozione della salute, della sicurezza e del benessere vedono un approccio di sistema basato sul “tripartitismo”, considerando il coinvolgimento attivo dei datori di lavoro, dei lavoratori e degli attori sindacali il perno attorno a cui deve ruotare l'elaborazione di politiche e programmi nazionali<sup>157</sup>. Da

---

<sup>153</sup> Nella importante “Ricerca sullo Stress correlato al Lavoro”, pubblicata dalla stessa EU-OSHA a conclusione della suddetta indagine, si sosteneva che la relazione rischio-stress-salute non deve concentrarsi soltanto sui rischi psicosociali (come fin ad allora avvenuto), ma deve comprendere anche gli effetti psicologici dei rischi fisici, rilevabili non soltanto dall'azione diretta esercitata da tali ultimi rischi sul cervello e dal loro potenziale di disturbo, ma anche dalla consapevolezza, dal sospetto o dalla paura da parte dei lavoratori di essere esposti a situazioni pericolose, le quali quindi – come, ad esempio, l'esposizione a rumore, a solventi organici etc. – possono dar luogo all'esperienza di stress. La ricerca e i suoi sviluppi sono tutti consultabili in [www.osha.europa.eu](http://www.osha.europa.eu).

<sup>154</sup> Cfr. EU-OSHA, *Well-being at work: creating a positive work environment*, Publication Office of the European Union, 2013, p. 7 ss.

<sup>155</sup> Si veda inoltre, G.I.J.M. ZWETSLOOT, A.R. VAN SCHEPPINGEN, E.H. BOS, A. DIJKMAN, A. STARREN, *The Core Values that Support Health, Safety, and Well-being at Work*, in *Safety and health at Work*, 4, 2013, p. 187 ss.

<sup>156</sup> Tali fonti sono tutte rinvenibili sul sito italiano dell'ILO ([https://www.ilo.org/rome/norme-del-lavoro-e-documenti/WCMS\\_627639/lang--it/index.htm](https://www.ilo.org/rome/norme-del-lavoro-e-documenti/WCMS_627639/lang--it/index.htm)). Va anche ricordato, però, che l'Italia non ha ancora provveduto a ratificare tutte le succitate convenzioni.

<sup>157</sup> Cfr. la convenzione n. 187, raccomandazione n. 197, del 2006, sul quadro promozionale per la salute e la sicurezza del lavoro che, in una prospettiva di miglioramento continuo, prevede l'impegno per gli Stati ratificanti a promuovere, in consultazione con le parti sociali, una politica, un sistema ed un programma nazionale in materia. Si veda M. LAI, *Il diritto della sicurezza sul lavoro tra conferme e sviluppi*, cit., p. 43.

un lato, le parti datoriali hanno il dovere di adottare efficaci misure di protezione e prevenzione mediante la valutazione e il controllo dei rischi sul luogo di lavoro, avvalendosi di dirigenti, supervisori, professionisti della salute e della sicurezza sul luogo di lavoro, lavoratori, rappresentanti per la salute e la sicurezza. D'altra parte, i sindacati svolgono un ruolo importante, mediante il dialogo sociale e la partecipazione, che può tradursi nell'integrazione delle clausole su salute e sicurezza sul luogo di lavoro nei contratti collettivi nazionali (che costituisce un buon metodo per migliorare questi fattori in ambito lavorativo) e anche nello svolgere, insieme con le organizzazioni datoriali, un ruolo attivo anche nella formazione dei lavoratori<sup>158</sup>.

### ***6. Dal d.lgs. 19 settembre 1994, n. 626 al d.lgs. 9 aprile 2008, n. 8: il nuovo approccio normativo in materia di salute, sicurezza e benessere nei luoghi di lavoro***

Come previamente accennato, il recepimento nel nostro ordinamento delle direttive comunitarie in materia di sicurezza è stato alquanto problematico ed è avvenuto sempre con notevole ritardo e solo dopo una cospicua attività della Corte di Giustizia e una procedura di infrazione da parte del Consiglio dell'Unione europea.

L'attuazione della direttiva quadro n. 89/391/CEE e le relative "direttive figlie" ad essa collegata è avvenuta con il d.lgs. 19 settembre 1994, n. 626, posta la necessità di trasporre a livello nazionale la normativa comunitaria che proprio in tale campo si era nel frattempo particolarmente sviluppata<sup>159</sup>.

Con l'emanazione del succitato decreto legislativo si è assistito ad una vera e propria inversione dell'approccio normativo: quello precedente era fondato, infatti, su un'ipertrofia ed una frammentarietà legislativa che, in ultima analisi, portava all'emersione di taluni aspetti oscuri e lacunosi, finendo così per fornire una comoda giustificazione per la sua elusione o disapplicazione<sup>160</sup>. Per far fronte a tali problematiche, allora, il legislatore ha deciso di disciplinare la materia in modo organico per ricondurla ad una definitiva unità<sup>161</sup>, superando molte delle distinzioni che le diverse

---

<sup>158</sup> Sul punto si veda L. TRIA, *Il difficile raggiungimento dell'obiettivo del benessere organizzativo nel lavoro*, in [www.europeanrights.eu](http://www.europeanrights.eu), 21 ottobre 2015, p. 43.

<sup>159</sup> Il decreto legislativo n. 626/1994 è stato emanato nell'esercizio della delega conferita dal Governo con la l.d. 19 febbraio 1992, n. 142, successivamente integrato con altri decreti legislativi, con i quali è stata data attuazione anche ad altre direttive comunitarie, in materia di segnaletica di sicurezza, industrie estrattive, cantieri mobili e temporanei, dispositivi di protezione individuale.

<sup>160</sup> V. L. MONTUSCHI, *I principi generali del d.lgs. n. 626/1994 (e le successive modifiche)*, in L. MONTUSCHI (a cura di), *Ambiente, Salute e Sicurezza. Per una gestione integrata dei rischi da lavoro*, Giappichelli, 1997, pp. 42-43.

<sup>161</sup> La prospettiva sposata dal legislatore vedeva la creazione di un Testo Unico che permettesse di "disporre di un sistema dinamico, facilmente comprensibile, e certo nell'indicazione dei principi e dei doveri, e di eliminare la complessità e talora la farraginosità di un sistema cresciuto in modo alluvionale". In tal senso le conclusioni della Commissione parlamentare Smuraglia, del 22 luglio 1997, dove peraltro si mise in rilievo come oltre ad un deficit "strutturale", al quale poteva parzialmente rispondere l'emanazione di un Testo Unico, occorresse colmare un deficit di natura "culturale",

norme precedenti, emanate sempre con riferimento a singole attività lavorative, avevano determinato<sup>162</sup>.

In questa prospettiva il d. lgs. n. 626/1994 ha sbloccato definitivamente la crescita della legislazione di tutela della salute e sicurezza nei luoghi di lavoro. Nel merito, ha introdotto principi innovativi e ha definito per la prima volta la responsabilità penale di tutti coloro che sono coinvolti a vario titolo nell'attività dell'impresa<sup>163</sup>.

In particolare, tra gli aspetti più innovativi introdotti si annoverano: l'obbligo imposto alle imprese di adottare un documento – il documento di valutazione dei rischi – da aggiornarsi periodicamente, che valuti i rischi esistenti, individui le conseguenti misure prevenzionistiche e programmi la loro attuazione (art. 4); le imprese, poi, devono dotarsi di un servizio di prevenzione e protezione (artt. 8 e 9) e di un medico competente per la sorveglianza sanitaria (artt. 16 e 17); si incrementano le ipotesi di informazione e formazione dei lavoratori in materia di sicurezza (artt. 21 e 22); si individuano le responsabilità del datore di lavoro, dei dirigenti, dei preposti e dei lavoratori (artt. 4 ss.) e si dettano varie regole sui luoghi di lavoro (artt. 30 ss.), sull'uso delle attrezzature di lavoro (artt. 34 ss.) e dei dispositivi di protezione individuali (artt. 40 ss.), sulla movimentazione manuale dei carichi (artt. 47 ss.), sull'uso di attrezzature munite di videoterminali (artt. 50 ss.), sulla protezione da agenti cancerogeni (artt. 60 ss.) e biologici (artt. 73 ss.); si riforma inoltre il sistema delle sanzioni (artt. 89 ss.)<sup>164</sup>.

Dunque, grazie al decreto legislativo in questione, si assiste ad un cambio di paradigma nel sistema di tutela della salute e della sicurezza, passando da un sistema basato sulla centralità delle tecniche di prevenzione, ad un sistema che pone il lavoratore e la lavoratrice al centro della sicurezza in azienda<sup>165</sup>.

---

mediante la formazione di una cultura diffusa della prevenzione. Le conclusioni della Commissione Smuraglia sono pubblicate, tra l'altro, in *Igiene & Sicurezza del Lavoro*, 9, 1997, inserto.

<sup>162</sup> Profili problematici emersero comunque con la nuova disciplina, posto che non risultava sempre agevole individuare quali disposizioni dovessero ritenersi definitivamente abrogate e quali, invece, ancora vigenti, a fronte di una mancata espressa abrogazione contenuta nel d.lgs. n. 626/1994. Sul punto l'art. 98 prevedeva che “*Restano in vigore, in quanto non specificamente modificate dal presente decreto, le disposizioni vigenti in materia di prevenzione degli infortuni ed igiene del lavoro*”.

<sup>163</sup> Cfr. L. GALANTINO, *La sicurezza del lavoro. Commento ai decreti legislativi 19 settembre 1994, n. 626 e 19 marzo 1996, n. 242*, Giuffrè, 1996, p. 22 ss.

<sup>164</sup> Si veda L. MENGHINI, *Le rappresentanze dei lavoratori per la sicurezza dall'art. 9 dello Statuto alla prevenzione del Covid-19: riaffiora una nuova “soggettività operaia”?*, cit., p. 26.

<sup>165</sup> Sui caratteri generali della riforma v., ad es., G. FERRARO, M. LAMBERTI, *La sicurezza sul lavoro nel decreto legislativo attuativo delle Direttive Cee*, in *Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale*, I, 1995, p. 35 ss.; M. LAI, *La nuova normativa sulla sicurezza del lavoro. Spunti problematici*, in *Rivista italiana di diritto del lavoro*, I, 1995, p. 477 ss.; G. NATULLO, *La nuova normativa sull'ambiente di lavoro*, in *Giornale di diritto del lavoro e di relazioni industriali*, 1996, p. 665 ss.; L. MONTUSCHI, *I principi generali del d.lgs. n. 626/1994 (e le successive modifiche)*, cit., p. 37 ss.

Con il d. lgs. n. 626 del 1994, quindi, tutela della salute ed organizzazione del lavoro sono diventati due fattori interdipendenti<sup>166</sup>.

Non solo, il suddetto decreto, con la definizione delle figure della prevenzione, ha sottolineato il ruolo chiave del lavoratore stesso nella gestione della tutela della sicurezza e della salute negli ambienti di lavoro, già sancito in realtà, come si è visto, dall'articolo 9 dello Statuto dei lavoratori. Pertanto, si è riconosciuto che la tutela della salute e della sicurezza richieda una gestione integrata e condivisa dai lavoratori stessi.

È da notare, però, che la formulazione originaria del d.lgs. n. 626/1994, non comprendeva il concetto di salute psico-fisica: il primo timido accenno all'aspetto psichico, seppur indiretto, è rinvenibile con l'art. 21, comma 2 della L. 1° marzo 2002, n. 39<sup>167</sup>, che ha modificato l'art. 4, comma 1, d.lgs. n. 626/1994, nel richiamare la valutazione di *“tutti i rischi per la sicurezza e per la salute dei lavoratori [...]”*. Un passo più sicuro nella tutela non solo della salute e della sicurezza, ma anche del benessere dei lavoratori è stato compiuto con il d.lgs. 23 giugno 2003, n. 195 che, andando a modificare ed integrare il testo normativo del 1994, ha introdotto, pur non specificandolo, il concetto di *“rischio psicosociale”*, sancendo che la funzione di RSPP deve possedere anche un attestato di frequenza a *“[...]specifici corsi di formazione in materia di prevenzione e protezione dei rischi, anche di natura ergonomica e psicosociale”*<sup>168</sup>. Si è quindi inclusa per la prima volta la possibilità, sebbene in termini generici, di ricomprendere anche i rischi psicosociali nell'alveo delle misure da attuare per la miglior protezione della salute e della sicurezza dei lavoratori.

Il concetto di benessere lavorativo ed organizzativo, però, entra più concretamente a far parte della tutela prevenzionistica dell'ordinamento italiano con l'emanazione del decreto legislativo 9 aprile 2008, n. 81, meglio noto come Testo Unico sulla sicurezza sul lavoro (TUSL)<sup>169</sup>.

---

<sup>166</sup> Risultano inevitabili le ripercussioni anche sull'organizzazione aziendale in senso più ampio. Ciò in quanto vi è la necessità di: individuare e formalizzare una catena di obblighi e responsabilità in materia di sicurezza del lavoro nei vertici e nei quadri aziendali; organizzare una tecnostruttura che completi quella catena sul piano, appunto, delle competenze tecniche; analizzare e monitorare i processi del lavoro (*i.e.* valutazione dei rischi, redazione/aggiornamento del documento di valutazione, ecc.); verificare costantemente andamento dei rischi ed applicazione delle misure di prevenzione. In poche parole, realizzare correttamente sul piano operativo quanto obbligatoriamente imposto dal legislatore per proteggere la salute e dei lavoratori sostanzialmente implica adeguare, di conseguenza, l'organizzazione aziendale nel suo complesso, oltre che l'organizzazione del lavoro. In questi termini, G. NATULLO, *L'organizzazione delle imprese a tutela dell'integrità psico-fisica dei lavoratori e dei cittadini*, in L. ZOPPOLI, *Tutela della salute pubblica e rapporti di lavoro, Quaderno della rivista Diritti Lavori e Mercati*, cit., p. 135.

<sup>167</sup> Legge di modifica del d.lgs. n. 626/1994 a seguito della sentenza di condanna dell'Italia da parte della Corte di giustizia europea del 15 novembre 2001 (causa C-49/00), consultabile in [www.olympus.uniurb.it](http://www.olympus.uniurb.it).

<sup>168</sup> Cfr. art. 8-bis, comma 4, d.lgs. 23 giugno 2003, n. 195, recante *“Modifiche ed integrazioni al decreto legislativo 19 settembre 1994, n. 626, per l'individuazione delle capacità e dei requisiti professionali richiesti agli addetti ed ai responsabili dei servizi di prevenzione e protezione dei lavoratori, a norma dell'articolo 21 della legge 1° marzo 2002, n. 39”*.

<sup>169</sup> Nel tempo, il decreto legislativo n. 81 del 2008 è stato oggetto di integrazioni e significative modifiche legislative: dal decreto legislativo 3 agosto 2009, n. 106, al decreto legislativo 14 settembre 2015, n.151, fino alle previsioni dettate dalla normativa connessa all'emergenza epidemiologica da COVID-19 e alle disposizioni introdotte dal decreto legge 21 ottobre 2021, n. 146 (convertito con modificazioni in L. 17 dicembre 2021, n. 215).

Il d.lgs. n. 81/2008, attuativo della l. delega 3 agosto 2007, n. 103<sup>170</sup>, ha dato compiuta definizione normativa alla materia della salute e sicurezza del lavoro, mantenendo e valorizzando l'impostazione data dal d.lgs. n. 626/1994<sup>171</sup>.

La principale innovazione apportata dal d.lgs. n. 81/2008 rispetto alla normativa precedente è il passaggio da un sistema rigido di protezione, finalizzato a garantire un ambiente di lavoro tecnologicamente sicuro, ma poco orientato alla prevenzione e molto alla repressione, ad un sistema flessibile, orientato agli aspetti gestionali e organizzativi e alla prevenzione<sup>172</sup>.

In linea generale, però, il nuovo Testo Unico si pregia di ulteriori aspetti di novità in linea con il processo di modernizzazione del mercato del lavoro: *in primis*, l'applicazione della normativa in materia di salute e sicurezza sul lavoro a tutti i settori produttivi e a tutte le tipologie contrattuali o di lavoro, anche atipiche o temporanee e indipendentemente dalla qualificazione del vincolo giuridico con l'imprenditore; secondariamente, il tentativo di introdurre, per la prima volta, misure di semplificazione e normative specifiche per il sistema delle imprese minori; in terzo luogo, il coordinamento delle attività ispettive e di vigilanza, vero punto critico del sistema previgente, al fine di evitare sovrapposizioni e duplicazioni tra i soggetti istituzionalmente a ciò deputati. Un ulteriore importante passo viene compiuto dal d.lgs. n. 81/2008 in materia di partecipazione: si procede infatti alla valorizzazione, da un lato, delle parti sociali e della bilateralità, nel tentativo di rilanciare il passaggio dalla "nocività conflittuale" alla "sicurezza partecipata"<sup>173</sup> e, dall'altro lato, dello strumento della formazione e informazione nell'ottica, rispettivamente, del potenziamento del

---

<sup>170</sup> Per un commento compiuto ed esauriente sulla normativa si veda M. TIRABOSCHI (a cura di), *Il Testo Unico della salute e sicurezza nei luoghi di lavoro. Commentario al decreto legislativo 9 aprile 2008, n. 81*, Giuffrè, 2008; P. PASCUCI, *La tutela della salute e della sicurezza sul lavoro; il Titolo I del d.lgs. n. 81/2008 dopo il Jobs Act*, Aras Edizioni, 2017.

<sup>171</sup> Nella Relazione di accompagnamento alle "disposizioni integrative e correttive", ex art. 1, comma 6, della l. delega 3 agosto 2007, n. 123, al d.lgs. 9 aprile 2008, n. 81, viene precisato che "[...] l'organizzazione del decreto legislativo 9 aprile 2008, n. 81 [è] sostanzialmente coincidente con quella del decreto legislativo 19 settembre 1994, n. 626, incentrata su un Titolo 'generale' (Titolo I), nel quale si rinvencono le disposizioni in materia di salute e sicurezza sul lavoro applicabili a tutti i settori di attività – pubblica e privata – e su diversi Titoli 'speciali', ciascuno dei quali contenente sia la disciplina di recepimento di specifiche direttive comunitarie che quella parte delle normative italiane incidenti sulle rispettive materie che gli estensori hanno ritenuto opportuno mantenere in vigore, eventualmente modificandole, perché tuttora attuali in quanto funzionali alla tutela della salute e sicurezza dei lavoratori".

<sup>172</sup> Per un'esauritiva analisi del d.lgs. n. 81/2008, tra i tanti, si rimanda a R. GUARINIELLO (a cura di), *Il T.U. Sicurezza sul lavoro commentato con la giurisprudenza*, Wolters Kluwer, 2016; F. CARINCI, E. GRAGNOLI (a cura di), *Codice commentato della sicurezza sul lavoro*, Utet Giuridica, 2010; L. MONTUSCHI, *La nuova sicurezza sul lavoro. D.lgs. 9 aprile 2008, n. 81 e successive modifiche. Commentario*, Zanichelli, 2011; L. ZOPPOLI, P. PASCUCI, G. NATULLO (a cura di), *Le nuove regole per la salute e la sicurezza dei lavoratori*, IPSOA, 2010; M. TIRABOSCHI, L. FANTINI (a cura di), *Il Testo Unico della sicurezza sul lavoro dopo il correttivo (d.lgs. n. 106/2009). Commentario al decreto legislativo n. 81/2008 come modificato e integrato dal decreto legislativo n. 106/2009*, Giuffrè, 2009; F. BACCHINI, *Il c.d. Testo Unico sulla sicurezza: sguardo d'insieme e prime riflessioni*, in *Diritto delle Relazioni Industriali*, 2, 2008, p. 412 ss.

<sup>173</sup> Secondo la formulazione di M. BIAGI, *Dalla nocività conflittuale alla sicurezza partecipata: relazioni industriali e ambiente di lavoro in Europa verso il 1992*, in L. MONTUSCHI, M. TIRABOSCHI, T. TREU (a cura di), *Margo Biagi. Un Giurista Progettuale. Scritti scelti*, Giuffrè, 2003, p. 388 ss.

controllo sociale e, in chiave preventiva e promozionale, del radicamento di una cultura della prevenzione<sup>174</sup>.

Vi è, inoltre, il tentativo di ripensamento dei modelli di organizzazione del lavoro e dei luoghi di lavoro in funzione della valutazione e della gestione del rischio, sia in generale che con riferimento a situazioni specifiche o casi particolari; conseguentemente, vi è lo sforzo di assicurare una migliore corrispondenza tra infrazioni e sanzioni, tenendo conto dei compiti effettivamente svolti da ciascun soggetto ed utilizzando procedure che favoriscano la regolarizzazione del soggetto inadempiente<sup>175</sup>.

Cardine di tutto il sistema è il concetto di prevenzione dei rischi, che non riguardano più solamente l'ambito fisico, ma anche l'aspetto psico-sociale della prestazione lavorativa, rischi che, di fatto, oltre a mettere a repentaglio la salute del lavoratore, comportano una minaccia al suo benessere.

L'approccio "globale" alla tutela dai rischi per la salute e la sicurezza dei lavoratori è confermato anche dal dato letterale.

Innanzitutto, il nuovo Testo Unico, all'art. 2, lett. o), ha recepito la ampia definizione di "salute" fornita già nel lontano 1948 dall'Organizzazione Mondiale della Sanità, secondo cui essa consiste in *"uno stato di completo benessere fisico, mentale e sociale e non la semplice assenza dello stato di malattia o di infermità"*. L'articolo 286-*quater*, comma 1, del Testo Unico, poi, prevede 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)<sup>176</sup> tutte le possibili fonti di pericolo per la

---

<sup>174</sup> Cfr. S. BUOSO, *Principio di prevenzione e sicurezza sul lavoro*, Giappichelli, 2020, p. 55 ss.

<sup>175</sup> M. LAI, *Il diritto della sicurezza sul lavoro tra conferme e sviluppi*, cit. p. 62 ss.

<sup>176</sup> 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 e la salute durante l'attività lavorativa, anche quelle che attengono all'organizzazione del lavoro, a fattori ergonomici, a condizioni di lavoro particolari o difficili e a fattori psicologici<sup>177</sup>. 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 interpersonali<sup>178</sup>.

L'articolo 28 propone poi un elenco esemplificativo di tali rischi: oltre lo stress lavoro-correlato, a cui il legislatore sembra conferire una maggiore attenzione<sup>179</sup>, 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'organizzazione<sup>180</sup>.

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 ruoli dell'organizzazione aziendale in possesso di adeguate competenze e poteri per provvedervi<sup>181</sup>.

Il d.lgs. n. 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

---

sicurezza" (art. 29, c. 2, d.lgs. n. 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).

<sup>177</sup> G.G. BALANDI, L. CALAFÀ, *Il rischio da lavoro oggi*, in *Lavoro e diritto*, n. 2, 2012, p. 180 ss.

<sup>178</sup> Cfr. S. BUOSO, *Definire e qualificare il benessere organizzativo*, cit., pp. 30-31ss.

<sup>179</sup> Solo per questo fattore di rischio vengono previste apposite procedure di valutazione (di cui si darà conto nel prosieguo della trattazione), mentre per gli altri fattori non si danno indicazioni specifiche. In merito si veda, O. BONARDI, *Oltre lo stress: i nuovi rischi e la loro valutazione globale*, in *Lavoro e diritto*, n. 2, 2012, p. 292, ss.

<sup>180</sup> Decreto legislativo 9 aprile 2008, n. 81, cit., art. 28, c. 1.

<sup>181</sup> 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. [...]".

significativa convenienza economico-sociale<sup>182</sup>. Come si è già avuto modo di evidenziare, 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, stante la 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 tutela<sup>183</sup>. Si tratta, nel complesso, di norme di *soft law* che si inseriscono nell'ambito di un approccio più di tipo "premiare/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 gioco<sup>184</sup>.

### ***7. Dalla tutela della salute e della sicurezza al rilievo giuridico del benessere organizzativo nelle pubbliche amministrazioni***

L'impianto normativo così delineato acquisisce specifica rilevanza anche in relazione al settore del lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni.

La normativa delineata dal Testo Unico sulla sicurezza non si limita, infatti, a determinare un ampliamento di disciplina sia sotto il profilo soggettivo (attraverso la previsione di nuove figure in materia di sicurezza), che sotto quello oggettivo (in virtù di una considerazione del bene salute del lavoratore come comprensivo anche dell'aspetto psichico dello stesso), ma estende espressamente il

---

<sup>182</sup> P. PASCUCCI, *Il rilievo giuridico del benessere organizzativo nei contesti lavorativi*, in *PRISMA Economia – Società – Lavoro*, vol. 7, n. 1, 2016, p. 21, ss.

<sup>183</sup> 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 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 [...]".

<sup>184</sup> P. PASCUCCI, *Il rilievo giuridico del benessere organizzativo nei contesti lavorativi*, cit., pp. 28-29; nonché sempre dello stesso Autore, P. PASCUCCI, *La tutela della salute dei lavoratori e il benessere organizzativo*, cit., p. 127.

proprio ambito applicativo anche agli enti pubblici, affermando così il principio di pari dignità delle problematiche antinfortunistiche presenti nei settori pubblico e privato<sup>185</sup>.

Secondo l'art. 3, comma 1, del d.lgs. n. 81/2008, infatti, la tutela prevista dal Testo Unico “*si applica a tutti i settori di attività, privati e pubblici, e a tutte le tipologie di rischio*”, impedendo in tal modo che possano verificarsi – con riferimento ad alcuni settori o ad alcuni rischi non previsti – eventuali vuoti di tutela<sup>186</sup>.

La Pubblica Amministrazione riveste in questo contesto un duplice ruolo in materia di prevenzione<sup>187</sup>: il primo di istituzione esercitante le funzioni di promozione, vigilanza e intervento per la corretta applicazione della normativa di sicurezza, in virtù dei poteri autoritativi di cui è investita<sup>188</sup>; il secondo è quello di datore di lavoro, obbligato a sua volta a ottemperare alle prescrizioni previste.

È necessario rilevare, inoltre, che una delle criticità afferenti alla tutela della salute e del benessere nel pubblico impiego consiste nella bassa percezione della sicurezza, associata all'ambiente di lavoro in cui i medesimi prestano servizio<sup>189</sup>.

---

<sup>185</sup> Così, S. ARDITA, *Un criterio formale di attribuzione della responsabilità per la violazione delle norme sulla sicurezza negli uffici giudiziari*, in *Cass. pen.*, 9, 2002, p. 2871.

<sup>186</sup> Sebbene il d.lgs. n. 626/1994 e, successivamente, il d.lgs. n. 81/2008 abbiano avuto un ruolo decisivo nell'affermazione dell'esplicita vigenza della normativa antinfortunistica anche nel settore pubblico, la giurisprudenza della Corte di Cassazione era giunta già in precedenza ad una tale conclusione. Secondo il consolidato indirizzo maggioritario, infatti, lo Stato (o altro ente pubblico) avrebbe dovuto considerarsi – ai fini della normativa assicurativa antinfortunistica – datore di lavoro soggetto, come tale, alle relative disposizioni in materia, non essendo a tal fine necessario che l'attività svolta assumesse la forma d'impresa. In questo senso si veda *Cass. civ.*, 22 luglio 1968, n. 2627; *Cass. civ.*, sez. lav., 14 aprile 1987, n. 3706; *Cass. pen.*, sez. IV, 4 marzo 1994, n. 630, tutte reperibili in *Banca dati DeJure*.

<sup>187</sup> Cfr. G. MARANDO, *L'obbligo della sicurezza nella Pubblica Amministrazione dopo la normativa comunitaria*, in *Rivista degli infortuni e delle malattie professionali*, 2001, p. 19 ss. Secondo E. CASSETTA, *Manuale di diritto amministrativo*, Giuffrè, 2016, p. 3 non esiste soltanto una nozione di Pubblica Amministrazione, ma più definizioni, infatti “[...] il concetto dovrebbe diversificarsi a seconda dei fini in vista dei quali esso dovrebbe essere utilizzati”. Sul concetto di Pubblica Amministrazione in generale, tra i tanti v. M.S. GIANNINI, *L'amministrazione pubblica dello Stato contemporaneo*, in G. SANTANIELLO (diretto da), *Trattato di diritto amministrativo*, vol. I, Cedam, 1988, p. 142 ss.; G. NAPOLITANO, *Pubblica Amministrazione in Italia*, in *www.treccani.it*, 2009; M. NIGRO, *Amministrazione pubblica (organizzazione giuridica dell')*, vol. II, EGT, 1988; G. ZANOBINI, (voce) *Amministrazione pubblica; b) nozione e caratteri generali*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. II, Giuffrè, 1958, pp. 233 ss.

<sup>188</sup> Il sistema istituzionale è regolamentato dal capo II, Titolo I del d.lgs. n. 81/2008. Tra i tanti v. R. GUARINIELLO, *Il T.U. Sicurezza sul lavoro commentato con la Giurisprudenza integrato con i commenti al Codice penale (artt.434, 437, 449, 575, 582, 589, 590)*, Ipsoa, 2016; L. FANTINI, A. FAVENTI, *Il nuovo sistema istituzionale: quadro di sintesi*, in M. TIRABOSCHI (a cura di), *Il testo unico della salute e sicurezza nei luoghi di lavoro*, Giuffrè, 2008, pp. 302 ss.; P. PENNESI, *Le azioni pubbliche*, in G. SANTORO PASSARELLI (a cura di), *La nuova sicurezza. Commentario al Titolo I del D.lgs. n. 81/2008*, Ipsoa, 2008, p. 45 ss.; P. PASCUCCI, *L'interpretazione della disciplina e la vigilanza sulla sua applicazione*, in L. ZOPPOLI, P. PASCUCCI, G. NATULLO (a cura di), *Le nuove regole della disciplina e la vigilanza sulla sua applicazione*, Ipsoa, pp. 177 ss.; P. PENNESI, C. CASELLI, *I nuovi compiti della pubblica amministrazione*, in L. FANTINI, M. TIRABOSCHI, *Il Testo Unico della sicurezza sul lavoro dopo il correttivo (D.lgs. n. 106/2009). Commentario al decreto legislativo n. 81/2008, come modificato e integrato dal decreto legislativo n. 106/2009*, cit., p. 933 ss.; P. RAUSEI, *Il nuovo sistema istituzionale della sicurezza sul lavoro*, in F. BACCHINI (a cura di), *Speciale Testo Unico sicurezza del lavoro*, ISL, 2008, p. 55 ss.

<sup>189</sup> A tal proposito si veda R. FIDA, M. GUALANDRI, F. AVALLONE, *Benessere organizzativo e rischi psicosociali in un campione di amministrazioni pubbliche italiane*, in *La Medicina del Lavoro*, 102, 5, 2011, pp. 417 ss. In particolare, gli Autori hanno condotto una ricerca sui fattori di rischio psicosociali in alcuni tipi di amministrazioni pubbliche: comuni, province, regioni, pubbliche amministrazioni centrali, questure e Università.

Nel merito, se nel d.lgs. n. 81/2008, grazie ad un'interpretazione logico-sistematica, il benessere possiede senza dubbio una sua intrinseca rilevanza nonostante il legislatore non lo abbia direttamente evocato, in ambito pubblico, invece, si ravvisano diverse disposizioni in cui esso emerge espressamente.

Nell'analisi degli interventi normativi in cui è stato inserito il concetto di benessere organizzativo appare sicuramente utile partire innanzitutto dal testo normativo di riferimento per la disciplina dei pubblici uffici e del lavoro nelle pubbliche amministrazioni, il decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Testo Unico sul Pubblico impiego, TUPI).

Quando si parla di benessere organizzativo nelle pubbliche amministrazioni, si fa riferimento, *in primis*, al comma 1 dell'articolo 7, intitolato “*Gestione delle risorse umane*”<sup>190</sup>, 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*”. Si tratta di una previsione assai importante, posto che il legislatore italiano ricorre per la prima volta ad una terminologia che delinea chiaramente i contorni di una garanzia, a carico delle amministrazioni, rispetto alla determinazione del benessere nei luoghi di lavoro pubblici. Non solo: la norma ha anche 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>191</sup>.

Il riferimento al benessere organizzativo è presente altresì nell'art. 57 del d.lgs. n. 165/2001<sup>192</sup> 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>193</sup>.

---

<sup>190</sup> Novellato dall'articolo 21, comma 1, lettera b) della Legge 4 novembre 2010, n. 183, recante “*Misure atte a garantire pari opportunità, benessere di chi lavora e assenza di discriminazioni nelle amministrazioni pubbliche*”.

<sup>191</sup> Cfr. M.D. FERRARA, *Pari opportunità ed effettività delle tutele nel lavoro pubblico*, in O. BONARDI (a cura di), *Eguaglianza e divieti di discriminazione nell'era del diritto del lavoro derogabile*, Ediesse, 2017, p. 157 ss.; 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, Giappichelli, 2012, p. 505 ss.; L. CALAFÀ, *Il diritto del lavoro e il rischio psico-sociale (organizzativo) in Italia*, in *Lavoro e diritto*, 2, 2012, p. 257 ss., specificamente, 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*, Utet giuridica, 2012, p. 143 ss.

<sup>192</sup> Nella parte aggiunta dall'art. 21, comma 1, lett. c), della L. n. 183/2010.

<sup>193</sup> Cfr. A. VIMERCATI, *L'innovazione organizzativa e il c.d. performance management nell'ottica della parità di genere e dell'azione dei CUG*, in *Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, 1, 2022, p. 25 ss.; M.D. FERRARA, *Pari opportunità ed effettività delle tutele nel lavoro pubblico*, cit., p. 157 ss.; A. ZILLI, *Il comitato unico di garanzia nelle pubbliche*

Appare chiaro che con questa norma il legislatore dimostri una particolare 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. 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<sup>194</sup>.

In tema di benessere organizzativo all'interno degli uffici della Pubblica Amministrazione, un ruolo fondamentale riveste poi la Direttiva del ministero della Funzione Pubblica, del 2004, "*Misure finalizzate al miglioramento del benessere organizzativo nelle P.A.*", che include sia il benessere dei lavoratori sia il benessere dell'ente, considerando il primo come un presupposto fondamentale del secondo. La direttiva richiamata, in particolare, contiene obiettivi molto elevati, finalizzati ad assicurare un sostegno adeguato da parte della direzione ai singoli individui ed ai gruppi di lavoro, a portare coerenza responsabilità e controllo sul lavoro, a migliorare l'organizzazione, i processi, le condizioni e l'ambiente di lavoro, a incentivare la formazione, l'informazione e la consultazione dei lavoratori per migliorarne la preparazione<sup>195</sup>.

Essa rappresenta a tutti gli effetti un fondamentale indirizzo volto a promuovere e favorire politiche del personale attente alla salute psicofisica dei dipendenti, attraverso l'identificazione degli ambiti di analisi e dei fattori alla base del benessere organizzativo.

Una specifica attenzione al clima e al benessere organizzativo è stata prestata dalla c.d. "Riforma Brunetta" che, con il decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150<sup>196</sup>, all'art. 14, ha introdotto "*le indagini annuali sul livello di Benessere Organizzativo, il grado di condivisione del sistema di valutazione del personale e la valutazione del proprio superiore gerarchico*", volte a rilevare il benessere organizzativo nelle pubbliche amministrazioni, inteso come lo stato di salute di

---

*amministrazioni: ancora sulla soglia?*, in S. SERAFIN, M. BROLLO (a cura di), *Donne, politica e istituzioni: varcare la soglia?*, 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*, 3, 2015, p. 631 ss.

<sup>194</sup> In questi termini S. LAFORGIA, *Tutela della salute e sicurezza, benessere dei lavoratori e legalità: interconnessioni organizzative e giuridiche*, cit., p. 132. Secondo l'Autrice il concetto e l'utilizzo del benessere organizzativo assume una connotazione ambivalente: 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; 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 patologiche, il legislatore abbia impresso ad esse una connotazione peculiare connettendole alla produttività.

<sup>195</sup> Per un'attenta analisi della Direttiva citata si rimanda a A. BRESCIA, *La salute organizzativa nella pubblica amministrazione*, cit., pp. 3-5.

<sup>196</sup> 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*".

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<sup>197</sup>. In particolare, si è inoltre proceduto all'istituzione di due soggetti fondamentali della riforma: gli Organismi Indipendenti di Valutazione (OIV)<sup>198</sup>, affidatari proprio del compito di condurre e pubblicare le indagini sul benessere organizzativo, e la Commissione per la Valutazione, la Trasparenza e l'Integrità delle amministrazioni pubbliche.

Il quinto comma del succitato articolo 14 è stato, però, successivamente abrogato dal D.P.R. 9 maggio 2016, n. 105: non essendo stati abrogati altri riferimenti normativi, appare evidente che le indagini sul benessere organizzativo continuano ad essere necessarie, ma queste saranno effettuate dai dirigenti nella pubblica amministrazione senza più il coinvolgimento dell'OIV.

In linea generale, la riforma Brunetta ha inteso delineare una prospettiva chiara di sviluppo della politica per la qualità nelle pubbliche amministrazioni con l'obiettivo di valorizzare le esperienze esistenti e gli sforzi effettuati, indicando percorsi puntuali e traguardi di sistema condivisi. Il d. lgs. n. 150 del 2009, concretamente, ha dato attuazione ai principi fondamentali della riforma con regole sulla programmazione, la trasparenza, il controllo, la premialità, la contrattazione collettiva, la dirigenza e le sanzioni disciplinari.

Al benessere organizzativo si fa poi chiaramente riferimento anche nella Direttiva della Presidenza del Consiglio 4 marzo 2011, recante le *“Linee guida sul funzionamento dei Comitati Unici di Garanzia per le pari opportunità, la valorizzazione del benessere di chi lavora e contro le discriminazioni”*. Infatti, attraverso il CUG, il legislatore intende favorire la realizzazione del benessere organizzativo, rilevando che, *“poiché un ambiente di lavoro improntato al benessere organizzativo e all'assenza di ogni forma di discriminazione è funzionale alla garanzia di condizioni di sicurezza sul lavoro”* particolare attenzione va posta sulle regole sulla valutazione del rischio da stress lavoro-correlato, auspicando *“una collaborazione tra il CUG e l'amministrazione di appartenenza [...] per lo scambio di informazioni utili ai fini della valutazione dei rischi in ottica di genere e dell'individuazione di tutti quei fattori che possono incidere negativamente sul benessere organizzativo, in quanto derivanti da forme di discriminazione e/o violenza morale o psichica”*. Nelle

---

<sup>197</sup> Cfr. ANAC, *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), in [www.performance.gov.it](http://www.performance.gov.it), 29 maggio 2013, pp. 3-4. Secondo le indicazioni dell'Autorità Nazionale Anticorruzione e per la valutazione e la trasparenza delle Amministrazioni pubbliche (ANAC) la prospettiva delle indagini è quella di fornire alle amministrazioni informazioni e dati in forma strutturata utili per attivare azioni di miglioramento e ottimizzare la *performance* dell'organizzazione.

<sup>198</sup> Sul punto si veda R. PICARO, *Gli Organismi Indipendenti di Valutazione ed il Ciclo di misurazione e gestione della "Performance" nelle Amministrazioni centrali dello Stato, tra ottimizzazione del risultato organizzativo ed attuazione dei valori costituzionali*, in *Nuove Autonomie*, 1, 2021, p. 35 ss.; R. DALL'ANNESE, *Il ruolo di OIV e Nuclei di valutazione nella gestione dei sistemi di controllo strategico*, in *Risorse umane nella pubblica amministrazione*, 6, 2021, p. 48 ss.

stesse Linee guida si sottolinea inoltre come l'efficienza e l'efficacia dell'azione amministrativa e la produttività passino necessariamente attraverso il miglioramento dell'organizzazione del lavoro: del resto, un contesto lavorativo improntato al benessere dei lavoratori e delle lavoratrici, rappresenta, di fatto, un elemento imprescindibile per garantire il miglior apporto sia in termini di produttività che di affezione al lavoro<sup>199</sup>. La Direttiva in questione ha inoltre il pregio di individuare i soggetti su cui ricadono precipuamente questi compiti, individuando nella dirigenza pubblica – che verrà analizzata nel prosieguo della trattazione – l'organo chiamato a rispondere delle proprie capacità organizzative anche in relazione alla realizzazione di ambienti di lavoro improntati al benessere organizzativo<sup>200</sup>.

Qualche anno più tardi, con una fonte diversa, e cioè il D.P.R. 16 aprile 2013, n. 62, è stata ulteriormente rafforzata questa impostazione normativa. L'art. 13, comma 5 del regolamento appena citato, infatti, ha disposto espressamente che *“il dirigente cura, compatibilmente con le risorse disponibili, il benessere organizzativo nella struttura a cui è preposto, favorendo l'instaurarsi di rapporti cordiali e rispettosi tra i collaboratori, assume iniziative finalizzate alla circolazione delle informazioni, alla formazione e all'aggiornamento del personale, all'inclusione e alla valorizzazione delle differenze di genere, di età e di condizioni personali”*<sup>201</sup>.

Come è evidente, si tratta di una precisa posizione assunta a livello normativo, sia pure ricorrendo ad una fonte *sub* primaria, piuttosto che ad una legge, secondo la quale il benessere esprime il sostrato necessario per favorire l'inclusione e il superamento, attraverso la valorizzazione, delle differenze di genere. Il regolamento *de quo* è dotato pure di strumenti di effettività, posto che il legislatore italiano ha stabilito che il mancato rispetto delle disposizioni racchiuse nel D.P.R. n. 62/2013 comporta gli estremi per l'addebito della responsabilità disciplinare.

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”*. Tale Direttiva ha aggiornato alcuni degli indirizzi forniti con la Direttiva del 4 marzo 2011 sulle modalità di funzionamento dei CUG<sup>202</sup>, rafforzando il ruolo degli stessi all'interno delle amministrazioni pubbliche, nonché superando le criticità emerse nella prima fase della loro esistenza.

---

<sup>199</sup> Si veda K.E. PROVENZANO, *Il comitato unico di garanzia: istituzione funzione e compiti in materia di pari opportunità (prima parte)*, in *Lavoro@Confronto*, 8, marzo/aprile 2015, p. 1 ss.

<sup>200</sup> Cfr. P. PASCUCI, *La tutela della salute dei lavoratori e il benessere organizzativo*, cit., pp. 124-125.

<sup>201</sup> Tale formulazione è frutto della modifica avvenuta attraverso l'emanazione del D.P.R. 13 giugno 2023, n. 81 recante *“Regolamento concernente modifiche al decreto del Presidente della Repubblica 16 aprile 2013, n. 62, recante: «Codice di comportamento dei dipendenti pubblici, a norma dell'articolo 54 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165»”*.

<sup>202</sup> Se non superati, gli indirizzi della Direttiva del 2011 rimangono vigenti.

Si ribadiscono quelli che sono gli obiettivi dell'attività svolta dai CUG<sup>203</sup>, 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 pubblico<sup>204</sup>.

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)<sup>205</sup>. 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 responsabile<sup>206</sup>. 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 genere. 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 genere<sup>207</sup>.

---

<sup>203</sup> L'analisi del ruolo e delle specifiche funzioni del CUG verranno trattate più approfonditamente nel prosieguo della trattazione, cfr. Cap. 2, § 1.5.

<sup>204</sup> Cfr. Direttiva della Presidenza del Consiglio dei Ministri 26 giugno 2019, sez. I, par. 3.6., disponibile in [www.funzionepubblica.gov.it](http://www.funzionepubblica.gov.it).

<sup>205</sup> Il Piano di azioni positive è un documento programmatico integrato quale allegato del Piano Integrato di Attività e Organizzazione, PIAO (cfr. cap. 3, §1.3.), che indica obiettivi e risultati attesi per riequilibrare le situazioni di non equità di condizioni tra uomini e donne che lavorano nell'ente. Il d.lgs. n. 198/2006, all'art. 48, prevede azioni positive nella pubblica amministrazione per la realizzazione delle pari opportunità fra uomo e donna, abrogando al contempo le relative norme del d.lgs. n. 196/2000 e della L. n. 125/1991 con il disposto dell'art. 57; in particolare, le azioni positive devono mirare al raggiungimento dei seguenti obiettivi: condizioni di parità e pari opportunità per tutto il personale dell'ente; uguaglianza sostanziale fra uomini e donne per quanto riguarda le opportunità di lavoro e di sviluppo professionale; valorizzazione delle caratteristiche di genere. L'art. 19 del C.C.N.L. 14.09.2000, inoltre, stabilisce: "*Al fine di attivare misure e meccanismi tesi a consentire una reale parità nell'ambito delle più ampie previsioni dell'art. 2, comma 6 della Legge 125/1991 e degli artt. 7, comma 1 e 61 del D. Lgs. 29/93, saranno definiti, con la contrattazione decentrata integrativa, interventi che si concretizzino in "azioni positive a favore delle lavoratrici/lavoratori"*".

<sup>206</sup> Cfr. 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).

<sup>207</sup> 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. Sul punto si veda M. PERUZZI, *La tutela contro le discriminazioni nella pubblica amministrazione*, in A. BOSCATI (a cura di), *Il lavoro pubblico. Dalla contrattualizzazione al Governo Draghi*, Maggioli Editore, 2021, p. 609 ss.

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 organizzato" interno all'amministrazione. Si richiede inoltre che il Comitato tuteli contro possibili ritorsioni i dipendenti che segnalino comportamenti violenti o molesti<sup>208</sup>.

Per completare il quadro normativo appena descritto, e certamente significativo di quell'orientamento di cui si è più sopra detto, non può essere trascurato nemmeno il Decreto del Ministro per gli Affari Regionali del 30 giugno 2016<sup>209</sup> volto a: "[...] Rafforzare le misure di monitoraggio e controllo dell'osservanza dei doveri d'ufficio e promuovere iniziative di miglioramento del benessere organizzativo nell'ambiente di lavoro, per migliorare la performance dell'azione amministrativa".

In particolare, la strategia di miglioramento della *performance* amministrativa racchiusa nel suddetto documento si prefigge di sensibilizzare la dirigenza nel proprio ruolo di gestione delle risorse umane assegnate in funzione dei rispettivi obiettivi, rafforzando le attività di monitoraggio e controllo delle presenze del personale dipendente. D'altra parte, insieme al rafforzamento delle misure di vigilanza, appare opportuno accrescere altresì il dialogo e l'ascolto delle esigenze relative alle condizioni di lavoro, al fine di acquisire elementi utili a strutturare o proporre iniziative di miglioramento organizzativo.

Da ultimo, la tutela del benessere organizzativo pervade anche l'impianto delineato dalle Linee guida sulla "*Parità di genere nell'organizzazione e gestione del rapporto di lavoro con le pubbliche amministrazioni*" emanate ad ottobre 2022 dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri, dal Dipartimento della funzione pubblica e dal Dipartimento per le pari opportunità<sup>210</sup>: esse, in particolare, offrono indicazioni concrete e percorribili per supportare le pubbliche amministrazioni a realizzare una migliore organizzazione lavorativa, più inclusiva e rispettosa della parità di genere<sup>211</sup>.

---

<sup>208</sup> 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". Cfr. S. LAFORGIA, *Tutela della salute e sicurezza, benessere dei lavoratori e legalità: interconnessioni organizzative e giuridiche*, cit., pp. 134-135.

<sup>209</sup> Recante "*Direttiva Generale per l'azione amministrativa e la gestione che, per i compiti del Dipartimento per gli affari regionali, le autonomie e lo sport (DARAS)*".

<sup>210</sup> Cfr. PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI, DIPARTIMENTO DELLA FUNZIONE PUBBLICA, DIPARTIMENTO PER LE PARI OPPORTUNITÀ, "*Parità di genere nell'organizzazione e gestione del rapporto di lavoro con le pubbliche amministrazioni*", 7 ottobre 2022, consultabili in [www.aranagenzia.it](http://www.aranagenzia.it).

<sup>211</sup> Nel quadro normativo delineato appare opportuno ricomprendere altresì le linee guida emanate dapprima con la direttiva n. 5 del 2019 e, da ultimo, con la direttiva ministeriale del 28 novembre 2023 dal Dipartimento della Funzione Pubblica in materia di misurazione e valutazione della *performance*, cfr. Cap. 3, § 1.3.; nonché la recente "*Direttiva superamento violenza contro le donne*" emanata dal Ministro della Pubblica Amministrazione il 29 novembre 2023 che

A fronte dell'impianto normativo così delineato, non è difficile ricavare l'impressione che il legislatore del lavoro pubblico abbia concepito tutte queste disposizioni in una logica di prevenzione dai rischi e che, pertanto, entro il loro ambito di applicazione, esse costituiscano un opportuno corredo della disciplina prevenzionistica posta a tutela della salute e sicurezza dei lavoratori pubblici, intesa nel senso globale già più volte richiamato.

### ***8. Ambiente di lavoro e tutela del benessere: spunti di riflessione per una nuova tutela del benessere organizzativo***

Dall'analisi normativa fin qui compiuta appare evidente che, nel corso degli anni, l'ordinamento abbia in effetti spostato l'attenzione rispetto alla normativa sulla salute e sicurezza sul lavoro dallo stato soggettivo del singolo lavoratore (prevenzione dei rischi di incidenti sul lavoro) all'insieme dei fattori che determinano, non solo la salute e la sicurezza, ma soprattutto il benessere di chi lavora<sup>212</sup>.

Con particolare riferimento al ruolo della pubblica amministrazione in tale ambito, si può notare come esso si basi su un innovativo paradigma di azione: questa non si limita più alla produzione di "servizi burocratici", bensì sulla produzione dell'azione amministrativa di specifici effetti sui lavoratori che, in ultima analisi, determinano il grado di efficienza dell'apparato amministrativo<sup>213</sup>.

Tutto ciò porta ad una prospettiva del tutto nuova nella tutela della salute sui luoghi di lavoro: dalla tutela del singolo vi è il passaggio alla tutela della salute della comunità lavorativa, considerata nel suo complesso e come espressione del funzionamento generale dell'organizzazione<sup>214</sup>. L'accento si sposta perciò sulle caratteristiche dinamiche dell'organizzazione e sulla promozione della salute come stato di benessere anziché sulla prevenzione dei rischi, benché il perseguimento del benessere organizzativo sia comunque funzionale alla prevenzione.

Così come la disciplina euro-comunitaria e nazionale concepisce il sistema di prevenzione, anche le azioni finalizzate a garantire il benessere organizzativo si muovono in una costante prospettiva di miglioramento qualitativo e quantitativo. Un percorso non ancora arrestatosi teso a migliorare costantemente un ambiente di lavoro fondato sui principi di appartenenza e di condivisione, così da

---

affida alle pubbliche amministrazioni il compito di garantire un ambiente di lavoro caratterizzato dal rispetto dei principi di pari opportunità, di benessere organizzativo e di favorire una maggiore consapevolezza che aiuti a riconoscere i casi in cui si manifestano molestie e violenze, in tutte le loro forme, nonché a fornire adeguati strumenti per la prevenzione, il contrasto e la rimozione di tali fenomeni.

<sup>212</sup> E. ALES, *Il benessere del lavoratore: nuovo paradigma di regolazione del rapporto*, cit., p. 43 ss.

<sup>213</sup> Cfr. P. PAPADIA DE BOTTINI, *Benessere organizzativo e P.A.*, cit., p. 11.

<sup>214</sup> V. PASQUARELLA, *La disciplina dello stress lavoro-correlato tra fonti europee e nazionali: limiti e criticità*, in *Working Papers di Olympus*, n. 6, 2012, p. 1 ss.

accrescere motivazione e significato del lavoro e, nel contempo, la salute e la sicurezza di chi lo svolge.

In linea con la summenzionata costante evoluzione giuridico-normativa del benessere organizzativo, paiono potersi effettuare due riflessioni conclusive per ciò che concerne, in particolare, l'assetto delle fonti.

La prima riflessione trova spunto dal ruolo che riveste la contrattazione collettiva in materia di benessere organizzativo: infatti, come si vedrà nel prosieguo della trattazione<sup>215</sup>, tale materia, a differenza del settore privato, è disciplinata in maniera preponderante dalla legge che delimita gli ambiti in cui la regolamentazione pattizia può operare. In questo contesto, l'attenzione va sempre più focalizzandosi sulla crescente rilevanza giuridica, ancorché sul piano contrattuale, dei cosiddetti "accordi sul clima organizzativo"<sup>216</sup>. Si tratta, infatti, di contratti collettivi che prevedono norme specifiche sulle disfunzionalità organizzative quali lo stress, il *mobbing* e le molestie sessuali, sollecitando al contempo l'adozione di codici di condotta ed etici<sup>217</sup>. Ciò, tra l'altro, si pone del tutto in linea con quanto prescritto dall'art. 6, comma 8, lett. h), del d.lgs. n. 81/2008 il quale assegna alla Commissione consultiva permanente il compito di valorizzare sia gli accordi sindacali, sia i codici di condotta ed etici, nonché le buone prassi, adottate su base volontaria, che, in considerazione delle specificità dei settori produttivi di riferimento, orientino 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<sup>218</sup>. Appare allora evidente che, anche per quanto attiene alle fonti normative del benessere lavorativo ed organizzativo, il ruolo del sindacato debba essere rilevante, occorrendo procedure particolarmente aperte alla partecipazione, intesa anche come ricerca di confronti approfonditi e di sintesi condivise<sup>219</sup>.

La seconda riflessione, infine, prende le mosse dalla recentissima legge costituzionale 26 settembre 2023, n. 1<sup>220</sup>, avente ad oggetto la modifica dell'art. 33 della nostra Carta fondamentale. Alla citata disposizione costituzionale è stato infatti aggiunto un nuovo comma secondo cui "La

---

<sup>215</sup> Cfr. Cap. 3, § 2.2.

<sup>216</sup> In particolare, si veda sempre P. PASCUCCI, *La tutela della salute dei lavoratori e il benessere organizzativo*, cit., p. 129. Per un approfondimento sul concetto di "clima organizzativo" si rimanda a E. COLI, *Il benessere, il clima e la cultura delle organizzazioni: significati ed evoluzione in letteratura*, CNR, 2012.

<sup>217</sup> Si veda, ad esempio, il CCNL Enti pubblici non economici, 2002-2005, artt. 7-8; CCNL Terziario 2004, artt. 35-36; CNL turismo 2004, artt. 146 e 153, reperibili in [www.cnel.it](http://www.cnel.it).

<sup>218</sup> M. VINCIERI, *Buone prassi in materia di sicurezza sul lavoro e art. 2087 c.c.*, cit., p. 131 ss.; A. ROSIELLO, T. SCALCO, *Dal mobbing al benessere organizzativo: l'intervento del sindacato nella prevenzione dello stress da lavoro*, in *Note informative*, 45, 2009, p. 53 ss.

<sup>219</sup> Si veda L. ZOPPOLI, *Il rapporto tra legge e contratto collettivo e il nuovo modello di relazioni sindacali «partecipate»*, in *Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale*, 3, 2018, p. 408 ss.

<sup>220</sup> Recante "Modifica all'articolo 33 della Costituzione, in materia di attività sportiva" ed entrata in vigore il 22 ottobre 2023.

*Repubblica riconosce il valore educativo, sociale e di promozione del benessere psicofisico dell'attività sportiva in tutte le sue forme”.*

Sebbene, a primo acchito, la disposizione possa sembrare avulsa dalla tutela della salute, della sicurezza e del benessere lavorativo ed organizzativo, ad una più attenta analisi si può sostenere la portata dirompente della formulazione della nuova norma anche nell'ambito che qui interessa.

Nel merito, pare potersi riscontrare un profilo rafforzativo per la tutela del benessere lavorativo ed organizzativo in quanto, per la prima volta, permette alla nozione di “benessere psicofisico” – seppur legato allo strumento dello sport – di entrare espressamente nella Carta costituzionale come valore da tutelare, promuovere e considerare nell'opera di bilanciamento costituzionale<sup>221</sup>, ampliandone, di fatto, il meccanismo.

Sulla base di tali premesse vi sarebbe peraltro il superamento della necessità di tutelare il benessere psicofisico di un individuo/lavoratore solo attraverso un'opera ermeneutica, di interpretazione estensiva, che trova le sue fondamenta all'esterno della Costituzione o, comunque, attraverso un rimando indiretto di diverse disposizioni costituzionali (*in primis*, l'art. 2 Cost.) che devono per forza essere lette in combinato disposto con l'art. 32 Cost., così come succede, ad esempio, per la tutela del diritto all'oblio<sup>222</sup> ricavabile dal combinato disposto degli artt. 2, 3 e 21 della Costituzione.

Inserendo la locuzione del “benessere psicofisico” in Costituzione, con particolare riferimento alla collocazione dell'articolo 33 all'interno del testo costituzionale, si può notare come il nuovo valore costituzionalmente garantito abbia *in primis* un rilievo educativo legato allo sviluppo e alla formazione della persona, a cui va aggiunto quello sociale.

Infine, risulta fondamentale il fatto che la nuova norma costituzionale prenda in considerazione il più moderno concetto di salute, intesa non più come mera assenza di malattia ma, per l'appunto, come benessere psico-fisico integrale della persona<sup>223</sup>.

---

<sup>221</sup> Sul meccanismo di bilanciamento costituzionale, oltre ai riferimenti precedentemente riportati, si veda, G. PINO, *Conflitto e bilanciamento tra diritti fondamentali. Una mappa dei problemi*, in *Etica & Politica*, 1, 2006, p. 1 ss.; si veda O. CHESSA, *La misura minima essenziale dei diritti sociali: problemi e implicazioni di un difficile bilanciamento*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 2, 1998, p. 1170 ss.: “[l]a considerazione del bilanciamento costituzionale alla stregua di un principio immanente all'ordinamento costituzionale discende dall'idea che la Costituzione debba assolvere ad un compito essenziale e principale di “unificazione”, all'idea, cioè, che la Costituzione sia principalmente un “sistema di valori” da armonizzare per mezzo di un'opera attenta di relativizzazione interpretativa”; F. SCALIA, *Principio di precauzione e ragionevole bilanciamento dei diritti nello stato di emergenza*, in *Federalismi.it*, 32, 2020, p. 183 ss.

<sup>222</sup> Per un approfondimento sul tema si veda A.M. LIGRESTI, *Il diritto all'oblio nella “rete” senza regole*, in *Amministrazione in Cammino*, 14 luglio 2022, p. 1 ss.; M.C. D'ARIENZO, *I nuovi scenari della tutela della privacy nell'era della digitalizzazione alla luce delle recenti pronunce sul diritto all'oblio*, in *Federalismi.it*, n. 2, 2015, p. 2 ss.; S. PICCININI, *Appunti sui diritti della personalità e sui c.d. nuovi diritti. Tutela e promozione della identità personale*, in *Il diritto di famiglia e delle persone*, vol. 50, n. 1, 2021, p. 221 ss.; A. SIROTTI GAUDENZI, *Diritto all'oblio: responsabilità e risarcimento del danno*, Maggioli, 2017.

<sup>223</sup> Cfr. F. MACHINA GRIFEO, *In Costituzione il valore educativo, sociale e di benessere dello Sport*, in *NT+Diritto*, *Il Sole24Ore*, 22 settembre 2023, p. 1 ss.

## CAPITOLO II

### **Il sistema di prevenzione: soggetti, obblighi e rischi per la sicurezza ed il benessere nella pubblica amministrazione**

SOMMARIO: 1. I soggetti interessati alla sicurezza e al benessere e la ripartizione a cascata del carico prevenzionistico – 1.1. Il dirigente pubblico in qualità di datore di lavoro e il funzionario preposto – 1.2. I lavoratori della e per la sicurezza (e il benessere) – 1.3. Il rappresentante dei lavoratori per la sicurezza – 1.4. La “linea consultiva” della sicurezza e del benessere: il responsabile del servizio di prevenzione e protezione e il medico competente – 1.5. Il Comitato Unico di Garanzia e l’Organismo Interno di Valutazione – 2. Gli obblighi di sicurezza e benessere – 2.1. La valutazione dei rischi e il Documento di valutazione dei rischi – 2.2. La delega di funzioni in materia di sicurezza nel settore pubblico – 2.3. L’informazione e la formazione come cardini della sicurezza e del benessere partecipato – 3. I nemici del benessere organizzativo: i rischi psicosociali nella pubblica amministrazione – 3.1. Lo stress lavoro-correlato – 3.2. Il *mobbing*, lo *straining* e le molestie sessuali nei luoghi di lavoro – 3.3. Il *burn-out*

#### ***1. I soggetti interessati alla sicurezza e al benessere e la ripartizione a cascata del carico prevenzionistico***

La ricostruzione del sistema di regolamentazione della sicurezza e del benessere nei luoghi di lavoro della pubblica amministrazione non può esimere l’interprete dallo sforzo di coordinare le norme poste dal Testo unico in materia di salute e sicurezza nei luoghi di lavoro, adottato con il d.lgs. n. 81/2008, con le disposizioni contenute nel Testo unico sul pubblico impiego di cui al d.lgs. n. 165/2001. Operazione ermeneutica, questa, che deve snodarsi a partire dall’idea fondamentale – di derivazione comunitaria<sup>1</sup> – che ha ispirato il legislatore delegato del d.lgs. n. 81/2008, secondo la

---

<sup>1</sup> Cfr. Direttiva 89/391/CEE del Consiglio, del 12 giugno 1989, concernente l’attuazione di misure volte a promuovere il miglioramento della sicurezza e della salute dei lavoratori durante il lavoro.

quale la salute dei lavoratori – intesa, come si è già detto, ai sensi del combinato disposto degli artt. 2 lett. o) e 28 comma 1° dello stesso Testo unico, non solo come assenza di malattia o d’infermità, ma come stato di completo benessere fisico, mentale e finanche sociale del lavoratore – può essere assicurata solo attraverso la predisposizione da parte del datore di lavoro – e di quanti con lui collaborino – di una razionale ed efficiente, oltre che affidabile, organizzazione del lavoro<sup>2</sup>; la quale, a ben vedere, si identifica pure con il modello delineato dal d.lgs. n. 165/2001 per il perseguimento del buon andamento e dell’imparzialità dell’azione amministrativa di cui all’art. 97 della Costituzione.

Ne consegue che la gestione della salute, della sicurezza, e conseguentemente del benessere, risulta oggi inscindibilmente legata al modello organizzativo di cui l’impresa, pubblica o privata che sia, deve dotarsi e nel quale devono trovare spazio tutte le componenti che partecipano al processo prevenzionistico. Tale *governance* risponde ad una logica di ripartizione di compiti e funzioni tra più soggetti, secondo un ideale percorso che origina dalla figura del datore di lavoro, principale debitore dell’obbligazione di sicurezza, e si estende ad altri soggetti, titolari a loro volta di obblighi in rapporto alla quota di poteri e attribuzioni trasferiti dal datore stesso<sup>3</sup>.

Secondo l’orientamento maggioritario della giurisprudenza, il sistema della normativa antinfortunistica si è lentamente trasformato da un modello “iperprotettivo” e monosoggettivo, interamente incentrato sulla figura del datore di lavoro che, in quanto soggetto garante è investito di un obbligo di vigilanza assoluta sui lavoratori (non soltanto fornendo i dispositivi di sicurezza idonei, ma anche controllando che di questi i lavoratori facciano un corretto uso), ad un modello “collaborativo” e plurisoggettivo, in cui gli obblighi sono ripartiti tra più soggetti, compresi, *in primis*, i lavoratori<sup>4</sup>.

Tale assunto trova riscontro normativo nel d.lgs. n. 81/2008: l’art. 18 del Testo Unico affida infatti una serie di estesi obblighi al datore di lavoro, alcuni dei quali sono tra l’altro non delegabili<sup>5</sup>, in

---

<sup>2</sup> P. PASCUCCI, *La tutela della salute e della sicurezza dei lavoratori pubblici: cosa cambia dopo le riforme del 2008/2009?*, in *Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, 3-4, 2009, 553 ss., secondo cui “Poiché i lavoratori sono inseriti nell’organizzazione del datore, sarà in e tramite quell’organizzazione che quest’ultimo dovrà tutelarli, esercitando appunto i poteri connessi a tale organizzazione”.

<sup>3</sup> M. LAI, *Il diritto della sicurezza sul lavoro tra conferme e sviluppi*, Giappichelli, 2017, p. 62 ss.

<sup>4</sup> Si veda, da ultimo, Cass. pen., sez. IV, 7 aprile 2022, n. 13212, disponibile in *Banca Dati DeJure*; ma anche Cass. pen., sez. IV, 10 febbraio 2016, n. 8883 con nota di M.L. PELUSI, *La condotta imprevedibilmente colposa del lavoratore infortunato esclude la responsabilità penale del datore: un superamento del criterio dell’abnormità?*, in *Diritto delle relazioni industriali*, 3, 2017, p. 857 ss. In questo senso si veda, inoltre, Cass. pen., sez. IV, 5 maggio 2015, n. 41486; Cass. pen., sez. IV, 5 luglio 2018, n. 36024; Cass. pen., sez. IV, 14 giugno 2018, n. 50293, in *CED Cassazione penale*. Nel merito, secondo la Cassazione penale una volta che il datore di lavoro abbia effettuato una valutazione preventiva del rischio connesso allo svolgimento di una determinata attività, abbia fornito al lavoratore i relativi dispositivi di sicurezza ed abbia adempiuto a tutte le obbligazioni proprie della sua posizione di garanzia, non può rispondere delle lesioni personali derivate da una condotta esorbitante ed imprevedibilmente colposa del lavoratore.

<sup>5</sup> Cfr. art. 17, d.lgs. n. 81/2008. Anche se, come si vedrà, la non delegabilità non sta a significare l’impossibilità di effettuare, ad esempio, la valutazione del rischio, avvalendosi di altre professionalità, ma significa solo che “qualsiasi

quanto ontologicamente collegati alla funzione datoriale; allo stesso tempo, però, al datore di lavoro sono affiancati i dirigenti e i preposti, i quali hanno principalmente compiti organizzativi<sup>6</sup> e funzioni di controllo<sup>7</sup>. Non solo: il Testo Unico fornisce altresì, all'art. 16, lo strumento della delega di funzioni, per consentire al datore di lavoro una ripartizione a cascata del carico prevenzionistico.

Pertanto, il d.lgs. n. 81/2008 considera soggetti destinatari degli obblighi di sicurezza non soltanto il datore di lavoro, ma anche diversi altri soggetti, tra cui i dirigenti e i preposti, in quanto “*soggetti detentori, a diverso titolo, dei poteri di impartire disposizioni in ordine all'esecuzione ed alla disciplina del lavoro*”<sup>8</sup>, ricomprendendo, tra l'altro, anche gli stessi lavoratori.

Si è perciò compiuto il passaggio da un sistema prevenzionale monosoggettivo<sup>9</sup>, caratterizzato dalla presenza dell'unica figura dell'imprenditore, ad un sistema plurisoggettivo. Tale passaggio può essere considerato a tutti gli effetti il primo riconoscimento, a livello giuridico, del fatto che la sicurezza sul lavoro, la tutela della salute e del benessere dipendono anzitutto dall'organizzazione del lavoro e in particolare, da coloro i quali, nel contesto organizzativo, esercitano il potere direttivo, disciplinare e di sorveglianza<sup>10</sup>.

Il sistema monosoggettivo delineato dall'art. 2087 c.c., quindi, si va ad integrare con lo schema plurisoggettivo imposto dal d.lgs. n. 81/2008, attraverso cui si introduce un nuovo paradigma di amministrazione, fondato su un modello di produzione complesso, caratterizzato dalla frammentazione dei centri di imputazione soggettiva degli ambiti produttivi e delle relative responsabilità, oltre che delle stesse sedi in cui l'attività viene svolta e i servizi vengono erogati<sup>11</sup>.

Così facendo, da un lato si è ampliato l'area dei soggetti garanti dell'attuazione delle misure di prevenzione, con evidenti maggiori garanzie per i lavoratori; dall'altro lato, si è cercato di risolvere il problema della spersonalizzazione dei rapporti e delle responsabilità nelle organizzazioni particolarmente complesse quali sono, per esempio, le pubbliche amministrazioni, considerando che in tali realtà le dimensioni ed articolazioni della struttura sono tali da determinare una ripartizione delle funzioni tra diversi soggetti, secondo una piramide gerarchica, il cui presupposto consiste nel fatto che, evidentemente, più è grande ed articolata la realtà aziendale, meno i suoi vertici saranno in grado di provvedere personalmente a tutti gli adempimenti connessi alla qualità di datore di lavoro<sup>12</sup>.

---

*eventuale carenza di tale valutazione, comporterà una responsabilità ascrivibile al datore di lavoro”*; cfr. Cass., pen., sez. I, 24 settembre 1994, n. 10129; Cass., pen., sez. III, 14 giugno 1993, n. 603, consultabili in *Banca Dati DeJure*.

<sup>6</sup> Cfr. artt. 2, comma 1, lett. d) e 18 del d.lgs. n. 81/2008.

<sup>7</sup> Cfr. artt. 2, comma 1, lett. e) e 19 del d.lgs. n. 81/2008.

<sup>8</sup> M. PERSIANI, M. LEPORE, *Profilo storico legislativo del concetto di prevenzione degli infortuni sul lavoro e delle malattie professionali*, in IDEM (a cura di), *Il nuovo diritto della sicurezza sul lavoro*, Utet Giuridica, 2012, pp. 11-12.

<sup>9</sup> Cfr. A. PRETEROTI, *Obbligo di sicurezza e ripartizione soggettiva degli adempimenti preventivi alla luce della più recente giurisprudenza*, in *Massimario di giurisprudenza del lavoro*, 2016, p. 830 ss.

<sup>10</sup> M. PERSIANI, M. LEPORE, *Profilo storico legislativo del concetto di prevenzione degli infortuni sul lavoro e delle malattie professionali*, cit., p. 12.

<sup>11</sup> C. MACALUSO, *Il dovere datoriale e la massima sicurezza possibile*, in *Igiene e Sicurezza del Lavoro*, 3, 2018, p. 10.

<sup>12</sup> Si veda G. NATULLO, *Ambiente di lavoro e tutela della salute*, Giappichelli, 2023, p. 44 ss.

Come previamente accennato, per quanto concerne in particolare le pubbliche amministrazioni, il legislatore nel d.lgs. n. 81/2008 (e precedentemente nel d.lgs. n. 626/1994) ha previsto un'equiparazione tra il sistema di prevenzione del settore pubblico e quello privato, salve le ipotesi tassative di amministrazioni pubbliche per cui è necessario adeguare la disciplina di tutela antinfortunistica alle loro peculiarità<sup>13</sup>.

Pertanto, i principi generali sanciti nel Testo Unico sulla sicurezza sono applicabili anche alle pubbliche amministrazioni, a partire dalle figure della prevenzione tenute all'attuazione delle misure di sicurezza: in particolare, il datore di lavoro, il dirigente e il preposto per quanto concerne la cd. "linea operativa della prevenzione"<sup>14</sup>, ai quali si affiancano il servizio di prevenzione e protezione (a capo del quale è posto il responsabile del servizio di prevenzione e protezione), il rappresentante dei lavoratori per la sicurezza e il medico competente, facenti parte della cd. "linea consultiva", per poi concludere il cerchio con il fondamentale coinvolgimento degli stessi lavoratori<sup>15</sup>.

Per capire al meglio quale sia effettivamente il peso che assume il benessere lavorativo ed organizzativo all'interno delle pubbliche amministrazioni, appare allora opportuno in questa sede procedere ad una quanto più approfondita analisi dei soggetti protagonisti delle politiche di sicurezza e benessere.

### ***1.1. Il dirigente pubblico in qualità di datore di lavoro e il funzionario preposto***

Sulla scorta di quanto premesso, il legislatore, all'art. 2, lett. b) del d.lgs. n. 81/2008 esordisce dando una classica nozione formale di datore di lavoro (*i.e.* "il titolare del rapporto di lavoro") per poi continuare con una nozione sostanziale, che può coincidere o meno con la prima, ma che in ogni caso, ai fini dell'attribuzione dell'obbligo di sicurezza, risulta decisiva e prevalente<sup>16</sup>. Pertanto, il datore di lavoro, secondo il Testo Unico, si identifica con "[...] il soggetto che, secondo il tipo e

---

<sup>13</sup> In merito si rimanda a I. SCORDAMAGLIA, *L'individuazione del datore di lavoro pubblico*, in *Diritto Penale Contemporaneo*, 7 novembre 2013, p. 1 ss.

<sup>14</sup> Occorre rilevare fin da subito che il legislatore del 2008, recependo l'orientamento prevalente in dottrina e giurisprudenza, ha previsto all'art. 299 del d.lgs. n. 81/2008 il cd. "criterio dell'effettività", secondo il quale le posizioni di garanzia relative al datore di lavoro, al dirigente e al preposto "gravano altresì su colui il quale, pur sprovvisto di regolare investitura, eserciti in concreto i poteri giuridici riferiti a ciascuno dei soggetti ivi definiti". Cfr. B. GIORDANO, *Il dirigente quale datore di lavoro*, in *Guida al Lavoro*, 9, 1998, p. 46 ss.; A. RICCARDI, *Legislazione prevenzionale e polimorfismo della figura datoriale nelle pubbliche amministrazioni*, in *Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, 2010, p. 345 ss.; D. VENTURI, *I datori di lavoro pubblici*, 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)*, Giuffrè, 2009, pp. 265 ss..

<sup>15</sup> Cfr. R. NIBBIO, D. VENTURI, *La tutela della salute e sicurezza nella pubblica amministrazione*, 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)*, Giuffrè, 2009, pp. 917 ss.; P. PASCUCCI, *La tutela della salute e della sicurezza dei lavoratori pubblici: cosa cambia dopo le riforme del 2008/2009*, cit., pp. 553 ss.

<sup>16</sup> Si veda C. LAZZARI, *L'organizzazione del sistema aziendale di prevenzione: soggetti ed obblighi tecnici*, in G. NATULLO (a cura di), *Salute e sicurezza sul lavoro*, Utet Giuridica, 2015, p. 739 ss.

*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".* La corretta individuazione del soggetto datoriale dipende allora da due fattori: *in primis*, è necessario guardare all'assetto formalmente risultante dagli atti organizzativi aziendali (organigramma e funzionigramma aziendale) o, comunque, in assenza di diversa indicazione, la legale rappresentanza dell'azienda<sup>17</sup>; in secondo luogo, si deve avere riguardo all'effettiva articolazione dei massimi poteri decisionali e di spesa che potrebbe anche non corrispondere al predetto assetto formale<sup>18</sup>.

In questo contesto, il legislatore ha dedicato una particolare attenzione alle pubbliche amministrazioni nell'individuazione della figura del datore di lavoro: ciò anche in considerazione delle tradizionali specificità del settore, rispetto alle aziende, e tenendo conto dell'evoluzione legislativa che ha portato alla contrattualizzazione del pubblico impiego con le c.d. "privatizzazioni" degli anni '90 del secolo scorso<sup>19</sup>, nel cui ambito si è realizzata, tra l'altro, la distinzione normativa tra organi e funzioni di indirizzo (di matrice politica) e organi di gestione (di natura dirigenziale), con inevitabili ripercussioni anche in ordine a funzioni e responsabilità in materia di sicurezza del lavoro<sup>20</sup>.

Nel merito, sempre l'art. 2 lett. b) del Testo Unico, al secondo e terzo periodo, dispone che "*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*

---

<sup>17</sup> Cfr. Cass. pen., sez. III, 17 marzo 2008, n. 11749, con nota di G. PORRECA, *La Cassazione sulla figura del datore di lavoro nel caso di società*, in *PuntoSicuro*, 20 ottobre 2008, p. 1 ss.

<sup>18</sup> Cfr. Cass. pen., sez. IV, 5 febbraio 2003, n. 4981; Cass. pen., sez. IV, 15 marzo 2011, n.16311, disponibili su *Banca Dati DeJure*. In particolare, risulta evidente che, se nelle realtà aziendali di piccole dimensioni è possibile che datore di lavoro "formale" e datore di lavoro "sostanziale" combacino, tale probabilità diminuisce in misura direttamente proporzionale al crescere delle dimensioni, articolazione e complessità delle realtà organizzative aziendali. Così come altrettanto probabile è che, nel caso di organizzazioni aziendali articolate in più unità produttive, i datori di lavoro intesi come massimo vertice responsabile, siano più di uno. Potendo sostanzialmente ciascuna unità produttiva costituire, ai fini della sicurezza del lavoro, "un'azienda" a sé stante, in cui il dirigente apicale potrà essere il datore di lavoro ai fini della sicurezza.

<sup>19</sup> *Ex multis* si veda A. GARILLI, in *La "privatizzazione" del rapporto di pubblico impiego: appunti per il legislatore*, in *Lavoro e Diritto*, 1992, p. 657 ss., in cui si asserisce che la "mutazione morfologica" della dirigenza è la premessa indefettibile per la realizzazione del cambiamento voluto dalla riforma; F. CARINCI, *La c.d. privatizzazione del pubblico impiego*, in *Rivista italiana di diritto del lavoro*, I, 1993, pp. 8- 44; M. D'ANTONA, *Lavoro pubblico e diritto del lavoro: la seconda privatizzazione del pubblico impiego nelle leggi "Bassanini"*, in *Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, 1998, p. 35 ss.; F. CARINCI, *Massimo D'Antona e la "contrattualizzazione" del pubblico impiego: un tecnico al servizio di un'utopia*, in *Biblioteca '20 maggio'*, 2, 2008, p. 300 ss.; L. FRANZESE, *Autonomia ed eteronomia nel pubblico impiego: riflessioni su mutamenti in atto nel diritto pubblico italiano*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 3, 1995, p. 665 ss.; S. CASSESE, in *Il sofisma della privatizzazione del pubblico impiego*, in *Rivista italiana di diritto del lavoro*, I, 1993, p. 287 ss.

<sup>20</sup> Se, infatti, prima delle citate riforme obblighi e responsabilità apicali venivano a ricadere sui vertici politici di ciascuna amministrazione pubblica, il nuovo assetto legislativo del lavoro pubblico, unitamente al già citato criterio sostanziale di imputazione degli obblighi di sicurezza (sulla base cioè degli effettivi poteri organizzativi, gestionali e di spesa), ha indotto il legislatore a fare chiarezza sul nuovo assetto. Cfr. G. NATULLO, *Ambiente di lavoro e tutela della salute*, cit., p. 41 ss.

*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*<sup>21</sup>. La rilevanza essenziale del dato formale, che sancisce a tutti gli effetti una delle differenze più marcate con il settore privato, sta nella circostanza che, secondo la norma, “[...] 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”, ossia con l'organo politico di indirizzo, su cui ricadranno dunque tutti gli obblighi legislativi di prevenzione<sup>22</sup>.

A ben vedere, l'attuale definizione del datore di lavoro pubblico<sup>23</sup> ai fini della sicurezza segna il definitivo passaggio da una concezione formalistica della qualifica di datore di lavoro, incentrata sul profilo, di stampo civilistico, della titolarità del rapporto di lavoro, ad una sostanziale, fondata sull'effettività dei poteri decisionali e di spesa attribuiti al soggetto investito della responsabilità della gestione dell'ente o di una sua autonoma unità funzionale. Da ciò si è dedotta la possibilità della coesistenza, all'interno di uno stesso ente pubblico, di un datore di lavoro inteso in senso civilistico – identificabile anche con l'organo di vertice – e di un datore di lavoro per la sicurezza, individuato dall'organo di direzione politica nel dirigente o nel funzionario preposto ad un ufficio, investito della gestione dell'organizzazione funzionale dell'ente e dei rapporti di lavoro e perciò dotato di autonomi poteri decisionali e di spesa<sup>24</sup>.

---

<sup>21</sup> Secondo l'orientamento maggioritario della giurisprudenza di legittimità, la nomina, al pari in generale degli incarichi dirigenziali, appare vincolante per il dirigente e non rifiutabili; cfr. Cass. pen., sez. III, 20 febbraio 2002, n. 6804; Cass. pen., sez. III, 13 luglio 2004, n. 39268, entrambe disponibili in [www.olympus.uniurb.it](http://www.olympus.uniurb.it).

<sup>22</sup> Cfr. Cass. pen., sez. III, 20 aprile 2012, n. 15206, disponibile in [www.olympus.uniurb.it](http://www.olympus.uniurb.it). In ogni caso, secondo la giurisprudenza, non è possibile escludere, in capo all'organo di vertice una residua responsabilità concorrente derivante dalla permanenza di un generale obbligo di vigilanza, nonché, evidentemente, nel caso in cui all'individuazione formale del datore di lavoro non abbia fatto seguito la effettiva assegnazione dei necessari poteri gestionali e di spesa; cfr. Cass. pen., sez. III, 29 maggio 2000, n. 6176, in *Banca Dati DeJure*.

<sup>23</sup> Per quanto concerne la nozione di datore pubblico nel Testo Unico in materia di salute e sicurezza del lavoro, emanato nel 2008, tra i tanti, si v. P. ALBI, *Art. 2*, in *Commentario breve alle leggi sul lavoro*, a cura di R.F. TAMAJO, O. MAZZOTTA, Cedam, 2013, p. 2389 ss.; F. BASENGHI, *La ripartizione intersoggettiva del debito di sicurezza*, in G. GALATINO (a cura di), *Il Testo Unico in materia di salute e sicurezza sul lavoro*, Utet Giuridica, 2009, p. 85 ss.; A. BRUNO, *Il datore di lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, in M. PERSIANI, M. LEPORE (a cura di), *Il nuovo diritto della sicurezza sul lavoro*, Utet Giuridica, 2012, p. 157 ss.; P. CAMPANELLA, *La riforma del sistema prevenzionistico: le definizioni (art. 2, D.lgs. 9.4.2008, n. 81)*, in F. CARINCI, E. GRAGNOLI (a cura di), *Codice commentato della sicurezza sul lavoro*, Utet Giuridica, 2010, p. 72 ss.; A. D'AVIRRO, P. M. LUCIBELLO, *I soggetti responsabili della sicurezza sul lavoro nell'impresa. Datori di lavoro, dirigenti, committenti, responsabili dei lavori e coordinatori*, Giuffrè, 2010; R. DUBINI, L. FANTINI, *I compiti e le responsabilità delle figure della prevenzione*, vol. II, EPC, 2014; M. FORMICA, *La condanna di un sindaco tra inadempimento formativo del datore di lavoro “pubblico” e colpa “strutturale” del vertice politico*, in *Rivista italiana di diritto e procedura penale*, 2, 2009, p. 974 ss.; A. GIULIANI, *Misure generali di tutela, obblighi del datore di lavoro e valutazione dei rischi*, in G. SANTORO PASSARELLI (a cura di), *La nuova sicurezza in azienda. Commentario al Titolo I del d.lgs. n. 81/2008*, Ipsoa, 2008, p. 89 ss.; F. GIUNTA, D. GUERRI, *Il datore di lavoro*, in F. GIUNTA, D. MICHELETTI (a cura di), *Il nuovo diritto penale della sicurezza nei luoghi di lavoro*, Giuffrè, 2010, p. 3 ss.

<sup>24</sup> In tal senso A. POLIMENI, *La nozione di datore di lavoro nella pubblica amministrazione ai fini della sicurezza e della prevenzione degli infortuni nel d.lgs. n. 626/96*, in *Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, 1, 2003, 76 ss., A. MONEA, *PA, la sicurezza sul lavoro riparte dall'organizzazione. Il modello gestionale deve recepire le indicazioni della norma*, in *Il Sole 24 Ore*, 7/8, 2008; P. PASCUCCI, *La tutela della salute e della sicurezza dei lavoratori pubblici: cosa cambia dopo le riforme del 2008/2009?*, cit., 553 ss.; C. LAZZARI, *Datore di lavoro e obbligo di sicurezza*, in *Working papers di*

Tale conclusione risulta, poi, *a fortiori*, avvalorata, laddove si consideri che, pur essendo il dirigente soggetto, in generale, ai poteri di indirizzo politico-amministrativo degli organi di governo (ed ai poteri di controllo circa i risultati di gestione), con riguardo ai poteri-doveri inerenti alla sicurezza e all'igiene sul luogo di lavoro, egli però non è tenuto a rispondere ad alcuna prescrizione di indirizzo, ma deve soggiacere in modo immediato e diretto unicamente al dettato legislativo<sup>25</sup>, così come conformemente riconosciuto, peraltro, anche dalla giurisprudenza<sup>26</sup>.

Risulta inoltre necessario evidenziare che l'individuazione del datore pubblico per la sicurezza del lavoro avviene in maniera espressa<sup>27</sup>, attraverso l'emanazione di un atto amministrativo di macro-organizzazione da parte dell'organo di vertice (*ex art. 2, comma 1, d.lgs. n. 165/2001*), al fine di indicare con chiarezza la figura datoriale, in un settore caratterizzato da una particolare complessità organizzativa quali sono le pubbliche amministrazioni, in cui non è sempre agevole identificare i profili di responsabilità<sup>28</sup>, di cui comunque si dirà nel prosieguo della trattazione.

Nel merito, l'art. 2, comma 1, lett. b), d.lgs. n. 81/2008 specifica tre requisiti necessari affinché l'individuazione del datore pubblico avvenga correttamente, in particolare: la competenza a identificare la figura datoriale deve ricadere in capo all'organo di vertice di ogni ente pubblico, la qualifica di dirigente o di funzionario del soggetto individuato come datore e l'effettiva dotazione a favore di quest'ultimo di autonomi poteri di gestione, decisionali e di spesa<sup>29</sup>. L'organo di vertice inoltre individua il dirigente/funzionario considerando l'ubicazione e l'ambito funzionale degli uffici

---

*Olympus*, n. 7, 2012, p. 1 ss.; M. VINCIERI, *L'obbligo di sicurezza nelle aziende sanitarie*, in *Working paper di Olympus*, n. 12, 2012, p. 1 ss.

<sup>25</sup> Cfr. S. ARDITA, *Un criterio formale di attribuzione della responsabilità per la violazione delle norme sulla sicurezza negli uffici giudiziari*, in *Cassazione penale*, 9, 2002, p. 2871 ss.

<sup>26</sup> Secondo la Corte di Cassazione, il datore di lavoro non ha, per quanto attiene all'adempimento degli obblighi di sicurezza e di salute nei luoghi di lavoro, vincoli di subordinazione gerarchica e funzionale, né deve sottostare alle decisioni dei soggetti preposti agli organi di governo e di vertice degli enti pubblici (titolari di funzioni di definizione dell'indirizzo politico-programmatico e di legale rappresentanza), pur restando fermo il potere di controllo sul suo operato da parte degli organi di vertice di ciascuna amministrazione, che discende più in generale dal rapporto di servizio che li lega all'ente. In tal senso, si veda sempre Cass. pen., sez. III, 29 maggio 2000, n. 6176, cit.

<sup>27</sup> Cfr. P. CAMPANELLA, *La riforma del sistema prevenzionistico: le definizioni (art. 2, D.lgs. 9.4.2008, n. 81)*, cit., p. 92; L. IEVA, *Sicurezza: responsabilità del datore di lavoro pubblico*, in *Diritto e Pratica del Lavoro*, 20, 2009, p. 1174 ss.; P. PASCUCI, *La tutela della salute e della sicurezza dei lavoratori pubblici: cosa cambia dopo le riforme del 2008/2009?*, cit., pp. 553 ss.; G. SCARTOZZI, *Il campo di applicazione soggettivo con riferimento ai soggetti destinatari degli obblighi giuridici di prevenzione*, in M. LEPORE, M. PERSIANI (a cura di), *Il nuovo diritto della sicurezza sul lavoro*, cit., p. 131 ss.. Secondo F. BACCHINI, *Datori di lavoro, dirigenti e preposti nella PA. La ripartizione intersoggettiva dell'obbligo di sicurezza e salute sul lavoro nelle Pubbliche Amministrazioni e rapporto di lavoro privatizzato*, in [www.hyperedizioni.it](http://www.hyperedizioni.it), 2008, l'art. 2, comma 1, lett. b, d.lgs. n. 81/2008 "non individua espressamente il dirigente o il funzionario cui attribuire la qualifica di datore di lavoro ma rimanda alle singole pubbliche amministrazioni e precisamente all'organo di vertice, il compito di determinare il soggetto (o, più probabilmente, i soggetti) cui conferire la responsabilità datoriale, emettendo un apposito atto formale di organizzazione interna".

<sup>28</sup> L. IEVA, *Sicurezza: responsabilità del datore di lavoro pubblico*, cit., p. 1181.

<sup>29</sup> Così M. LAI, *Diritto della salute e della sicurezza sul lavoro*, Giappichelli, 2010, p. 67; A. VELTRI, *I soggetti garanti della sicurezza nei luoghi di lavoro*, Giappichelli, 2013, p. 46.

in cui svolge la sua attività; del resto, sarebbe irragionevole indicare un soggetto estraneo alla realtà amministrativa in cui è tenuto a operare in qualità di datore in materia di sicurezza del lavoro<sup>30</sup>.

Fin da subito si anticipa, altresì, che l'atto di individuazione non può essere paragonato alla delega di funzioni *ex art. 16 d.lgs. n. 81/2008*, perché, diversamente da questa, istituisce il datore di lavoro per la sicurezza garante a titolo originario<sup>31</sup> dei beni fondamentali della salute e della sicurezza dei lavoratori e gli trasferisce tutti i poteri ad esso assegnati, anche quelli non delegabili<sup>32</sup>. E quindi, la mancata o inesatta individuazione del datore di lavoro per la sicurezza, sarebbe tale da integrare il mancato adempimento di uno specifico obbligo organizzativo incombente sull'organo di direzione politica passibile di dar origine ad una carenza strutturale dell'ente<sup>33</sup>.

È opportuno inoltre precisare che rimangono in capo al vertice dell'amministrazione i profili di responsabilità conseguenti ai poteri "strutturali" data la sua posizione apicale, che non possono essere oggetto di trasferimento, quali il potere di definire il *budget* per la sicurezza o di intervenire, ove consapevoli di disfunzioni della struttura per la sicurezza, o di rimediare a carenze strutturali. A tal riguardo la figura di vertice deve attribuire, al nominato datore di lavoro, adeguata autonomia di gestione e di spesa attraverso lo stanziamento di risorse umane ed economiche tali da attuare le necessarie misure di miglioramento della sicurezza sul lavoro. Il concetto di adeguatezza dello stanziamento, operato secondo le norme generali di bilancio del settore pubblico, deve "misurarsi" da quanto risultante dal documento di valutazione dei rischi e quindi dai concreti interventi da realizzare per valutare e ridurre i rischi.

Alla luce di quanto esposto, occorre soffermarsi sui soggetti che possono essere individuati come datore pubblico per la sicurezza del lavoro, ossia i dirigenti e i funzionari, i quali ricoprono tale ruolo in virtù di una *fictio iuris*, visto che in realtà il datore è la persona giuridica pubblica<sup>34</sup>.

---

<sup>30</sup> In questi termini v. P. PASCUCCI, *La tutela della salute e della sicurezza dei lavoratori pubblici: cosa cambia dopo le riforme del 2008/2009?*, cit., p. 553 ss.; cfr. A. RICCARDI, *Legislazione prevenzionale e polimorfismo della figura datoriale nelle pubbliche amministrazioni*, cit., p. 345 ss. secondo il quale "il dato "dell'ubicazione e dell'ambito funzionale degli uffici nei quali viene svolta l'attività", già presente nella previgente normativa, vale a mettere in relazione l'addebito di responsabilità in materia con la possibilità del soggetto, determinata dalle fonti legali e statutarie che regolano la distribuzione del potere organizzativo all'interno dell'ente, di adottare le misure imposte dalla legge".

<sup>31</sup> M. FORMICA, *La condanna di un sindaco tra inadempienza formativa del datore di lavoro "pubblico" e colpa "strutturale" del vertice politico*, cit., p. 974 ss.

<sup>32</sup> Sempre P. PASCUCCI, *La tutela della salute e della sicurezza dei lavoratori pubblici: cosa cambia dopo le riforme del 2008/2009?*, cit., p. 553 ss.

<sup>33</sup> La sanzione predisposta dall'ordinamento per tale inadempienza organizzativa da parte dell'organo di vertice è la previsione di una sua responsabilità sussidiaria per le violazioni da omissione delle cautele antinfortunistiche, incardinata su una colpa di organizzazione, completamente scissa dai criteri della prevedibilità ed evitabilità del fatto tipico, allacciati alla concretizzazione del rischio preso in considerazione dalle norme cautelari la cui violazione è addossata all'organo di direzione politica dell'ente. La responsabilità per colpa, infatti, non si estende a tutti gli eventi che, comunque, siano derivati dalla violazione della norma, ma è limitata ai risultati che la stessa norma mirava a "prevenire". Cfr. I. SCORDAMAGLIA, *L'individuazione del datore di lavoro pubblico*, cit., p. 8.

<sup>34</sup> V. L. IEVA, *Sicurezza: responsabilità del datore di lavoro pubblico*, cit., p. 1179.

Orbene, il dirigente è la figura principale a cui viene attribuito il ruolo datoriale, in virtù della titolarità dei poteri di gestione esercitati dallo stesso<sup>35</sup>. Nessun problema sorge relativamente all'individuazione del datore qualora sia presente un solo dirigente nell'ufficio; mentre nell'ipotesi in cui vi siano più dirigenti appartenenti alla stessa fascia che prestano servizio nella medesima struttura organizzativa, la scelta dell'organo di vertice ricade sul dirigente preposto e non sugli altri dirigenti da esso coordinati – come si evince dall'art. 15, comma 3, d.lgs. n. 165/2001 – in quanto dotato dei poteri di gestione<sup>36</sup>.

Per quanto concerne il funzionario, privo della qualifica dirigenziale, esso può essere individuato come datore pubblico per la sicurezza del lavoro, purché sia preposto ad un ufficio avente autonomia gestionale e sia dotato di autonomi poteri decisionali e di spesa. È evidente la scelta del legislatore della prevenzione di dare preminenza ai requisiti oggettivi che deve possedere il datore per adempiere correttamente alle funzioni del proprio ruolo, anziché alla qualifica soggettiva ricoperta<sup>37</sup>.

La formulazione della norma non chiarisce se il funzionario preposto possa ricoprire la qualifica di datore soltanto in mancanza di una figura dirigenziale oppure se ciò sia ammissibile anche laddove in organico sia presente un dirigente. Sulla base di un'interpretazione sistematica, però, pare potersi ritenere che l'individuazione del funzionario sia ammessa unicamente negli enti pubblici privi di figure dirigenziali<sup>38</sup>: in particolare, ciò avviene tendenzialmente nelle amministrazioni di piccole dimensioni<sup>39</sup>.

L'individuazione del datore di lavoro, quale scelta organizzativa legata alla complessità della specifica e singola amministrazione, non deve essere solo formale ma deve rispondere al principio di

---

<sup>35</sup> F. BASENGHI, *La ripartizione intersoggettiva del debito di sicurezza*, cit., p. 89

<sup>36</sup> In tal senso v. D. VENTURI, *I datori di lavoro pubblici*, cit., p. 266; cfr. Cass. pen., sez. IV, 5 maggio 2011, n.17443, disponibile su *Banca Dati DeJure*.

<sup>37</sup> L. IEVA, *Sicurezza: responsabilità del datore di lavoro pubblico*, cit., p. 1179 secondo l'Autore “[...] *porre sic et simpliciter sullo stesso piano soggetti giuridici aventi, per definizione, capacità, professionalità e competenze in nuce diverse non appare del tutto rispondente al principio di eguaglianza e ragionevolezza, ai sensi dell’art. 3 Cost. Epperò tutto ciò appare inevitabile, poiché, nell’alquanto variegato e “dissonante” panorama amministrativo italiano, nel settore statale e parastatale, troppo frequente è la circostanza per la quale a capo di uffici aventi autonomia gestionale sono preposti funzionari apicali[...]”*].

<sup>38</sup> In questo senso v. P. CAMPANELLA, *La riforma del sistema prevenzionistico: le definizioni (art. 2, D.lgs. 9.4.2008, n. 81)*, cit., p. 93; L. FANTINI, A. GIULIANI, *Salute e sicurezza nei luoghi di lavoro. Le norme, l’interpretazione e la prassi*, Giuffrè, 2015, p. 107; R. NIBBIO, D. VENTURI, *La tutela della salute e sicurezza nella pubblica amministrazione*, cit., p. 917; F. STOLFA, *Soggetti attivi e passivi dell’obbligo di sicurezza: individuazione e responsabilità*, in G. NATULLO (a cura di), *Salute e sicurezza sul lavoro*, cit., p. 531 ss., p. 547; In senso contrario si veda A. D’AVIRRO, P. M. LUCIBELLO, *I soggetti responsabili della sicurezza sul lavoro nell’impresa. Datori di lavoro, dirigenti, committenti, responsabili dei lavori e coordinatori*, cit., p. 136 secondo l’autore l’espressione funzionario “*sembra riguardare tanto gli uffici e i servizi degli enti minori, sprovvisti di personale dirigenziale, quanto le strutture organizzative di enti maggiori, rette da personale non dirigente, a condizione che siano dotate di “autonomia gestionale”*”; v. anche P. PASCUCCI, *La tutela della salute e della sicurezza dei lavoratori pubblici: cosa cambia dopo le riforme del 2008/2009?*, cit., pp. 553 ss.

<sup>39</sup> A conferma di tale interpretazione, il Testo Unico delle leggi sull’ordinamento degli enti locali prevede che nei comuni privi di dirigenti le relative funzioni sono attribuite “*ai responsabili degli uffici o dei servizi, indipendentemente dalla loro qualifica funzionale, anche in deroga a ogni diversa disposizione*”; cfr. Art. 109, comma 2, d.lgs. n. 267/2000.

effettività, secondo il quale può essere considerato responsabile solo chi detiene poteri decisionali e di spesa. In questo contesto, risulterà necessario valutare come l'ampliamento dei poteri e delle responsabilità dei dirigenti influirà sulla materia della sicurezza.

Quest'ultima, infatti, è connotata dal principio di effettività, ex art. 299 del d.lgs. n. 81/2008, secondo il quale può essere considerato responsabile solo chi detiene poteri decisionali e di spesa, necessitando sempre una specifica attribuzione dei poteri e di una parcellizzazione delle figure datoriali in base alla dimensione organizzativa dell'ufficio<sup>40</sup>.

Il dirigente pubblico, così come appena descritto ed in qualità di datore di lavoro, risulta quindi essere il primo punto di riferimento all'interno delle pubbliche amministrazioni per quel che concerne la tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro. In particolare, il dirigente-datore di lavoro ha, *in primis*, un dovere di prevenzione tecnica ed organizzativa, che gli impone di dar vita ad un sistema globale di previsione e di gestione delle misure di cautela antinfortunistica nel contesto aziendale e di fornire al lavoratore macchine e strumenti di lavoro privi di pericolo, alla luce della migliore ricerca tecnologica<sup>41</sup>; ha, in secondo luogo, un dovere di prevenzione informativa e formativa, consistente nell'obbligo di informare tutti i lavoratori dei pericoli che possono venire in essere dall'utilizzo inesatto delle macchine o degli strumenti di lavoro e di rappresentare loro che, al fine di evitare gli infortuni, non esistono accortezze alternative a quelle indicate a mano a mano, pretendendo, al medesimo tempo, che i lavoratori stessi siano ben consci del dovere, tanto nei propri riguardi quanto verso quelli della collettività, di ossequiare pienamente le norme antinfortunistiche<sup>42</sup>; ha, infine, il dovere di vigilare costantemente che le norme antinfortunistiche vengano pedissequamente rispettate<sup>43</sup>, dovendo tutelare il lavoratore finanche da se stesso, ed anche contro la sua medesima volontà<sup>44</sup>.

A ben vedere, però, la compagine dirigenziale, costituisce il vero perno anche per le politiche di benessere, in quanto ad essa è affidata l'esclusiva gestione delle risorse umane, disponendo, altresì, anche di tutti i poteri di organizzazione del lavoro<sup>45</sup>.

Giova infatti sin da subito ricordare che la norma in cui si radica il relativo potere (datoriale) gestionale delle dirigenze è l'art. 5, comma 2, del d.lgs. n. 165/2001, nuova versione, il cui testo

---

<sup>40</sup> Cfr. M. VINCIERI, *L'obbligo di sicurezza nelle aziende sanitarie*, cit., p. 1 ss.

<sup>41</sup> Cfr. Cass. pen., sez. IV, 8 agosto 2011, n. 31571, con nota di F. MACHINA GRIFEO, *Datore sempre responsabile per la pericolosità del macchinario*, in *Guida al Diritto*, 23 agosto 2011, p. 1 ss.

<sup>42</sup> F. GIUNTA, D. MICHELETTI, *Il nuovo diritto penale della sicurezza nei luoghi di lavoro*, cit., p. 91 ss., ove si sostiene che attualmente il lavoratore è chiamato in prima persona ad applicare le norme di sicurezza, non potendo definirsi solo beneficiario delle norme prevenzionistiche, ma anche destinatario di una serie di precetti antinfortunistici, complementari rispetto al debito di sicurezza dei principali garanti.

<sup>43</sup> Cass. pen., sez. IV, 7 febbraio 2012, n. 16888, consultabile in *Guida al Diritto*, 24, 2012, p. 94 ss.

<sup>44</sup> Cass., sez. lav., 1° settembre 1997, n. 8267, con nota di E. GRAGNOLI, *Responsabilità datoriale per infarto del dipendente e potere organizzativo*, in *Massimario di giurisprudenza del lavoro*, 6, 1997, p. 818 ss.

<sup>45</sup> In merito si veda C. TRULLI, *La sicurezza sul lavoro nella Pubblica Amministrazione*, DEI, 2012; M. TIRABOSCHI E L. FANTINI, *Il testo unico della salute e sicurezza sul lavoro dopo il correttivo (d.lgs. 106/2009)*, cit.

recita: “*le determinazioni per l’organizzazione degli uffici e le misure inerenti alla gestione dei rapporti di lavoro, nel rispetto del principio di pari opportunità, e in particolare la direzione e l’organizzazione del lavoro nell’ambito degli uffici sono assunte in via esclusiva dagli organi preposti alla gestione con la capacità e i poteri del privato datore di lavoro, fatte salve la sola informazione ai sindacati ovvero le ulteriori forme di partecipazione*”.

Come meglio si approfondirà nel prosieguo, sono proprio i dirigenti a essere chiamati ad adottare, ai sensi degli artt. 16 e 17 del d.lgs. n. 165/2001, atti micro-organizzativi e gestionali volti non solo alla tutela della sicurezza, ma anche alla promozione di un ambiente di lavoro positivo ed improntato al benessere lavorativo ed organizzativo<sup>46</sup>.

### ***1.2. I lavoratori della e per la sicurezza (e il benessere)***

Come già previamente evidenziato, il d.lgs. n. 81/2008, come modificato dal d.lgs. n. 106/2009, in stretta continuità con il d.lgs. n. 626/1994, ha disciplinato e razionalizzato l’intera materia della sicurezza, confermando in buona sostanza l’impianto legislativo precedente, seppur con diverse integrazioni e modifiche<sup>47</sup>.

Una delle novità più importanti dell’assetto normativo riformato è stata, per l’appunto, la nuova concezione di “sicurezza partecipata”, atta a coinvolgere tutti i soggetti impegnati nell’attività lavorativa in considerazione del fatto che la sicurezza sul lavoro si ottiene con il contributo di tutti coloro che operano negli ambienti lavorativi, in proporzione alle loro possibilità e alle competenze di ciascuno<sup>48</sup>. In conseguenza di ciò, si è delineato un nuovo ruolo per la figura del lavoratore, non più considerato un mero destinatario passivo dei precetti da eseguire, ma soggetto attivo e responsabile della sicurezza propria e di quella altrui<sup>49</sup>.

---

<sup>46</sup> V. G. NICOSIA, *La ricerca della felicità: aspettativa o diritto al benessere nel lavoro pubblico?*, in *Biblioteca ‘20 Maggio’*, 1, 2022, p. 154 ss.

<sup>47</sup> Cfr. M. CORRIAS, *Sicurezza e obblighi del lavoratore*, Giappichelli, 2008, p. 59. In giurisprudenza vedasi Cass. pen., sez. III, 18 giugno 2013, n. 26420, consultabile in [www.puntosicuro.it](http://www.puntosicuro.it), 8 luglio 2013, in cui si precisa che “*In tema di sicurezza nei luoghi di lavoro, sussiste continuità normativa tra l’art. 4 d.lg. n. 626/1994 (concernente gli obblighi del datore di lavoro, del dirigente e del preposto) – ancorché formalmente abrogato dall’art. 304 d.lg. n. 81/2008 (Testo unico in materia di tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro) – e la vigente normativa antinfortunistica, considerato che il contenuto delle predette disposizioni risulta recepito dagli artt. 28 e 29 d. lg. n. 81/2008, in relazione ai rischi aziendali ed alle modalità di effettuazione della relativa valutazione, disposizioni che tutelano penalmente le predette cautele antinfortunistiche*”; si veda altresì Cass. pen., sez. IV, 3 marzo 2011, n. 23968, *ivi*.

<sup>48</sup> Ciò in linea con la Dir. n. 89/391/CEE che, all’XI Considerando, ha previsto che “*per garantire un miglior livello di protezione, [...] è indispensabile che [i lavoratori e/o i loro rappresentanti] siano in grado di contribuire, con una partecipazione equilibrata, conformemente alle legislazioni e/o prassi nazionali, all’adozione delle necessarie misure di protezione*”.

<sup>49</sup> Sul punto, tra gli altri, R. DEL PUNTA, *Diritti ed obblighi del lavoratore: informazione e formazione*, in L. MONTUSCHI (a cura di), *Ambiente, salute e sicurezza. Per una gestione integrata dei rischi da lavoro*, Giappichelli, 1997, p. 157 ss.; M. MARTINELLI, *I lavoratori*, in G. NATULLO (a cura di), *Salute e sicurezza sul lavoro*, cit., p. 623 ss.; M. CORRIAS, *Sicurezza e obblighi del lavoratore*, cit., p. 59 ss.

Rispetto a quanto sin qui osservato può aggiungersi che il d.lgs. n. 81/2008 ha innovato il sistema della sicurezza anche nella dimensione universalistica nella quale inquadra il destinatario della tutela, ossia il lavoratore<sup>50</sup>, il quale viene individuato attraverso una definizione (art. 2, comma 1, lett. a), del d.lgs. n. 81/2008)<sup>51</sup> che si segnala per la sua estrema ampiezza, in modo che vi si possano ricondurre tutti i soggetti che il datore coinvolge funzionalmente nel proprio ambito organizzativo utilizzandone le prestazioni lavorative per il perseguimento dei propri scopi<sup>52</sup>.

Inoltre, il lavoratore così definito non è più semplicemente un soggetto passivo, statico destinatario della tutela, ma viene gravato anche da una serie di specifici obblighi in materia di salute e sicurezza (art. 20 del d.lgs. n. 81/2008), sanzionati tra l'altro anche penalmente (art. 59 del d.lgs. n. 81/2008)<sup>53</sup>. In altri termini, il lavoratore riveste un doppio ruolo di soggetto passivo e attivo, poiché non è più (soltanto) il "creditore di sicurezza", ma assume una "quota del debito" di sicurezza del datore<sup>54</sup>.

La progressiva accentuazione del ruolo del lavoratore come soggetto attivo della sicurezza emerge inoltre con chiarezza dall'art. 20, comma 1 del Testo Unico, in cui si stabilisce che ogni lavoratore "deve prendersi cura della propria salute e sicurezza e di quella delle altre persone presenti sul luogo di lavoro, su cui ricadono gli effetti delle sue azioni o omissioni"<sup>55</sup>.

---

<sup>50</sup> P. PASCUCCI, *La tutela della salute e della sicurezza sul lavoro: il Titolo I del d.lgs. n. 81/2008 dopo il Jobs Act (nuova edizione aggiornata al 1° novembre 2017)*, Quaderni di Olympus n. 5, Aras Edizioni, 2017, p. 36.

<sup>51</sup> Nello specifico, il Testo Unico all'art. 2, comma 1, lett. a) definisce il lavoratore come la "persona che, indipendentemente dalla tipologia contrattuale, svolge un'attività lavorativa nell'ambito dell'organizzazione di un datore di lavoro pubblico o privato, con o senza retribuzione, anche al solo fine di apprendere un mestiere, un'arte o una professione, esclusi gli addetti ai servizi domestici e familiari".

<sup>52</sup> Cfr. V. PASQUARELLA, *L'ambito di applicazione oggettivo e soggettivo del D.Lgs. n. 81/2008*, in G. NATULLO (a cura di), *Salute e sicurezza sul lavoro*, cit., p. 484 ss.; P. PASCUCCI, A. DELOGU, *La delega per la semplificazione della normativa sulla salute e sicurezza degli studi professionali*, in A. PERULLI, L. FIORILLO (a cura di), *Il Jobs act del lavoro autonomo e del lavoro agile*, Giappichelli, 2018, p. 107. Cfr., inoltre, A. BONDI, *Le disposizioni sanzionatorie del Titolo I*, in L. ZOPPOLI, P. PASCUCCI E G. NATULLO (a cura di), *Le nuove regole per la salute e la sicurezza dei lavoratori. Commentario al d.lgs. 9 aprile 2008 n. 81, aggiornato al d.lgs. 3 agosto 2009, n. 106*, Ipsoa, 2010, p. 455 ss. secondo cui la figura del lavoratore "si smarca dalle tipologie contrattuali e guarda lo svolgimento di un'attività lavorativa nell'ambito dell'organizzazione di un datore di lavoro indipendentemente dalla sua natura pubblica o privata, dalla retribuzione, dalla finalità di apprendere un mestiere, un'arte, una professione".

<sup>53</sup> La violazione delle norme di condotta fissate dal comma 2, dell'art. 20, d.lgs. n. 81/2008 è punita ai sensi dell'art. 59 del d.lgs. n. 81/2008, con le pene dell'arresto o dell'ammenda o della sanzione amministrativa. L'applicazione delle pene dell'arresto o dell'ammenda è prevista in caso di "violazione degli articoli 20, comma 2, lettere b), c), d), e), f), g), h), ed i), e 43, comma 3, primo periodo" ovvero di inosservanza delle disposizioni ed istruzioni impartite dal datore di lavoro, dai dirigenti e dai preposti, di utilizzo non corretto delle attrezzature e dei dispositivi di protezione, di omessa segnalazione di deficienze dei mezzi e dei dispositivi di protezione e di eventuali condizioni di pericolo, di rimozione o di modifica senza autorizzazione dei dispositivi di sicurezza, di controllo o di segnalazione, di assenza ai programmi di formazione, di addestramento e alle visite di controllo, e di rifiuto ingiustificato della designazione ad incarico della gestione delle emergenze.

<sup>54</sup> R. DEL PUNTA, *Diritti della persona e contratto di lavoro*, in *Giornale di diritto del lavoro e di relazioni industriali*, 110, 2006, p. 195 ss. secondo tale ricostruzione il lavoratore, non collabora semplicemente con il datore di lavoro, ma assume una quota del debito di sicurezza anche se in via residuale rispetto ai principali soggetti obbligati. Altresì cfr. F. BASENGHI, *La ripartizione intersoggettiva degli obblighi prevenzionali nel nuovo quadro legale*, cit., p. 60 ss.; P. SCIORTINO, *L'autotutela nella sicurezza sul lavoro*, in *Diritto e pratica del lavoro*, 32, 2003, p. 2144. Parzialmente difforme S.P. EMILIANI, *Il dovere di sicurezza del lavoratore verso se stesso alla luce della normativa comunitaria*, in *Argomenti di diritto del lavoro*, 1, 2009, p. 115.

<sup>55</sup> Tale ampia espressione pone il problema di capire se essa comprenda, oltre i colleghi, anche altre persone che si trovano occasionalmente nel luogo di lavoro. Sul punto cfr. M. FRANCO, *La responsabilità del datore e del prestatore di lavoro in*

Tale norma costituisce, secondo alcuni, il nucleo centrale del sistema di prevenzione soggettivo, fondato, appunto, sulla partecipazione individuale dei singoli lavoratori<sup>56</sup>.

Il sistema sicurezza (e benessere) creato da tale normativa ha così inteso responsabilizzare anche il soggetto più direttamente inserito nell'organizzazione aziendale che, proprio per il suo ruolo, per la sua collocazione operativa e per il suo diretto coinvolgimento nel ciclo produttivo, meglio di chiunque altro è in grado di individuare le situazioni di rischio, anche di carattere psico-sociale, e i possibili rimedi<sup>57</sup>. Il lavoratore, dunque, non è più solo soggetto passivo dal quale esigere il rispetto e l'esecuzione di ciò che altri soggetti stabiliscono, ma si configura come attore capace di influire e influenzare, con il suo apporto, il sistema di organizzazione della sicurezza<sup>58</sup>: infatti, si riscontra nei suoi confronti un vero e proprio debito di sicurezza, avente a oggetto la collaborazione con gli altri soggetti coinvolti nell'organizzazione della sicurezza, in virtù dei suoi compiti di intervento, segnalazione, di controllo e del suo fattivo contributo nell'organizzazione aziendale<sup>59</sup>.

In questo contesto, il lavoratore diventa un vero e proprio collaboratore di sicurezza del datore di lavoro al precipuo scopo di raggiungere una migliore tutela della sicurezza e del benessere dei lavoratori in un'ottica di "sicurezza globale"<sup>60</sup>.

A ben vedere, allora, la partecipazione alla sicurezza, e al conseguente benessere, del lavoratore si articola su un duplice versante. *In primis*, quello dell'esercizio di veri e propri diritti soggettivi nei confronti del datore di lavoro, tra cui si annoverano: il diritto di ricevere un'adeguata formazione; il

---

*materia di sicurezza nel D.lgs 19 settembre 1994 n. 626 (e successive modificazioni)*, in *Rivista italiana di diritto del lavoro*, I, 1996, p. 280; R. DEL PUNTA, *Diritti della persona e contratto di lavoro*, cit., p. 174, il quale evidenzia che i timori di un allargamento eccessivo dei soggetti verso i quali il lavoratore si trova obbligato al rispetto del dovere di prendersi cura della sicurezza altrui, sono superati tenendo conto del fatto che l'impegno del lavoratore è sempre limitato alla formazione, alle istruzioni e ai mezzi forniti dal datore medesimo. Pertanto, il lavoratore oltre a prendersi cura della propria sicurezza, dovrà prendersi cura della sicurezza degli altri soggetti la cui tutela della salute e sicurezza rientra nelle tipologie di situazioni che il lavoratore è stato messo in grado di affrontare.

<sup>56</sup> Cfr. M. CORRIAS, *I Lavoratori*, in M. PERSIANI, M. LEPORE, *Il nuovo diritto della Sicurezza sul Lavoro*, cit., p. 215 ss.

<sup>57</sup> Si veda STOLFA, *Obblighi e Diritti dei lavoratori*, in M. RUSCIANO, G. NATULLO (a cura di), *Ambiente e sicurezza del lavoro. Appendice di aggiornamento alla Legge 3 agosto 2007 n. 123*, in *Diritto del lavoro, Commentario "Diritto del lavoro"*, (diretto da) F. CARINCI, Utet Giuridica, 2005, p. 256 ss.; MACALUSO, *Il ruolo del lavoratore nella normativa prevenzionistica tra obblighi e tutele*, in *Igiene & Sicurezza del lavoro*, 5, 2011, p. 265 ss.: Inoltre, secondo V. CONTRAFATTO, *Sicurezza e salute dei lavoratori: posizioni di garanzia, obblighi, controlli alla luce del d.lg.81/08*, in [www.olympus.uniurb.it](http://www.olympus.uniurb.it), *Approfondimenti*, 4 ottobre 2008, gli obblighi di sicurezza gravanti sul lavoratore si precisano concretizzandosi nella costituzione di una vera e propria "posizione di garanzia" avente ad oggetto la tutela e l'incolumità dei propri colleghi.

<sup>58</sup> Secondo M. CORRIAS, *I Lavoratori*, cit., p. 215, il mutamento della struttura delle organizzazioni produttive e la conseguente trasformazione delle condizioni di lavoro e delle professionalità non poteva non influenzare l'organizzazione della sicurezza e, in particolare, la posizione e i compiti del lavoratore.

<sup>59</sup> Per la correlazione sempre più esplicita tra tutela della salute e l'organizzazione del lavoro si veda G. NATULLO, "Nuovi" contenuti della contrattazione collettiva, organizzazione del lavoro e tutela della salute e sicurezza dei lavoratori, in *I Working Papers di Olympus*, 5, 2012, p. 2 ss.; G. NATULLO, *Soggetti e obblighi di prevenzione del nuovo codice di sicurezza sui luoghi di lavoro: tra continuità e innovazioni*, in *Working papers C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona".IT*, 91, 2009, p. 7 ss.; nonché G. NATULLO, *L'organizzazione delle imprese a tutela dell'integrità psico-fisica dei lavoratori e dei cittadini*, in L. ZOPPOLI (a cura di), *Tutela della salute pubblica e rapporti di lavoro*, Quaderno della Rivista Diritti Lavori e Mercati, Editoriale Scientifica, 2021, p. 129 ss.

<sup>60</sup> In questi termini M. MARTINELLI, *I lavoratori*, cit., p. 633.

diritto di essere dotati dei necessari ed idonei mezzi di protezione; il diritto di verificare, tramite il rappresentante per sicurezza – di cui si dirà a breve – che siano state pianificate ed applicate adeguate misure di sicurezza e benessere; il diritto di essere allontanati dal rischio in caso di non idoneità temporanea, mantenendo qualifica e retribuzione (art. 20, d.lgs. n. 81/2008). In secondo luogo, si prende in considerazione il versante concernente l’osservanza da parte dello stesso degli obblighi che la legge e le direttive impartite in materia di sicurezza prevedono per ciascun dipendente: il dovere di ciascun lavoratore di prendersi cura della sicurezza e del benessere proprio e di quello delle altre persone presenti sul luogo di lavoro su cui potrebbero ricadere gli effetti delle sue azioni ed omissioni<sup>61</sup>; l’obbligo di un adeguato e corretto utilizzo dei dispositivi – sia collettivi che individuali – di protezione; quello di collaborare con i datori di lavoro, i dirigenti e i preposti nell’adempiere alle prescrizioni di legge; ancora, quello di segnalare immediatamente le disfunzioni o le carenze delle attrezzature o dei dispositivi di sicurezza in dotazione, nonché ogni eventuale situazione di pericolo di cui vengano a conoscenza<sup>62</sup>; l’obbligo di non compiere di propria iniziativa operazione o manovre che non siano di propria competenza e che possano compromettere la propria sicurezza e quella altrui; quello, infine, di sottoporsi ai corsi di formazione o di addestramento predisposti<sup>63</sup>.

Appare evidente che gli obblighi posti in capo al lavoratore siano quasi sempre la risposta ai corrispondenti obblighi/doveri del datore di lavoro<sup>64</sup>.

Allo stesso tempo, però, non è ipotizzabile che il contributo del lavoratore all’adempimento delle prescrizioni prevenzionali possa configurarsi come un dovere di intervento in supplenza delle inerzie e/o incurie dei principali soggetti obbligati: per fare ciò, al lavoratore dovrebbero essere attribuiti poteri decisionali e organizzativi di cui, invece, il medesimo non dispone. Si configura, piuttosto, una

---

<sup>61</sup> *Ex multis*, Cass. pen., sez. IV, 1° settembre 2014, n. 36452, secondo cui “nella disposizione di cui al D.Lgs.n.626 del 1994, art.5, comma 1 e comma 2, lett. b) [ora art. 20, commi 1 e 2 lett. c) d.lgs. n.81/2008] che ha introdotto un nuovo principio: la trasformazione del lavoratore da semplice creditore di sicurezza nei confronti del datore di lavoro a suo compartecipe nell’applicazione del dovere di fare sicurezza, nel senso che il lavoratore diventa garante, oltre che della propria sicurezza, anche di quella dei propri compagni di lavoro o di altre persone presenti, quando si trovi nella condizione, in ragione di una posizione di maggiore esperienza lavorativa, di intervenire onde rimuovere le possibili cause di infortuni sul lavoro”; Cass. pen., sez. IV, 15 aprile 2020, n. 12177, con nota di A. GUARDAVILLA, *Il lavoratore esperto per anzianità e formazione: le responsabilità*, in *PuntoSicuro*, 11 marzo 2021; nonché Cass. pen., sez. IV, 28 aprile 2011, n. 23292 in *Guida al Diritto*, 31, 2011, p. 87 ss.

<sup>62</sup> In giurisprudenza si segnala una pronuncia della Corte di legittimità secondo cui “gli obblighi incombenti sul lavoratore non si esauriscono nel dovere di comunicazione al datore di lavoro di deficienze e condizioni di pericolo conosciute in relazione ai mezzi, ma richiamano anche quelli di utilizzare correttamente i macchinari, le attrezzature, gli utensili, le sostanze e i preparati pericolosi, i messi di trasporto e le altre attrezzature di lavoro, nonché i dispositivi di sicurezza; sicché la loro violazione non può ritenersi circoscritta all’ambito del rapporto di lavoro e della prevenzione antinfortunistica, ma può comportare anche la responsabilità personale del lavoratore verso terzi danneggiati in conseguenza dell’inadempimento”; cfr. Cass. pen., sez. IV, 6 agosto 2009, n. 32215, in R. GUARINIELLO, *Il T.U. Sicurezza sul lavoro commentato con la giurisprudenza*, Ipsoa, 2012, p. 210 ss.

<sup>63</sup> Cfr. L. MENGHINI, *Le rappresentanze dei lavoratori per la sicurezza dall’art. 9 dello Statuto alla prevenzione del Covid-19: riaffiora una nuova “soggettività operaia”?*, in *Diritto della Sicurezza sul Lavoro*, 1, 2019, p. 48 ss.

<sup>64</sup> Cfr. R. DEL PUNTA, *Diritti e obblighi del lavoratore; informazione e formazione*, cit., p. 181

posizione di complementarietà rispetto al debito di sicurezza dei principali garanti<sup>65</sup>. Tale assunto, inoltre, trova riscontro nell'orientamento maggioritario della giurisprudenza di legittimità: la Corte di Cassazione è infatti arrivata ad affermare il principio secondo il quale il lavoratore è tenuto a svolgere un ruolo di garanzia attiva all'interno dell'impresa o dell'unità produttiva, al fine di tutelare la propria ma anche l'altrui sicurezza, senza, tuttavia, dimenticare che il soggetto primariamente obbligato sia e resti il datore di lavoro<sup>66</sup>.

Risulta inoltre doveroso evidenziare in questa sede che, in virtù del carattere contrattuale dell'obbligazione di sicurezza, il lavoratore è passibile di procedimento disciplinare<sup>67</sup> qualora non si attenga alle direttive del datore di lavoro in tema di salute e sicurezza sul lavoro. Del resto, gli obblighi di legge a carico dei lavoratori definiti dal Testo Unico, così come le procedure interne definite dal datore di lavoro con il supporto del responsabile del servizio di prevenzione e protezione e il medico competente, sono parte integrante dei vincoli contrattuali improntati all'obbligo di diligenza, correttezza e buona fede, e come tali possono essere oggetto di sanzione disciplinare se non rispettati<sup>68</sup>.

In ragione di ciò, per l'adempimento di tali obblighi deve essere prevista una formazione<sup>69</sup> coerente con le mansioni esercitate e con scadenziati aggiornamenti in ordine all'evoluzione dei rischi presenti nel posto di lavoro, ricomprendendo, ovviamente, anche quelli psico-sociali che concretamente minacciano il benessere *in primis* lavorativo e, in secondo luogo, organizzativo. Lo stesso lavoratore è infatti responsabile civilmente, penalmente e dal punto di vista disciplinare del mancato adempimento degli obblighi prevenzionistici e quindi può essere non solo condannato a risarcire all'erario eventuali danni derivanti dalla propria condotta, ma essere valutato negativamente

---

<sup>65</sup> Si veda Cass. pen., sez. IV, 22 novembre 2009, n. 38445, in R. GUARINIELLO, *Il T.U. Sicurezza sul lavoro commentato con la giurisprudenza*, cit., p. 210 ss., secondo cui “la posizione del prestatore d'opera subordinata nell'ambito organizzativo di un'impresa ha subito un notevole cambiamento nel senso che egli non è più considerato semplice soggetto passivo, beneficiario inerte di un dovere di sicurezza interamente gravante sul datore di lavoro, ma esso stesso è considerato come compartecipe sempre più consapevole del programma di protezione di comune interesse, sicché la distinzione tra chi controlla e chi è controllato tende ad assumere connotati diversi”.

<sup>66</sup> Cfr. Cass. pen., sez. IV, 7 novembre 2002, n. 37248, con nota di P. SOPRANI, *Il ruolo del lavoratore nel sistema sicurezza: il profilo della responsabilità*, in *Igiene e Sicurezza del Lavoro*, 4, 2003, p. 209 ss., secondo la quale “a seguito della mutata concezione legislativa in tema di ‘debito di sicurezza’ sui luoghi di lavoro, e alla conseguente ‘nuova filosofia’ in materia di igiene e sicurezza dell’ambiente di lavoro’ discendente dal recepimento, nell’ordinamento giuridico italiano di principi sanciti da tutta una serie di direttive comunitarie risalenti ai primi anni novanta, il lavoratore deve considerarsi a sua volta responsabile della sicurezza propria e dei propri compagni di lavoro non diversamente che il datore di lavoro, o chi altri individuato dalla legge come responsabile per conto ed in luogo di costui”.

<sup>67</sup> Per un'analisi delle peculiarità del procedimento disciplinare nelle pubbliche amministrazioni, rispetto al settore privato, sia consentito il rimando a C. ZIANI, *Il potere disciplinare nel pubblico impiego e la potestà sanzionatoria dei dirigenti scolastici*, in *Variazioni su Temi di Diritto del Lavoro*, 3, 2021, p. 725 ss.

<sup>68</sup> E. BALLETTI, *Obblighi dei lavoratori*, in L. MONTUSCHI (diretto da), *La nuova sicurezza sul lavoro*, Zanichelli, 2011, p. 219 ss. Naturalmente, la rilevanza disciplinare delle condotte contrarie alle norme previste dal Testo Unico interessa esclusivamente i lavoratori subordinati, in quanto unici soggetti sottoposti al potere direttivo e di controllo del datore di lavoro.

<sup>69</sup> Si veda in merito Cass. civ., sez. lav., 7 gennaio 2019, n. 138; Cass. civ., sez. lav., 22 marzo 2017, n. 7338, entrambe consultabili in [www.olympus.uniurb.it](http://www.olympus.uniurb.it).

se non contribuisce al benessere dell'organizzazione<sup>70</sup>. Ciò in ragione del fatto che il lavoratore, nella scienza dell'organizzazione, viene qualificato come “capitale umano” ed è quindi il protagonista dei sistemi di gestione delle risorse umane.

In questo senso, nel momento in cui il lavoratore entra a far parte di un'organizzazione, sia essa pubblica o privata, e assume una posizione lavorativa, ci si aspetta che esso svolga una prestazione degna per l'intera organizzazione. Ecco, dunque, che è necessario che esso sviluppi le competenze utili per agire in modo soddisfacente, ma anche comprenda la realtà organizzativa che lo circonda per poter affinare *skills* professionali e comportamentali, utili per un progresso sia della salute e della sicurezza, che anche del benessere personale ed organizzativo<sup>71</sup>.

Il miglioramento nella produzione viene spiegato ricorrendo alla concettualizzazione di nuove competenze destinate a migliorare alcuni aspetti aziendali, come ad esempio la salute e il benessere dei lavoratori. In questi termini si è rilevato che l'*empowerment*<sup>72</sup> della compagine lavorativa, ossia l'acquisizione di esperienze, valori o nuove competenze da parte dei dipendenti, diventa stimolo per l'instaurazione sia di un rinnovamento organizzativo, sostenuto soprattutto dai dirigenti, che della cultura al suo interno (clima e cultura organizzativa)<sup>73</sup>.

### ***1.3. Il rappresentante dei lavoratori per la sicurezza***

Ruolo essenziale nel complessivo sistema di tutela della salute, della sicurezza e del benessere sul lavoro, è affidato alle rappresentanze dei lavoratori per la sicurezza (RLS)<sup>74</sup>.

Atteso che sono proprio i prestatori di lavoro ad avere, nello svolgimento dell'attività lavorativa, un rapporto diretto con le possibili fonti di pericolo (*in primis*, per ciò che qui concerne, psicosociale), la previsione legislativa di un loro rappresentante per i problemi attinenti alla sicurezza e al benessere valorizza la “componente lavorativa” come momento concreto di verifica e di controllo

---

<sup>70</sup> Cfr., M. BARILÀ, *Cresce il potere disciplinare del dirigente*, in *Il Sole24Ore – Pubblico Impiego*, 10, 2010, p. 1 ss.

<sup>71</sup> Cfr. B.M. STAW, *Organizational Psychology and the Pursuit of the Happy/Productive Worker*, in *California Management Review*, 4, 1986, p. 40 ss.; l'Autore affermava che “*Il problema è come gestire l'organizzazione in modo che i dipendenti possano essere sia felici che produttivi*”.

<sup>72</sup> L'*empowerment* si struttura lungo tre direttrici: l'*empowerment* psicologico, nello sviluppo del lavoratore delle capacità comportamentali soggettive, della capacità di comprendere il proprio ambiente e partecipare alle attività; l'*empowerment* organizzativo, che include il miglioramento di strutture, procedure e l'efficacia dell'organizzazione in sé; l'*empowerment* comunitario, visibile nella qualità della vita e delle connessioni tra organismi. Sul punto si veda inoltre G. NICOSIA, *Professionalità e managerialità: percorsi e strumenti per rendere attrattivo il lavoro nelle amministrazioni italiane*, in *Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, 2, 2023, p. 281 ss.

<sup>73</sup> Sul punto si veda A. LOMBARDO, *Il clima organizzativo*, in N.A. DE CARLO, A. FALCO, D. CAPOZZA (a cura di), *Stress, benessere organizzativo e performance*, Franco Angeli, 2013, p. 313 ss.; A. PICCIRELLI, *La cultura organizzativa*, in A. DE CARLO, A. FALCO, D. CAPOZZA (a cura di), *Stress, benessere organizzativo e performance*, cit., p. 326 ss.

<sup>74</sup> P. CAMPANELLA, *I rappresentanti dei lavoratori per la sicurezza*, in L. ZOPPOLI, P. PASCUCCI, G. NATULLO (a cura di), *Le nuove regole per la salute e la sicurezza dei lavoratori. Commentario al d.lgs. 9 aprile 2008 n. 81, aggiornato al d.lgs. 3 agosto 2009, n. 106*, cit., p. 471 ss.

dell'insorgenza di potenziali rischi che possono essere stati non valutati, o mal valutati in astratto, da parte della componente datoriale, all'atto dello svolgimento della precedente fase di valutazione dei rischi.

Con l'istituzione del rappresentante dei lavoratori per la sicurezza si è, in altre parole, resa obbligatoria l'individuazione di un preciso soggetto che rappresenti tutti i lavoratori in merito ai problemi della salute e della sicurezza durante il lavoro. A tale previsione non sfugge, ovviamente, neanche la pubblica amministrazione, atteso che il d.lgs. n. 81/2008 si applica, come detto, *ex art. 3*, comma 1, a *“tutti i settori di attività privati o pubblici”*.

Il riconoscimento legislativo della dimensione collettiva dell'interesse alla tutela dell'ambiente di lavoro avvenuto con l'emanazione dello Statuto dei lavoratori (L. n. 300/1970) ha avuto un ulteriore salto di qualità con l'art. 18 del d.lgs. n. 626/1994<sup>75</sup> in cui si è recepita, in linea generale, l'indicazione europea favorevole ad un modello di gestione partecipata e consensuale della salute sul lavoro, attraverso il coinvolgimento di tutti i soggetti aziendali nel governo del sistema prevenzionistico e la procedimentalizzazione dell'obbligo di sicurezza del datore di lavoro. In questo modo, la dimensione collettiva è risultata rafforzata, posto che la partecipazione dei singoli lavoratori è stata concepita per essere attuata attraverso la mediazione delle rappresentanze per la sicurezza<sup>76</sup>.

La disciplina del 1994 è stata poi modificata ed integrata ad opera del Testo Unico del 2008, prevedente una serie di innovazioni, aventi come obiettivo un forte irrobustimento della presenza e dell'azione sindacale a tutela della sicurezza, sia sul versante della moltiplicazione delle strutture rappresentative per la sicurezza, sia su quello dell'ulteriore valorizzazione delle funzioni prerogative delle rappresentanze stesse.

Alla luce di ciò, il rappresentante per la sicurezza viene definito dall'art. 2, comma 1, lett. i), del d.lgs. n. 81/2008 come quella *“persona eletta o designata per rappresentare i lavoratori per quanto concerne gli aspetti della salute e della sicurezza durante il lavoro”* e, al contempo, vengono assegnate a tale soggetto tutta una serie di attribuzioni e prerogative che lo mettono in grado di verificare in concreto l'applicazione delle misure di sicurezza e di protezione della salute e del benessere dei lavoratori.

---

<sup>75</sup> Un importante chiarimento si è avuto con l'introduzione di tale articolo che ha introdotto per la prima volta la figura del rappresentante dei lavoratori per la sicurezza, figura che ancorché non perfettamente delineata quanto a natura, prerogative e tute, è di fatto subentrata alle rappresentanze di cui all'art. 9 Stat. lav., inducendo a ritenere così implicitamente abrogata questa norma. In merito si veda, P. SOPRANI, *RLS: ruolo, funzioni e azine nel sistema aziendale di organizzazione della prevenzione*, in *Igiene e Sicurezza del Lavoro*, 1, 2018, p. 30 ss.. Il d.lgs. n. 626/1994 ha anche sancito la sostanziale coincidenza tra le rappresentanze di cui all'art. 9 Stat. lav. con quelle sindacali di cui all'art. 19: l'art. 18 del decreto stabiliva infatti che il RLS fosse eletto o designato dai lavoratori nell'ambito delle rappresentanze sindacali in azienda e che solo in mancanza di essere l'elezione dovesse avvenire tra i lavoratori al loro interno. Sul punto si veda L. MENGHINI, *Le rappresentanze dei lavoratori per la sicurezza dall'art. 9 dello Statuto alla prevenzione del Covid-19: riaffiora una nuova “soggettività operaia”?*, cit., p. 26 ss.

<sup>76</sup> Si veda P. TULLINI, *Organizzazione e partecipazione nel sistema della sicurezza sul lavoro*, in G. NATULLO, P. SARACINI (a cura di), *Salute e sicurezza sul lavoro. Regole organizzazione partecipazione*, Editoriale Scientifica, 2017, pp. 29 ss.

Ne emerge la figura di una rappresentanza specializzata, esponente di quell'interesse collettivo alla sicurezza che si caratterizza come interesse comune ad una pluralità di soggetti che si trovano ad operare in uno stesso ambiente di lavoro, con una specificità costitutiva e funzionale che la distingue sia dalle altre figure del sistema di prevenzione aziendale<sup>77</sup>, sia dalle stesse rappresentanze sindacali, di cui peraltro, di norma, fa parte.

Nel merito, il rappresentante per la sicurezza può accedere ai luoghi di lavoro, deve ricevere informazioni sul ciclo produttivo e sui rischi ad esso relativi e consultare la relativa documentazione<sup>78</sup>; può altresì segnalare problemi e proporre soluzioni. Egli può inoltre ricevere informazioni in occasione di visite da parte degli organi di vigilanza o nei casi in cui ritenga insufficienti le misure di prevenzione esistenti: conseguentemente, potrà presentare ricorso alle autorità competenti, laddove ritenga che ne sussistano i presupposti<sup>79</sup>.

Va da sé che il rappresentante per la sicurezza, per esperire al meglio i suoi compiti, deve disporre del tempo necessario allo svolgimento dell'incarico senza subire la perdita (anche parziale) della retribuzione ed usufruire dei mezzi e degli spazi necessari per l'esercizio delle funzioni e delle facoltà riconosciutegli<sup>80</sup>, anche tramite l'accesso ai dati, di cui all'art. 18, comma 1, lett. r)<sup>81</sup>, contenuti in applicazioni informatiche, non potendo al contempo subire pregiudizio alcuno a causa dello svolgimento della propria attività, posto che trovano applicazione le stesse tutele previste per le rappresentanze sindacali<sup>82</sup>.

Nonostante il Testo Unico del 2008 abbia tentato di rafforzare la posizione del rappresentante dei lavoratori per la sicurezza, ampliandone le attribuzioni e prospettando, nel contempo, un accrescimento delle conoscenze e delle competenze attraverso la formazione di tale figura, il RLS non riesce ancora ad essere un vero e proprio attore chiave del processo di miglioramento continuo delle condizioni di salute, sicurezza e benessere dei lavoratori<sup>83</sup>.

---

<sup>77</sup> La figura del RLS è infatti incompatibile con la nomina di responsabile o addetto al servizio di prevenzione e protezione. Cfr. art. 50, c. 7, d.lgs. n. 81/2008; in tal senso già Cass. civ., sez. lav., 15 settembre 2006, n. 19965, disponibile in [www.olympus.uniurb.it](http://www.olympus.uniurb.it).

<sup>78</sup> Per maggiori approfondimenti circa i compiti e le attribuzioni che il Testo Unico riconosce al RLS si rinvia a: P. SOPRANI, *RSL: ruolo, funzioni e azione nel sistema di organizzazione aziendale della prevenzione*, cit., p. 30 ss.

<sup>79</sup> Cfr. art. 50, c. 1, lett. o), d.lgs. n. 80/2008. Nel caso di inosservanza delle norme prevenzionali, il RLS ha facoltà di fare ricorso (e denuncia) alle autorità competenti che, sicuramente ricomprendono l'Ispettorato del lavoro e le ASL, competenti per le funzioni di vigilanza. La giurisprudenza ha chiarito che deve ritenersi includere anche la possibilità di denuncia all'autorità giudiziaria: la denuncia da parte dei rappresentanti per la sicurezza potrebbe anche essere valutata quale aggravante in sede di valutazione giudiziaria della responsabilità aziendale. V. Cass. pen., sez. III, 12 ottobre 2005, n. 36981, disponibile in *Punto Sicuro*.

<sup>80</sup> Si veda P. BRAMBILLA, *Alcune riflessioni critiche sul riconoscimento della responsabilità penale in capo al Rappresentante dei Lavoratori per la Sicurezza in caso di morte o lesioni del lavoratore*, in *Diritto della Sicurezza sul Lavoro*, 2, 2023, p. 48 ss.

<sup>81</sup> Si tratta di una previsione che, insieme a quella sul diritto ad usufruire degli spazi necessari all'esercizio delle sue funzioni costituiscono una novità del d.lgs. n. 81/2008, rispetto al d.lgs. n. 626/1994.

<sup>82</sup> Art. 50, c. 2, d.lgs. n. 81/2008.

<sup>83</sup> Cfr. INAIL, *IMPACT-RLS: indagine sui modelli partecipativi aziendali e territoriale per la salute e la sicurezza sul lavoro*, Inail, settembre 2017, p. 92.

Il definitivo abbandono di una logica conflittuale a favore dell'adozione di un approccio collaborativo in materia<sup>84</sup> – che l'istituzione del RLS rappresenta a tutti gli effetti – ha infatti bisogno di tradursi in azioni concrete che prendano in considerazione, innanzitutto, le trasformazioni produttive, l'emersione di nuove tipologie di rischio e le articolazioni organizzative del contesto lavorativo.

Tra i nuovi rischi emergenti nello specifico contesto delle pubbliche amministrazioni, su cui il rappresentante dei lavoratori per la sicurezza deve confrontarsi, si annoverano proprio quelli psicosociali, che più di tutti mettono a repentaglio il benessere lavorativo ed organizzativo della compagine lavorativa.

Affinché, allora, il rappresentante dei lavoratori per la sicurezza possa diventare anche un rappresentante per il benessere, appare necessario abbandonare quell'ottica di tendenziale conflittualità operante tra RLS e dirigenza pubblica, nell'ambito della quale viene esplicitata con maggior forza la funzione di rappresentanza, a favore, invece, dell'instaurazione di un rapporto di collaborazione interna e circolare, già riscontrabile, a ben vedere, con le figure tecniche della prevenzione, quali il responsabile del servizio di prevenzione e protezione ed il medico competente.

In questo quadro, la previsione del rappresentante dei lavoratori per la sicurezza costituisce, con tutta evidenza, un passaggio fondamentale in vista dell'affermazione dei diritti di partecipazione collettiva alla gestione della salute nei luoghi di lavoro<sup>85</sup>.

Si prospetta pertanto la necessità di rafforzare il profilo delle competenze del RLS, sia sul piano tecnico che su quello relazionale, nonché il raccordo con gli attori interni della prevenzione (RSPP, medici competenti, dirigenti e/o funzionari preposti), favorendo e puntando su iniziative di formazione congiunta<sup>86</sup>, oltre che alla consolidazione di pratiche e sistemi di programmazione, pianificazione e gestione della sicurezza di tipo partecipativo<sup>87</sup>. Solo in questo modo si può avere l'implementazione della cd. “contrattazione partecipativa”, specie a livello decentrato<sup>88</sup>, in cui l'accordo non risulta più solo fonte di regole generali o di norme professionali, bensì momento

---

<sup>84</sup> Cfr. M. LAI, *Rappresentanza dei lavoratori per la sicurezza e nuovi scenari del mondo del lavoro*, in P. PASCUCCI (a cura di), *Salute e sicurezza sul lavoro. Tutele universali e nuovi strumenti regolativi a dieci anni dal d.lgs. n. 81/2008*, Franco Angeli, 2019, p. 201 ss.

<sup>85</sup> Cfr. E. ALES, *La tutela della salute sul lavoro nel primo del metodo partecipativo*, in L. ZOPPOLI, *Tutela della salute pubblica e rapporti di lavoro*, cit., p. 231 ss.

<sup>86</sup> P. DE VITA, *La formazione dei rappresentanti dei lavoratori per la sicurezza*, 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)*, cit., p. 743 ss.

<sup>87</sup> Cfr. M. LAI, *Rappresentanza dei lavoratori per la sicurezza e nuovi scenari del mondo del lavoro*, cit., p. 206.

<sup>88</sup> Sull'importanza della contrattazione collettiva nelle tematiche di benessere, con specifico riferimento alla prospettiva di genere si rimanda a M.D. FERRARA, R. NUNIN, *Health and Safety from a Gender Viewpoint: Problems, Perspectives and the Role of Collective Bargaining*, in T. ADDABBO, E. ALES, Y. CURZI, I. SENATORI, *Well-being at and through Work*, Eleven International Publishing, Giappichelli, 2017, p. 181 ss.

conclusivo di una procedura di scelte organizzative condivise e rispettose del principio costituzionale di buon andamento della pubblica amministrazione, di cui all'art. 97 Cost.<sup>89</sup>.

#### ***1.4. La “linea consultiva” della sicurezza e del benessere: il responsabile del servizio di prevenzione e protezione e il medico competente***

Data la complessità tecnica delle conoscenze e competenze riguardanti la tutela della sicurezza e del benessere sui luoghi di lavoro, e al fine di garantire un'efficace organizzazione e gestione della prevenzione dei rischi del contesto lavorativo, il sistema normativo vigente prevede che le realtà lavorative, private e pubbliche, si dotino di un adeguato *staff* tecnico di supporto, costituito dal servizio di prevenzione e protezione (SPP), con il relativo responsabile (RSPP), e dal medico competente. La normativa obbliga pertanto sia le aziende che le amministrazioni pubbliche a dotarsi, o comunque avvalersi, di adeguati servizi di prevenzione e protezione, regolandone la composizione, le professionalità, nonché le funzioni<sup>90</sup>.

In particolare, il legislatore italiano, chiamato a recepire le indicazioni provenienti dall'ordinamento comunitario, ha così disegnato nel tempo un quadro normativo, da ultimo razionalizzato e potenziato con il citato d.lgs. n. 81/2008, imperniato su di un insieme di *technicalities* (soggetti, procedure, adempimenti tecnici) tale da configurare un vero e proprio sistema aziendale di prevenzione<sup>91</sup>, nel quale la rilevanza a fini prevenzionali del fattore organizzativo<sup>92</sup> passa anche dall'obbligatoria predisposizione di una struttura – il servizio di prevenzione e protezione dai rischi – dotata delle competenze necessarie a supportare il datore di lavoro nell'attuazione degli obblighi su di lui gravanti, in primo luogo quello di valutazione dei rischi. In effetti, nell'ambito di una normativa che fa propria una prevenzione di tipo organizzativo, enfatizzando la dimensione dell'organizzazione nella programmazione e gestione della sicurezza nei luoghi di lavoro<sup>93</sup>, non poteva che risultare confermata la centralità del servizio in questione<sup>94</sup>, quale complesso di “*persone, sistemi e mezzi*

---

<sup>89</sup> Si veda P. PASCUCCI, S. COSTANZI, *Il rappresentante dei lavoratori per la sicurezza nell'ordinamento italiano*, in *Olympus Working Papers*, 2010., p. 1 ss.

<sup>90</sup> Cfr. R. BORTONE, *Commento agli artt. 31-35*, in C. ZOLI (a cura di), *I principi comuni*, in L. MONTUSCHI (diretto da), *La nuova sicurezza sul lavoro*, cit., p. 433 ss.; C. LAZZARI, *L'organizzazione del sistema aziendale di prevenzione: soggetti ed obblighi tecnici*, cit., p. 739 ss.

<sup>91</sup> G. NATULLO, “Nuovi” contenuti della contrattazione collettiva, *organizzazione del lavoro e tutela della salute e sicurezza dei lavoratori*, cit., p. 4.

<sup>92</sup> M. LEPORE, *La nuova normativa: dalla prevenzione tecnologica alla sicurezza di tipo organizzativo*, 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)*, cit., p. 49 ss.

<sup>93</sup> Per tutti, P. PASCUCCI, *La nuova disciplina della sicurezza sul lavoro del 2008/2009: una rapsodia su novità e conferme*, in *I Working Papers di Olympus*, 1, 2011, p. 1 ss.

<sup>94</sup> “Si può affermare, infatti, che tutte le attività di prevenzione trovino in esso il loro punto di riferimento”: R. BORTONE, *Commento agli artt. 31-35*, cit., p. 433.

*esterni o interni all'azienda*" deputato a occuparsi istituzionalmente e stabilmente dell'"attività di prevenzione e protezione dai rischi professionali" (art. 2, comma 1, lett. 1), d.lgs. n. 81/2008); servizio coordinato da una figura – quella del suo responsabile, il cd. RSPP – pensata per raccogliere e ordinarne le istanze e le proposizioni<sup>95</sup>, così da fungere da interlocutore immediato e diretto del datore di lavoro e degli altri soggetti operanti nel sistema aziendale di prevenzione, come il medico competente e il rappresentante dei lavoratori per la sicurezza.

A questo fine il datore di lavoro è "*prioritariamente*"<sup>96</sup> tenuto ad affidarsi a una o più persone interne all'azienda. In mancanza può rivolgersi ad esperti esterni, ovvero svolgere direttamente i relativi compiti e funzioni<sup>97</sup> qualora l'azienda possieda i requisiti previsti<sup>98</sup>.

Quanto alle professionalità necessarie, il legislatore, all'art. 32 del Testo Unico, premette, con disposizione generale, che i componenti del SPP debbano avere capacità e requisiti professionali adeguati alla natura dei rischi presenti sul luogo di lavoro e relativi alle attività lavorative<sup>99</sup>; per poi specificare tali requisiti professionali, ossia il possesso di un titolo di studio non inferiore al diploma di istruzione secondaria superiore e la frequenza di appositi corsi di formazione<sup>100</sup>, con esonero nel caso di possesso di dimostrati requisiti di esperienza professionale, ovvero di determinati titoli di laurea.

Al di là dei requisiti soggettivi dei componenti del servizio di prevenzione e protezione, il dato incontrovertibile consiste nella natura consultiva di questo organo<sup>101</sup>. Tale assunto, infatti, trova un riscontro normativo nel momento in cui si vanno ad analizzare i compiti del SPP: in particolare, l'art. 33, d.lgs. n. 81/2008, conferma le funzioni esercitate dal servizio già indicate dall'art. 9, d.lgs. n.

---

<sup>95</sup> Si veda in proposito, la definizione di RSPP, fornita dall'art. 2, comma 1, lett. f), d.lgs. n. 81/2008, quale "*persona in possesso delle capacità e dei requisiti professionali di cui all'articolo 32 designata dal datore di lavoro, a cui risponde, per coordinare il servizio di prevenzione e protezione dai rischi*".

<sup>96</sup> L'avverbio è stato introdotto dall'art. 32, comma 1, lett. b)-bis, d.l. 21 giugno 2012, n. 69, convertito con modificazioni in L. 9 agosto 2013, n. 98 (cd. decreto del fare) in seguito all'apertura della procedura d'infrazione nei confronti dell'Italia per non corretto recepimento della direttiva n. 89/391/CEE del Consiglio del 12 giugno 1989 "*concernente l'attuazione di misure volte a promuovere il miglioramento della sicurezza e della salute dei lavoratori durante il lavoro*". In particolare, secondo l'art. 7, § 3, della detta direttiva in servizio di prevenzione e protezione deve essere affidato all'esterno "*se le competenze nell'impresa e/o nello stabilimento sono insufficienti per organizzare dette attività di protezione e prevenzione*". Invece nel testo esaminato dalla Commissione Europea il servizio in questione, fuori dai casi particolari tassativamente indicati, poteva essere indifferentemente affidato all'interno ovvero all'esterno dell'azienda. Sul punto si veda C. LAZZARI, *L'organizzazione del sistema aziendale di prevenzione: soggetti ed obblighi tecnici*, cit., p. 741.

<sup>97</sup> Il datore di lavoro, come tutti coloro che si occupano del servizio in questione, deve essere in possesso di "*un attestato di frequenza, con verifica dell'apprendimento, a specifici corsi di formazione adeguati alla natura dei rischi presenti sul luogo di lavoro e relativi alle attività lavorative*" (art. 32, c. 2, d.lgs. n. 81/2008) a partecipare ai corsi di aggiornamento con cadenza quinquennale.

<sup>98</sup> Cfr. allegato II, d.lgs. n. 81/2008.

<sup>99</sup> Sul punto si veda L.M. PELUSI, S. SANTAGATA, *La tutela della salute e della sicurezza dei lavoratori*, in M. TIRABOSCHI (a cura di), *Le nuove regole del lavoro dopo il Jobs Act*, cit., p. 129 ss.

<sup>100</sup> Diversificati in relazione ai settori produttivi, secondo quanto previsto dall'Accordo Stato-Regioni e Provincie Autonome del 26 gennaio 2006.

<sup>101</sup> Cfr. M. LAI, *Il diritto della sicurezza sul lavoro tra conferme e sviluppi*, cit., p. 62.

626/1994. Nel merito, esso provvede ad individuare e valutare i fattori di rischio, identificare le misure per la sicurezza e la salubrità degli ambienti di lavoro, elaborare, per quanto di competenza, le misure preventive e protettive, i sistemi di controllo di tali misure e le procedure di sicurezza per le varie attività aziendali, proporre i programmi di informazione e formazione dei lavoratori, partecipare alle consultazioni in materia di tutela della salute e sicurezza sul lavoro e alla riunione periodica di cui all'art. 35 d.lgs. n. 81/2008.

Dalla lettura del citato art. 33 risulta così pienamente convalidato il ruolo di supporto tecnico di *staff*, di tipo consultivo e promozionale, svolto nei confronti del datore di lavoro<sup>102</sup>, al quale il servizio stesso – e in primo luogo il suo responsabile – è legato da uno stretto rapporto funzionale, in quanto strumento tecnico deputato a favorire il corretto adempimento dell'obbligazione di sicurezza su di lui gravante<sup>103</sup>. Invero, quelli assegnati dall'art. 33 sono, non già poteri direttamente operativi e gestori, ma compiti di studio, valutazione, elaborazione, proposta e simili. Insomma, come affermato dalla giurisprudenza, il responsabile del servizio di prevenzione e protezione è “*un mero ausiliario del datore di lavoro, privo di poteri decisionali*”<sup>104</sup>, definito inoltre come “*una sorta di consulente [...] ed i risultati dei suoi studi e delle sue elaborazioni, come pacificamente avviene in qualsiasi altro settore dell'amministrazione dell'azienda, vengono fatti propri dal datore di lavoro che lo ha scelto, con la conseguenza che quest'ultimo delle eventuali negligenze del consulente è chiamato comunque a rispondere*”<sup>105</sup>. D'altra parte, basti pensare alla terminologia utilizzata, che, relativamente alle attribuzioni del servizio, parla di compiti, e non già di obblighi, come esplicitato nella rubrica dell'art. 33, a conferma della loro valenza strumentale e ancillare<sup>106</sup> rispetto all'attività richiesta al datore di lavoro. E proprio alla luce delle finalità collaborative e consultive tipiche del servizio si giustifica la scelta di non configurare a carico del responsabile, così come degli addetti, sanzioni penali dirette in caso di violazione di tali compiti, non avendo detti soggetti poteri d'intervento per attuare le norme di prevenzione<sup>107</sup>.

---

<sup>102</sup> Per tutti, già con riguardo al d.lgs. n. 626/1994, F. BASENGHI, *La ripartizione intersoggettiva degli obblighi prevenzionistici nel nuovo quadro legale*, in L. GALANTINO (a cura di), *La sicurezza del lavoro*, Giuffrè, 1996, pp. 111-112; R. BORTONE, *Il servizio di prevenzione*, in L. MONTUSCHI (a cura di), *Ambiente, salute e sicurezza*, cit., pp. 144-145.

<sup>103</sup> V. già L. MONTUSCHI, *La sicurezza nei luoghi di lavoro ovvero l'arte del possibile*, in *Lavoro e diritto*, 3, 1995, pp. 407-408, in cui l'Autore parla di “*tecnostuttura preposta a compiti di consulenza e programmazione*”; P. CAMPANELLA, *La riforma del sistema prevenzionistico: le definizioni*, cit., p. 97.

<sup>104</sup> Cfr. Cass. pen., sez. IV, 25 marzo 2010, n. 11582, in [www.olympus.uniurb.it](http://www.olympus.uniurb.it).

<sup>105</sup> Cfr. Cass. pen., sez. IV, 15 gennaio 2010, n. 1834, *idem*.

<sup>106</sup> F. BASENGHI, *La gestione della sicurezza: profili soggettivi*, in F. BASENGHI, L. E. GOLZIO, A. ZINI (a cura di), *La prevenzione dei rischi e la tutela della salute in azienda*, Giuffrè, 2008, p. 82 ss.

<sup>107</sup> Sul punto si veda R. GUARINIELLO, *Rspg tra Cassazione e legge n. 215/2021*, in *Diritto & Pratica del Lavoro*, 17, 2022, p. 1039 ss. Peraltro, ciò non significa affatto che i componenti del servizio possano allora adempiere alle proprie funzioni al di fuori di ogni responsabilità. Invero – come dimostra, pur se con distinzione di toni e argomentazioni, l'elaborazione giurisprudenziale in materia – la mancanza di sanzioni penali dirette non si traduce in un'assoluta impunità del RSPP (ma anche degli addetti) di fronte a infortuni o tecnopatie, qualora l'omesso assolvimento, o l'assolvimento inadeguato, di un compito risulti causalmente rilevante nella produzione dell'evento lesivo, ossia quando quest'ultimo sia oggettivamente riconducibile a una situazione pericolosa che il soggetto in questione avrebbe avuto l'obbligo di

Ciononostante, secondo l'orientamento giurisprudenziale maggioritario, il RSPP ricopre comunque una posizione di garanzia con le relative responsabilità, in forza del suo obbligo giuridico di adempiere diligentemente l'incarico affidatogli e di collaborare con il datore di lavoro, individuando i rischi connessi all'attività lavorativa e fornendo le opportune indicazioni tecniche per risolverli, all'occorrenza disincentivando eventuali soluzioni economicamente più convenienti, ma rischiose per la sicurezza dei lavoratori, con la conseguenza che, in relazione a tale suo compito, può essere chiamato a rispondere, quale garante, degli eventi che si verificano per effetto della violazione dei suoi doveri<sup>108</sup>.

Un'altra figura ricoprente un particolare rilievo nell'ambito della linea consultiva del sistema prevenzionistico delineato dal legislatore è quella del medico competente, le cui funzioni<sup>109</sup> sono strettamente collegate a quelle del datore di lavoro e degli altri soggetti a loro volta coinvolti nella gestione della sicurezza (compagine dirigenziale, RLS, responsabile e componenti del servizio di prevenzione e protezione), ma risultano di fondamentale importanza anche per i lavoratori nei confronti dei quali egli svolge un'attività definita di sorveglianza sanitaria.

In particolare, il medico competente viene definito dal Testo Unico, all'art. 2, comma 2, lett. h) come quel “*medico in possesso di uno dei titoli e dei requisiti formativi e professionali di cui all'art. 38, che collabora, secondo quanto previsto all'articolo 29, comma 1, con il datore di lavoro ai fini della valutazione dei rischi ed è nominato dallo stesso per effettuare la sorveglianza sanitaria*”, nonché per effettuare tutti gli altri compiti attribuitigli dallo stesso d.lgs. n. 81/2008<sup>110</sup>.

Appare innanzitutto utile chiarire quali siano le principali differenze tra la figura del medico competente e quella del responsabile del servizio di prevenzione e protezione di cui si è appena detto.

*In primis*, la nomina del medico competente, contrariamente alla designazione del RSPP, è un adempimento delegabile da parte del datore<sup>111</sup>. Il medico competente, inoltre, non è una figura necessaria: la sorveglianza sanitaria, infatti, non è obbligatoria in via generale, ma solamente in quegli

---

conoscere e segnalare, così da consentire l'adozione, da parte del datore di lavoro, delle necessarie iniziative idonee a neutralizzarla. Sul punto si rimanda a C. LAZZARI, *L'organizzazione del sistema aziendale di prevenzione: soggetti ed obblighi tecnici*, cit., p. 759 ss., ed *ivi* per ampi riferimenti giurisprudenziali.

<sup>108</sup> Cfr. Cass. pen., sez. IV, 25 giugno 2021, n. 24822, in [www.olympus.uniurb.it](http://www.olympus.uniurb.it).

<sup>109</sup> Cfr. art. 25, d.lgs. n. 81/2008.

<sup>110</sup> Che la funzione del medico competente non sia limitata al controllo sullo stato di salute dei lavoratori, estendendosi anche a “*tutti gli altri compiti*” contemplati dal decreto lo si deduce dalla stessa definizione contenuta nel Testo Unico. Sul punto si veda L. MIGLIETTA, L. FANTINI, *Il medico competente*, in M. TIRABOSCHI, L. FANTINI, *Il Testo Unico della salute e sicurezza sul lavoro dopo il correttivo (d.lgs. n. 106/2009)*, cit., p. 361 ss.; F. D'ORSI, *La sorveglianza sanitaria*, *ibidem*, p. 687 ss.; F. D'ORSI, *Le caratteristiche del medico competente*, *ibidem*, p. 69 ss.; C. AMATO, *Il ruolo del medico competente*, in L. ZOPPOLI, P. PASCUCI, G. NATULLO (a cura di), *Le nuove regole per la salute e la sicurezza dei lavoratori*, cit., p. 339 ss.; C. LAZZARI, *L'organizzazione del sistema aziendale di prevenzione: soggetti ed obblighi tecnici*, cit., p. 744 ss.

<sup>111</sup> Cfr. art. 18, comma 1, lett. a), in rapporto all'art. 17, comma 1, lett. b), d.lgs. n. 81/2008. In relazione alla scelta del medico competente è d'altro lato prevista, come il RSPP, la preventiva consultazione del rappresentante dei lavoratori per la sicurezza (art. 50, comma 1, lett. c)).

specifici casi in cui la legislazione precedente, o anche quella di futura emanazione, ne faccia espressa previsione<sup>112</sup>.

La definizione testé richiamata pone l'accento innanzitutto sulle funzioni che il medico competente è chiamato a svolgere, a partire da quella di collaboratore del datore di lavoro nell'attività di valutazione dei rischi<sup>113</sup>. Invero, si evince abbastanza chiaramente come il soggetto in questione non possa essere considerato alla stregua di un mero esecutore di accertamenti sanitari – pur permanendo l'indubbia centralità di tale adempimento – avendo, piuttosto, il legislatore del 2008 chiaramente configurato il medico competente quale ausiliario del datore di lavoro *in primis* nell'attività di valutazione, prevenzione e gestione dei rischi.

L'attività del medico competente si concentra, primariamente, sulla verifica periodica delle condizioni di salute dei dipendenti e della compatibilità di esse con le mansioni cui devono attendere sul lavoro<sup>114</sup>.

Invero, nell'ipotesi in cui il giudizio del medico competente disponga un'idoneità alla mansione specifica, il datore di lavoro dovrà adibire il lavoratore ad altre mansioni, compatibili con il suo stato e di pari livello professionale; nell'ipotesi in cui ciò non sia possibile, il lavoratore potrà essere adibito anche a mansioni inferiori, con conservazione del trattamento economico<sup>115</sup>.

---

<sup>112</sup> Per la nomina del medico competente l'art. 41, comma 1 del Testo Unico stabilisce infatti che “*La sorveglianza sanitaria è effettuata dal medico competente: a) nei casi previsti dalla normativa vigente, dalle indicazioni fornite dalla Commissione consultiva di cui all'articolo 6; b) qualora il lavoratore ne faccia richiesta e la stessa sia ritenuta dal medico competente correlata ai rischi lavorativi*”. La richiesta di essere sottoposto a visita medica da parte del medico competente, ove nominato, può essere avanzata da qualsiasi lavoratore, indipendentemente dal fatto che lo stesso sia o meno già sottoposto a sorveglianza sanitaria, con il solo limite che il medico competente la ritenga giustificata, in quanto correlata ai rischi lavorativi. Cfr. MINISTERO DEL LAVORO, *Interpello n. 8/2016 - Risposta al quesito relativo alla corretta interpretazione all'obbligo della sorveglianza sanitaria di cui all'art. 41 del d.lgs. n. 81/2008*, disponibile in [www.olympus.uniurb.it](http://www.olympus.uniurb.it).

<sup>113</sup> Se già in riferimento al d.P.R. n. 303/1956, la giurisprudenza aveva affermato come il compito del medico competente non fosse solo quello di procedere alle visite obbligatorie previste nell'interesse del lavoratore, ma altresì “*si essere il consulente del datore di lavoro/dirigente in materia sanitaria [...] con funzioni, quindi di consiglio e di stimolo*” al fine di coadiuvare tali soggetti, alla luce dell'esito delle visite, “*nella individuazione dei rimedi, anche di quelli dettati dal progresso della tecnica, da adottare contro le sostanze tossiche o infettanti o comunque nocive*”, l'osservazione *a fortiori* va confermata oggi. Cfr. Cass. pen., sez. IV, 6 febbraio 2001, n. 5037, in [www.olympus.uniurb.it](http://www.olympus.uniurb.it).

<sup>114</sup> Ai sensi dell'art. 42, comma 2 del Testo Unico, la sorveglianza sanitaria comprende la visita medica preventiva intesa a constatare l'assenza di controindicazioni al lavoro cui il lavoratore è destinato al fine di valutare la sua idoneità fisica alla mansione specifica; la visita medica periodica per controllare lo stato di salute dei lavoratori ed esprimere il giudizio di idoneità alla mansione specifica; la visita medica su richiesta del lavoratore, qualora sia ritenuta dal medico competente correlata ai rischi professionali o alle sue condizioni di salute, suscettibili di peggioramento a causa dell'attività lavorativa svolta, al fine di esprimere il giudizio di idoneità alla mansione specifica; la visita medica in occasione del cambio di mansione onde verificare l'idoneità alla mansione specifica; la visita medica alla cessazione del rapporto di lavoro nei casi previsti dalla legge; la visita medica preventiva in fase preassuntiva; la visita medica precedente alla ripresa del lavoro, a seguito di assenza per motivi di salute di durata superiore a sessanta giorni continuativi, al fine di verificare l'idoneità alla mansione. Cfr. A. SCARCELLA, *L'importanza del ruolo del medico competente sul luogo di lavoro*, in *Igiene e Sicurezza del Lavoro*, Inserto, 6, 2019, p. 3 ss.

<sup>115</sup> In merito si veda Cass. civ., sez. lav., 1° luglio 2016, n. 13511; Cass. civ., sez. lav., 9 marzo 2021, n. 6497, entrambe disponibili in [www.olympus.uniurb.it](http://www.olympus.uniurb.it). Deve inoltre ritenersi possibile, nel caso in cui risulti impossibile l'assegnazione ad altre e diverse mansioni nei termini sopra specificati, il licenziamento del dipendente per giustificato motivo oggettivo; cfr. Cass. civ., sez. lav., 12 dicembre 2018, n. 32158, disponibile su [www.agens.it](http://www.agens.it).

Si aggiunga inoltre che per le pubbliche amministrazioni, in particolare, il d.lgs. n. 165/2001, all'art. 55-*octies*, c. 1, primo periodo, prevede espressamente che nel caso in cui sia accertata la permanente inidoneità alla mansione da parte del medico competente, può intervenire direttamente la risoluzione del rapporto.

Appare allora chiaro come il medico competente debba necessariamente assumere una posizione di totale imparzialità, che gli consenta di operare in favore della tutela dei lavoratori, pur trovandosi in una condizione non propriamente ideale per assolvere a questo compito, essendo egli un consulente del datore di lavoro.

Vero è che l'obiettivo di fondo dell'intero sistema prevenzionistico è quello di innalzare gli standard di tutela della salute e della sicurezza dei lavoratori e che tale obiettivo va necessariamente condiviso tra il datore di lavoro e i suoi collaboratori; tuttavia, non si può negare che gli interessi di lavoratore e datore di lavoro possano non di rado risultare contrastanti<sup>116</sup>.

In ragione del ruolo di controparte storica che questi due soggetti hanno da sempre avuto l'uno per l'altro appare difficile, infatti, che gli interessi datoriali possano agevolmente conciliarsi con il ruolo di garante della salute e della sicurezza dei suoi lavoratori. Ne deriva la concreta possibilità di difficoltà operative per il medico competente nell'esercizio delle funzioni assegnategli, per il fatto di trovarsi in una posizione intermedia tra il datore, di cui è un consulente e a cui lo lega un importante vicolo fiduciario, e i lavoratori, la cui salute è tenuto a tutelare anche in pregiudizio dei contrastanti interessi datoriali, che in quanto di natura prevalentemente o esclusivamente economica devono cedere il passo rispetto a quello primario alla salute. La posizione del medico competente può risultare, pertanto, particolarmente delicata e ciò anche in ragione delle responsabilità penali che possono essergli ascritte per le violazioni agli obblighi di cui è gravato.

Non sono poche, invero, le disposizioni del testo unico che fanno riferimento a sanzioni per il medico competente<sup>117</sup>, le quali si aggiungono evidentemente a quelle previste dal codice penale<sup>118</sup>, ben potendo il medico essere chiamato a rispondere, oltre che delle violazioni specifiche previste dal decreto, anche delle condotte contrarie ai propri doveri professionali<sup>119</sup>.

Il medico competente non è dunque da considerare un mero collaboratore del datore di lavoro e del servizio di prevenzione: egli è infatti chiamato a svolgere un ruolo autonomo e distinto dalla

---

<sup>116</sup> Cfr. C. LAZZARI, *L'organizzazione del sistema aziendale di prevenzione: soggetti ed obblighi tecnici*, cit. p. 774 ss.

<sup>117</sup> Si fa riferimento agli artt. 58, 220, 264 e 284 del d.lgs. n. 81/2008. Nel d.lgs. n. 626/1994, invece, le contravvenzioni commesse dal medico competente erano previste solo all'art. 93.

<sup>118</sup> È il caso degli artt. 365 c.p., relativo all'omissione di referto all'autorità giudiziaria in caso di malattia professionale o infortunio penalmente rilevante, 589 e 590 c.p., in materia di omicidio colposo quando l'evento sia collegato causalmente ad una sua condotta colposa.

<sup>119</sup> L.M. PELUSI, S. SANTAGATA, *La tutela della salute e della sicurezza dei lavoratori*, cit., p. 129 ss.

compagine datoriale, dovendo operare, come si è già detto, imparzialmente<sup>120</sup>, e non per conto e nell'interesse del datore di lavoro<sup>121</sup>.

La figura del medico competente, inoltre, trova fondamentale espressione nell'apporto collaborativo, insieme con il datore di lavoro e con il responsabile del servizio di prevenzione e protezione, all'attività di valutazione del rischio e alla redazione del Documento di valutazione dei rischi (DVR)<sup>122</sup>.

Volendo infatti rivolgere l'attenzione al benessere lavorativo ed organizzativo delle pubbliche amministrazioni, il contributo del medico competente sembra rivestire una forte importanza soprattutto per quanto concerne lo stress lavoro-correlato, di cui si dirà più nel dettaglio nel prosieguo della trattazione.

La collaborazione del medico competente alla valutazione del rischio stress lavoro-correlato, oltre ad essere un obbligo normativo ineludibile, rappresenta un'opportunità di grande rilievo che consente a questa figura professionale di assumere innanzitutto connotati professionali non esclusivamente, né precipuamente medici. Infatti, il compito di valutare il rischio stress lavoro-correlato da parte del medico competente non solo è prioritario rispetto a qualunque altra attività assegnatagli dal legislatore – così come logicamente è giusto che sia, tenuto conto che dalla valutazione del rischio discende o meno la necessità degli altri adempimenti (sorveglianza sanitaria, formazione ed informazione) – ma diviene addirittura la principale attività di prevenzione che tale soggetto deve svolgere in un luogo di lavoro in cui si profilano condizioni di stress<sup>123</sup>, quali sono, ad esempio, le pubbliche amministrazioni.

Pertanto, nella gestione dello stress lavoro-correlato, a partire dalla sua valutazione, il medico competente dovrà necessariamente apprendere e/o affinare le proprie abilità comunicative ed umane, fondamentali per costruire e mantenere il dialogo con i componenti l'organigramma della prevenzione (datore di lavoro, RSPP, rappresentante dei lavoratori per la sicurezza) e soprattutto con i lavoratori. Nella formazione e nell'informazione sullo stress lavoro-correlato, inoltre, la capacità di

---

<sup>120</sup> Cfr. art. 39. Comma 1, d.lgs. n. 81/2008, secondo cui “l'attività del medico competente è svolta secondo principi della medicina del lavoro e del codice etico della Commissione internazionale di salute occupazionale (IcoH)”.

<sup>121</sup> Cfr. P. TULLINI, *La responsabilità civile del medico competente verso l'azienda*, in *Rivista italiana di diritto del lavoro*, 1, 2002, p. 226 ss.; M. DEL NEVO, A. DEL NEVO, *Responsabilità del medico competente*, in *Igiene e Sicurezza del Lavoro*, inserto, 12, 2007, p. 3 ss.

<sup>122</sup> Tale attività è stata anche riconosciuta dalla giurisprudenza di legittimità; cfr., in particolare, Cass. pen., sez. IV, 15 gennaio 2013, n. 1856, in [www.olympus.uniurb.it](http://www.olympus.uniurb.it), secondo la quale al medico competente “non è affatto richiesto l'adempimento di un obbligo altrui quanto, piuttosto, lo svolgimento del proprio obbligo di collaborazione, espletabile anche mediante l'esauriente sottoposizione al datore di lavoro dei rilievi e delle proposte in materia di valutazione dei rischi che coinvolgono le sue competenze professionali in materia sanitaria”.

<sup>123</sup> Cfr. L. ISOLANI, *Valutazione dei rischi e medico competente: la norma e l'opportunità di nuove prospettive*, VIII Convegno Nazionale di Medicina Legale Previdenziale. Atti – Vol 1. Sorrento, 13-15 ottobre 2010.

tale figura di creare flussi sarà una caratteristica imprescindibile, garanzia di successo in termini di prevenzione e quindi di salute, di sicurezza e di benessere della compagine lavorativa<sup>124</sup>.

Il valore aggiunto rappresentato dal medico competente nella valutazione del rischio stress lavoro-correlato risiede inoltre nella formazione scientifica inclusa nel suo *curriculum* che ha previsto, tra l'altro, gli insegnamenti di discipline quali la psicologia e l'ergonomia e che gli consentono, da un lato, di stimare il rischio di natura psicosociale presente nelle organizzazioni e, dall'altro, di entrare in assonanza i disagi e le relative esigenze di benessere dei lavoratori<sup>125</sup>.

In linea generale e a prescindere da tale specifico contributo, comunque, l'azione collaborativo-valutativa del medico competente opera su un piano più generale e costante nel tempo, costituito dall'azione per la predisposizione dell'attuazione delle misure per la tutela della salute e dell'integrità psicofisica dei lavoratori, l'organizzazione del servizio di pronto soccorso e l'attività di formazione e informazione nei confronti dei lavoratori (art. 25, comma 1, lett. a) del d.lgs. n. 81/2008)<sup>126</sup>.

### ***1.5. Il Comitato Unico di Garanzia e l'Organismo Interno di Valutazione***

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, tra cui quelle pubbliche, un innalzamento del grado di tutela da mettere in atto<sup>127</sup>: diventa infatti determinante promuovere azioni positive incidenti sul piano organizzativo e mirate a incrementare il valore della sicurezza sulla falsariga della quale la compagine pubblica è chiamata a improntare i propri comportamenti. Non appare affatto scontato, in un'ottica di *healthy organizations*<sup>128</sup>, affermare che tali azioni debbano corrispondere ai bisogni del personale impiegato nei cui confronti vengono messi a disposizione – anche dalle scienze mediche – una serie di strumenti utili a costruire ambienti di lavoro “salubri” e “salutari”. 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.

---

<sup>124</sup> Si veda C. FRASCHERI, *Il rischio da stress lavoro-correlato. Normativa, procedure di valutazione e organizzazione del lavoro*, Edizioni Lavoro, 2011.

<sup>125</sup> L. ISOLANI, *Stress lavoro-correlato. Il Medico Competente: ruolo, compiti e opportunità*, in L. ANGELINI (a cura di), *La prevenzione dei rischi da stress lavoro-correlato. Profili normativi e metodiche di valutazione. Atti del Convegno Urbino - 8 novembre 2013*, in *I Working Papers di Olympus*, 31, 2014, p. 110 ss.

<sup>126</sup> Cfr. P. SOPRANI, *Medico competente: statuto funzionale e criticità operative*, in *Igiene e Sicurezza del Lavoro*, 5, 2017, p. 249 ss.

<sup>127</sup> A. MONEA, *La salute nel D.lgs. n. 81/2008: profili giuridici e implicazioni di cambiamento organizzativo*, in *Azienditalia – Il Personale*, n. 7, 2008, p. 361 ss.

<sup>128</sup> Cfr. G. LOWE, *Healthy organizations: How vibrant workplaces inspire employees to achieve sustainable success*, University of Toronto Press, 2010.

Non solo: la piena realizzazione del benessere organizzativo nelle realtà pubbliche richiede altresì il coinvolgimento di altre figure organizzative al di là di quelle di cui si è appena detto, direttamente impegnate nella sicurezza sul lavoro per obbligo giuridico.

In questo specifico contesto, l'implementazione di azioni migliorative viene devoluta, in chiave partecipata, ad appositi organi che in rappresentanza dell'amministrazione e secondo le rispettive competenze operano in base al principio di legalità<sup>129</sup> nei confronti dei lavoratori e verso gli utenti.

Ecco che, allora, appare imprescindibile in questa sede l'analisi di due ulteriori organi che caratterizzano le realtà lavorative pubbliche, aventi uno stretto collegamento con le politiche di benessere lavorativo ed organizzativo: il Comitato unico di garanzia per le pari opportunità, la valorizzazione del benessere di chi lavora e contro le discriminazioni (d'ora in avanti CUG) e gli organismi indipendenti di valutazione (OIV) o soggetti analoghi (nuclei di valutazione), che dovrebbero considerare il benessere come un importante criterio di valutazione della prestazione organizzativa e individuale.

La costituzione del Comitato Unico di garanzia presso ciascuna pubblica amministrazione è uno dei passaggi più importanti e concreti degli ultimi anni nel promuovere il benessere organizzativo, in particolare rispetto alla realizzazione della parità di genere<sup>130</sup>. L'obbligo delle pubbliche amministrazioni di costituire al proprio interno il CUG risponde alle indicazioni della direttiva n. 2006/54/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 5 luglio 2006, riguardante l'attuazione del principio delle pari opportunità e della parità di trattamento fra uomini e donne in materia di occupazione e impiego. Nel merito, lo sportello di ascolto del CUG viene configurato come l'organo al quale il personale può fare riferimento per gestire situazioni di disagio, di malessere e di stress sul posto di lavoro.

L'art. 21 della legge n. 183 del 4 novembre 2010, c.d. "Collegato lavoro", ha introdotto il Comitato Unico di Garanzia modificando gli artt. 1, 7 e 57 del d.lgs. n. 165/2001. L'art 57, in particolare, assume una funzione strumentale rispetto alle finalità di cui all'art. 1, lett. c) (che richiama espressamente sia la garanzia delle pari opportunità tra lavoratrici e lavoratori, sia l'assenza di qualunque forma di discriminazione e di violenza morale o psichica), nonché rispetto a quanto previsto dall'art 7, c. 1, della stessa legge che, con riguardo alla gestione del personale, prevede che le pubbliche amministrazioni “*garantiscono parità e pari opportunità [...] l'assenza di ogni forma*

---

<sup>129</sup> Ne sottolinea l'importanza S. BUOSO, *Definire e qualificare il benessere organizzativo*, in *Diritto della Sicurezza sul Lavoro*, 1, 2019, I, p. 23 ss. (spec. par. 6) sostenendo che “*la legalità è difatti, la dimensione costitutiva di un'organizzazione sana e salubre*” e richiama, sul punto, la tesi di S. LAFORGIA, *Tutela della salute e sicurezza, benessere dei lavoratori e legalità: interconnessioni organizzative e giuridiche*, in *Diritto della Sicurezza sul Lavoro*, 1, 2016, I, p. 130 ss.

<sup>130</sup> In merito si veda il contributo di M.D. FERRARA, *Pari opportunità ed effettività delle tutele nel lavoro pubblico*, in O. BONARDI (a cura di), *Eguaglianza e divieti di discriminazione nell'era del diritto del lavoro derogabile*, Ediesse, 2017, p. 157 ss.

di discriminazione [...] 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”. In questa prospettiva vanno, pertanto, letti i commi 1, 2, 3, 4 e 5 aggiunti all’art 57, i quali riguardano, rispettivamente, la costituzione dei Comitati Unici di Garanzia (CUG) quali organismi a composizione paritetica<sup>131</sup> e paritaria, i compiti che sono chiamati a svolgere, le modalità di funzionamento nonché la previsione di una specifica forma di responsabilità in ordine alla loro effettiva costituzione in capo ai dirigenti incaricati della gestione del personale, la quale rileva anche al fine del raggiungimento degli obiettivi<sup>132</sup>.

L’unicità e l’innovazione del CUG si riscontrano in due ordini di ragioni: da una parte, tale organo esplica le proprie attività nei confronti di tutto il personale appartenente all’amministrazione, dirigente e non dirigente; dall’altra, la sua istituzione ha portato alla razionalizzazione della materia, eliminando la proliferazione dei preesistenti comitati.

Il CUG si caratterizza inoltre per la poliedricità di funzioni attribuitegli: ad esso, infatti, sono attribuite funzioni propositive, consultive e di verifica<sup>133</sup>.

Per quanto concerne l’attività propositiva, il CUG ha un’incidenza diretta in materia di predisposizione di piani di azioni positive per favorire l’uguaglianza sostanziale sul lavoro tra uomini e donne; ha altresì facoltà di promozione e/o potenziamento delle iniziative che attuano le politiche di conciliazione fra lavoro e vita privata, le direttive comunitarie per l’affermazione sul lavoro della pari dignità delle persone e azioni positive al riguardo; si interessa inoltre di temi che rientrano nella propria competenza ai fini della contrattazione integrativa<sup>134</sup>. Il Comitato svolge poi un importante ruolo per quanto riguarda: l’analisi e la programmazione di genere che considerino le esigenze delle

---

<sup>131</sup> Con la direttiva del marzo 2011, il Ministero per la Pubblica amministrazione e l’innovazione ed il Ministero per le Pari opportunità hanno fornito le linee guida sulle modalità di funzionamento e sui criteri di composizione dei Comitati unici di garanzia. A livello normativo importanti disposizioni in materia di CUG sono contenute nelle Linee guida sulle modalità di funzionamento dei CUG del 4 marzo 2011, nonché nella direttiva n. 2 del 2019 che aggiorna alcune disposizioni contenute nella direttiva 4 marzo 2011. In particolare, il Comitato è costituito in forma paritetica e deve essere composto da un componente designato da ciascuna delle organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative a livello di amministrazione ai sensi degli artt. 40 e 43 del d.lgs n. 165/2001, e da un pari numero di rappresentanti dell’amministrazione, nonché da altrettanti componenti supplenti. Le organizzazioni sindacali che possono designare componenti sono quelle che in base ai dati ARAN abbiano nel comparto o nell’Area una rappresentatività non inferiore al 5%, a prescindere dalla circostanza che abbiano o meno sottoscritto i CCNL nell’ultima tornata contrattuale. Il presidente è designato dall’amministrazione, e deve essere un dipendente scelto tra gli appartenenti ai ruoli della stessa amministrazione, deve possedere elevate capacità organizzative e comprovata esperienza maturata anche in analoghi organismi o nell’esercizio di funzioni di organizzazione e gestione del personale. Il CUG deve assicurare nel complesso la presenza paritaria di entrambi i generi. V. A. ZILLI, *La querelle sui Comitati Unici di Garanzia negli Atenei*, in M. BROLLO, R. DE LUCA TAMAJO (a cura di), *La riforma dell’università tra legge e statuti: analisi interdisciplinare della legge n. 240/2010*, Giuffrè, 2011, p. 286 ss.; M. D’ONGHIA, *La rappresentanza di genere e gli organismi di parità nelle Università*, in *Diritti Lavori Mercati*, 3, 2015, p. 631 ss.

<sup>132</sup> Cfr. A. VIMERCATI, *L’innovazione organizzativa e il c.d. performance management nell’ottica della parità di genere e dell’azione dei CUG*, in *Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, 1, 2022, p. 25 ss.

<sup>133</sup> M.D. FERRARA, *Pari opportunità ed effettività delle tutele nel lavoro pubblico*, cit., p. 166.

<sup>134</sup> Cfr. ALICE BIAGIOTTI, *Lavoro agile nella pubblica amministrazione e rischi psicosociali*, in *Diritto della Sicurezza sul Lavoro*, 1, 2022, p. 37 ss.

donne e quelle degli uomini (come ad esempio il bilancio di genere); la diffusione delle conoscenze ed esperienze sui problemi delle pari opportunità e sulle possibili soluzioni adottate da altre amministrazioni o enti, anche in collaborazione con la Consigliera di parità del territorio di riferimento; le azioni atte a favorire condizioni di benessere lavorativo; le azioni positive, gli interventi e i progetti, quali le indagini sul clima organizzativo<sup>135</sup>, i codici etici e di condotta, idonei a prevenire o rimuovere situazioni di discriminazioni o violenze sessuali, morali o psicologiche (*mobbing*) nell'amministrazione pubblica di appartenenza. Il CUG, infine, propone agli organismi competenti piani formativi per tutti i lavoratori e tutte le lavoratrici.

Il Comitato Unico di Garanzia svolge poi funzioni consultive su progetti di riorganizzazione dell'amministrazione di appartenenza; sui piani di formazione del personale; sull'orario di lavoro, le forme di flessibilità lavorativa e gli interventi di conciliazione; sui criteri di valutazione del personale; sui temi della contrattazione integrativa che rientrano nelle proprie competenze.

Infine, a tale organo sono attribuiti compiti di verifica sui risultati delle azioni positive, dei progetti e delle buone pratiche in materia di pari opportunità; sugli esiti delle azioni di promozione del benessere organizzativo e prevenzione del disagio lavorativo; sugli esiti delle azioni di contrasto alle violenze morali e psicologiche nei luoghi di lavoro; sull'assenza di ogni forma di discriminazione, diretta e indiretta, relativa al genere, all'età, nell'accesso, nel trattamento e nelle condizioni di lavoro, nella formazione professionale, nella promozione e negli avanzamenti di carriera e, infine, sicurezza del lavoro<sup>136</sup>.

Il CUG, oltre ad assumere, unificandole, tutte le funzioni che i contratti collettivi e le altre disposizioni attribuivano ai Comitati per le Pari Opportunità e ai Comitati Antimobbing, ove esistenti, è investito di compiti molto più ampi, rispetto ai precedenti comitati, in relazione a tematiche ampliate con la normativa antidiscriminatoria e la normativa relativa alla salute e sicurezza sul lavoro, con particolare riferimento all'aspetto del benessere di chi lavora. A differenza dei Comitati Pari opportunità e i Comitati paritetici sul fenomeno del *mobbing* costituiti nella pubblica amministrazione attraverso la contrattazione collettiva, i CUG sono istituiti dalla legge.

---

<sup>135</sup> Per un'approfondita disamina interdisciplinare del concetto di "clima organizzativo" si rimanda a A. LOMBARDO, *Il clima organizzativo*, cit., p. 313 ss.

<sup>136</sup> Il CUG entro 60 giorni dalla sua costituzione deve adottare un Regolamento che disciplini le modalità di funzionamento (periodicità delle riunioni, validità delle stesse, verbali, rapporti sulle attività, diffusione delle informazioni, casi di dimissioni, decadenza e cessazione della/del Presidente e dei/delle componenti, audizione di esperti etc.) Inoltre, entro il 20 febbraio di ogni anno, il Comitato deve redigere, in concerto con la direzione del personale, la relazione di sintesi indicata nella Direttiva della Presidenza del Consiglio dei Ministri del 2007, in precedenza di competenza dei Comitati Pari Opportunità. Il CUG entro il 30 marzo di ogni anno deve altresì redigere e trasmettere ai vertici politici ed amministrativi dell'amministrazione di appartenenza una relazione dettagliata riferita all'anno precedente, riguardante l'attuazione dei principi di parità, pari opportunità, benessere organizzativo e di contrasto ai fenomeni di *mobbing*, cioè alle discriminazioni e alle violenze morali e psicologiche nei luoghi di lavoro. La relazione tiene conto anche dei dati e delle informazioni forniti sui predetti temi, sia dalla compagine dirigenziale e dagli ulteriori soggetti del sistema prevenzionistico coinvolti, secondo quanto stabilito dal d.lgs. 81/2008, che dalla relazione redatta dall'amministrazione ai sensi della citata direttiva 23 maggio 2007.

Il Comitato ha poi una composizione estremamente diversificata: sono rappresentate tutte le organizzazioni sindacali, vi possono essere dirigenti e dipendenti appartenenti alle diverse aree, centrali e periferici. Proprio per questo è espressione di una preziosa molteplicità diversificata di opinioni, vissuti e posizioni. La disomogeneità dei componenti offre la possibilità di sviluppare al meglio funzioni propositive e consultive sui temi affidati dalle norme all'intervento del CUG, temi che sicuramente attengono al personale e alla organizzazione del lavoro<sup>137</sup>.

I CUG costituiscono perciò un valido supporto per l'amministrazione e soprattutto per la dirigenza. Nel merito, essi pongono al centro della loro azione il lavoratore e il suo benessere psico-fisico. Svolge quindi una funzione rilevante in quanto è uno strumento di stimolo e di "ri-motivazione" del personale, conferisce centralità al benessere psicofisico dei lavoratori e si preoccupa di attivare modelli di relazione non conflittuale improntati alla condivisione e alla partecipazione.

A ben vedere, secondo parte della dottrina, la costituzione del CUG identifica uno dei pochi obblighi di risultato della pubblica amministrazione rispetto al conseguimento del benessere organizzativo all'interno degli ambienti di lavoro. La mancata costituzione del CUG comporta infatti responsabilità dei dirigenti incaricati della gestione del personale, da valutare anche al fine del raggiungimento degli obiettivi<sup>138</sup>.

Nella logica di benessere perseguita dalle pubbliche amministrazioni negli ultimi anni, appare opportuno altresì accennare brevemente al ruolo svolto dall'Organismo indipendente di valutazione (OIV) in materia di benessere organizzativo.

Come è noto, scopo primario della pubblica amministrazione è quello di perseguire obiettivi sempre più ambiziosi in termini di efficacia, efficienza e produttività al fine di poter offrire e assicurare servizi adeguati che siano rispondenti ai bisogni dei cittadini, nel rispetto della posizione di clienti-contribuenti che essi rivestono.

La responsabilità delle amministrazioni pubbliche rispetto ai cittadini è intrinsecamente correlata al concetto di valutazione. Difatti, da subito è risultato necessario definire un sistema di valutazione oggettiva circa le attività di ogni pubblica organizzazione, sulla base di precisi standards definiti a livello nazionale e stabilendo a monte adeguati e precisi obiettivi.

Questa necessità ha dato origine ad una forte spinta innovativa che ha comportato, al termine del primo decennio degli anni 2000, una rilevante riforma delle pubbliche amministrazioni ovvero il decreto legislativo n. 150 del 27 ottobre 2009, di 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, più comunemente conosciuta con l'appellativo di "Riforma Brunetta". Tale riforma

---

<sup>137</sup> Sul punto si veda A. ZILLI, *Il Comitato unico di garanzia nelle pubbliche amministrazioni*, in *Giurisprudenza italiana*, 12, 2011, p. 2700 ss.

<sup>138</sup> In merito si veda P. PAPADIA DE BOTTINI, *Benessere organizzativo e P.A.*, Dike Giuridica Editrice, 2018, p. 22.

ha introdotto il ciclo di valutazione della *performance*, dettando regole rigorose e vincolanti per tutti gli apparati pubblici in materia di valutazione del personale e incoraggiando l'introduzione di un sistema volto alla valorizzazione dei soggetti che operano all'interno del contesto pubblico sulla base di principi meritocratici<sup>139</sup>.

L'implementazione del ciclo della *performance* è tutelata da un duplice livello. A livello nazionale, la tutela è stata affidata alla Commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle pubbliche amministrazioni (CIVIT), poi divenuta Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC)<sup>140</sup>.

A livello della singola amministrazione, è stata prevista l'istituzione di un Organismo indipendente di valutazione (OIV). Quest'ultimo monitora il funzionamento complessivo del sistema e della valutazione, della trasparenza e integrità dei controlli interni e, con cadenza annuale, predisponde una relazione della quale riporta proposte e raccomandazioni per i vertici amministrativi<sup>141</sup>.

La riforma Brunetta, fin dal principio, ha voluto dedicare speciale attenzione al tema del benessere all'interno delle pubbliche amministrazioni, e in quest'ottica, per un primo periodo, ha reso protagonista proprio l'OIV come soggetto attivo e proattivo per le politiche di benessere.

L'articolo 14, comma 5, del decreto legislativo n. 150/2009, infatti, attribuiva agli Organi Interni di Valutazione (OIV) il compito di effettuare tali indagini annuali sul personale al fine di rilevare il

---

<sup>139</sup> Molteplici sono gli obiettivi di fondo che la riforma si è proposta di conseguire quali: assicurare standard qualitativi elevati nei servizi resi ai cittadini e quindi incentivare la qualità della prestazione lavorativa; migliorare l'organizzazione del lavoro all'interno delle pubbliche amministrazioni; introdurre una cultura dominante di valutazione della *performance* del personale e dei dirigenti; riconoscere meriti e demeriti del personale pubblico; rafforzare l'autonomia, la responsabilità ed i poteri della dirigenza pubblica, incrementare l'efficienza del lavoro pubblico e contrastare la scarsa produttività e l'assenteismo; promuovere la trasparenza dell'operato delle amministrazioni pubbliche a garanzia e tutela della legalità. Le criticità che la riforma Brunetta si è proposta di abbattere riguardavano, dunque, le forti mancanze nei sistemi di programmazione, nei sistemi di misurazione e valutazione, nei soggetti il cui compito è quello di supportare a livello metodologico ed attuativo i processi, con conseguente deficit di trasparenza sulle *performance*. Sul punto si rimanda a B. IMPERATORI, *Performance, pratiche di valutazione e trasparenza: la prospettiva organizzativa*, in *Le nuove leggi civili commentate*, 23, 2011, p. 2715 ss.; A. BELLAVISTA, G. GARILLI, *Riregolazione legale e decontrattualizzazione: la neobridazione normativa del lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, in *Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, 1, 2010, p. 24 ss.; E. VILLA, *Il sistema di misurazione/valutazione della performance dei dipendenti pubblici nel d.lgs. n. 150/2009*, in *Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, 2009, p. 780; C. ROMEO, *La controriforma del pubblico impiego*, in *Il lavoro nella giurisprudenza*, 8, 2009, p. 761; V. TALAMO, *Pubblico e privato nella legge delega per la riforma del lavoro pubblico*, in *Giornale di Diritto Amministrativo*, 5, 2009, p. 469 ss.; S. MAINARDI, *Fonti, poteri e responsabilità nella valutazione del merito dei pubblici dipendenti*, in *Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, 5, 2009, p. 746 ss..

<sup>140</sup> Cfr. B. LOERA, M. BRONDINO, A. CIVILLERI, E. INGUSCI, F. PACE, M. PASINI, D. CONVERSO, *L'attenzione per il benessere organizzativo nella pubblica amministrazione italiana. Analisi critica del questionario CIVIT/ANAC*, in *Psicologia sociale*, 3, 2018, p. 267 ss.

<sup>141</sup> Più nello specifico, L'OIV valida la relazione sulla performance a patto che la stessa sia redatta in forma sintetica, chiara e di immediata comprensione ai cittadini e agli altri utenti finali. Inoltre, garantisce la correttezza dei processi di misurazione e valutazione con particolare riferimento alla significativa differenziazione dei giudizi nonché dell'utilizzo dei premi. Infine, sottopone, sulla base del sistema di misurazione e valutazione, all'organo di indirizzo politico - amministrativo, la valutazione annuale dei dirigenti di vertice e l'attribuzione ad essi dei premi. L'OIV, inoltre, ha il compito di garantire la corretta implementazione delle linee guida, delle metodologie e degli strumenti predisposti dal Dipartimento della funzione pubblica e di supportare metodologicamente l'amministrazione al fine di verificare la correttezza dei processi di misurazione, monitoraggio, valutazione e rendicontazione della performance organizzativa e individuale. Infine, promuove l'utilizzo da parte dell'amministrazione dei risultati derivanti dalle attività di valutazione esterna delle amministrazioni e dei relativi impatti ai fini della valutazione della performance organizzativa. Cfr. A. ROSA, M. MARTINEZ, *Modelli organizzativi agili per la pubblica amministrazione*, Franco Angeli, 2022, p. 103 ss.

loro livello di benessere organizzativo, sulla base dei modelli forniti dall’Autorità Nazionale Anticorruzione (art. 14, comma 5)<sup>142</sup>. Gli OIV, quindi, avevano il precipuo compito, *in primis*, di diffondere di una cultura organizzativa volta a migliorare la qualità della vita nei luoghi di lavoro e, secondariamente, dovevano rilevare ciclicamente le situazioni di benessere e/o malessere attraverso delle indagini, svolte attraverso lo strumento di questionari<sup>143</sup>.

Tuttavia, alla prova dei fatti, è risultato che le indagini sul benessere organizzativo meglio rientrassero tra i compiti attribuibili alla compagine dirigenziale. In tal modo, il D.P.R. n. 105/2016 ha in effetti statuito che le indagini sul benessere organizzativo nella pubblica amministrazione, debbano essere effettuate dai dirigenti, senza più coinvolgere l’Organismo indipendente di valutazione<sup>144</sup>.

Ad ogni buon conto, nonostante l’OIV non abbia più un ruolo primario per quanto concerne la programmazione e la rilevazione delle politiche di benessere nella pubblica amministrazione, appare comunque non solo auspicabile, bensì necessario un confronto serrato tra il CUG e l’OIV per quanto riguarda tale materia, al fine di individuare quali siano i fattori di incidenza negativa, derivanti da forme di discriminazione e/o violenza psichica e suggerire misure conciliative o strumenti di *work-life balance* capaci di prevenire gli infortuni o le malattie professionali da *overwork*<sup>145</sup>, al fine di implementare quell’ottica partecipativa e circolare che dovrebbe caratterizzare la tutela prevenzionistica, specialmente nel settore pubblico.

## **2. Gli obblighi di sicurezza e benessere**

---

<sup>142</sup> F. MALZANI, *Benessere e sicurezza dei lavoratori oltre la disabilità*, in *Variatione su Temi di Diritto del Lavoro*, 4 2020, p. 967 ss.

<sup>143</sup> Si veda V. MARTELLI, *Gli Organismi indipendenti di valutazione e i Nuclei di Valutazione negli enti locali*, in *Rivista di diritto amministrativo*, 7-9, 2015, p. 1 ss.

<sup>144</sup> Cfr. Decreto del Presidente della Repubblica 9 maggio 2016, n. 105 recante “*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*”. In realtà, in tale decreto, non si fa esplicitamente menzione al benessere organizzativo, ma si pone l’attenzione sulla misurazione della *performance* nella pubblica amministrazione tramite la dirigenza; si prevede, inoltre, l’abrogazione del comma 3 dell’articolo 14 che impegna l’OIV a realizzare le indagini sul benessere organizzativo. Per altro si prenda anche in considerazione l’esempio del Decreto del Ministro per gli Affari Regionali del 30 giugno 2016 recante “*Direttiva Generale per l’azione amministrativa e la gestione che, per i compiti del Dipartimento per gli affari regionali, le autonomie e lo sport (DARAS)*”, il quale prevede tra gli obiettivi quello di: “*Rafforzare le misure di monitoraggio e controllo dell’osservanza dei doveri d’ufficio e promuovere iniziative di miglioramento del benessere organizzativo nell’ambiente di lavoro, per migliorare la performance dell’azione amministrativa. La strategia di miglioramento della performance amministrativa si prefigge di sensibilizzare la dirigenza nel proprio ruolo di gestione delle risorse umane assegnate in funzione dei rispettivi obiettivi, rafforzando le attività di monitoraggio e controllo delle presenze del personale dipendente. D’altra parte, insieme al rafforzamento delle misure di vigilanza, appare opportuno accrescere il dialogo e l’ascolto delle esigenze relative alle condizioni di lavoro, al fine di acquisire elementi utili a strutturare o proporre iniziative di miglioramento organizzativo*”. Sul punto si veda P. PAPADIA DE BOTTINI, *Benessere organizzativo e P.A.*, cit., pp. 16-17.

<sup>145</sup> Cfr. ALICE BIAGIOTTI, *Lavoro agile nella pubblica amministrazione e rischi psicosociali*, cit., pp. 55-56.

L'organizzazione, intesa, secondo il dizionario Treccani, come “*l'ordinamento strutturale e funzionale di un ente, un istituto, un organismo*”, si configura come lo spazio in cui si colloca la prestazione lavorativa<sup>146</sup>: essa rappresenta la vera nozione chiave su cui ruota, peraltro, tutta la filosofia della prevenzione del d.lgs. n. 81/2008<sup>147</sup>. L'organizzazione si configura come fonte di rischi, ma anche come sistema di prevenzione, tanto che si è parlato di “dualismo” tra struttura organizzativa aziendale e struttura organizzativa della sicurezza sul lavoro<sup>148</sup>.

In questo contesto, il benessere organizzativo, grazie a una interpretazione logico-sistematica, percorre intrinsecamente i contenuti del d.lgs. n. 81/2008<sup>149</sup> e consente di soffermarsi sui capisaldi che reggono la costruzione del sistema di garanzia della sicurezza e salute dei lavoratori.

Si è già avuto modo di evidenziare nel primo capitolo come l'obbligo di sicurezza gravante sul datore di lavoro vada inteso in senso quanto mai ampio, in forza della previsione di cui all'art. 2087 c.c. che, con il suo carattere di norma “aperta”, consente di ritenere ricompresa nell'obbligazione datoriale ogni attività di adeguamento delle misure antinfortunistiche possibile in base al progresso delle conoscenze tecnico-scientifiche ed all'esperienza.

Si è anche ricordato come la norma codicistica sia preesistente a tutta la legislazione speciale in materia di sicurezza sul lavoro ed anche alle norme costituzionali da cui derivano i principi cui è ancorato l'intero sistema prevenzionistico.

Ne consegue la obiettiva difficoltà a concepire un ambito di operatività dell'obbligazione di sicurezza più ampio di quello delineato dall'art. 2087 c.c., pertanto deve ritenersi che tutta la legislazione ad esso successiva non rappresenti altro che una sua specificazione in relazione a particolari aspetti della materia, senza che possa mai costituire limitazione alcuna del suo contenuto.

In questo senso vanno quindi intese anche le norme del d.lgs. n. 81/2008 relative alle misure generali di tutela (art. 15) e, agli obblighi indelegabili del datore di lavoro (art. 17).

Già da un primo esame di queste disposizioni emerge la differente impostazione del d.lgs. n. 81/2008 rispetto a quella della normativa precedente, poiché tratta gli obblighi datoriali indelegabili separatamente da quelli delegabili e da quelli previsti per i dirigenti, indicati all'art. 18, e per i preposti,

---

<sup>146</sup> U. CARABELLI, *Organizzazione del lavoro e professionalità: una riflessione su contratto di lavoro e post-taylorismo*, in *WP C.S.D.L.E. “Massimo D’Antona”*.IT, 5, 2003, p. 3 ss.; l’Autore parla di “*complesso di regole tecnico-organizzative con cui viene governato il fattore lavoro, normalmente nell’ambito di una organizzazione più complessa*”, si veda in particolare p. 53.

<sup>147</sup> P. PASCUCCI, *Introduzione*, in L. ANGELINI (a cura di), *La prevenzione dei rischi da stress lavoro correlato. Profili normativi e metodiche di valutazione. Atti del Convegno Urbino - 8 novembre 2013*, cit., p. 6 ss.

<sup>148</sup> F. BACCHINI, *Sicurezza (del lavoro) e organizzazione (aziendale)*, in *I Working papers di Olympus*, 27, 2013, p. 11 ss.

<sup>149</sup> P. PASCUCCI, *Il rilievo giuridico del benessere organizzativo nei contesti lavorativi*, in *PRISMA Economia – Società – Lavoro*, vol. 7, n. 1, 2016, p. 21 ss.

previsti dall'art. 19, mentre l'art. 4 del d.lgs. n. 626/1994 elencava tutti insieme gli obblighi del datore di lavoro, del dirigente e del preposto, dando luogo a non pochi problemi interpretativi<sup>150</sup>.

È pur vero, tuttavia, che una netta distinzione tra i rispettivi ruoli è sempre e comunque possibile, anche nel caso in cui il dirigente, il preposto, ovvero il delegato del datore possano disporre di un potere decisionale e di spesa congrui rispetto alle misure preventive da assumere, al pari di quanto richiesto in materia di delega dall'art. 16, d.lgs. n. 81/2008, poiché resta insuperabile la differenza connessa al titolo in base al quale la responsabilità viene attribuita.

Quella del datore è infatti una responsabilità diretta e dunque a titolo originario, mentre quella del delegato è da considerare a titolo derivato e sconta tutti i relativi limiti, anche in ordine ai requisiti di validità ed efficacia della delega di funzioni, di cui si dirà a breve.

Peraltro, per quanto riguarda le figure del dirigente e del preposto, deve osservarsi che l'adozione di un modello fondato sulla ripartizione intersoggettiva dell'obbligo di sicurezza e con scomposizione "a cascata" del debito prevenzionistico<sup>151</sup>, non consente di ritenerle assimilabili al datore di lavoro<sup>152</sup>, come conferma lo stesso d.lgs. n. 81/2008, che attribuendo obblighi diversi alle tre figure, rimarca la diversità delle rispettive posizioni.

Ciò avviene in particolare con riferimento agli obblighi indelegabili del datore di cui all'art. 17<sup>153</sup>, che consistono nella valutazione dei rischi connessi all'attività produttiva, con conseguente elaborazione del documento previsto dall'art. 28, e nella designazione del responsabile del servizio di prevenzione e protezione dai rischi<sup>154</sup>.

Il primo dei due obblighi in esame rappresenta la base per la gestione della sicurezza in azienda, poiché contiene l'individuazione delle diverse fonti di rischio ed il programma di tutte le attività da compiere per eliminare o contenere il rischio stesso.

E da notare come con il d.lgs. n. 81/2008 il legislatore, pur rimanendo nel solco della normativa precedente e dunque riproponendo di fatto le previsioni di cui all'art. 4 del d.lgs. n. 626/1994, abbia dimostrato di voler abbandonare definizioni assolutamente omnicomprensive, per evitare i rischi di eccessiva genericità che tanti dubbi interpretativi avevano generato in passato.

---

<sup>150</sup> Cfr. G. FERRARO, *Il datore di lavoro e l'obbligazione di sicurezza: attribuzione di compiti e delegabilità di funzioni nel complessivo quadro dei nuovi adempimenti*, in L. MONTUSCHI (a cura di), *Ambiente, salute e sicurezza. Per una gestione integrata dei rischi da lavoro*, cit., p. 109 ss.

<sup>151</sup> F. BASENGHI, *La gestione della sicurezza: profili soggettivi*, cit., p. 72.

<sup>152</sup> Si veda C. LAZZARI, *Brevi riflessioni in tema di tutela della salute*, in P. PASCUCI (a cura di), *Il testo unico sulla sicurezza del lavoro. Atti del convegno di studi giuridici sul disegno di legge delega approvato dal Consiglio dei Ministri il 13 aprile 2007*, Urbino, 4 maggio 2007, Ministero della salute-ISPEL, 2007, p. 15 ss.

<sup>153</sup> Cfr. Cass. pen., sez. III, 24 aprile 2015, n. 17119, in [www.olympus.uniurb.it](http://www.olympus.uniurb.it).

<sup>154</sup> Secondo M. LAI, *Il diritto della sicurezza sul lavoro tra conferme e sviluppi*, cit., p. 68, il Testo Unico nell'operare questa distinzione, introduce per la prima volta nel nostro ordinamento una regolamentazione specifica dei limiti e delle condizioni per il conferimento della delega di funzioni da parte datore di lavoro, ai sensi dell'art. 16.

Il riferimento è, in particolare, alla previsione dell'art. 4 citato, ovvero all'obbligo secondo cui la valutazione doveva riguardare “*tutti i rischi*” presenti in azienda, che nella vigenza della precedente normativa aveva indotto a ritenere che la valutazione dovesse estendersi a qualsiasi fonte di pericolo o disagio, anche potenziale. Il problema che ne derivava era quindi quello di estendere la valutazione a tipologie di rischio dai contorni non ben definiti, con conseguente incertezza da parte del datore circa l'effettivo assolvimento di un obbligo assistito da sanzione penale.

Questo è quanto accadeva in particolare con riferimento ai cc.dd. rischi psicosociali che, come è evidente, risultano essere difficilmente contrastabili nella misura in cui è obiettivamente complicata l'individuazione di misure atte a prevenirli, proprio per la eccessiva genericità della nozione.

Ebbene, nonostante il riferimento a “*tutti i rischi*” sia rimasto in più di una disposizione del d.lgs. n. 81/2008<sup>155</sup>, confermando l'opzione di fondo del legislatore di estendere il più possibile i margini della valutazione, deve segnalarsi lo sforzo di definire in termini oggettivi il contenuto dell'obbligo del datore, per restringere il campo delle interpretazioni possibili, con particolare riferimento all'ambito nel quale maggiori erano stati i dubbi e le incertezze.

Risponde a questa logica la individuazione di nuovi riferimenti, tali da consentire di delineare con maggiore precisione rispetto al passato l'oggetto della valutazione.

In questo senso il richiamo allo “stress lavoro-correlato”, piuttosto che alla indefinita categoria dei rischi psicologici permette – come si vedrà nel prosieguo della trattazione – di circoscrivere alle patologie che possano trovare solo nel lavoro la loro causa diretta il campo cui estendere tanto la valutazione dei rischi che le conseguenti responsabilità (anche risarcitorie) del datore di lavoro<sup>156</sup>.

L'altro obbligo indelegabile del datore è, come detto, la designazione del responsabile del servizio di prevenzione e protezione dai rischi, che deve essere “*in possesso delle capacità e dei requisiti*

---

<sup>155</sup> La locuzione è presente nell'art. 17, nell'art. 28, cui lo stesso art. 17 fa espresso rinvio, nonché nell'art. 2, lett. q).

<sup>156</sup> Su questi aspetti si rimanda a A. GIULIANI, *Misure generali di tutela, obblighi del datore e valutazione dei rischi*, in G. SANTORO PASSARELLI (a cura di), *La nuova sicurezza in azienda. Commentario al Titolo I del d.lgs. n. 81/2008*, cit. p. 98 ss. il quale osserva che il problema della individuazione causale della patologia non è di scarsa importanza, posto che lo stress rientra tra quelle fattispecie di rischio multifattoriali, per le quali non è agevole determinare quel rapporto di causalità con il lavoro che è alla base della responsabilità datoriale.

*professionali*” previsti dall'art. 32<sup>157</sup> e che risponde del proprio operato allo stesso datore<sup>158</sup>, che lo designa dopo aver consultato il responsabile dei lavoratori per la sicurezza<sup>159</sup>

Alla base del rapporto tra datore e responsabile del servizio di prevenzione e protezione vi è un rapporto essenzialmente fiduciario, confermato proprio dalla previsione, contenuta nell'art. 18, per cui quest'ultimo risponde direttamente al primo, che rivela la ira consulenziale dell'attività svolta dal RSPP<sup>160</sup>. Tra gli obblighi delegabili, rispetto al d.lgs. n. 626/1994, non figurano più alcune attività oggi assegnate al medico competente<sup>161</sup>, mentre alcuni nuovi adempimenti sono previsti, unitamente a quelli già in precedenza attribuiti dall'art. 4 del d.lgs. n. 626/1994, dall'art. 18 del d.lgs. n. 81/2008.

---

<sup>157</sup> Secondo il c. 1 della citata norma, “*le capacità ed i requisiti professionali dei responsabili e degli addetti ai servizi di prevenzione e protezione interni o esterni devono essere adeguati alla natura dei rischi presenti sul luogo di lavoro e relativi alle attività lavorative*”. Inoltre, “*per lo svolgimento delle funzioni da parte dei soggetti di cui al comma 1, è necessario essere in possesso di un titolo di studio non inferiore al diploma di istruzione secondaria superiore nonché di un attestato di frequenza, con verifica dell'apprendimento, a specifici corsi di formazione adeguati alla natura dei rischi presenti sul luogo di lavoro e relativi alle attività lavorative. Per lo svolgimento della funzione di responsabile del servizio prevenzione e protezione, oltre ai requisiti di cui al precedente periodo, è necessario possedere un attestato di frequenza, con verifica dell'apprendimento, a specifici corsi di formazione in materia di prevenzione e protezione dei rischi, anche di natura ergonomica e da stress lavoro-correlato di cui all'articolo 28, comma 1, di organizzazione e gestione delle attività tecnico-amministrative e di tecniche di comunicazione in azienda e di relazioni sindacali. I corsi di cui ai periodi precedenti devono rispettare in ogni caso quanto previsto dall'accordo sancito il 26 gennaio 2006 in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 37 del 14 febbraio 2006, e successive modificazioni*” (secondo comma).

<sup>158</sup> Secondo Cass. pen., sez. IV, 26 aprile 2017, n. 24958, in [www.olympus.uniurb.it](http://www.olympus.uniurb.it), “*La mera designazione del responsabile del servizio di prevenzione e protezione non costituisce una delega di funzioni e non è dunque sufficiente a sollevare il datore di lavoro ed i dirigenti dalle rispettive responsabilità in tema di violazione degli obblighi dettati per la prevenzione degli infortuni sul lavoro. (In motivazione, la Corte ha precisato che il responsabile del servizio di prevenzione e protezione svolge un ruolo di consulente in materia antinfortunistica del datore di lavoro ed è privo di effettivo potere decisionale)*”.

<sup>159</sup> Cfr *infra*. § 1.4.

<sup>160</sup> Sul ruolo e sulle funzioni del RSPP, Cfr. Cass. civ., sez. lav., 15 settembre 2006, n. 19965, in *Rivista italiana di diritto dl lavoro*, II, 2007, p. 676 ss., con nota di V. PASQUARELLA, *Incompatibilità degli incarichi di rappresentante dei lavoratori per la sicurezza e di responsabile del servizio di prevenzione e protezione*. Secondo la Suprema corte “*nel sistema delineato dal d.lgs. 19 settembre 1994, n. 626, il responsabile del servizio di prevenzione e protezione è un soggetto che rappresenta il datore di lavoro ed esercita prerogative proprie di quest'ultimo in tema di sicurezza del lavoro*”. Va però rilevato che il RSPP non subentra al datore nelle responsabilità sullo stesso gravanti in materia di sicurezza e che, anzi, lo stesso datore risponde anche per eventuali negligenze del suo consulente. Sul punto cfr. Cass. pen., sez. IV, 16 dicembre 2009, n. 1841, in *Rivista penale*, 2010, p. 1122 ss., con nota di E. DEL FORNO, *Il responsabile del servizio di prevenzione e protezione non libera il datore di lavoro delle proprie responsabilità in tema di prevenzione infortuni*. La Corte afferma che “*il responsabile del servizio di prevenzione e protezione è una sorta di consulente del datore di lavoro ed i risultati dei suoi studi ed elaborazioni sono fatti propri dal datore di lavoro che lo ha scelto, con la conseguenza che quest'ultimo è chiamato a rispondere delle eventuali negligenze del primo*”. Sempre in ordine alle responsabilità datoriali cfr., anche Cass. pen., sez. III, 11 settembre 2006, n. 29882, in *Igiene e Sicurezza sul Lavoro*, 1, 2007, p. 39 ss.. Tuttavia, secondo Cass. pen., sez. IV, 15 luglio 2010, n. 32195, in *Giustizia penale*, 2, 2011, p. 472 ss., “*il responsabile del servizio di prevenzione e protezione, pur in assenza di una previsione normativa di sanzioni penali a suo specifico carico, può essere ritenuto responsabile, in concorso con il datore di lavoro od anche a titolo esclusivo, del verificarsi di un infortunio, ogni qual volta questo sia oggettivamente riconducibile ad una situazione pericolosa che egli avrebbe avuto l'obbligo di conoscere e segnalare, dovendosi presumere che alla segnalazione avrebbe fatto seguito l'adozione, da parte del datore di lavoro, delle iniziative idonee a neutralizzare tale situazione*”. *Contra* cfr. Cass. pen., sez. IV, 31 marzo 2006, n. 11351, in *Igiene e Sicurezza sul Lavoro*, 11, 2006, p. 42 ss., con nota di A. GIULIANI, *Dirigente e RSPP: D.lgs. 626, ruoli responsabilità*; Cass. pen., sez. IV, 21 dicembre 2006, n. 41947, in *Igiene e Sicurezza sul Lavoro*, 4, 2007, p. 215 ss.

<sup>161</sup> Si tratta della designazione degli addetti al servizio di prevenzione e protezione interno o esterno all'azienda (che tuttavia può ricavarsi dall'art. 31); dell'informazione al medico competente sui processi e sui rischi connessi all'attività produttiva; della custodia, presso l'azienda ovvero l'unità produttiva, della cartella sanitaria e di rischio del lavoratore

In particolare, tra gli obblighi delegabili si riscontrano la designazione del medico competente e la sorveglianza sanitaria, (art. 25 e artt. 33 ss.), la designazione dei lavoratori addetti alle emergenze ed al pronto soccorso e l'organizzazione delle relative misure (artt. 43 ss.), la formazione e l'informazione dei lavoratori e dei loro rappresentanti (artt. 36-37); la riunione periodica di prevenzione almeno una volta l'anno (art. 35)<sup>162</sup>, l'informazione e consultazione dei Rappresentanti dei lavoratori per la sicurezza e via via tutti gli altri obblighi di implementazione delle misure di prevenzione<sup>163</sup>.

### ***2.1. La valutazione dei rischi e il Documento di valutazione dei rischi***

L'art. 2 lett. r)-s) del d.lgs. n. 81/2008 definisce il “rischio” come la probabilità di raggiungimento del livello potenziale di danno nelle condizioni di impiego o di esposizione ad un determinato fattore o agente oppure alla loro combinazione. Diverso, invece, è il “pericolo”, inteso come la proprietà o qualità intrinseca di un determinato fattore avente il potenziale di causare danni, ovvero la probabilità che accada un evento pericoloso.

Pertanto, mentre il pericolo è un fenomeno ineludibile del sistema, il rischio è gestibile e, in taluni casi, eliminabile attraverso l'adozione delle procedure e delle misure volte a garantire la prevenzione e protezione sui luoghi di lavoro.

In tale contesto, il datore di lavoro deve uniformarsi necessariamente ai principi fondamentali dell'eliminazione dei rischi o, quanto meno, alla riduzione dei essi alla fonte, nella consapevolezza della necessaria integrazione della sicurezza nel sistema organizzativo, atteso che il rischio è un elemento del sistema con cui convivere, nonché la conseguenza di interazioni complesse tra elementi di sistema.

Su queste premesse si basa l'art. 15 del d.lgs. n. 81/2008, il qual pone a carico del datore di lavoro l'obbligo, assolutamente inderogabile<sup>164</sup>, di provvedere ad una misura di prevenzione di carattere

---

sottoposto a sorveglianza sanitaria, con salvaguardia del segreto professionale, e la consegna di copia della medesima cartella al lavoratore al momento della risoluzione del rapporto di lavoro, ovvero quando lo stesso ne faccia richiesta.

<sup>162</sup> Riunione da tenersi, nelle aziende e nelle unità produttive che occupano più di 15 lavoratori, almeno una volta all'anno, nonché in occasione di eventuali significative variazioni delle condizioni di esposizione al rischio. Alla riunione devono partecipare: il datore di lavoro o un suo rappresentante; il responsabile del servizio di prevenzione e protezione dai rischi; il medico competente; il rappresentante dei lavoratori per la sicurezza. Nella riunione dovranno essere esaminati il documento di valutazione dei rischi; l'andamento degli infortuni e delle malattie professionali e della sorveglianza sanitaria; i criteri di scelta, le caratteristiche tecniche e l'efficacia dei dispositivi di protezione individuale; i programmi di informazione e formazione dei dirigenti, dei preposti e dei lavoratori.

<sup>163</sup> In merito si veda G. NATULLO, *Ambiente di lavoro e tutela della salute*, cit., p. 49 ss.

<sup>164</sup> Cfr. Art. 17, d.lgs. n. 81/2008 e *infra* § 2.2.

generale di importanza fondamentale nel sistema prevenzionistico<sup>165</sup>, ossia la valutazione dei rischi<sup>166</sup>, con la conseguente predisposizione del relativo Documento di valutazione dei rischi (DVR)<sup>167</sup>.

A ben vedere, la non delegabilità dell'obbligo di valutazione costituisce un limite di straordinaria importanza ai poteri imprenditoriali e si pone come il risultato non soltanto di un lungo percorso esegetico, ma anche dell'evoluzione del comune sentire della società civile che ha trovato riscontro anche nella Costituzione<sup>168</sup>. La conseguenza è una netta responsabilizzazione e valorizzazione del ruolo del datore di lavoro chiamato ad effettuare una valutazione attenta e dettagliata finalizzata a delineare un'organizzazione del lavoro al riparo da rischi per la sicurezza<sup>169</sup>.

Nell'espletamento di tale compito indelegabile egli dovrà – nell'ottica dell'anima partecipativa del sistema prevenzionistico – coordinarsi con gli altri soggetti dotati di particolari competenze tecnico-specialistiche quali il responsabile del servizio di prevenzione e protezione, il rappresentante dei lavoratori per la sicurezza, il medico competente (nei casi in cui sia prevista la sorveglianza sanitaria) e, ovviamente, con gli stessi lavoratori. Ferma la responsabilità del datore di lavoro, pertanto, la *ratio* della norma è quella di stimolare una sempre maggiore partecipazione all'attività prevenzionale di tutti i soggetti direttamente coinvolti nel processo produttivo<sup>170</sup>.

Nel merito, la valutazione dei rischi è definita dal l'art. 2, lett. q) del Testo unico sulla sicurezza come la “*valutazione globale e documentata di tutti i rischi per la salute e sicurezza dei lavoratori presenti nell'ambito dell'organizzazione in cui essi prestano la propria attività finalizzata a individuare le adeguate misure di prevenzione e di protezione e a elaborare il programma delle misure atte a garantire il miglioramento nel tempo dei livelli di salute e sicurezza*”.

In questo senso, il successivo articolo 28, d.lgs. n. 81/2008, individua il contenuto della valutazione dei rischi, stabilendo che la stessa deve riguardare tutti i rischi esistenti nel contesto lavorativo, e dunque sia quelli derivanti da fattori oggettivi, quali macchinari, attrezzature, strumenti di lavoro e sostanze eventualmente utilizzate nella produzione, sia quelli di natura soggettiva, legati cioè alle condizioni dei lavoratori impiegati nell'attività. Ne consegue che la valutazione dei rischi

---

<sup>165</sup> Cass., pen., sez. IV, 13 giugno 2014, n. 25222, in [www.olympus.uniurb.it](http://www.olympus.uniurb.it), in cui i giudici di legittimità definiscono la valutazione dei rischi “*l'architrate*” dell'organizzazione della sicurezza.

<sup>166</sup> Cfr. V. TORRE, *La disciplina della valutazione del rischio in materia di sicurezza del lavoro costituisce un paradigma regolativo per tutte le attività rischiose?*, in *Diritto penale e processo*, 6, 2020, p. 803 ss.

<sup>167</sup> G. NATULLO, *Ambiente di lavoro e tutela della salute*, cit., p. 49 ss.

<sup>168</sup> Così F. OLIVELLI, *La valutazione dei rischi*, in M. PERSIANI, M. LEPORE, *Il nuovo trattato della sicurezza sul lavoro*, cit., p. 276 ss.; M. PERSIANI, *Contratto di lavoro ed organizzazione*, Cedam, 1966, p. 28.

<sup>169</sup> M. LAI, *Il diritto della sicurezza sul lavoro tra conferme e sviluppi*, cit., p. 50; A. STOLFA, *Il documento di valutazione dei rischi: dimensione organizzativi e profili civilistici*, in *Diritto della Sicurezza sul Lavoro*, 2, 2016, p. 4 ss.

<sup>170</sup> Cfr. Cass. pen., sez. II, 11 dicembre 2012, n. 1856, in *Guida al diritto*, 11, 2013, p. 46 ss.; Cass. pen., sez. IV, 10 febbraio 2016, n. 857, in *Diritto delle relazioni industriali*, 3, 2017, p. 857 ss.

riguarda l'intero ambiente di lavoro, tutte le attività che vi si svolgono e tutte le persone a qualsiasi titolo coinvolte nei processi produttivi<sup>171</sup>.

Si è infatti sostenuto che l'articolo 28 del Testo Unico condivida la stessa natura di norma elastica, di "apertura e chiusura", che caratterizza l'art. 2087 c.c.<sup>172</sup>: entrambe hanno l'obiettivo di chiamare il datore di lavoro a farsi carico di tutelare la salute e la sicurezza dei lavoratori; tuttavia, egli non è più libero di decidere come adempiere il suo obbligo di sicurezza, ma deve seguire necessariamente il percorso imperniato sulla valutazione dei rischi, attraverso il quale la disciplina prevenzionale viene calata all'interno dello specifico contesto lavorativo e conformata alle particolari caratteristiche della sua organizzazione<sup>173</sup>.

Oltre al rischio generale e primario, tipico dell'oggetto dell'attività lavorativa, il legislatore contempla i rischi c.d. speciali tipici di ogni singola attività lavorativa, quali: gli agenti fisici (rumore, ultrasuoni, vibrazioni meccaniche, campi elettromagnetici, radiazioni ottiche, microclima e le atmosfere iperbariche); l'esposizione a sostanze chimiche (agenti cancerogeni, agenti mutageni, amianto); l'esposizione ad agenti biologici; la protezione da atmosfere esplosive; il rischio da stress lavoro-correlato; il rischio da esposizione a video terminali VDT.

Da ultimo, è fondamentale il rischio incendio, sempre presente in ogni tipologia di attività, nonché per le gravi conseguenze che l'incendio può generare.

La procedura di valutazione, in estrema sintesi, deve seguire i seguenti macro-passaggi: identificazione dei pericoli presenti e potenziali che possono minare la salute e sicurezza dei lavoratori (c.d. mappatura); identificazione dei lavoratori esposti suddivisi per categorie e reparti, al fine di suddividere i rischi speciali; stima delle entità delle esposizioni, mediante la valutazione delle macro-aree di esposizioni ai singoli rischi mappati; stima della gravità degli effetti che possono derivare dall'esposizione ai rischi; stima delle probabilità che tali effetti si manifestino (talvolta a prolungate esposizioni al rischio non necessariamente seguono danni); valutazione dell'affidabilità degli impianti ovvero dei sistemi e delle apparecchiature utilizzate; stima dell'accadimento dei guasti

---

<sup>171</sup> Al riguardo si rimanda a A. MONTEFUSCO, *Cos'è il rischio? Calcolo del rischio*, in M. TIRABOSCHI (a cura di), *Il Testo Unico della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro. Commentario al decreto legislativo 9 aprile 2008, n. 81*, cit., p. 381 ss.

<sup>172</sup> Cfr. L. ANGELINI, *La valutazione di tutti i rischi*, in P. PASCUCCI (a cura di), *Salute e sicurezza sul lavoro. Tutele universali e nuovi strumenti regolativi a dieci anni dal d.lgs. n. 81/2008*, cit., p. 81 ss.. Inoltre, secondo E. GRAGNOLI, *Sub artt. 28-30*, in C. ZOLI (a cura di), *I principi comuni*, in L. MONTUSCHI (diretto da), *La nuova sicurezza sul lavoro*, cit., p. 393 ss., l'art. 2087 c.c. e l'art. 28 del d.lgs. n. 81/2008, sono norme in perfetta sintonia che configurano la promozione della sicurezza come un processo di identificazione dei pericoli e di elaborazione di contromosse proporzionate.

<sup>173</sup> A. STOLFA, *La valutazione dei rischi*, in G. NATULLO (a cura di), *Salute e sicurezza sul lavoro*, cit., p. 686 ss.; G. MARRA, *Doveri organizzativi, validità procedurale e sanzione efficiente. Permanenza e discontinuità nel nuovo diritto penale della sicurezza sul lavoro*, in G. MARRA (a cura di), *Prevenzione mediante organizzazione e diritto penale. Tre studi sulla tutela della sicurezza sul lavoro*, Giappichelli, 2009, p. 81 ss.

con accertamento delle cause; comprensione delle modalità di verifica degli incidenti (anche mancati).

La giurisprudenza ritiene che valutazione dei rischi debba essere accurata, esaustiva e programmatica nei tempi e nei modi, tant'è che effettuare un'inadeguata valutazione dei rischi equivale a non effettuarla<sup>174</sup>. La lacunosità della valutazione dei rischi è, inoltre, espressamente sanzionata dal nostro ordinamento, sin dal 2008, anche in via prevenzionale e quindi indipendentemente dal verificarsi dell'evento dannoso: l'art. 55, comma 4, d.lgs. n. 81/2008, infatti, nel colmare una lacuna normativa di non secondaria importanza, punisce ora la realizzazione della valutazione dei rischi “*in assenza degli elementi di cui all'art. 28, co. 2, lett. a, primo periodo*”<sup>175</sup>.

All'esito della valutazione dei rischi, effettuata seguendo i criteri appena citati, il datore di lavoro ha l'obbligo di elaborare un atto scritto che assume la denominazione di Documento di valutazione dei rischi (DVR) e deve essere redatto, prima dell'avvio delle attività lavorative, in concerto con il responsabile del servizio di prevenzione e protezione, il medico competente, previa consultazione del rappresentante dei lavoratori per la sicurezza, nel rispetto dei criteri indicati espressamente dall'art. 29, d.lgs. n. 81/2008<sup>176</sup>.

Secondo la norma, esso dovrà obbligatoriamente contenere: una relazione sulla valutazione di tutti i rischi, con specificazione dei criteri adottati per la valutazione stessa; l'indicazione delle misure di prevenzione e protezione attuate e dei dispositivi di protezione individuali adottati a seguito della valutazione; il programma delle misure per garantire il miglioramento nel tempo dei livelli di sicurezza; l'individuazione delle procedure per l'attuazione delle misure da realizzare, nonché dei ruoli dell'organizzazione aziendale che vi debbono provvedere e che devono obbligatoriamente essere in possesso di adeguate competenze e poteri; l'indicazione del nominativo del responsabile del servizio di prevenzione e protezione, del rappresentante dei lavoratori per la sicurezza o di quello territoriale e del medico competente che ha partecipato alla valutazione dei rischi; l'individuazione delle mansioni che espongono i lavoratori a rischi specifici e che, pertanto, richiedono una riconosciuta capacità professionale, una specifica esperienza, un'adeguata formazione e addestramento<sup>177</sup>.

---

<sup>174</sup> Cfr. Cass., pen., sez. IV, 12 aprile 2012, n. 3117, in *Diritto e giustizia*, 22 gennaio 2013; Cass., pen., sez. III, 5 ottobre 2006, n. 33473, in [www.olympus.uniurb.it](http://www.olympus.uniurb.it).

<sup>175</sup> A. STOLFA, *Datori di lavoro e dirigenti*, in G. NATULLO (a cura di), *Salute e sicurezza sul lavoro*, cit., p. 534 ss.

<sup>176</sup> Cfr. D. CIRIOLI, *Il documento sulla valutazione dei rischi*, in M. TIRABOSCHI (a cura di), *Il Testo Unico della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro. Commentario al decreto legislativo 9 aprile 2008, n. 81*, cit., p. 403 ss.

<sup>177</sup> G. NATULLO, *Ambiente di lavoro e tutela della sicurezza*, cit., p. 52.

Si è opportunamente rilevato che, con la redazione del Documento di valutazione dei rischi, la legge viene calata nella specificità di ogni singola realtà lavorativa: esso, pertanto, dovrà costituire il risultato meditato e critico dell'attività di valutazione svolta in precedenza<sup>178</sup>.

Secondo quanto successivamente precisato dal Decreto correttivo n. 106/2009, il Documento può essere redatto con modalità scelte autonomamente dal datore di lavoro, senza che egli sia in alcun modo obbligato a seguire standards predefiniti. Egli dovrà semplicemente conformarsi a criteri di semplicità, brevità e comprensibilità del documento, in modo tale da garantirne completezza e idoneità alla funzione di prevenzione e pianificazione degli interventi aziendali in materia di sicurezza<sup>179</sup>.

Esso deve comunque essere munito di data certa, al fine di scongiurare il rischio di retrodatazione del medesimo<sup>180</sup>.

Una volta redatto con i requisiti di legge, il Documento di Valutazione non dovrà considerarsi fisso e immutabile ma essere, anzi, oggetto di un costante aggiornamento ed essere sempre pertinente alle condizioni di svolgimento dell'attività lavorativa, al fine di garantire nel tempo il miglioramento dei

---

<sup>178</sup> Cfr. D. CEGLIE, *La valutazione dei rischi*, in M. RUSCIANO, G. NATULLO (a cura di), *Ambiente e sicurezza del lavoro. Appendice di aggiornamento alla Legge 3 agosto 2007 n. 123*, in *Diritto del lavoro, Commentario "Diritto del lavoro"*, (diretto da) F. CARINCI, cit., p. 202 ss.

<sup>179</sup> I. DESTITO, S. FERRUA, *Il documento sulla valutazione dei rischi*, in M. TIRABOSCHI, L. FANTINI (a cura di), *Le nuove leggi civili. Il Testo Unico della Salute e sicurezza sul lavoro dopo il correttivo (d.lgs. 106/2009) Commentario al d.lgs. n. 81/2008 come modificato e integrato dal d.lgs. n. 106/2009*, cit., p. 554 ss. L'art. 53 del d.lgs. n. 81/2008 inoltre prevede che il DVR possa anche essere redatto su supporto informatico, mediante l'impiego di sistemi di elaborazione automatica dei dati.

<sup>180</sup> In proposito, la prima formulazione del Testo Unico, nel fare riferimento alla "data certa", non aveva per la verità specificato le modalità secondo le quali essa dovesse essere assicurata. In dottrina si erano, pertanto, sviluppate due distinte teorie: la prima, definita "formalistica", aveva privilegiato un'interpretazione della norma maggiormente conforme alle disposizioni del codice civile, prevedendo che al documento potesse essere attribuita data certa nel caso in cui esso fosse ancorato ad un "fatto oggettivo", sottratto alla esclusiva disponibilità del soggetto che la invocava, ed adoperando alcune delle modalità utilizzate dalla legge in materia di protezione dei dati personali, seguendo le indicazioni fornite dal Garante. Tra queste modalità rientrano, ad esempio, l'autopresentazione presso uffici postali, l'apposizione di marca temporale sui documenti informatici, l'apposizione di autentica in conformità alla legge notarile, la registrazione del documento presso un ufficio pubblico. Il secondo approccio esegetico, definito "funzionalista", riteneva invece che, proprio in considerazione dei caratteri di dinamicità e adeguatezza della valutazione contenuta nel documento, il medesimo non dovesse pedissequamente osservare i principi previsti dal codice civile per l'apposizione della data certa, ma che potesse invece essere sufficiente a garantire la certezza della data la semplice sottoscrizione, insieme al datore di lavoro, di tutti gli altri soggetti che con esso partecipano alla valutazione, secondo principi di effettività e "buon senso". A tale ultima interpretazione si è conformato il d.lgs. n. 106/2009 che, all'art. 18, lett. c), prevede oggi espressamente che il DVR "può essere tenuto, nel rispetto delle previsioni di cui all'art. 53 del decreto, su supporto informatico e deve essere munito, anche tramite le procedure applicabili ai supporti informatici di cui all'art. 53, di data certa o attestata dalla sottoscrizione del documento medesimo del datore di lavoro nonché, ai soli fini della prova della data, dalla sottoscrizione del responsabile del servizio di prevenzione e protezione, del rappresentante dei lavoratori per la sicurezza o del rappresentante dei lavoratori per la sicurezza territoriale e del medico competente, ove nominato". Dalla lettera della citata disposizione, dunque, emerge inequivocabilmente che il legislatore del 2009 ha aderito esplicitamente all'interpretazione "funzionalista", ritenendo che il requisito della data certa possa essere soddisfatto in forme più agili rispetto a quelle previste dal codice civile. In merito si veda A. GIULIANI, *La "data certa" del documento di valutazione dei rischi*, 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)*, cit., p. 561 ss.

livelli di sicurezza consentiti dal progresso tecnologico<sup>181</sup>. Ad ogni minimo mutamento dell'organizzazione aziendale che possa avere risvolti sulla salute e sicurezza dei lavoratori, il DVR dovrà essere rivisto e aggiornato tenendo conto delle concrete condizioni di svolgimento dell'attività lavorativa<sup>182</sup>. Esso dovrà, inoltre, essere sempre aggiornato in relazione alle novità che intervengano a modificare il panorama legislativo di riferimento.

Il documento deve avere, in definitiva, carattere dinamico: non potrà mai considerarsi “finito” dovendo, al contrario, rimanere sempre aperto e aggiornabile<sup>183</sup>.

Si tratta, del resto, di una delle molteplici applicazioni del principio della “massima sicurezza tecnologicamente possibile” che ha sempre caratterizzato il modello italiano di prevenzione antinfortunistica e che ha trovato conferma, d'altronde, anche nella legislazione nazionale di derivazione comunitaria.

Ed è proprio secondo quel principio che le pubbliche amministrazioni sono tenute ad allineare il proprio assetto produttivo e organizzativo ai livelli prevenzionali su cui si attesta il progresso scientifico e tecnologico. Ciò non soltanto per quanto riguarda gli accorgimenti di tipo strettamente tecnico, ma anche per le misure di carattere organizzativo e procedurale<sup>184</sup>, al fine di mirare a prevenire anche i c.d. rischi psico-sociali<sup>185</sup> che costituiscono, come si è detto, la principale minaccia al benessere lavorativo ed organizzativo nei contesti lavorativi pubblici.

L'integrazione dei rischi psico-sociali nella valutazione dei rischi e nel relativo Documento si presenta, pertanto, come uno dei capisaldi del benessere organizzativo: come si vedrà a breve (*infra* §3.1.) lo stress lavoro-correlato di cui all'art. 28, comma 1-*bis*, si configura, invero, come *species* più rilevante, ma anche come “collettore unico dei danni” che possono essere prodotti sul benessere dei lavoratori<sup>186</sup>. È protagonista di tale valutazione l'intera comunità di lavoro, indipendentemente dalla posizione ricoperta, esaminando appunto gruppi omogenei di lavoratori per mansioni o partizioni organizzative.

Alla luce di tutto ciò, il datore di lavoro/dirigente delle pubbliche amministrazioni non può non prendere in considerazione che sussiste la necessità di dotarsi di un nuovo strumentario di misure

---

<sup>181</sup> Sul punto si è così espressa Cass. pen., sez. III, 21 giugno 2011, n. 24820, in *Foro.it*, II, 10, 2011, p. 516 ss.

<sup>182</sup> Cfr. G. PORRECA, *Sull'obbligo di aggiornamento del documento di valutazione dei rischi*, in *PuntoSicuro.it*, 30 gennaio 2021, p. 1 ss.

<sup>183</sup> D. CEGLIE, *La valutazione dei rischi*, cit., p. 206.

<sup>184</sup> D. CASTRONUOVO, *Responsabilità colposa e sicurezza del lavoro. Dalla colpa alle colpe*, in M. CAIANIELLO, F. CURI, M. MANTOVANI, S. TORDINI CAGLI, V. TORRE, *Scritti in onore di Luigi Stortoni*, Bologna University Press, 2016, p. 172 ss.

<sup>185</sup> M. LAI, *Diritto della salute e della sicurezza sul lavoro*, cit., p. 17.

<sup>186</sup> L. ANGELINI, *Dalle species al genus (e viceversa). Note sull'obbligo di valutazione dello stress lavoro-correlato e dei rischi psico-sociali*, in L. ANGELINI (a cura di), *La prevenzione dei rischi da stress lavoro correlato*, in *I Working papers di Olympus*, n. 34, 2014, p. 79 ss.; M. PERUZZI, *Il rapporto tra stress lavoro correlato e rischi psicosociali nelle fonti unieuropee e interne*, *ibidem*, p. 89 ss.

capaci di decifrare e governare la grande complessità che caratterizza la realtà lavorativa di questi nostri tempi<sup>187</sup>.

Apprezzata in questa prospettiva, la valutazione dei rischi psicosociali rappresenta un'occasione dalle potenzialità straordinarie per verificare se l'organizzazione aziendale possieda davvero i requisiti necessari ad assicurare la realizzazione umana e professionale dei suoi lavoratori, se, ancora, risulti sia aperta ad iniziative di coinvolgimento e partecipazione, e se consenta, anche attraverso un corretto approccio ergonomico (spazi, posture sedute, movimentazioni carichi, strumenti di lavoro, organizzazione), l'adeguato sviluppo di relazioni personali soddisfacenti, il riconoscimento del merito e la giusta gratificazione per i risultati complessivamente conseguiti<sup>188</sup>.

## ***2.2. La delega di funzioni in materia di sicurezza nel settore pubblico***

Strettamente connessa ai poteri e agli obblighi esercitati dal datore di lavoro è la delega di funzioni, rispetto alla quale si è posto il problema se e con quali limiti tale istituto sia concretamente adattabile alla pubblica amministrazione<sup>189</sup>.

---

<sup>187</sup> G. FAVRETTO, S. CUBICO, *Stress organizzativo: rischio o opportunità*, in L. ANGELINI (a cura di), *La prevenzione dei rischi da stress lavoro-correlato. Profili normativi e metodiche di valutazione*, in *I Working Papers di Olympus*, 31, 2014, p. 24 ss.

<sup>188</sup> Cfr. P. PASCUCCI, *Dieci anni dall'applicazione del d.lgs. n. 81/2008*, in *Diritto della Sicurezza sul Lavoro*, 1, 2018 p. 1 ss.; C. LAZZARI, *L'obbligo di sicurezza nel lavoro temporaneo, fra ordinamento interno e diritto comunitario*, in *Giornale di diritto del lavoro e di relazioni industriali*, 124, 2009, p. 636 ss.; L. ANGELINI, *La sicurezza del lavoro nell'ordinamento europeo*, in G. NATULLO (a cura di), *Salute e sicurezza sul lavoro*, cit., p. 77-78.

<sup>189</sup> Sulla delega di funzioni, tra gli altri, si v. G. ALICE, A. DE SANTIS, R. DE LORENZIS, *Le deleghe di funzioni nel Testo unico sicurezza lavoro*, in *Guida al Lavoro*, 30, 2008, p. 31 ss.; G. AMATO, *Le novità normative in tema di delega di funzioni*, in *Cassazione penale*, 5, 2009, p. 2096 ss.; F. BACCHINI, *La delega di funzioni e gli obblighi del DDL e dei dirigenti*, in *Igiene e Sicurezza del Lavoro*, 9, 2009, p. 484 ss.; C. BRUSCO, *La delega di funzioni alla luce del D.Lg. n. 81 del 2008 sulla tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro*, in *Giurisprudenza di Merito*, 11, 2008, p. 2769 ss.; R. DUBINI, *Sicurezza sul lavoro nella P.A.: datore di lavoro e delega di funzioni*, in *Rivista Ambiente e Lavoro*, 10-11, 2008, p. 41 ss.; G. DE FALCO, *La delega di funzioni*, in M. LEPORE, M. PERSIANI (a cura di), *Il nuovo diritto della sicurezza sul lavoro*, cit., p. 441 ss.; A. DE VITA, *La delega di funzioni*, G. NATULLO (a cura di), in *La salute e sicurezza sul lavoro*, cit., p. 343 ss.; G. NATULLO, *Ripartizione e delega degli obblighi di sicurezza*, in *Lavoro informazione*, 4, 1997, p. 21 ss.; T. PADOVANI, *La delega di funzioni tra vecchio e nuovo sistema di prevenzione antinfortunistico*, in *Cassazione penale*, 4, 2011, p. 1581 ss.; A. RUSSO, *Delega di funzioni e gli obblighi del datore di lavoro non delegabili*, in M. TIRABOSCHI – L. FANTINI (a cura di), *Il testo unico della salute e sicurezza nei luoghi di lavoro*, cit., p. 342 ss.; P. SCIORTINO, *Sicurezza sul lavoro e delega di funzioni prevenzionistiche alla luce del d.lgs. n. 626/94*, in *Rivista italiana di diritto del lavoro*, 3, 2003, p. 359 ss.

Occorre preliminarmente osservare che la delega nell'ambito della sicurezza del lavoro è un istituto di origine giurisprudenziale, disciplinata per la prima volta dall'art. 16, d.lgs. n. 81/2008<sup>190</sup>, che, peraltro, introduce elementi di novità rispetto agli indirizzi elaborati dalla giurisprudenza<sup>191</sup>.

Si tratta di un atto formale attraverso cui il datore trasferisce ad un altro soggetto i propri obblighi e poteri, comprese le responsabilità, in materia di prevenzione, residuando comunque sul datore di lavoro il dovere di vigilanza sull'attività esercitata dal delegato<sup>192</sup>, attraverso un controllo volto a verificare la correttezza complessiva della gestione del rischio da parte del soggetto delegato<sup>193</sup>.

Vi sono tuttavia degli obblighi non delegabili da parte del datore, in particolare la valutazione dei rischi, con la relativa elaborazione del documento disciplinato dall'art. 28, d.lgs. n. 81/2008, e la nomina del responsabile del servizio di prevenzione e protezione<sup>194</sup>.

Affinché la delega di funzioni possa ritenersi valida<sup>195</sup>, l'art. 16, comma 1, d.lgs. n. 81/2008 individua una serie di limiti e condizioni che tale atto deve possedere.

Innanzitutto, la delega deve essere formulata tramite un atto scritto (tale requisito di forma è richiesto *ad substantiam*)<sup>196</sup>, deve recare data certa<sup>197</sup> e il delegato è tenuto ad accettarla per iscritto.

---

<sup>190</sup> Tra gli altri, v. G. NATULLO, *L'obbligo di sicurezza del datore di lavoro pubblico*, in U. CARABELLI, M.T. CARINCI (a cura di), *Il lavoro pubblico in Italia*, Cacucci, 2010, p. 195 ss.; M. LAI, *Diritto della salute e della sicurezza sul lavoro*, cit., p. 69 ss.. La precedente normativa, regolata dal d.lgs. n. 626/1994, come modificato dal d.lgs. n. 242/1996, si limitava, ai sensi dell'art. 4-ter, ad individuare degli adempimenti indelegabili, i quali corrispondono oggi a quelli previsti dall'art. 17, d.lgs. n. 81/2008, fatta eccezione per il riferimento all'autocertificazione dell'avvenuta valutazione dei rischi, per i datori che svolgono attività particolarmente rischiose e occupano fino a un massimo di dieci lavoratori, in quanto è stata eliminata per queste imprese a partire dal 30 giugno 2012.

<sup>191</sup> Cfr. T. PADOVANI, *La delega di funzioni tra vecchio e nuovo sistema di prevenzione antinfortunistico*, cit., p. 1581 ss.

<sup>192</sup> Cfr. art. 16, comma 3, d.lgs. n. 81/2008; la norma nella seconda parte precisa che l'obbligo di vigilanza si ritiene assolto "in caso di adozione e di efficace attuazione del modello di verifica e controllo di cui all'articolo 30, comma 4". Viene pertanto introdotta una presunzione legale relativa, così v. M. LAI, *Diritto della salute e della sicurezza sul lavoro*, cit., p. 72. La delega di funzioni non deve essere confusa con la cd. "delega esecutiva", la quale è priva di effetti traslativi di poteri (e responsabilità) in materia di sicurezza del lavoro, in quanto si sostanzia nelle ipotesi in cui il datore adempia ai propri doveri avvalendosi della collaborazione di un soggetto, privo di poteri decisionali; a tal proposito v. F. BASENGHI, *La ripartizione intersoggettiva del debito di sicurezza*, cit., p. 96.

<sup>193</sup> Cfr. Cass. pen., sez. IV, 1° febbraio 2012, n. 10702, in *Banca Dati DeJure*, in base alla quale "in tema di infortuni sul lavoro, la delega di funzioni - ora disciplinata precipuamente dall'art. 16 T.U. sulla sicurezza - non esclude l'obbligo di vigilanza del datore di lavoro in ordine al corretto espletamento da parte del delegato delle funzioni trasferite; tuttavia, detta vigilanza non può avere per oggetto la concreta, minuta conformazione delle singole lavorazioni - che la legge affida al garante - concernendo, invece, la correttezza della complessiva gestione del rischio da parte del delegato. Ne consegue che l'obbligo di vigilanza del delegante è distinto da quello del delegato - al quale vengono trasferite le competenze afferenti alla gestione del rischio lavorativo - e non impone il controllo, momento per momento, delle modalità di svolgimento delle singole lavorazioni".

<sup>194</sup> Art. 17 d.lgs. n. 81/2008.

<sup>195</sup> Secondo parte della dottrina l'elenco dei requisiti contenuti nell'art. 16, comma 1, d.lgs. n. 81/2008 ha carattere tassativo, data la rilevanza penale che assume tale istituto, in tal senso v. F. BACCHINI, *Misure di tutela ed obblighi*, in *Igiene e Sicurezza del Lavoro*, 12, 2008, p. 256 ss.

<sup>196</sup> Tra gli altri, v. A. DE VITA, *La delega di funzioni*, cit., p. 361; M. LAI, *Diritto della salute e della sicurezza sul lavoro*, cit., p. 70.

<sup>197</sup> Secondo parte della dottrina, anche se non espressamente previsto, la delega deve specificare i compiti delegati, in particolare v. A. RUSSO, *Delega di funzioni e gli obblighi del datore di lavoro non delegabili*, cit., p. 349. Prima dell'entrata in vigore del d.lgs. n. 81/2008 parte della giurisprudenza riteneva non necessario il requisito dell'atto scritto, in particolare tra le altre v. Cass. pen., sez. III, 26 maggio 2003, n. 22931; Cass. pen., sez. III, 13 luglio 2004, n. 39268; Cass. pen., sez. IV, 7 febbraio 2007, n. 12800; Cass. pen., sez. III, 6 giugno 2007, n. 32014, tutte consultabili in *Banca*

Alla delega dev'essere data adeguata e tempestiva pubblicità: tale requisito, insieme alla forma scritta, mira a realizzare esigenze di certezza del diritto ed evitare la formulazione di deleghe tardive o di comodo<sup>198</sup>. La norma non specifica le modalità con la quale deve essere effettuata la pubblicità; tuttavia, si ritiene necessario un atto idoneo a far conoscere la delega a tutti i dipendenti come, ad esempio, l'affissione in bacheca o l'emanazione di circolari interne<sup>199</sup>.

Il delegato deve possedere tutti i requisiti soggettivi di professionalità ed esperienza richiesti dalla particolare natura delle attività delegate, recependo in tal modo l'orientamento giurisprudenziale che riconosce in capo al datore un'ipotesi di *culpa in eligendo*, qualora venga delegato un soggetto non idoneo a svolgere determinate funzioni<sup>200</sup>.

Nondimeno, la delega deve attribuire al delegato i necessari poteri di organizzazione, gestione e controllo, richiesti dalla specifica natura delle funzioni delegate, nonché l'autonomia di spesa necessaria. La delega per produrre i suoi effetti deve garantire al delegato i mezzi finanziari sufficienti a realizzare le misure di prevenzione previste<sup>201</sup>.

Secondo l'art. 13, comma 3-*bis*, del Testo Unico è altresì prevista la possibilità per il delegato di subdelegare delle specifiche funzioni, purché ciò avvenga previa intesa con il datore di lavoro e con i medesimi requisiti previsti per la delega. Al fine, però, di evitare casi di deleghe a "cascata", con conseguente sviamento delle responsabilità, non è ammessa per il subdelegato un'ulteriore delega.

Occorre precisare che qualora un soggetto eserciti dei poteri datoriali senza una precedente investitura o a seguito di una delega irregolare è comunque responsabile, cumulativamente al datore di lavoro, in virtù dell'applicazione del già citato principio di effettività, sancito dall'art. 299, d.lgs. n. 81/2008<sup>202</sup>.

Per quanto concerne, nello specifico, la pubblica amministrazione, si deve anzitutto affermare che la delega di funzioni non è assimilabile all'atto di individuazione del datore pubblico *ex art. 2*, comma

---

*dati DeJure*; *contra* Cass. pen., sez. IV, 7 aprile 2003, n. 16051, in *Igiene e Sicurezza del Lavoro*, 6, 2003, p. 373; Cass. pen., sez. IV, 15 dicembre 2003, n. 47754, in *Igiene e Sicurezza del Lavoro*, 2, 2004, p. 126.

<sup>198</sup> Cfr. F. BASENGHI, *La ripartizione intersoggettiva del debito di sicurezza*, cit., p. 99; M. LAI, *Diritto della salute e della sicurezza sul lavoro*, cit., p. 70.

<sup>199</sup> In tal senso v. A. GIULIANI, *Misure generali di tutela, obblighi del datore di lavoro e valutazione dei rischi*, cit., p. 130. In questo senso v. parere del 7 ottobre 2008, prot. 31280, del Ministero dello sviluppo economico, consultabile in [www.olympus.uniurb.it](http://www.olympus.uniurb.it), il quale ritiene adeguata e tempestiva la pubblicità operata con dei mezzi in grado di garantire la notorietà della delega all'interno del luogo di lavoro.

<sup>200</sup> Così M. LAI, *Diritto della salute e della sicurezza sul lavoro*, cit., p. 70. Peraltro, secondo un orientamento giurisprudenziale, l'idoneità professionale deve essere valutata in concreto, avendo riguardo a una dimostrata competenza, piuttosto che alla mera qualifica, in tal senso v. Cass. pen., sez. IV, 26 ottobre 1999, n. 1281, in [www.olympus.uniurb.it](http://www.olympus.uniurb.it).

<sup>201</sup> Secondo Cass. pen., 9 giugno 2004, n. 36769, in *Banca dati DeJure*, "in tema di delega di funzioni va verificato in concreto che il delegato abbia effettivi poteri decisionali e di spesa per la sicurezza indipendentemente dal contenuto della delibera con cui è stato nominato".

<sup>202</sup> Cfr. A. DE VITA, *La delega di funzioni*, cit., p. 362; v. anche Cass. pen., sez. IV, 27 novembre 2008, n. 48295, in *Cassazione Penale*, 2009, pp. 2094 ss., in cui si evidenzia che "l'invalidità della delega impedisce che il delegante possa essere esonerato da responsabilità ma non esclude la responsabilità del delegato che, di fatto, abbia svolto le funzioni delegate".

1, lett. b), d.lgs. n. 81/2008, poiché, pur presentando alcuni elementi in comune (come la forma scritta dell'atto e la data certa, l'attribuzione di autonomi poteri decisionali e di spesa, l'obbligo di vigilanza), il dirigente pubblico riveste la qualifica datoriale a titolo originario, mentre nella delega si ha il trasferimento di determinate funzioni<sup>203</sup>.

Peraltro, la *ratio* dei due citati atti appare profondamente diversa, posto che l'individuazione del dirigente quale datore è volta ad indicare e costituire una figura datoriale, mentre la delega di funzioni presuppone la previa esistenza di un datore di lavoro, in quanto è atto proprio di quest'ultimo emanato in favore di un soggetto delegato. In particolare, *“con l'atto di individuazione, emanato ai sensi dell'art. 2, comma primo, lett. b), d.lgs. 9 aprile 2008 n. 81, vengono trasferite al dirigente pubblico tutte le funzioni datoriali, ivi comprese quelle non delegabili, il che rende non assimilabile detto atto alla delega di funzioni disciplinata dall'art. 16 del medesimo decreto legislativo”*<sup>204</sup>.

Inoltre, diversamente dall'individuazione del dirigente/funziionario come datore di lavoro, per la delega è richiesto al delegato di possedere al momento della nomina tutti i requisiti di professionalità ed esperienza necessari a svolgere le funzioni delegate.

Parte della dottrina ritiene che l'istituto della delega di funzioni *ex art. 16* d.lgs. n. 81/2008 non sia applicabile al settore pubblico, perché la legge avrebbe già disciplinato il potere di delega nel pubblico impiego all'art. 17, comma 1-*bis*, d.lgs. n. 165/2001, che ricomprende la possibilità di una delega per specifiche e comprovate ragioni di servizio e per un tempo determinato, e quindi con caratteristiche tali da non ammettere la delega di funzioni come disciplinata dal Testo Unico in materia di salute e sicurezza del lavoro. Inoltre, secondo questo orientamento, l'applicazione della delega di funzioni potrebbe confliggere con il principio di effettività<sup>205</sup>.

---

<sup>203</sup> In tal senso v. P. PASCUCCI, *La tutela della salute e della sicurezza dei lavoratori pubblici: cosa cambia dopo le riforme del 2008/2009*, cit., p. 553 ss., l'Autore precisa che *“non a caso il legislatore parla di “individuazione”, come a significare che il datore di lavoro già esiste in astratto e va appunto individuato in concreto”*; v. anche C. COSTAGLIOLA, A. CULOTTA, M. DI LECCE, *Prevenzione e sicurezza nei luoghi di lavoro, la disciplina giuridica vigente*, Il Sole24Ore, 1998, p. 121; A. POLIMENI, *La nozione di datore di lavoro nella pubblica amministrazione ai fini della prevenzione degli infortuni nel d.lgs. n. 626/94*, cit., p. 88; G. SCARTOZZI, *Il campo di applicazione soggettivo con riferimento ai soggetti destinatari degli obblighi giuridici di prevenzione*, cit., p. 156; P. SOPRANI, *Omessa individuazione del datore di lavoro nelle amministrazioni pubbliche*, cit., p. 64; A. VELTRI, *I soggetti garanti della sicurezza nei luoghi di lavoro*, cit., p. 45. In giurisprudenza, inoltre, si veda Cass. pen., sez. IV, 12 maggio 2015, n. 22415, in [www.olympus.uniurb.it](http://www.olympus.uniurb.it). *Contra* A. D'AVIRRO, P. M. LUCIBELLO, *I soggetti responsabili della sicurezza sul lavoro nell'impresa. Datori di lavoro, dirigenti, committenti, responsabili dei lavori e coordinatori*, cit., p. 132, secondo gli Autori *“appare fondato ritenere che l'atto di individuazione del “datore di lavoro” si applichino le regole poste dall'art. 16 comma 1 del decreto 81/2008, ivi compresa quella dell'espressa accettazione per iscritto da parte del funzionario “individuato”, dovendosi collocare l'atto di individuazione nell'ambito dell'istituto generale della delega di funzioni”*; in giurisprudenza si veda Cass. pen., sez. III, 20 febbraio 2002, n. 6804, in [www.olympus.uniurb.it](http://www.olympus.uniurb.it).

<sup>204</sup> In questi termini Cass. pen., sez. IV, 12 maggio 2015, n. 22415; ma si veda anche Cass. pen., sez. IV, 7 giugno 2016, n. 30557, entrambe disponibili in [www.olympus.uniurb.it](http://www.olympus.uniurb.it).

<sup>205</sup> In tal senso v. D. VENTURI, *I datori di lavoro pubblici*, cit., p. 268, l'Autore fa riferimento anche all'art. 17-*bis*, d.lgs. n. 165/2001, in materia di delega ai vicedirigenti, tuttavia tale disposizione è stata abrogata dall'art. 5, comma 13, d.l. 6 luglio 2012, n. 95 come convertito con modificazioni dalla legge 7 agosto 2012, n. 135.

Tale tesi non appare però condivisa dall'orientamento maggioritario della dottrina per diversi ordini di ragioni. In primo luogo, la normativa prevenzionistica tutela beni di preminente rilevanza costituzionale, come la salute (art. 32 Cost.), e di conseguenza, avendo carattere speciale, prevale sulle disposizioni generali contenute nel Testo Unico del pubblico impiego<sup>206</sup>. Secondariamente, non sembra che la delega di funzioni ex art. 16, d.lgs. n. 81/2008, possa confliggere con il principio di effettività, posto che l'art. 299 d.lgs. n. 81/2008 prevede la responsabilità in cooperazione sia del soggetto titolare originario dei poteri, sia dell'esercente di fatto degli stessi.

Da tali osservazioni consegue che la delega di funzioni è esercitabile anche da parte del datore pubblico<sup>207</sup>, e ciò emerge altresì facendo ricorso ad un'interpretazione letterale e sistematica della normativa prevenzionistica.

Invero, come già ricordato, il Testo Unico in materia di sicurezza del lavoro trova applicazione «*in tutti i settori di attività, privati e pubblici [...]*»<sup>208</sup>. Peraltro, lo stesso articolo 16, comma 1, d.lgs. n. 81/2008 afferma che la delega di funzioni è ammessa «*ove non espressamente esclusa [...]*». Ne consegue che nessuna disposizione vieti la sua applicazione nel settore pubblico.

La delega disposta dal datore pubblico deve considerarsi un provvedimento di natura amministrativa<sup>209</sup>, in quanto sono trasferiti al delegato dei poteri decisionali e di spesa, attribuiti dall'organo di vertice al datore di lavoro attraverso un atto di alta amministrazione, con la conseguenza inevitabile che la delega deve necessariamente condividere la stessa natura pubblica<sup>210</sup>.

A conferma della natura amministrativa, si rileva che essa può riguardare anche aspetti esorbitanti l'ambito in cui il datore pubblico agisce con le capacità e i poteri del privato datore, come avviene con gli interventi di carattere strutturale (es. gli adeguamenti ai luoghi di lavoro) o i provvedimenti volti a tutelare soggetti terzi rispetto i lavoratori (es. i cittadini), che richiedono il trasferimento di poteri pubblicistici<sup>211</sup>. Anche nel settore pubblico si ritiene ammissibile la subdelega in quanto non si

---

<sup>206</sup> P. PASCUCCI, *La tutela della salute e della sicurezza dei lavoratori pubblici: cosa cambia dopo le riforme del 2008/2009*, cit., pp. 553 ss.; cfr. D'AVIRRO, P. M. LUCIBELLO, *I soggetti responsabili della sicurezza sul lavoro nell'impresa. Datori di lavoro, dirigenti, committenti, responsabili dei lavori e coordinatori*, cit., p. 143, secondo il quale l'art. 17, comma 1-bis, d.lgs. n. 165/2001 «*riguarda compiti e materie che non hanno nulla a che fare con la normativa di prevenzione, e che attengono invece alla gestione delle ordinarie funzioni pubbliche affidate ai dirigenti*».

<sup>207</sup> Cfr. A. D'AVIRRO, P. M. LUCIBELLO, *I soggetti responsabili della sicurezza sul lavoro nell'impresa. Datori di lavoro, dirigenti, committenti, responsabili dei lavori e coordinatori*, cit., p. 142; P. PASCUCCI, *La tutela della salute e della sicurezza dei lavoratori pubblici: cosa cambia dopo le riforme del 2008/2009*, cit., pp. 553 ss.; v. anche I. SCORDAMAGLIA, *L'individuazione del datore di lavoro pubblico*, cit., p. 14; nonché in giurisprudenza Cass. pen., sez. III, 16 luglio 2012, n. 28410, cit.; Cass. pen., sez. III, 16 luglio 2012, n. 28410, cit.

<sup>208</sup> Art. 3, comma 1, d.lgs. n. 81/2008.

<sup>209</sup> In questo senso v. G. DE FALCO, *La delega di funzioni*, cit., p. 441; P. PASCUCCI, *La tutela della salute e della sicurezza dei lavoratori pubblici: cosa cambia dopo le riforme del 2008/2009*, cit., pp. 553 ss.; I. SCORDAMAGLIA, *L'individuazione del datore di lavoro pubblico*, cit., p. 14; A. TAMPIERI, *L'applicabilità del d.lgs. n. 626/94 alle Pubbliche Amministrazioni*, cit., p. 122; L. ZOPPOLI, *La sicurezza del lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, cit., p. 101.

<sup>210</sup> Cfr. P. PASCUCCI, *La tutela della salute e della sicurezza dei lavoratori pubblici: cosa cambia dopo le riforme del 2008/2009*, cit., pp. 553 ss.

<sup>211</sup> Così L. ZOPPOLI, *La sicurezza del lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, cit., p. 101.

pone in contrasto con le regole del pubblico impiego: la sua natura è quella di un atto amministrativo, al pari del provvedimento di delega<sup>212</sup>.

Occorre precisare, tuttavia, che non tutti i requisiti per l'applicabilità dell'art. 16, d.lgs. n. 81/2008 possono automaticamente adattarsi alla pubblica amministrazione.

In particolare, senza pretesa di una analisi completa, non si deve trascurare che il meccanismo dell'imputazione di responsabilità attraverso il trasferimento delle funzioni mediante delega è incentrato sull'attribuzione di compiti, doveri e poteri direttamente collegati alla pura discrezionalità del datore di lavoro, al potere-dovere organizzare il luogo di lavoro e di gestire le risorse finanziarie<sup>213</sup>. Tale meccanismo non sempre può essere automaticamente rintracciato nella funzione amministrativa, con particolare riferimento alla gerarchia, ai vincoli di bilancio, all'organizzazione, sempre disciplinati su diversi gradi delle fonti. L'atto amministrativo del datore di lavoro, quindi, rimane vincolato entro i binari dell'ordinaria gestione amministrativa, non potendo confliggere con i principi dell'organizzazione amministrativa.

Al datore pubblico non si applica la seconda parte dell'art. 16, comma 3, d.lgs. n. 81/2008, la quale prevede che l'obbligo di vigilanza si intende assolto nelle ipotesi di adozione ed efficace attuazione del modello di verifica e controllo di cui all'art. 30, comma 4, d.lgs. n. 81/2008. Infatti, ai sensi dell'art. 30, comma 1, d.lgs. n. 81/2008, i modelli di organizzazione e gestione hanno “*efficacia esimente della responsabilità amministrativa delle persone giuridiche di cui al decreto legislativo 8 giugno 2001, n. 231*”; tale normativa non trova applicazione nei confronti dello Stato, degli enti territoriali, degli enti pubblici non economici e degli enti che svolgono funzioni di rilievo costituzionale<sup>214</sup>: pertanto, tali amministrazioni non possono dotarsi dei predetti modelli<sup>215</sup>.

---

<sup>212</sup> In tal senso si veda sempre D'AVIRRO, P. M. LUCIBELLO, *I soggetti responsabili della sicurezza sul lavoro nell'impresa. Datori di lavoro, dirigenti, committenti, responsabili dei lavori e coordinatori*, cit., p. 144; P. PASCUCI, *La tutela della salute e della sicurezza dei lavoratori pubblici: cosa cambia dopo le riforme del 2008/2009*, cit., pp. 553 ss.. In senso contrario, invece, si rimanda a D. VENTURI, *I datori di lavoro pubblici*, cit., p. 268 secondo cui “*appare ragionevole ritenere che la possibilità di subdelega sia difficilmente compatibile con la natura pubblica dell'organizzazione datoriale, nell'ambito della quale vige un rigido sistema formale di attribuzioni delle funzioni, e dove trova piena applicazione il principio delegatus non potest delegari*”.

<sup>213</sup> Si sottolinea inoltre che, quando si parla di delega in materia di salute e sicurezza sul lavoro, occorre distinguere fra delega di funzione e delega gestoria al fine di individuare il soggetto responsabile di un'azione. La delega di funzioni (o prevenzionistica) prevista dall'art. 16 del Testo Unico sulla Sicurezza consiste nel trasferimento di competenze (organizzative, gestionali e di spesa) e relativi obblighi dal datore di lavoro verso altre figure non qualificabili come tali e che non lo divengono per effetto della delega. La delega di gestione (o gestoria) ex art. 2381 c.c., anche quando abbia come oggetto la sicurezza sul lavoro, invece, nel caso di strutture societarie complesse, consente di concentrare i poteri decisionali e di spesa connessi alla funzione datoriale, che fa capo ad una pluralità di soggetti (ovvero i membri del consiglio di amministrazione), su alcuni di essi. Per un maggior approfondimento sulle differenze di tali istituti si rimanda, da ultimo, a Cass. pen., 27 febbraio 2023, n. 8476, con nota di S. CASSAR, *La posizione di garanzia del datore di lavoro (nelle organizzazioni complesse): la Corte di Cassazione fa il punto sugli istituti di delega in materia di salute e sicurezza sul lavoro*, in *Lavoro e previdenza oggi*, 9-10, 2023, p. 671 ss.

<sup>214</sup> Art. 1, comma 3, d.lgs. n. 231/2001.

<sup>215</sup> Ritiene applicabili i modelli di cui all'art. 30, d.lgs. n. 81/2008 anche agli enti pubblici esclusi dal campo di applicazione del d.lgs. n. 231/2001 O. DI GIOVINE, *Sicurezza sul lavoro, malattie professionali e responsabilità degli enti*, in *Cassazione Penale*, 3, 2009, p. 1325 ss.; cfr. A. DE VITA, *La delega di funzioni*, cit., p. 373, secondo il quale “[...] l'unica soluzione idonea appare di consentire anche nella Pubblica Amministrazione l'adozione dei soli “modelli di

### 2.3. *L'informazione e la formazione come cardini della sicurezza e del benessere partecipato*

La tutela della salute, della sicurezza e del benessere lavorativo passa anche attraverso la conoscenza dei rischi connessi all'attività produttiva ed alle mansioni specifiche da parte dei lavoratori e di tutti gli altri soggetti coinvolti a vario titolo nel modello partecipato di gestione della sicurezza. La disciplina contenuta nel d.lgs. n. 81/2008 prevede dunque la fattiva collaborazione dei lavoratori e dei loro rappresentanti in materia di sicurezza attraverso, in particolare, il compiuto assolvimento da parte del datore di lavoro degli obblighi di informazione e formazione posti a suo carico<sup>216</sup>.

Il Testo Unico sulla sicurezza, peraltro, opera un opportuno distinguo, all'art. 2, tra formazione, informazione e addestramento (termine non espressamente contemplato nel d.lgs. n. 626/1994).

Per formazione si intende il *“processo educativo attraverso il quale trasferire ai lavoratori ed agli altri soggetti del sistema di prevenzione e protezione aziendale conoscenze e procedure utili alla acquisizione di competenze per lo svolgimento in sicurezza dei rispettivi compiti in azienda e alla identificazione, alla riduzione e alla gestione dei rischi”* (art. 2, c. 1, lett. aa)). L'informazione è invece definita come il *“complesso delle attività dirette a fornire conoscenze utili alla identificazione, alla riduzione e alla gestione dei rischi in ambiente di lavoro”* (art. 2, c. 1, lett. bb)). L'addestramento è infine configurato come il *“complesso delle attività dirette a fare apprendere ai lavoratori l'uso corretto di attrezzature, macchine, impianti, sostanze, dispositivi, anche di protezione individuale, e le procedure di lavoro”* (art. 2, 1° comma, lett. cc)).

Si può dunque ritenere che la formazione sia preminentemente incentrata sull'area delle competenze, da acquisire tramite un processo di apprendimento consapevole<sup>217</sup>, l'informazione sull'area delle conoscenze, mentre l'addestramento attenga ad un profilo più operativo, di istruzione pratica circa il corretto uso delle attrezzature e delle procedure di lavoro<sup>218</sup>.

---

*verifica e controllo” specificamente destinati all’attuazione organizzata delle misure ex art. 16, comma 2, seconda parte, TU, senza integrarli in un più complesso modello organizzativo generale”.*

<sup>216</sup> M. CAPECE, *La tutela della salute e della sicurezza sul lavoro. I principi, le regole, le nuove esigenze di tutela*, cit., p. 143 ss.

<sup>217</sup> Secondo T. GIORNALE, *Informazione e formazione: strumenti di prevenzione soggettiva*, in G. NATULLO (a cura di), *Salute e sicurezza sul lavoro*, cit., p. 723 ss., con la formazione di mira ad ottenere la promozione, lo sviluppo e l'aggiornamento, attraverso un processo di apprendimento consapevole, delle tre dimensioni del “sapere” (conoscenze), “saper fare” (capacità) e “saper essere” (atteggiamenti) per realizzare, produrre e svolgere una competenza professionale.

<sup>218</sup> Secondo l'orientamento giurisprudenziale maggioritario, l'addestramento tecnico-pratico non può ritenersi sostitutivo di quello a carattere teorico, indispensabile per un più completo quadro informativo-formativo; cfr., soprattutto, Cass. pen., sez. IV, 23 ottobre 2008, n. 39888 in [www.olympus.uniurb.it](http://www.olympus.uniurb.it).

L'informazione e la formazione sono, del resto, comprese tra le misure generali di tutela, di cui all'art. 15, ed i relativi obblighi posti a carico del datore di lavoro e dei dirigenti, ai sensi dell'art. 18, c. 1, lett. 1)<sup>219</sup>.

Dell'informazione dei lavoratori si occupa nello specifico l'art. 36 del d.lgs. n. 81/2008. Il datore di lavoro è tenuto in primo luogo ad assicurare, anche tramite i suoi collaboratori<sup>220</sup>, a “*ciascun lavoratore*”, compresi quelli a domicilio<sup>221</sup>, un’“*adeguata*” informazione sia di carattere generale che particolare in relazione all'attività svolta. La prima concerne i rischi per la salute e la sicurezza connessi alla attività lavorativa in generale; le procedure inerenti il primo soccorso, la lotta antincendio e l'evacuazione dei lavoratori; i nominativi dei lavoratori addetti alle emergenze, del responsabile e degli addetti del servizio di prevenzione e protezione, nonché del medico competente (comma 1).

Solo assicurando a ciascun lavoratore una consapevolezza generale del ciclo produttivo gli si potrà infatti chiedere di compiere scelte che non compromettano la sicurezza sua o di altri. Inoltre, anche il lavoratore, in un'ottica partecipativa, deve essere a conoscenza delle diverse figure poste a tutela della salute e sicurezza sul lavoro.

Si tratta di un vero e proprio diritto individuale, ma al tempo stesso anche di un dovere del lavoratore, il quale è tenuto a ricevere le istruzioni necessarie a salvaguardare la propria incolumità fisica e, per quanto qui concerne, anche psico-fisica e, se del caso, anche a prendersi cura di quella delle altre persone eventualmente presenti sul luogo di lavoro, su cui ricadono gli effetti delle sue condotte, derivando da ciò la rilevanza disciplinare del comportamento del prestatore che non si conformi a tale obbligo<sup>222</sup>. D'altra parte, è noto che la normativa in materia di salute e di sicurezza ha imposto<sup>223</sup> una serie di obblighi prevenzionali anche in capo al lavoratore, superando il modello

---

<sup>219</sup> Obblighi specifici in materia di informazione, formazione e addestramento sono poi previsti nei Titoli particolari del Testo Unico sulla sicurezza.

<sup>220</sup> Gli obblighi informativi e formativi, a carico di datore di lavoro e dirigente, possono essere assolti anche tramite terze persone competenti, cfr. Cass. pen., sez. III, 20 dicembre 2006, n. 41609, in *www.olympus.uniurb.it*. Si veda inoltre M. GROTTI, *Obbligo di informazione e formazione dei lavoratori, nesso di rischio e causalità della colpa*, in *Diritto penale contemporaneo*, 25 settembre 2012, p. 1 ss.. Per la responsabilità del soggetto incaricato della formazione (lavoratore dipendente) per un infortunio mortale occorso ad un apprendista, cfr. Cass. pen., sez. IV, 7 aprile 2009, n. 15009 con nota di P. DE VITA, *La responsabilità del formatore per l'infortunio occorso a lavoratore apprendista*, in *Diritto delle relazioni industriali*, 2, 2009, p. 401 ss.. Si ricorda come ai sensi del art. 33, 1° comma, lett. a) sia il servizio di prevenzione e protezione che provvede “a fornire ai lavoratori le informazioni di cui all'art. 36”, fermo restando che la responsabilità in caso di violazione degli obblighi in esame rimane in capo al datore di lavoro e del dirigente (art. 55, c. 5, lett. c)).

<sup>221</sup> Nonché “*i lavoratori che rientrano nel campo di applicazione del contratto collettivo dei proprietari di fabbricati*”; cfr. art. 36, 3° comma, che richiama i lavoratori di cui all'art. 3, 9° comma. Anche nei confronti dei lavoratori a domicilio il datore di lavoro è tenuto a fornire un'adeguata informazione e formazione, secondo quanto previsto dall'Accordo Stato-Regioni del 21 dicembre 2011 (non, tuttavia, anche la formazione specifica per il primo soccorso e l'antincendio). Il domicilio non è peraltro da considerare “luogo lavoro”, ai sensi dell'art. 62, d.lgs. n. 81/2008, cfr. MINISTERO DEL LAVORO, *Risposta ad interpello 24 ottobre 2013, n. 13*, disponibile in *Dottrinalavoro.it*.

<sup>222</sup> Così P. PASCUCI, *La tutela della salute e della sicurezza sul lavoro: il titolo I del D.lgs. n. 81/2008 dopo il Jobs Act*, Quaderni di Olympus, n. 5, Aras Edizioni, p. 202.

<sup>223</sup> Cfr. art. 20, d.lgs. n. 81/2008.

iperprotettivo ed incentrato esclusivamente sulla figura del datore di lavoro, in favore di un modello collaborativo nel quale il lavoratore è da considerarsi quale parte attiva della realtà lavorativa e come soggetto titolare non solo di un diritto alla sicurezza, ma anche di un dovere di rispetto delle relative prescrizioni<sup>224</sup>.

Per quanto riguarda l'informazione particolare, invece, questa concerne: i rischi specifici a cui il lavoratore è esposto in relazione all'attività svolta, le normative di sicurezza e le disposizioni aziendali in materia; i pericoli connessi all'uso delle sostanze e delle miscele pericolose; le misure e le attività di protezione e prevenzione adottate (comma 2).

Di particolare rilievo è la previsione secondo la quale “*il contenuto della informazione deve essere facilmente comprensibile per i lavoratori e deve consentire loro di acquisire le relative conoscenze*”. È necessario, infatti, assicurare la piena efficacia dell'attività informativa, che altrimenti risulterebbe del tutto vana (con la conseguenza che il relativo obbligo potrebbe ritenersi non adempiuto)<sup>225</sup>.

L'adeguatezza dell'informazione, oltre ai soggetti destinatari, va peraltro commisurata ai rischi esistenti. Solo a seguito di una corretta valutazione dei rischi si potrà infatti assicurare una informazione adeguata. Ne deriva anche il carattere dinamico dell'informazione e formazione in relazione all'evoluzione dei rischi (come ben precisa l'art. 37, 6° comma). Nella logica del Testo Unico, infatti, gli interventi sulla informazione e sulla formazione dei lavoratori, a prescindere da momenti particolari, come l'introduzione di nuovi assunti o lo spostamento del lavoratore ad altra mansione, assumono infatti un carattere specifico e ricorrente, tale da farli diventare parte integrante dell'organizzazione del lavoro<sup>226</sup>.

---

<sup>224</sup> Si veda *supra* § 1.2., nonché R. DEL PUNTA, *Diritti e obblighi del lavoratore: informazione e formazione*, in L. MONTUSCHI (a cura di), *Ambiente e salute*, cit., p. 157 ss.; M. CORRIAS, *Sicurezza e obblighi del lavoratore*, Giappichelli, 2008. In giurisprudenza si veda Cass. pen., sez. IV, 24 marzo 2021, n. 12149, in [www.ilpenalista.it](http://www.ilpenalista.it); Cass. pen., sez. IV, 10 febbraio 2016, n. 8883, in *Diritto delle relazioni industriali*, 3, 2017, p. 857 ss.

<sup>225</sup> Cfr. al riguardo A. D'AMORE, *Formazione, informazione e addestramento*, in *Igiene e Sicurezza sul Lavoro*, 2008, p. 273 ss. Punto centrale per cogliere appieno la portata dell'obbligo di informazione posto dall'art. 36 è il riferimento al criterio di adeguatezza della informazione richiesta. “*Ciascun lavoratore*” deve infatti ricevere un'informazione adeguata. L'informazione va dunque rapportata al soggetto che ne è destinatario. Il fatto che si usi il termine “*ciascun lavoratore*” e non “*lavoratori*”, come in passato, esclude che tale obbligo possa dirsi adempiuto solo per vie generali e una volta per tutte, mediante ad esempio la mera predisposizione di cartelli che facciano divieto di operare sulle macchine in movimento. È infatti necessario che siano scelti gli strumenti più adatti per giungere con efficacia a ciascun lavoratore o a specifici gruppi di lavoratori. Non sufficiente ad adempiere l'obbligo in questione è dunque la prassi, ampiamente diffusa, della mera consegna al lavoratore di manuali o libretti d'uso (previa controfirma) circa i rischi connessi all'attività lavorativa, dal momento che la norma in esame impone al datore di lavoro un vero e proprio dovere di risultato, cioè di verifica e controllo, se l'informazione (e la formazione) impartita al lavoratore sia andata o no a destinazione. Cfr. R. DEL PUNTA, *Diritti ed obblighi del lavoratore: informazione e formazione*, cit., p. 165. In tal senso è l'indirizzo consolidato della Cassazione che sottolinea l'esigenza di assicurare l'effettività degli obblighi in materia. Cfr., tra le tante, Cass. pen., sez. IV, 16 febbraio 2012, n. 6398; Cass. pen., sez. IV, 16 febbraio 2015, n. 6736, entrambe disponibili in [www.olympus.uniurb.it](http://www.olympus.uniurb.it).

<sup>226</sup> Cfr., tra le altre, Cass. pen., sez. IV, 5 giugno 2013, n. 24764; Cass. pen., sez. III, 24 marzo 2015, n.12228, entrambe disponibili in [www.olympus.uniurb.it](http://www.olympus.uniurb.it).

Della formazione in relazione al benessere organizzativo nelle pubbliche amministrazioni, e del suo ruolo cardine nell'assetto organizzativo-gestionale della macchina pubblica, se ne parlerà più approfonditamente nel prosieguo della trattazione<sup>227</sup>.

Fin da ora, però, si anticipa che la nozione di formazione sopra riportata consente di delineare il perimetro, particolarmente ampio, di questo specifico obbligo datoriale, che sotto il profilo soggettivo non riguarda solo i lavoratori, ma si estende a tutti i soggetti cui è affidata la gestione procedimentalizzata della sicurezza in azienda.

L'importanza della formazione nel sistema di prevenzione concepito dal legislatore è desumibile dall'elenco delle misure generali di tutela di cui all'art. 15, comma 1, lett. n)-p), d.lgs. n. 81/2008, laddove viene in rilievo il concetto di formazione adeguata dei dirigenti, dei preposti, dei lavoratori e dei loro rappresentanti, nonché dall'art. 30, che include l'attività di informazione e formazione dei lavoratori nel contenuto minimo obbligatorio dei modelli di organizzazione e gestione della sicurezza sul lavoro ed ancora da tutte le disposizioni che regolano i compiti e le attività dei collaboratori e degli ausiliari del datore di lavoro in materia di sicurezza e che prevedono per queste figure una specifica formazione<sup>228</sup>.

Va poi rilevato che l'art. 34 prevede l'obbligo per lo stesso datore di acquisire una adeguata formazione nel caso di svolgimento diretto dei compiti di prevenzione e protezione dai rischi<sup>229</sup>.

Come per l'informazione, così anche per la formazione si può parlare non solo di obbligo datoriale e di un corrispondente diritto del lavoratore ma anche, in modo biunivoco e speculare, di un dovere del lavoratore stesso, il quale *“deve in particolare [...] partecipare ai programmi di formazione e di addestramento organizzati dal datore”* (art. 20, comma 2, lett. h)<sup>230</sup>. Leggendo la formazione come strumento di responsabilizzazione della compagine lavorativa, la prestazione del lavoratore, come creditore/debitore dell'obbligazione formativa, viene ad essere collegata da un nesso funzionale a quella del datore di lavoro, volta a salvaguardare l'integrità psico-fisica dei lavoratori, mediante la trasmissione di tutte le conoscenze necessitate dalle mansioni svolte e dal contesto in cui esse si inseriscono.

Il legislatore individua precisamente poi i contenuti della formazione e le relative modalità di attuazione, che devono risultare direttamente collegati con le specifiche caratteristiche dell'attività

---

<sup>227</sup> Capitolo 3, §2.1.

<sup>228</sup> Il riferimento corre agli artt. 32, 38 e 43 del Testo Unico, relativi, rispettivamente, agli addetti e ai responsabili dei servizi di prevenzione e protezione interni ed esterni, al medico competente e agli incaricati della gestione dell'emergenza.

<sup>229</sup> P. DE VITA, *Formazioni di lavoratori, dirigenti e preposti*, 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)*, cit., p. 669 ss.

<sup>230</sup> Sul punto v. P. PASCUCCI, *Ruolo della formazione nel sistema della sicurezza sul lavoro*, in *Semplificazione ed economicità per la tutela integrale del lavoratore. Il ruolo dell'Avvocatura nel nuovo INAIL*, Atti del Seminario nazionale avvocati INAIL 2010 (Roma, 15-16.11.2010), in *Quaderni della Rivista degli infortuni e delle malattie professionali*, 2011, p. 31 ss.

produttiva e con le particolari esigenze o le condizioni soggettive dei destinatari, sicché non assume rilevanza ai fini dell'assolvimento dell'obbligo una formazione generica che non tenga conto delle particolari situazioni del contesto lavorativo<sup>231</sup>.

L'art. 37 distingue però la formazione generale, che riguarda “*i concetti di rischio, danno, prevenzione, protezione, diritti e doveri dei vari soggetti aziendali che svolgono ruoli in qualità di organi di vigilanza, controllo e assistenza*”, da quella specifica, relativa invece ai “*rischi riferiti alle mansioni e ai possibili danni e alle conseguenti misure e procedure di prevenzione e protezione caratteristici del settore o comparto di appartenenza dell'azienda*”. In questo caso, allora, appare chiaro che la formazione da impartire ai pubblici dipendenti per quanto concerne i rischi psico-sociali, ricadrebbe in quest'ultima tipologia di attività formativa.

Le recenti modifiche della norma, introdotte con il d.l. 21 ottobre 2021, n. 146, convertito con modificazioni dalla L. 17 dicembre 2021, n. 215, prevedono poi l'adozione da parte della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano di un accordo che garantisca “*l'individuazione della durata, dei contenuti minimi e delle modalità della formazione obbligatoria a carico del datore di lavoro*”, nonché “*l'individuazione delle modalità della verifica finale di apprendimento obbligatoria per i discendenti di tutti i percorsi formativi e di aggiornamento obbligatori in materia di salute e sicurezza sul lavoro*”. In relazione a tale accordo, sempre a seguito delle modifiche disposte dal sopra citato decreto legge, all'art. 37 è stata aggiunta la previsione, per il datore di lavoro, i dirigenti e i preposti, di “*un'adeguata e specifica formazione e un aggiornamento periodico in relazione ai propri compiti in materia di salute e sicurezza sul lavoro*”.

Il legislatore, infine, distingue la formazione dall'addestramento, la cui esecuzione avviene direttamente sul lavoro, con il supporto e la supervisione di un *tutor*.

In questo contesto, pertanto, la formazione è un processo di insegnamento/apprendimento di conoscenze utili a riconoscere i pericoli e le condizioni potenziali che possono determinare eventi indesiderati, nonché a prevenire rischi e fronteggiare le emergenze. In quest'ottica sia la formazione che l'informazione possono essere declinate nei termini di una maggiore responsabilizzazione dei lavoratori che non potranno addurre l'ignoranza rispetto ai rischi e pericoli di cui siano stati adeguatamente informati e rispetto ai quali abbiano ricevuto la giusta formazione<sup>232</sup>.

Gli obblighi di informazione, formazione e addestramento devono essere assolti dal datore, oltre che alla costituzione del rapporto di lavoro, anche in occasione di cambio di mansioni, di introduzione

---

<sup>231</sup> P. TULLINI, *la formazione per la sicurezza sul lavoro*, in *Diritto della Sicurezza sul Lavoro*, 1, 2017, p. 76 ss.; E. LO MONTE, *Infortunati sul lavoro: responsabilità penale del datore di lavoro per omessa formazione del lavoratore*, in *Lavoro e Previdenza Oggi*, 2010, p. 89 ss. Si veda inoltre, Cass., pe., sez. IV, 22 settembre 2022, n. 39489, in *materiapenale.it*.

<sup>232</sup> Così C. LAZZARI, *Il servizio di protezione e prevenzione dai rischi*, in L. ZOPPOLI, P. PASCUCCHI, G. NATULLO (a cura di), *Le nuove regole per la salute e la sicurezza dei lavoratori. Commentario al d.lgs. 9 aprile 2008 n. 81, aggiornato al d.lgs. 3 agosto 2009, n. 106*, cit., p. 367 ss.

di nuove attrezzature di lavoro, di nuove tecnologie o di nuove sostanze, nonché in caso di trasferimento del lavoratore o di demansionamento disposto ai sensi dell'art. 2103 c.c., come modificato dal d.lgs. n. 81/2015<sup>233</sup>.

### ***3. I nemici del benessere organizzativo: i rischi psicosociali nella pubblica amministrazione***

Come si è detto, il documento di valutazione dei rischi deve essere uno strumento per contrastare il disagio lavorativo e approntare tutti gli accorgimenti organizzativi e tecnici per eliminare, o quanto meno ridurre, il verificarsi di un evento dannoso<sup>234</sup>.

In questo contesto, appare evidente l'inversione di tendenza qualitativa compiuta dal legislatore in materia di tutela della salute e sicurezza dei lavoratori attuata con l'emanazione del d.lgs. n. 81/2008, che, all'art. 28, ha introdotto un nuovo obbligo inerente alla valutazione del rischio, prevedendo espressamente che la valutazione debba riguardare tutti i fattori di rischio, compresi quelli "*collegati allo stress lavoro-correlato*", attribuendo così per la prima volta una forte rilevanza ad una categoria di rischio emergente, quali sono, per l'appunto, i rischi psicosociali<sup>235</sup>.

A ben vedere, l'origine di questa macrocategoria di rischi è relativamente recente se la si confronta con le altre categorie "classiche" (rischi chimici, fisici e biologici). Inizialmente, la normativa in materia di tutela della salute e sicurezza sui luoghi di lavoro tutelava il lavoratore solo ed esclusivamente dai rischi fisici; solo in un secondo momento, infatti, sono stati fatti rientrare nell'ambito della prevenzione anche i rischi chimici e biologici<sup>236</sup>. La recente introduzione dei rischi psicosociali ha rappresentato una evoluzione del sistema normativo, il quale era imperniato fino a quel momento sulla tutela della sfera prettamente fisica<sup>237</sup>. Tuttavia, ad oggi, questa nuova categoria non è ancora pienamente equiparata alle altre, in quanto l'art. 28, d.lgs. n. 81/2008 non menziona tutti i rischi emergenti, ma solo lo stress lavoro-correlato.

La ragione per cui i rischi tradizionali godono di una posizione prioritaria riguarda proprio la loro natura: questi, infatti, possono essere oggetto di misurazione precisa e quindi di prevenzione. Al

---

<sup>233</sup> Cfr. art. 37, c. 4, d.lgs. n. 81/2008.

<sup>234</sup> Cfr. M. LEPORE, *I cosiddetti "nuovi rischi" o "rischi emergenti"*, in A. ANTONUCCI, M. GIOVANNONE (a cura di), *Osservatorio Nuovi lavori, nuovi rischi*, in *Dossier Adapt*, n. 4, maggio 2009, p. 18 ss.

<sup>235</sup> Per un'ampia ed approfondita disamina sull'evoluzione normativa ed applicativa nazionale, internazionale ed europea dello stress lavoro-correlato si veda, tra tutti, R. NUNIN, *La prevenzione dello stress lavoro-correlato, Profili normativi e responsabilità del datore di lavoro*, EUT, 2012.

<sup>236</sup> Cfr. R. FIDA, M. GUALANDRI, F. AVALLONE, *Benessere organizzativo e rischi psicosociali in un campione di amministrazioni*, in *La Medicina del Lavoro*, 102, 5, 2011, p. 417 ss.

<sup>237</sup> M.C. CATAUDELLA, *Lavorare stanca. Alcune considerazioni sullo stress lavoro correlato*, in *Argomenti di diritto del lavoro*, 3, 2010, p. 673 ss.; C. BALDUCCI, *Gestire lo stress nelle organizzazioni*, Il Mulino, 2015.

contrario, i rischi psicosociali, essendo legati alla persona del lavoratore e al rapporto di questo con l'ambiente di lavoro e l'attività lavorativa, sono difficilmente individuabili e misurabili.

Sicuramente questi aspetti hanno contribuito a rallentare la loro introduzione nel sistema, la quale è tuttavia emersa gradualmente, essendo essi potenzialmente idonei a ledere le condizioni di salute del lavoratore.

Nel merito, i rischi psicosociali sono al secondo posto in Europa tra i problemi di salute dovuti al lavoro<sup>238</sup>. Con questo termine, secondo la definizione fornita dall'Organizzazione Internazionale del Lavoro nel 1986, s'intendono quei rischi che generano "un'interazione tra contenuto del lavoro, gestione, organizzazione del lavoro, condizioni ambientali e organizzative e tra competenze ed esigenze dei lavoratori dipendenti"<sup>239</sup>.

Dunque, la loro insorgenza è strettamente connessa ad aspetti progettuali e organizzativi caratterizzanti contesti ambientali e sociali altamente nocivi per lavoratori e lavoratrici. La definizione considerata pone in rilievo il problema, di più ampio respiro, della salvaguardia della "salute organizzativa"<sup>240</sup>, con particolare riferimento alle pubbliche amministrazioni, che necessita di adeguata valutazione e gestione sì da evitare l'instaurarsi di condizioni di disagio.

L'Agenzia Europea per la sicurezza e la salute sul lavoro (EU-OSHA)<sup>241</sup> ha, da tempo, focalizzato la sua attenzione sui rischi psicosociali emergenti<sup>242</sup>; in particolare, collegando la crescita di detti rischi non solo all'utilizzo di forme contrattuali in un mercato del lavoro eccessivamente flessibile, ma anche alla globalizzazione, nonché all'*outsourcing*, che espongono la forza lavoro a una maggior vulnerabilità. Tant'è che il posto di lavoro insicuro, gli orari di lavoro lunghi, i ritmi di lavoro intensi e lo scarso equilibrio tra vita e lavoro<sup>243</sup> costituiscono principali le cause di inagibilità al lavoro.

---

<sup>238</sup> Si veda P. ARGENTERO, I. SETTI, D. ACQUADRO MARAN, *I rischi psicosociali*, in P. ARGENTERO, C. CORTESE (a cura di), *Psicologia del lavoro*, Raffaello Cortina Editore, 2016, p. 241 ss.

<sup>239</sup> Cfr. ILO, *Psychosocial factors at work. Recognition and control*, Report of the Joint ILO/WHO Committee on Occupational Health, Ninth Session, Geneva, 18-24 September 1984, in *Occupational safety and health Series*, 1986, n. 56. I rischi psicosociali sono inoltre stati individuati in 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 o psicologici"; cfr. T. COX, A. GRIFFITHS, *Work-related stress: nature and assessment*, in *IEE Colloquium on Stress and Mistake-Making in the Operational Workplace*, IET, 1995, p. 1 ss.

<sup>240</sup> in dottrina, si v. L. CALAFÀ, *Il diritto del lavoro e il rischio psico-sociale (e organizzativo) in Italia*, in *Lavoro e Diritto*, 2, 2012, p. 257 ss.; O. BONARDI, *Oltre lo stress: i nuovi rischi e la loro valutazione globale*, in *Lavoro e Diritto*, 2, 2012, p. 292 ss.; P. LAMBERTUCCI, *Sicurezza sul lavoro e rischi psico-sociali. Profili giuridici*, in *Diritti Lavori Mercati*, 2, 2010, p. 347 ss.; M. GIOVANNONE, *I rischi psicosociali: un focus sullo stress lavoro-correlato*, in *Bollettino Adapt*, 26 aprile 2010, p. 1 ss.

<sup>241</sup> V. OSHA, *Le previsioni degli esperti sui rischi psicosociali emergenti relativi alla sicurezza e alla salute sul lavoro*, in *Facts*, 2007, n. 74, IT.

<sup>242</sup> M. PERUZZI, *La prevenzione dei rischi psico-sociali nel diritto dell'Unione Europea*, in *Lavoro e Diritto*, 2, 2012, p. 201 ss.; C.E. TRIOMPHE, *I paradossi dell'Europa sociale attraverso la regolazione dei rischi psico-sociali*, in *Lavoro e Diritto*, 2, 2012, p. 187 ss.; M. SQUEGLIA, *I rischi psicosociali e lo stress lavoro-correlato in Europa e in Italia*, Relazione presentata al IV Seminario Internazionale sul "Lavoro sicuro", organizzato dal Tribunale Superiore del Lavoro e del Consiglio Superiore di Giustizia del Lavoro i giorni 18, 19 e 20 ottobre 2017 in Brasilia, p. 1 ss.

<sup>243</sup> Cfr. la relazione pubblicata dall'Agenzia europea per la sicurezza e la salute sul lavoro in data 29 novembre 2007 avente ad oggetto, *Le previsioni degli esperti sui rischi psicosociali emergenti relativi alla sicurezza e alla salute sul lavoro*, in [www.op.europa.eu](http://www.op.europa.eu).

A fronte di tali evidenze, l'Osservatorio permanente dei rischi<sup>244</sup> è intervenuto per anticipare i rischi connessi “*alle nuove tecnologie, alle complesse interfaccia uomo-macchina e all’impatto dell’evoluzione demografica*”<sup>245</sup>.

Il legislatore nazionale ha recepito, di conseguenza, siffatte indicazioni e, in consonanza con la definizione della Organizzazione mondiale della sanità, ha inserito, nel d.lgs. n. 81/2008, la dimensione bio-psico-sociale del concetto di “salute” (art. 2, comma 1, lett. o)) assumendo in tal modo un atteggiamento olistico in materia. Rinvii espliciti ai rischi psicosociali, invece, sono ravvisabili, nella direttiva n. 90/270/CEE sui videoterminali, in quella n. 92/85/CEE<sup>246</sup> sulla maternità, nonché nel d.lgs. n. 195/2003 dove vi si legge che “*per lo svolgimento della funzione di responsabile del servizio di prevenzione e protezione è necessario possedere un attestato di frequenza, con verifica dell’apprendimento, a specifici corsi di formazione in materia di prevenzione e protezione dei rischi, anche di natura ergonomica e psicosociale*” (art. 2, comma 4).

A tal proposito, si può ricordare anche la Circolare INAIL n. 71 del 17 dicembre 2003<sup>247</sup>, 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 iniziative formative, di riqualificazione e aggiornamento professionale; esercizio esasperato ed eccessivo di forme di controllo<sup>248</sup>.

---

<sup>244</sup> Tali obiettivi sono esplicitati nella comunicazione alla Commissione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale e al Comitato delle Regioni, *Migliorare la qualità e la produttività sul luogo di lavoro: strategia comunitaria 2007-2012 per la salute e la sicurezza sul luogo di lavoro*, in [www.eur-lex.europa.eu](http://www.eur-lex.europa.eu).

<sup>245</sup> A ben vedere l’emersione degli stessi rischi è più attuale che mai anche a fronte dei cambiamenti strutturali e sistematici che la pubblica amministrazione è chiamata ad affrontare a fronte della digitalizzazione e della transizione ecologica richieste ed imposte, da ultimo, dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza.

<sup>246</sup> L’art. 3 stabilisce che “*le linee direttrici sulla valutazione dei rischi riguardano anche la fatica mentale e fisica e gli altri disagi fisici e mentali connessi con l’attività svolta dalle lavoratrici*”.

<sup>247</sup> Cfr. 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 maggio 2005 n. 5454, in *Agens*; Cons. di Stato, sent. 17 marzo 2009 n. 1576, in [www.olympus.uniurb.it](http://www.olympus.uniurb.it).

<sup>248</sup> 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

A tal stregua, la considerazione dei rischi psicosociali rientra, a pieno titolo, tra le azioni promozionali del benessere organizzativo nelle pubbliche amministrazioni, per mezzo delle quali assume fondamentale rilevanza la centralità della persona secondo i principi generali di prevenzione sottesi al sistema regolativo europeo.

Trattandosi di cause che presentano una genesi comune, più che di rischi psicosociali, l'espressione allora più esatta, secondo parte della dottrina, sarebbe quella di "rischi che ledono la salute organizzativa dell'azienda"<sup>249</sup>. Ciò significherebbe porre in primo piano il concetto di "salute organizzativa", la quale superando la nozione medica di infortunio o di malattia, si legittimerebbe come un processo nel quale il ruolo rilevante è svolto dal sistema organizzativo e sociale della pubblica amministrazione<sup>250</sup>. Sotto questo profilo, lo stress, il *burnout*, il *mobbing* (per citarne solo alcuni), che costituiscono i potenziali effetti di questi rischi, potrebbero essere oggetto di una efficace attività di programmazione e prevenzione, in quanto il concetto di "salute organizzativa" evidenzia come i temi organizzazione e benessere, nonché quello di organizzazione del benessere, specialmente in ambito pubblico, richiedono nuove forme di coordinamento tra il sapere della salute e quello sull'organizzazione.

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 legislatore<sup>251</sup>.

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, cioè, un concetto che aleggia nel sistema ma non specificamente rivendicabile né integrante un diritto soggettivo<sup>252</sup>.

---

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).

<sup>249</sup> Cfr. M. HUBER, J.A. KNOTTNERUS, L. GREEN, H. VAN DER HORST, A.R. JADAD, D. KROMHOUT, B. LEONARD, K. LORIG, M.I. LOUREIRO, J. W. M. VAN DER MEER, P. SCHNABEL, R. SMITH, C.H. VAN WEEL, H. SMID, *How should we define health?*, in *British Journal*, 343, 2011, p. 4163 ss.; M.P. GUILLEMIN, *The New Dimensions of Occupational Health*, in *Health*, vol. 11, n. 5, 2019, p. 592 ss.

<sup>250</sup> In merito, su tutti, si veda, F. AVALLONE, A. PAPLOMATAS, *Salute organizzativa. Psicologia del benessere nei contesti lavorativi*, Raffaello Cortina Editore, 2005. Si veda inoltre T. ADDABBO, E. ALES, Y. CURZI, I. SENATORI (eds.), *Well-being at and through Work*, cit.

<sup>251</sup> Cfr. P. PASCUCCI, *Il rilievo giuridico del benessere organizzativo nei contesti lavorativi*, cit., p. 21 ss.

<sup>252</sup> S. BUOSO, *Definire e qualificare il benessere organizzativo*, in *Diritto della Sicurezza sul Lavoro*, n. 1, 2019, p. 36.

### 3.1. Lo stress lavoro-correlato

Come precedentemente evidenziato, l'evolversi delle condizioni di lavoro e del progresso tecnologico e scientifico ha portato a ricomprendere all'interno del Documento di valutazione dei rischi anche rischi riguardanti gruppi di lavoratori esposti a rischi particolari, tra cui quelli relativi al c.d. stress lavoro-correlato di natura prettamente psicosociale<sup>253</sup>.

Per la valutazione dei rischi connessi allo stress lavoro-correlato<sup>254</sup>, l'articolo 28 del D. lgs. 81/2008 rinvia al contenuto dell'Accordo quadro sullo stress sul lavoro<sup>255</sup>, stipulato tra le parti sociali europee nel 2004<sup>256</sup>, che è stato recepito all'interno dell'ordinamento nazionale italiano con l'Accordo interconfederale del 9 giugno 2008<sup>257</sup>.

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”*<sup>258</sup>. 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”*<sup>259</sup>.

---

<sup>253</sup> Si arriva, dunque, a una valutazione pluridirezionale dei rischi, comprendendone non solo i “tradizionali” ma anche quelli “immateriali” o “trasversali”. Così, F. MALZANI, *Ambiente di lavoro e tutela della persona*, Giuffrè, 2014, p. 7.

<sup>254</sup> 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.

<sup>255</sup> Cfr. B. VALDÉS DE LA VEGA, *Occupational Health and Safety: An EU Law Perspective*, in E. ALES (a cura di), *Health and Safety at Work. European and Comparative Perspective*, Kluwer law International, 2013 p. 1 ss.

<sup>256</sup> Cfr. CEEP, CES, UNICE/UEAPME, *Accordo Europeo Sullo Stress Sul Lavoro*, 08 ottobre 2004. Per un'approfondita analisi sull'introduzione del rischio lavoro-correlato nel diritto eurounitario e nel diritto interno si rimanda a R. NUNIN, *La prevenzione dello stress lavoro-correlato, Profili normativi e responsabilità del datore di lavoro*, cit.; nonché S.M. CORSO (a cura di), *Stress lavoro correlato. Aspetti giuridici e medico legali*, Atti del convegno nazionale 24/25 gennaio 2020 Associazione Ubaldo Spanghero, La Tribuna, 2021.

<sup>257</sup> CONFINDUSTRIA, CONFAPI, CONFARTIGIANATO, CASARTIGIANI, CLAAI, CNA, CONFESERCENTI, CONFCOOPERATIVE, LEGACOPERATIVE, 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.

<sup>258</sup> Più recentemente la dottrina lo ha definito anche come una *“serie di reazioni mente-corpo che possono essere innescate da eventi ambientali, le quali hanno la funzione di energizzare l'organismo al fine di predisporlo a reagire agli stessi”*, evidenziando come lo stress lavoro-correlato consista in un fenomeno complesso, in quanto prevede una mobilitazione generale dell'organismo, coinvolgendo la dimensione biologica, psicologica e comportamentale. Cfr. C. BALDUCCI, *Gestire lo stress nelle organizzazioni*, Il Mulino, 2021, p. 12.

<sup>259</sup> V. PASQUARELLA, *La disciplina dello stress lavoro-correlato tra fonti europee e nazionali: limiti e criticità*, in *I Working Papers di Olympus*, n. 6, 2012, p. 7 ss.

Non tutte le manifestazioni di stress si configurano, però, come stress lavoro-correlato<sup>260</sup>: quest'ultimo è quello originato da fattori propri del contesto organizzativo e del contenuto del lavoro<sup>261</sup>. In particolare, nell'Accordo vengono indicati, a titolo esemplificativo e non esaustivo<sup>262</sup>, alcuni indici sintomatici della presenza di problemi di stress nell'ambito lavorativo, tra cui l'alto tasso di assenteismo, l'elevata rotazione del personale, i conflitti interpersonali e le lamentele frequenti da parte dei lavoratori.

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, invece, si annoverano l'esposizione a comportamenti illeciti e la sottoposizione a fattori disturbanti come rumore, calore, sostanze pericolose ecc.<sup>263</sup>. 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 confronti<sup>264</sup>.

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<sup>265</sup>. Esse possono includere, ad esempio, misure di gestione e comunicazione volte a chiarire obiettivi e ruoli

---

<sup>260</sup> Le discipline che si occupano dello stress sono numerose, da quelle che studiano le caratteristiche fisiologiche e patologiche del fenomeno e i suoi effetti sull'individuo, come biologia, medicina e psicologia, a quelle che si occupano della tutela dell'individuo nel contesto lavorativo, in primo luogo il diritto, ma anche la medicina preventiva. Così D. PAJARDI, *Lo stress da lavoro-correlato: la sfida di un approccio interdisciplinare*, in L. ANGELINI (a cura di), *La prevenzione dei rischi da stress lavoro-correlato. Profili normativi e metodiche di valutazione*, cit., p. 35 ss.

<sup>261</sup> Cfr. art. 3, c. 4, Accordo interconfederale Stress Lavoro-Correlato. Sul punto si veda inoltre R. NUNIN, *Prevenzione dello stress lavoro-correlato e responsabilità datoriali: nuove prospettive per la tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro*, in L. ANGELINI (a cura di), *La prevenzione dei rischi da stress lavoro-correlato. Profili normativi e metodiche di valutazione*, cit., p. 9 ss.

<sup>262</sup> Alcuni fattori quali l'organizzazione e i processi di lavoro (pianificazione dell'orario di lavoro, il grado di autonomia, la coincidenza tra esigenze imposte e capacità dei lavoratori, i carichi di lavoro), le condizioni e l'ambiente, la comunicazione, nonché gli aspetti soggettivi, consentono di apprezzare molti dei profili causali alla base del verificarsi dello stress. I passi avanti che tale fonte ha determinato sono significativi, seppur "il desiderio di certezza prescrittiva" sia rimasto insoddisfatto. In tal senso si veda 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*, Giappichelli, 2010, p. 185.

<sup>263</sup> G.M. MONDA, *La valutazione dei rischi per la sicurezza e la salute dei lavoratori*, in L. ZOPPOLI, P. PASCUCI, G. NATULLO, (a cura di), *Le nuove regole per la salute e la sicurezza dei lavoratori. Commentario al d.lgs. 9 aprile 2008 n. 81, aggiornato al d.lgs. 3 agosto 2009, n. 106*, cit., p. 391 ss.

<sup>264</sup> Per un'approfondita disamina sulle tipologie di stress e sugli "stressors", ossia i fattori che determinano le situazioni di stress, nella prospettiva della psicologia del lavoro, si rimanda a P. ARGENTERO, I. SETTI, D. ACQUADRO MARAN, *I rischi psicosociali*, cit., p. 241 ss.

<sup>265</sup> Cfr. S.M. CORSO, *Lo stress lavoro-correlato e la sua prevenzione tra organizzazione del benessere e relazioni industriali*, in S.M. CORSO (a cura di), *Stress lavoro correlato. Aspetti giuridici e medico legali*, cit., p. 189 ss.

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 rimedi.

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. n. 106/2009, integrativo e correttivo del d.lgs. n. 81/2008, è stato introdotto all'articolo 28 il comma 1-*bis*, che ha attribuito alla Commissione consultiva permanente per la salute e sicurezza sul lavoro<sup>266</sup> il compito di formulare le indicazioni metodologiche per il corretto adempimento di tale obbligo valutativo<sup>267</sup>. Tali indicazioni sono state elaborate dalla Commissione in data 17 novembre 2010 e diffuse dal Ministero del lavoro con la Circolare del 18 novembre 2010<sup>268</sup>. 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 valutativa<sup>269</sup>.

In particolare, nella Circolare viene premesso che la valutazione dei rischi da stress lavoro-correlato si rivolge ad una dimensione collettiva<sup>270</sup>: 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.)”.

In particolare, il documento si articola in quattro parti. La prima, rubricata “*Quadro normativo di riferimento, finalità e struttura del documento*”, chiarisce la struttura e le finalità delle indicazioni metodologiche. Infatti, la Commissione consultiva ha elaborato un percorso metodologico che

---

<sup>266</sup> Istituita presso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali. Si veda O. BONARDI, *Oltre lo stress: i nuovi rischi e la loro valutazione globale*, in *Lavoro e Diritto*, 2, 2012, p. 291 ss.; R. NUNIN, *La prevenzione dello stress lavoro-correlato, Profili normativi e responsabilità del datore di lavoro*, cit., p. 57 ss.; P. PASCUCCI, *La tutela della salute e della sicurezza sul lavoro. Il Titolo I del d.lgs. n. 81/2008 dopo il Jobs Act (nuova edizione aggiornata al 1° novembre 2017)*, cit., p. 173 ss.; L. ANGELINI, *La valutazione di tutti i rischi*, cit., pp. 95-96

<sup>267</sup> Cfr. art. 28, c. 1-*bis*, d.lgs. n. 81/2008, secondo cui “*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*”.

<sup>268</sup> 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, disponibile in [www.olympus.uniurb.it](http://www.olympus.uniurb.it).

<sup>269</sup> Sul punto S. BUOSO, *Definire e qualificare il benessere organizzativo*, cit., p. 23 ss.

<sup>270</sup> La dimensione collettiva e collaborativa vede sicuramente l'apporto del medico competente e del responsabile del servizio di prevenzione e protezione, così come sancito dall'art. 29, comma 1, del decreto legislativo n. 81 del 2008. Sul punto si veda L. ISOLANI, *Valutazione del rischio da stress lavoro-correlato: la collaborazione del medico competente*, in *Massimario di Giurisprudenza del Lavoro*, 1-2, 2012, p. 69 ss.; M. SQUEGLIA, *I rischi psicosociali e lo stress lavoro-correlato in Italia*, cit., p. 15 ss.

permette al soggetto obbligato di individuare i rischi da stress e di redigere la valutazione secondo i criteri di semplicità e celerità. A ben vedere, l'intento di tale organo era quello di mettere a disposizione del datore di lavoro un *modus operandi* che potesse essere facilmente utilizzabile<sup>271</sup>. Per tale ragione, si è proposto un modello che, se seguito correttamente, rappresenti un “*livello minimo di attuazione dell'obbligo*”<sup>272</sup>, consentendo la personalizzazione attraverso modifiche *in melius*. In altre parole, si riconosce in capo al datore di lavoro un'ampia libertà di scelta sugli strumenti e metodi da adottare, offrendogli al contempo una traccia metodologica.

La seconda parte del documento è dedicata alle “*Definizioni e indicazioni generali*” e contiene una definizione *ad hoc* di stress lavoro-correlato rispetto a quella più generica prevista dall'Accordo quadro europeo del 2004. Nel testo si evince come lo stress lavorativo consista in una condizione di squilibrio che si può verificare quando “*il lavoratore non è più in grado di assolvere alle richieste lavorative*”<sup>273</sup>. Si può osservare come questa definizione, se pur caratterizzata da un maggior grado di specificità, rimanga ancorata alla concezione psicologica di stress, in quanto attribuisce rilievo all'individuo. All'interno di questa sezione si precisa come la valutazione dello stress lavoro-correlato costituisca parte integrante della valutazione del rischio e per tale ragione debba essere eseguita obbligatoriamente dal datore di lavoro<sup>274</sup>. Tuttavia, è da considerare essenziale il coinvolgimento di altri soggetti della sicurezza (RSPP, medico competente, RLS) nell'adempimento di quest'obbligo<sup>275</sup>. Ciò che non viene ammesso, come si è già evidenziato, è il trasferimento delle responsabilità inerenti all'obbligo di valutazione attraverso delega<sup>276</sup>.

La terza parte è dedicata interamente al “*Percorso metodologico*”, il quale deve essere strutturato in maniera funzionale per poter individuare i fattori di rischio da stress lavoro-correlato e permettere la pianificazione gli interventi volti alla sua eliminazione o quanto meno alla loro riduzione. A tal riguardo la Commissione consultiva precisa come, a causa del potenziale danno derivante dallo stress,

---

<sup>271</sup> Sul punto si veda, G.M. MONDA, *La valutazione dei rischi per la sicurezza e la salute dei lavoratori*, cit., p. 391 ss.; C. FRASCHERI, *Lo stato di applicazione delle indicazioni della Commissione consultiva permanente in tema di valutazione dello stress lavoro correlato*, in L. ANGELINI (a cura di), *La prevenzione dei rischi da stress lavoro-correlato. Profili normativi e metodiche di valutazione*, cit., p. 67 ss.; L. BARNABA, *La valutazione del rischio stress lavoro-correlato: normativa, evidenze scientifiche e prassi correnti*, in D. DI NUNZIO (a cura di), *Il rischio stress lavoro-correlato nel settore metalmeccanico. L'opinione dei rappresentanti sindacali*, Ediesse, 2015, p. 23 ss.

<sup>272</sup> Cfr. MINISTERO DEL LAVORO E DELLE POLITICHE SOCIALI, *Interpello n. 5/2012 - Risposta al quesito relativo alla valutazione del rischio stress lavoro-correlato, disciplinata all'articolo 28, comma 1 e 1-bis, del D.lgs. 81/2008 e delle indicazioni metodologiche deliberate in data 17/11/2010 dalla Commissione permanente per la salute e sicurezza del lavoro*”, reperibile in *Agens.it*.

<sup>273</sup> M. PERUZZI, *La valutazione del rischio da stress lavoro-correlato ai sensi dell'art. 28 del d. lgs. n. 81/2008*, in *I Working Papers di Olympus*, 2, 2011, p. 1 ss.

<sup>274</sup> All'interno del documento si sancisce l'indelegabilità dell'obbligo di valutazione del rischio da parte del datore di lavoro. Questa precisazione appare superflua, in quanto la titolarità datoriale dell'obbligo si ricava dall'art. 17 del d.lgs. n. 81/2008 che sancisce il divieto di delega alla valutazione di tutti i rischi, compresi, pertanto, anche quelli connessi allo stress lavoro-correlato.

<sup>275</sup> L. ISOLANI, *Valutazione del rischio da stress lavoro-correlato: la collaborazione del medico competente*, cit., p. 69 ss.

<sup>276</sup> R. NUNIN, *La prevenzione dello stress lavoro-correlato. Profili normativi e responsabilità del datore di lavoro*, cit., p. 59.

la valutazione debba coinvolgere tutti i lavoratori, i preposti e i dirigenti, i quali devono a tal fine essere considerati nella loro globalità<sup>277</sup>.

È opportuno precisare come il fenomeno dello stress lavorativo non necessariamente riguardi tutti i lavoratori. Per questa ragione si deve effettuare una valutazione del rischio non incentrata sul singolo dipendente, ma su “*gruppi omogenei di lavoratori*”. È quindi importante, organizzare il personale in base all’attività, alle mansioni e alle diverse fonti di rischio, in modo tale da poter individuare i soggetti maggiormente esposti e le possibili misure di contenimento. Ovviamente, l’organizzazione del personale in gruppi omogenei dev’essere orientata a raggruppare coloro che sono esposti ad un medesimo fattore di rischio. Inoltre, l’elemento del raggruppamento che si coglie in questa sezione del documento permette di comprendere il carattere collettivo dello stress lavoro-correlato, che invece non emerge se ci si sofferma alla mera lettura della definizione del fenomeno<sup>278</sup>.

Nell’ultima parte del documento la Commissione consultiva ha previsto che a far data dal 31 dicembre 2010 decorra l’obbligo di valutazione del rischio connesso allo stress lavoro-correlato, specificando che tale scadenza debba essere intesa come momento di avvio delle attività di valutazione ai sensi delle indicazioni metodologiche<sup>279</sup>.

A ben vedere, le indicazioni della Commissione consultiva, nonostante siano misure minime, sono state di fondamentale importanza per i datori di lavoro pubblici, in quanto hanno permesso loro di svolgere delle valutazioni preliminari, assolvendo in questo modo all’obbligazione generale di garanzia. Tuttavia, si deve ricordare come nulla vieti di poter effettuare valutazioni più approfondite.

Volendo entrare nel merito della valutazione del rischio stress lavoro-correlato, questa si compone di due fasi, una necessaria ed una eventuale<sup>280</sup>.

---

<sup>277</sup> Cfr. G. NATULLO, *Ambiente di lavoro e tutela della salute*, cit., p. 96 ss.; P. PASCUCCI, *La tutela della salute dei lavoratori e il benessere organizzativo*, in S.M. CORSO (a cura di), *Stress lavoro correlato. Aspetti giuridici e medico legali*, cit., p. 117 ss.

<sup>278</sup> In particolare, se si attribuisse rilevanza solamente al singolo lavoratore, ai fini della valutazione e prevenzione dello stress, si incorrerebbe nell’errore di focalizzarsi sulla percezione individuale, piuttosto che complessiva, rendendo difficile l’individuazione di un’azione comune da seguire. Infine, si prevede che, se un gruppo non è sottoposto a rischi durante lo svolgimento dell’attività lavorativa, allora la valutazione non dev’essere effettuata. Tuttavia, stante le difficoltà legate alla natura del fenomeno in esame, risulta spesso complesso stabilire quali attività non siano soggette a stress. Per questa ragione si riconosce in capo al datore di lavoro la facoltà di individuare, previa consultazione con il Responsabile del Servizio Prevenzione e Protezione e il Medico competente, quali gruppi di lavoratori siano esposti a rischi secondo il metodo che si ritiene più idoneo. Cfr. M. GIOVANNONE, M. TIRABOSCHI, *La gestione dello stress lavoro-correlato dopo le indicazioni della Commissione consultiva permanente per la salute e sicurezza sui luoghi di lavoro*, in F. NAVIGLIO (a cura di), *La conoscenza dello stress lavoro-correlato. Una strada verso l’azienda No-Stress*, in *Quaderno della Sicurezza AiFOS*, 2, 2011, p. 19 ss.

<sup>279</sup> La previsione si limita infatti a stabilire le modalità di esecuzione dell’obbligo, senza fissare un termine di scadenza per adempiervi, consapevole della necessità di un congruo lasso di tempo per poter effettuare correttamente tale valutazione. Sempre all’interno di questa parte del documento la Commissione s’impegnava a monitorare l’attività valutativa e a predisporre una relazione, dandosi come scadenza 24 mesi di tempo dall’approvazione del documento. Nell’effettuare ciò, l’organo si è scontrato con le complessità di progettare un monitoraggio di questa rilevanza, finendo per avvalersi dei dati emersi da rilevazioni effettuati da altri enti M. GIOVANNONE, M. TIRABOSCHI, *Ibidem*, p. 25.

<sup>280</sup> C. FRASCHERI, *Lo stato di applicazione delle Indicazioni della Commissione consultiva permanente in tema di valutazione 67 dello stress lavoro-correlato*, cit., p. 67 ss.

Nella prima vengono rilevati indicatori oggettivi e verificabili che rientrano in tre diverse categorie: 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, 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)<sup>281</sup>.

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<sup>282</sup>. Gli eventuali interventi correttivi da adottare nel caso in cui, invece, si rilevino elementi di rischio, possono avere carattere tecnico, organizzativo, procedurale, comunicativo e formativo. 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 seconda fase valutativa eventuale, denominata "valutazione approfondita"<sup>283</sup>, consiste in una "valutazione della percezione soggettiva dei lavoratori, ad esempio attraverso differenti strumenti quali questionari, focus group, interviste semi strutturate, sulle famiglie di fattori/indicatori di cui all'elenco sopra riportato"<sup>284</sup> e viene svolta su gruppi omogenei di lavoratori rispetto ai quali sono state rilevate le problematiche. Essa ha ad oggetto sempre le medesime categorie di indicatori analizzati nella fase precedente, ma prevede il coinvolgimento diretto dei lavoratori, i quali mediante appositi strumenti sono chiamati a fornire le loro percezioni.

Il fatto che si prendano in esame i medesimi indicatori potrebbe far sorgere il dubbio che questa fase sia identica alla precedente. In realtà l'obiettivo è quello di svolgere una valutazione più dettagliata mediante il coinvolgimento diretto dei lavoratori, i quali non vengono solo interpellati, ma vengono raccolte e valutate le loro percezioni soggettive al fine di avere una chiara panoramica di quelle che sono le problematiche presenti nell'organizzazione<sup>285</sup>. In questo modo, è data la possibilità al datore di lavoro di conoscere più da vicino il contesto lavorativo e pianificare l'adozione di misure

---

<sup>281</sup> Sul punto si veda P. LATTARI, R. SPANU, M. VITIELLO, *Stress lavoro correlato e benessere lavorativo (manipolare con cura). Dagli aspetti giuridici a quelli psicologici corredati da uno studio sul campo*, Key Editore, 2018, p. 67 ss.

<sup>282</sup> Cfr. A. ROTELLA (a cura di), *Sicurezza sul lavoro 2023. Manuale normo-tecnico*, Ipsoa, 2023, p. 1437 ss.

<sup>283</sup> Cfr. V. PASQUARELLA, *La disciplina dello stress lavoro-correlato tra fonti europee e nazionali: limiti e criticità*, cit., p. 15.

<sup>284</sup> 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, cit.

<sup>285</sup> P. LATTARI, R. SPANU, M. VITIELLO, *Stress lavoro correlato e benessere lavorativo (manipolare con cura). Dagli aspetti giuridici a quelli psicologici corredati da uno studio sul campo*, cit., p. 65 ss.

correttive idonee alle difficoltà emerse<sup>286</sup>. Tuttavia, le indicazioni metodologiche non si sono occupate di descrivere nello specifico l'iter valutativo, a dimostrazione del fatto che si tratta di una fase eventuale, la cui attivazione è rimessa alla discrezionalità datoriale<sup>287</sup>, anche per quanto concerne la decisione se estendere questa analisi a tutti i gruppi omogenei di lavoratori o coinvolgere solo quei gruppi rispetto ai quali i precedenti interventi correttivi sono risultati inefficaci<sup>288</sup>.

Proprio per il suo carattere eventuale, questa valutazione può rivelarsi opportuna in caso di incertezza sul livello di rischio da stress lavorativo, o sull'efficacia degli interventi attuati, nonché in caso di contrasti di opinione all'interno del gruppo di valutazione. Terminata questa nuova valutazione e attuati gli interventi correttivi, il datore di lavoro è chiamato a verificarne nuovamente l'efficacia, inserendo i risultati nel DVR e programmando un nuovo piano di monitoraggio per osservare periodicamente la situazione<sup>289</sup>.

Si prevede inoltre un percorso operativo differente per quanto riguarda la valutazione approfondita del rischio stress lavoro-correlato in base alle dimensioni del contesto lavorativo<sup>290</sup>. All'interno delle organizzazioni di grandi dimensioni, stante le difficoltà di coinvolgere direttamente tutto il personale, si ammette la possibilità che l'analisi possa essere svolta attraverso un "campione rappresentativo di lavoratori". Mentre per le aziende che impiegano un numero di lavoratori pari o inferiore a cinque è possibile utilizzare strumenti che coinvolgono in prima persona tutti i lavoratori.

Le indicazioni metodologiche non specificano entro quale termine la valutazione del rischio da stress lavoro-correlato possa ritenersi valida. Per colmare questa lacuna si fa riferimento a quanto disposto dal d.lgs. n. 81/2008, il quale prevede che la valutazione del rischio debba essere aggiornata qualora siano state apportate delle modifiche all'organizzazione o al processo produttivo "significative ai fini della salute e sicurezza dei lavoratori"<sup>291</sup>, nonché in caso di infortuni sul lavoro e innovazioni tecniche rilevanti sotto il profilo della sicurezza<sup>292</sup>.

Alla luce di quanto sopra, si può osservare come, i fattori sottesi al fenomeno dello stress lavoro-correlato siano sovrapponibili a quelli del benessere organizzativo precedentemente analizzati. Come autorevole dottrina ha rilevato, dalla correlazione esistente tra i due fenomeni, si può affermare che

---

<sup>286</sup> In merito al profilo dell'onere della prova in materia di stress lavoro-correlato si rimanda a R. NUNIN, *Stress lavoro-correlato: il nodo critico resta l'onere della prova*, in *Il lavoro nella giurisprudenza*, 11, 2018, p. 1015 ss.

<sup>287</sup> V. PASQUARELLA, *La disciplina dello stress lavoro-correlato tra fonti europee e nazionali: limiti e criticità*, cit., p. 15; nonché R. NUNIN, *La prevenzione dello stress lavoro-correlato. Profili normativi e responsabilità del datore di lavoro*, cit., p. 57 ss.

<sup>288</sup> L. ANGELINI, *Dalle species al genus (o viceversa). Note sull'obbligo di valutazione dello stress lavoro-correlato e degli obblighi psico-sociali*, cit., p. 77 ss.

<sup>289</sup> Cfr. R. NUNIN, *Prevenzione dello stress lavoro-correlato e responsabilità datoriali: nuove prospettive per la tutela della salute e 9 della sicurezza nei luoghi di lavoro*, cit., p. 9 ss.

<sup>290</sup> F. GRASSO, *Lo stress derivante dall'organizzazione del lavoro. Gli obblighi di prevenzione e la responsabilità del datore di lavoro*, in *Il lavoro nella giurisprudenza*, 8-9, 2021, p. 836 ss.

<sup>291</sup> Cfr. art. 29, comma 3, d.lgs. n. 81/2008.

<sup>292</sup> Per una esaustiva rassegna giurisprudenziale sul tema dello stress lavoro-correlato si rimanda a D. TAMBASCO, *La "lunga marcia" dello stress lavoro-correlato nella giurisprudenza*, in *Igiene e Sicurezza sul Lavoro*, 2, 2023, p. 77 ss.

“dove inizia lo stress finisce il benessere e viceversa”<sup>293</sup>. Imparare a gestire le tensioni lavorative è fondamentale per ridurre la fatica connaturata all’attività lavorativa, ma spesso non è sufficiente. È quindi necessario prevenire e contenere le situazioni stressanti, al fine incentivare il bene-stare dei lavoratori e delle lavoratrici<sup>294</sup>. Questo richiede uno sforzo ed un intervento da parte delle pubbliche amministrazioni<sup>295</sup>, le quali sono chiamate a promuovere ambienti di lavoro accoglienti e stimolanti, caratterizzati da relazioni interpersonali positive e gratificanti<sup>296</sup>. In altre parole, occuparsi della prevenzione dello stress lavoro-correlato e della promozione del benessere organizzativo significa favorire la crescita personale e la salute dei lavoratori, nonché, in ultima analisi, migliorare la produttività e i servizi erogati agli utenti dalle pubbliche amministrazioni.

Se da un lato è vero che, un elevato livello di sicurezza sul lavoro non implica direttamente la generazione di benessere, dall’altro lato un’indagine sugli *stressors* presenti sul luogo di lavoro potrebbe rappresentare un’opportunità di miglioramento e di crescita della salute individuale e collettiva<sup>297</sup>. Da ciò si comprende come, la valutazione del rischio stress lavoro-correlato possa essere considerata uno strumento fondamentale per gestire e prevenire lo stress ed incentivare il benessere organizzativo nelle pubbliche amministrazioni<sup>298</sup>.

### **3.2. Il mobbing, lo straining e le molestie sessuali nei luoghi di lavoro**

Il legame tra stress lavoro-correlato e *mobbing* appare tutt’altro che forzato se si considera che la dimensione dei conflitti interpersonali al lavoro costituisce uno degli elementi della sua valutazione, tra i fattori di contesto del lavoro<sup>299</sup>; il *mobbing* si colloca, in altre parole, tra i c.d. *stressors* o, comunque, indicatori di stress, seppur l’Accordo quadro del 2004 escluda la violenza sul lavoro e la sopraffazione sul lavoro (art. 2 ultimo paragrafo).

---

<sup>293</sup> M. SELVADIO, *Valutare lo stress per promuovere il benessere*, in *PuntoSicuro*, n. 3706, anno 18, 28 gennaio 2016.

<sup>294</sup> D. PIRRO, “*Live in balance*”: *dallo stress lavoro-correlato al benessere organizzativo*, in L. ANGELINI (a cura di), *La prevenzione dei rischi da stress lavoro-correlato. Profili normativi e metodiche di valutazione*, cit., p. 107 ss.

<sup>295</sup> Cfr. G. NICOSIA, *La ricerca della felicità: aspettativa o diritto al benessere nel lavoro pubblico*, in *Variazioni su Temi di Diritto del Lavoro*, 1, 2022, p. 87 ss.

<sup>296</sup> Cfr. A. MINELLI, R. DE BELLIS, *Effetti dello stress sui sistemi biologici. Possiamo misurarli?*, in L. ANGELINI (a cura di), *La prevenzione dei rischi da stress lavoro-correlato. Profili normativi e metodiche di valutazione*, cit., p. 94 ss.

<sup>297</sup> M. SELVADIO, *Valutare lo stress per promuovere il benessere*, cit., p. 2.

<sup>298</sup> Cfr. M. PERUZZI, *La valutazione del rischio da stress lavoro-correlato ai sensi dell’art. 28 del d. lgs. n. 81/2008*, cit., pp. 36-37.

<sup>299</sup> C. LAZZARI, *Le disfunzioni dell’organizzazione del lavoro: mobbing e dintorni*, in *Diritto della sicurezza sul lavoro*, I, 2, 2018, p. 10 ss.; B. TRONATI, *Il «disagio lavorativo». Mobbing, straining e stress lavoro-correlato nel rapporto di lavoro*, Ediesse, 2016.

Ricondurre completamente il fenomeno del *mobbing* ad una mera componente della più ampia fattispecie dello stress lavoro-correlato<sup>300</sup>, offre, a ben vedere, una visione troppo semplicistica per quanto concerne l'analisi dei rischi psicosociali emergenti nelle pubbliche amministrazioni.

Appare allora necessario tentare di meglio delineare la diversificazione che viene riscontrata quando si parla di rischi psicosociali i quali, pur trovando come minimo comun denominatore lo stress lavoro-correlato in termini di tutela giuridica e di valutazione dei rischi, risultano in realtà molteplici e con differenti caratteristiche. Per una visione completa del problema, occorre pertanto affrontare l'analisi non solo del *mobbing*, bensì anche dello *straining*.

Il *mobbing*, ed in generale le vessazioni sul lavoro<sup>301</sup>, costituiscono un fenomeno relativamente recente, la cui emersione, se in parte può trovare origine nella maggior attenzione alla tutela complessiva della persona del lavoratore, anche con riguardo, dunque, alla sua personalità morale ed integrità psico-fisica, dall'altro lato certamente è stato favorito dall'evoluzione dei contesti produttivi ed organizzativi delle realtà lavorative e dei rapporti di lavoro, cui si aggiunge la tendenza all'isolamento del lavoratore che certamente agevola comportamenti e situazioni vessatorie<sup>302</sup>.

In assenza di un'espressa previsione normativa<sup>303</sup>, una definizione di *mobbing* è stata fornita dai giudici di legittimità secondo cui, tale fattispecie, può essere definita come una “*condotta sistematica e protratta nel tempo, con caratteristiche oggettive di persecuzione e discriminazione, risultanti*

---

<sup>300</sup> Cfr. Cass. civ., sez. lav., ord., 30 novembre 2022, n. 35235; Cass. civ., sez. lav., 11 novembre 2022, n. 33428; Cass. civ., sez. lav., 15 novembre 2022, n. 33639, tutte disponibili in *Banca Dati DeJure*.

<sup>301</sup> Cfr. R. PELLECCIA, *Il Mobbing: fattispecie e tutele*, in G. NATULLO (a cura di), *Salute e sicurezza sul lavoro*, cit. p. 958 ss.; M PEDRAZZOLI (a cura di), *Vessazioni ed angherie sul lavoro*, Zanichelli, 2007.

<sup>302</sup> Lo stesso Parlamento Europeo, nella Risoluzione su “*Il mobbing sul posto di lavoro*” (AS-0283/2001), ha individuato le cause di aumento della frequenza del *mobbing* principalmente in due fenomeni: la precarietà dell'impiego ed organizzazione della produzione caratterizzate da estrema competitività e/o scarsa efficienza. Vi è dunque “*un chiaro nesso tra, da una parte, il fenomeno del mobbing nella vita professionale e, dall'altra, lo stress o il lavoro ad alto grado di tensione, l'aumento della competizione, la riduzione della sicurezza dell'impiego nonché l'incertezza dei compiti professionali e le carenze a livello di organizzazione lavorativa, di informazione interna e di direzione*”; cfr. *Considerando E e F della citata Risoluzione AS-0283/2001*, 20 settembre 2001, in [www.difesa.it](http://www.difesa.it).

<sup>303</sup> Ad oggi il fenomeno del *mobbing* non ha ancora trovato un riscontro legislativo specifico nonostante, nel corso degli ultimi anni, vi siano state diverse proposte di legge. In questo contesto, il *mobbing* assume rilievo giuridico alla stregua di plurimi riferimenti normativi, tra i quali ricordiamo l'art. 2 Cost. (diritti inviolabili dell'uomo, sia nella sua dimensione individuale che sociale), l'art. 3 Cost. (principio di uguaglianza), l'art. 4 Cost. (riconoscimento del diritto al lavoro a tutti i cittadini), l'art. 32 Cost. (diritto alla salute), l'art. 41 Cost. (libertà dell'iniziativa economica privata), gli artt. 1175 e 1375 c.c. (dovere di correttezza e buona fede), l'art. 2043 c.c. (responsabilità extracontrattuale), l'art. 2049 c.c. (responsabilità dei padroni e dei committenti), l'art. 2087 c.c. (tutela delle condizioni di lavoro), l'art. 2103 c.c. (sulla prestazione lavorativa), l'art. 15, Legge 300/1970 (Statuto dei lavoratori), che prevede la nullità di patti o atti diretti a realizzare forme di discriminazione sul luogo di lavoro, l'art. 25 e succ. del d.lgs. n. 198/2006 (Codice delle pari opportunità tra uomo e donna), sul contrasto alle discriminazioni nei luoghi di lavoro; l'art. 28 del d.lgs. n.81/2008 (Testo unico per la sicurezza sul lavoro), che impone di valutare lo stress lavoro-correlato nella valutazione dei rischi per la salute dei lavoratori. Inoltre, in mancanza di una norma che disciplini dettagliatamente il *mobbing*, proprio a causa delle diverse forme che possono assumere i comportamenti persecutori o vessatori, il mobber potrebbe porre in essere, sussistendone i presupposti di volta in volta da accertare, condotte anche penalmente rilevanti tra le quali, a titolo meramente esemplificativo, può essere menzionato l'abuso d'ufficio (art. 323 c.p.), maltrattamenti contro familiari e conviventi (art. 572 c.p.), lesioni personali dolose o colpose (artt. 582 e 590 c.p.), violenza sessuale (art. 609-bis c.p.), violenza privata (art. 610 c.p.), minaccia (art. 612 c.p.), molestia o disturbo a persone (art. 660 c.p.). Per una disamina delle numerose proposte di legge presentate e mai approvate si veda P. PASCUCCI ET AL., *Le proposte di legge sul mobbing in discussione alla 32 Commissione Lavoro della Camera dei Deputati*, in *Diritto della Sicurezza sul Lavoro*, 1, 2019, p. 32 ss.

*specialmente da una connotazione speculativa e pretestuosa, che concreta per le sue caratteristiche vessatorie una lesione all'integrità fisica ed alla personalità morale garantite dall'art. 2087 c.c.; tale illecito, che costituisce una violazione dell'obbligo di sicurezza posta da questa norma a carico del datore di lavoro, si può realizzare con comportamenti materiali o con provvedimenti del datore indipendentemente dall'inadempimento di specifici obblighi contrattuali previsti dalla disciplina del rapporto di lavoro subordinato*<sup>304</sup>.

Tuttavia, la definizione fornita dai giudici di legittimità non tiene in debita considerazione tutte quelle ipotesi, non sporadiche, in cui le condotte vessatorie e persecutorie non provengano dal datore di lavoro o da altro superiore, bensì dai colleghi della vittima appartenenti al suo stesso livello gerarchico, se non addirittura ad esso subordinati<sup>305</sup>.

Sulla scorta delle indicazioni fornite dalla giurisprudenza, e volendo fornire una definizione teorica del fenomeno in argomento che sia il più possibile completa, si potrebbe allora definire il *mobbing* come una grave forma di violenza sul posto di lavoro, che si sostanzia in una serie di atti o comportamenti ostili, offensivi o intimidatori ripetuti nel tempo, esercitati da un individuo, o gruppo di individui, spesso gerarchicamente superiori, a scapito di un altro lavoratore, connotati da un animo persecutorio e finalizzati all'isolamento della vittima dalla compagine lavorativa<sup>306</sup>.

Al fine di confutare ogni dubbio sulla configurabilità di tale fattispecie, è bene precisare che, tra le condotte riconducibili alla nozione di *mobbing*, vi rientrano sia comportamenti illeciti e, dunque, autonomamente perseguibili, sia condotte di per sé lecite, il più delle volte espressione di un'esasperazione dei poteri di direzione, controllo e disciplina propri del datore di lavoro<sup>307</sup>.

Ebbene, affinché talune condotte, che autonomamente considerate costituiscono specifiche ipotesi di reato, possano integrare la fattispecie di *mobbing*, è necessario che sussistano una serie di presupposti che rappresentino espressione di un disegno unitario e che siano ripetute in modo sistematico nel tempo<sup>308</sup>.

Ai fini della configurabilità del *mobbing*, i giudici di legittimità e la dottrina maggioritaria hanno fornito un valido contributo per l'individuazione degli elementi costitutivi della fattispecie in esame<sup>309</sup>.

---

<sup>304</sup> Cfr. Cass. civ., sez. lav., 6 marzo 2006, n. 4774, in [www.olympus.uniurb.it](http://www.olympus.uniurb.it)

<sup>305</sup> Si veda A. FALCO, *Il mobbing*, in N.A. DE CARLO, A. FALCO, D. CAPOZZA (a cura di), *Stress, benessere organizzativo e performance*, cit., p. 348 ss.

<sup>306</sup> In merito si veda S. GIANFALDONI, *Workplace violence. Quando la violenza è esercitata sul lavoro*, Pacini Editore, 2020, p. 15 ss.

<sup>307</sup> Cfr. M. TORTORA, *Rapporto e differenze tra stress lavoro correlato, mobbing e molestie sul lavoro*, in S.M. CORSO (a cura di), *Stress lavoro correlato. Aspetti giuridici e medico legali*, Atti del convegno nazionale 24/25 gennaio 2020 Associazione Ubaldo Spanghero, La Tribuna, 2021, p. 161 ss.

<sup>308</sup> Cfr. F. MALZANI, *L'inquadramento giuridico del mobbing*, in A. GHILARDI, M. ROSSINI (a cura di), *Mobbing. Aspetti clinici, giuridici e organizzativi*, Piccin, 2019, p. 26 ss..

<sup>309</sup> Cfr. Cass. civ., sez. lav., 6 agosto 2014, n. 17698, in [www.olympus.uniurb.it](http://www.olympus.uniurb.it).

In particolare, per poter parlare di *mobbing* occorre che il comportamento illecito presenti una serie di caratteristiche: l'elemento soggettivo, comunemente ravvisabile nella volontà persecutoria che unisce tra loro tutti gli atti o comportamenti del mobber con fine vessatorio, persecutorio o conducente all'emarginazione del dipendente<sup>310</sup>; l'elemento oggettivo, rappresentato dalla reiterazione sistematica, protratta nel tempo per almeno sei mesi<sup>311</sup>, di plurime condotte vessatorie, poste in essere direttamente dal datore di lavoro o da un suo preposto, ovvero, da altri dipendenti sottoposti al potere direttivo dei primi, ai danni del lavoratore, che raffigurano, alla luce di una valutazione complessiva, il frutto di una strategia unitaria di isolamento<sup>312</sup>; la lesione alla salute, alla personalità, alla dignità o alla professionalità del dipendente; il nesso causale tra le condotte vessatorie e il pregiudizio subito dal lavoratore nella propria integrità psico-fisica e/o nella propria dignità (il danno subito dev'essere, cioè, conseguenza diretta e immediata della condotta del mobber)<sup>313</sup>.

Attualmente è possibile distinguere diverse tipologie di *mobbing* che possono essere differenziate sia dalla diversa peculiarità delle azioni vessatorie poste in essere nei confronti della vittima, che dalla natura dei rapporti intercorrenti tra i soggetti coinvolti.

Ebbene, seguendo tale opzione metodologica, è possibile distinguere diverse forme di *mobbing*.

Il *mobbing* verticale implica che i soggetti coinvolti siano collocati su livelli diversi della gerarchia aziendale. Nel caso in cui le condotte vessatorie siano poste in essere da un soggetto che occupa una posizione gerarchicamente superiore rispetto alla vittima si parlerà di *mobbing* verticale discendente, che trova la sua più diffusa manifestazione nell'abuso di potere<sup>314</sup>.

Il *mobbing* ascendente si incentra anche esso sui rapporti gerarchici esistenti tra gli agenti coinvolti ma, a differenza del precedente, il mobber è un lavoratore di livello inferiore che agisce ai danni di un superiore. Esso, concretamente, si sostanzia in un isolamento o sabotaggio, finalizzato alla commissione di errori la cui responsabilità è destinata a ricadere interamente sul superiore. Esempi tipici di tale forma di *mobbing* sono la disobbedienza e lo scavalco<sup>315</sup>.

Il *mobbing* orizzontale, invece, presuppone atti persecutori reiterati sul posto di lavoro ad opera di uno o più colleghi che si trovano nella stessa posizione gerarchica della vittima. In questo caso, il

---

<sup>310</sup> E. PASQUALETTO, *Intenzionalità del mobbing e costrittività organizzativa*, in *Rivista italiana di diritto del lavoro*, 1, 2014, p. 63 ss.

<sup>311</sup> Cass. civ., sez. lav., 17 settembre 2009, n. 20046, in [www.olympus.uniurb.it](http://www.olympus.uniurb.it).

<sup>312</sup> Cass. civ., sez. lav., 27 gennaio 2017, n. 2142, in [www.olympus.uniurb.it](http://www.olympus.uniurb.it).

<sup>313</sup> Cfr. M. VAGNI, *Stress e mobbing: aspetti teorici e metodologici sulla valutazione*, in L. ANGELINI (a cura di), *La prevenzione dei rischi da stress lavoro-correlato. Profili normativi e metodiche di valutazione. Atti del Convegno Urbino - 8 novembre 2013*, cit., p. 43 ss.

<sup>314</sup> M. GIANNINI, A. DI FABIO, B. GEPPONI, *La rilevazione del mobbing in ambito lavorativo: proprietà psicometriche del Negative Acts Questionnaire (NAQ)*, in *Italia. Risorsa Uomo*, 10, 2004, p. 257 ss..

<sup>315</sup> Cfr. G. TRENTINI, *Oltre il mobbing: le nuove frontiere della persecutività*, Franco Angeli, 2006, pp. 15-16; GIANFALDONI, *Workplace violence. Quando la violenza è esercitata sul lavoro*, cit., p. 39 ss.

*mobber* è animato dalla volontà di indurre un altro lavoratore a licenziarsi o impedire che possa fare carriera e si manifesta, comunemente, attraverso varie forme di tipo sociocomunicativo, quali, ad esempio, calunnie, pettegolezzi, dispetti, blocco delle informazioni, etc.<sup>316</sup>. In questo contesto, autorevole dottrina ha inquadrato tale tipologia di comportamenti vessatori come inottemperanza del datore all'obbligo di fare consistente della doverosa protezione del dipendente nei confronti della persecuzione, conosciuta o conoscibile, dei sottoposti a loro volta extracontrattualmente responsabili verso il mobbizzato<sup>317</sup>.

Volendo utilizzare, invece, un diverso approccio identificativo della fattispecie in esame, non più ancorato ai rapporti gerarchici, bensì alle relazioni comportamentali tra gli attori coinvolti e le condotte mobbizzanti, è possibile distinguere un *mobbing* legato ad un conflitto interpersonale: la persecuzione origina da uno stato crescente di conflitto interpersonale e, dunque, sensibilmente più appassionante per gli attori coinvolti. Ad esso, si contrappone il *mobbing* predatorio, dove l'origine della condotta mobbizzante è legata a situazioni ambientali o organizzative come, ad esempio, il caso in cui il *mobber* ambisca al ruolo ricoperto dalla vittima<sup>318</sup>.

Una delle forme di *mobbing* emersa e studiata più recentemente è il c.d. “doppio *mobbing*”: posto che le condotte vessatorie si concretizzano in un lento stillicidio di persecuzioni, attacchi e umiliazioni che perdurano inesorabilmente nel tempo, la sofferenza della vittima viene trasmessa non solo in ambito lavorativo, ma anche nella sfera sociale e familiare. La vittima allora sarà portata a sfogarsi ed infondere la propria frustrazione e afflizione all'interno del proprio nucleo familiare e amicale: alla lunga, dopo un primo periodo di conforto, tale situazione potrebbe condurre a crisi e rotture con i prossimi congiunti, conviventi o amici<sup>319</sup>.

È inoltre possibile distinguere ulteriori ipotesi di *mobbing*, tra cui leggero e pesante, a seconda, se le vessazioni, siano velate o evidenti, ovvero, aggressive; individuale e collettivo, se la vittima, cioè, è un singolo, ovvero gruppi di lavoratori; diretto e indiretto, nel primo caso le vessazioni saranno rivolte direttamente alla vittima, nel secondo, coinvolgeranno anche il suo nucleo familiare o amicale; *mobbing* strategico, che si identifica nella volontà, ben delineata, di esclusione da parte dell'azienda<sup>320</sup>.

---

<sup>316</sup> S. EINARSEN, *The nature and causes of bullying at work*, in *International Journal of Manpower*, 1999, p.16 ss.; C. LAZZARI, *Le disfunzioni dell'organizzazione del lavoro: mobbing e dintorni*, in *Diritto della Sicurezza sul Lavoro*, 1, 2018, p. 1 ss.

<sup>317</sup> A. VALLEBONA, *Mobbing: qualificazione, oneri probatori e rimedi*, in *Massimario di Giurisprudenza del Lavoro*, 1-2, 2006, p. 8 ss.; R. PELLECCIA, *Il Mobbing: fattispecie e tutele*, cit., p. 962.

<sup>318</sup> P. G. GABASSI, *Psicologia del lavoro nelle organizzazioni*, Franco Angeli, 2006, pp.280-281.

<sup>319</sup> S. CARLUCCI, *Mobbing e organizzazioni di personalità. Aspetti clinici e dinamici*, Franco Angeli, 2009, pp. 52-53; P. LATTARI, R. SPANU, M. VITIELLO, *Stress lavoro correlato e benessere lavorativo (manipolare con cura). Dagli aspetti giuridici a quelli psicologici corredati da uno studio sul campo*, cit., p. 123 ss.; H. EGE, *Il Mobbing in Italia: introduzione al Mobbing culturale*, Pitagora, 1997.

<sup>320</sup> G. DE CESARE, *Burn out e mobbing*, Greenbooks editore, 2013.

Come anticipato, tra le varie disfunzionalità organizzative a carattere psico-sociale si annovera anche il cd. *straining*: la apertura di contenuto dell'art. 28 del d.lgs. n. 81/2008, infatti, consente di prendere in considerazioni tali differenti articolazioni<sup>321</sup>.

Lo *straining* si configura, per alcuni, come “*mobbing* attenuato”, trattandosi di una azione isolata e non ricorrente, i cui effetti permangono nel tempo<sup>322</sup>; per altri come “*mobbing* episodico” cioè privo del carattere della continuità “*ma non necessariamente fonte di pregiudizi di più lieve natura*”<sup>323</sup>. Così accade, per esempio, nei casi di trasferimento o demansionamento<sup>324</sup> qualora vi sia un fine specifico ulteriore, a carattere emarginatorio<sup>325</sup>.

Nel merito, la giurisprudenza di legittimità ha recentemente fornito una definizione completa della fattispecie in argomento, definendola come un: “[...]comportamento vessatorio nei confronti del dipendente, finalizzato a opprimerlo e mortificarlo, seppur senza carattere di continuità”<sup>326</sup>.

Pertanto, lo *straining*, al pari del *mobbing*, rappresenta un comportamento vessatorio, oppressivo e molesto ma, a differenza di quest'ultimo, difetta il carattere della sistematicità: le vessazioni, infatti, non sono continue e ravvicinate: si parla infatti di mortificazioni, carichi di lavoro eccessivi, demansionamento<sup>327</sup>, derisioni e prese in giro, che rappresentano comportamenti da cui deriva un alto tasso di stress ai danni del lavoratore, per poi sfociare anche in disturbi di tipo psico-fisico<sup>328</sup>.

In tali eventualità, pur non configurandosi un'ipotesi di *mobbing*, la condotta del datore di lavoro è illegittima<sup>329</sup>, e il lavoratore, come si è detto previamente potrà agire in giudizio per il risarcimento del danno causato da *straining*<sup>330</sup>.

---

<sup>321</sup> Altra figura è lo *stalking* occupazionale, come forma di *stalking* in cui l'attività persecutoria si esercita nella vita privata della vittima e la motivazione proviene dall'ambiente di lavoro, cfr. H. EGE, *Oltre il mobbing. Straining, stalking e altre forme di conflittualità sul posto di lavoro*, Franco Angeli, 2012. Si veda da ultimo Cass. pen., sez. V, 5 aprile 2022, n. 12827, secondo cui “*integra il delitto di atti persecutori la condotta di mobbing del datore di lavoro che ponga in essere una mirata reiterazione di plurimi atteggiamenti convergenti nell'esprimere ostilità verso il lavoratore dipendente e preordinati alla sua mortificazione e al suo isolamento nell'ambiente di lavoro – che ben possono essere rappresentati dall'abuso di potere disciplinare culminante in licenziamenti ritorsivi – tali da determinare un vulnus alla libera autodeterminazione della vittima*”.

<sup>322</sup> C. GAROFALO, *Il mobbing attenuato: lo straining*, in *Il lavoro nella giurisprudenza*, 8-9, 2016, p. 803 ss.

<sup>323</sup> S. RENZI, *Lo straining e la progressiva emersione giurisprudenziale dei suoi contenuti*, in *Rivista italiana di diritto del lavoro*, 3, 2018, p. 567 ss. L'Autore si sofferma sulla necessità di considerare la “*effettiva potenzialità lesiva anche di un singolo atto vessatorio*”, p. 571.

<sup>324</sup> Cass. civ., sez. lav., 29 marzo 2018, n. 7844; nonché Cass. civ., sez. lav., 19 febbraio 2016, n. 3291, entrambe in [www.olympus.uniurb.it](http://www.olympus.uniurb.it); la Corte chiarisce che le varie disfunzioni organizzative sopra menzionate costituiscono tipizzazioni idonee a integrare violazione dell'art. 2087 c.c.

<sup>325</sup> Sul punto A. ROSIELLO, D. TAMBASCO, *Condotte persecutorie (mobbing e straining) e stress lavoro-correlato: la nuova concezione sistemica della Cassazione*, in *IUS lavoro*, 14 dicembre 2022.

<sup>326</sup> Cfr. Cass. civ. sez. lav. 19 febbraio 2018, n. 3977, in [www.olympus.uniurb.it](http://www.olympus.uniurb.it).

<sup>327</sup> Tribunale di Brescia, sentenza del 15 aprile 2011, in [www.mobbing-prima.it](http://www.mobbing-prima.it).

<sup>328</sup> Cfr. E.M. GALLIANI, *Strain psicologico, soddisfazione e burnout*, in N.A. DE CARLO, A. FALCO, D. CAPOZZA (a cura di), *Stress, benessere organizzativo e performance*, cit., p. 362 ss.

<sup>329</sup> Da ultimo, cfr. Cass., civ., sez. lav., 7 febbraio 2023, n. 3692. Si veda inoltre N. DE MARINIS, *Rischio psichico e sicurezza del lavoro nel diritto vivente*, in *Ambientediritto.it*, 4, 2023, p. 1 ss.

<sup>330</sup> Cass. civ., sez. lav., 29 marzo 2018, n. 7844, in [www.olympus.uniurb.it](http://www.olympus.uniurb.it). In particolare, i casi più comuni di *straining* accertati sono individuati nelle assegnazioni di carichi di lavoro eccessivo, attribuzione a mansioni per le quali non si ha una competenza adeguata, demansionamento, frequenti e non giustificati cambi di mansioni e qualifica, derisioni,

Un ulteriore rischio di natura psico-sociale che il datore di lavoro ha l'obbligo di valutare e di inserire nel relativo documento di valutazione dei rischi concerne le molestie<sup>331</sup> sessuali nei luoghi di lavoro.

Tale obbligo è stato previsto dalla Convenzione OIL n. 190/2019, adottata a Ginevra il 21 giugno 2019 dall'Organizzazione Internazionale del lavoro (OIL), ratificata in Italia con la legge 15 gennaio 2021, n. 4, che non distingue in alcun modo tra violenza e molestie sul lavoro, riconducendo entrambi i termini ad una fattispecie unitaria, definita come *“un insieme di pratiche e comportamenti inaccettabili, o la minaccia di porli in essere, sia in un'unica occasione, sia ripetutamente, che si prefiggano, causino o possano comportare un danno fisico, psicologico, sessuale o economico, e include la violenza e le molestie di genere”*<sup>332</sup>. Tale Convenzione ha natura di Trattato internazionale e con la relativa Raccomandazione n. 206<sup>333</sup> fornisce un quadro organico di intervento per il diritto di tutti a un mondo del lavoro libero da violenze e molestie.

L'importanza della prevenzione di tale fenomeno si ricava già dalle norme di portata generale della Convenzione, in particolare dall'art. 4, che impone agli stati membri di *“adottare un approccio inclusivo, integrato e incentrato sulla prospettiva di genere per la prevenzione e l'eliminazione della violenza e delle molestie nel mondo del lavoro, nonché dall'art. 9, che individua le misure da introdurre, tra le quali assumono particolare rilievo l'adozione di una politica aziendale di contrasto a violenza e molestie e l'inserimento di “violenza e molestie, come pure dei rischi psicosociali correlati, nella gestione della salute e della sicurezza sul lavoro”*<sup>334</sup>. In questo quadro risulta centrale

---

sottrazione da ogni mansione svolta in precedenza. Si veda inoltre Cass. civ., sez. lav., 10 dicembre 2019, n. 32257; Cass. civ., sez. lav., 19 febbraio 2016, n. 3291, disponibili in *Banca Dati DeJure*; v. commento a quest'ultima sentenza di A. ROSIELLO, M. COSTANTINO, *Mobbing e straining sono nozioni di tipo medico-legale: entrambe trovano tutela nell'art. 2087 c.c.*, in *Giustiziacivile.com*, 19 ottobre 2016.

<sup>331</sup> Nel nostro ordinamento giuridico la nozione di molestie è stata introdotta, in attuazione delle Direttive n. 2000/78 e n. 2000/43/Ce, dai d.lgs. n. 215 e n. 216 del 2003 che hanno equiparato la molestia alla discriminazione, come confermato successivamente anche dalla Direttiva n. 2006/54/Ce del 5 luglio 2006, recepita nel nostro ordinamento dal d.lgs. 11 aprile 2006, n. 198, recante il c.d. “Codice delle pari opportunità”. Tale *corpus* normativo, infatti, all'art. 26 riconduce nell'alveo delle discriminazioni anche le condotte moleste, definendole come tutti *“quei comportamenti indesiderati, posti in essere per ragioni connesse al sesso e aventi lo scopo o l'effetto di violare la dignità di una lavoratrice o di un lavoratore e di creare un clima intimidatorio, ostile, degradante, umiliante o offensivo”*. Sul punto si veda A. STAFFIERI, *Molestie nei luoghi di lavoro tra DVR, codice di condotta e Consiglieri di fiducia*, in *Diritto & Pratica del Lavoro*, 45, 2023, p. 2665 ss.; N. FOLLA, *Molestie sessuali nei luoghi di lavoro: giusta causa di licenziamento del molestatore, a prescindere dalla sua intenzione soggettiva*, in *Famiglia e Diritto*, 4, 2021, p. 399 ss.

<sup>332</sup> Si precisa poi, al comma 2, che *“le definizioni di cui alle leggi e ai regolamenti nazionali possono prevedere un concetto unico o concetti distinti”*, fermo restando, tuttavia, che le une includono le altre. La definizione, dunque, non impone alcuna distinzione tra i due termini, neppure in punto di maggiore gravità dell'uno (ad esempio la violenza) rispetto all'altro, oppure rispetto alle modalità di estrinsecazione, che siano cioè fisica, verbale, sessuale, psicologica o economica. Nell'ottica della Convenzione, insomma, si tratta di pratiche e comportamenti di uguale gravità, connotati cioè dal medesimo grado di disvalore, proprio perché volti a ledere la dignità della persona che lavora. Sul punto si veda G. CASALE, *Il diritto ad un mondo libero da violenze e molestie*, in *Lavoro Diritti Europa*, 1, 2023, p. 2 ss.

<sup>333</sup> OIL, Raccomandazione n. 206 adottata il 21 giugno 2019, recante *“Raccomandazione sull'eliminazione della violenza e delle molestie nel mondo del lavoro”*.

<sup>334</sup> Per un'analisi tecnica di come il rischio di molestie sul lavoro impatti sulla valutazione dei rischi e sulla redazione del relativo documento si rimanda a C. BISIO, R. SOMMA, *Violenza e molestie sul lavoro: una proposta operativa per la VdR*, in *Igiene & Sicurezza del Lavoro*, 12, 2023, p. 651 ss.

il ruolo dei lavoratori e dei loro rappresentanti, come si ricava anche dalla Raccomandazione n. 206, secondo la quale detti soggetti “*dovrebbero partecipare allo sviluppo, all’attuazione e al monitoraggio della politica a livello aziendale*”.

Pertanto, la Convenzione n. 190 non fa che confermare l’approccio partecipato alla tutela della salute, della sicurezza e del benessere lavorativo, là dove stabilisce espressamente che gli Stati membri sono tenuti ad includere la violenza e le molestie e i rischi psicosociali correlati nella gestione della salute e della sicurezza sul lavoro (art. 9, c. 1, lett. b)), con ciò privilegiando la strategia prevenzionistica rispetto a quella rimediale<sup>335</sup>.

Alla prevenzione sono dedicate significative previsioni sia della Convenzione che della Raccomandazione. Quest’ultima, in particolare, specifica che occorre prestare attenzione ai fattori che aumentano la probabilità di violenza e molestie e che sono conseguenza “*delle condizioni e delle modalità di lavoro, dell’organizzazione del lavoro e della gestione delle risorse umane*”, a conferma dello strettissimo nesso esistente tra rischi psicosociali e organizzazione<sup>336</sup>.

La Convenzione n. 190, inoltre, prevede un approccio volto all’identificazione dei pericoli e la valutazione dei rischi relativi alla violenza e alle molestie, con la partecipazione delle lavoratrici e dei lavoratori e dei rispettivi rappresentanti, e l’adozione di misure per prevenirli e tenerli sotto controllo<sup>337</sup>. Si tratta di un profilo molto delicato, che impone una valutazione nella quale, da un lato, si intrecciano competenze diverse e, dall’altro, riveste un ruolo strategico la partecipazione dei lavoratori. Nel merito, da tempo è stato posto in luce il fatto che nell’individuazione e nel contrasto dei rischi psicosociali è indispensabile un approccio integrato, che tenga conto dei profili psicologici e della costrittività organizzativa<sup>338</sup>.

Nel caso della prevenzione di violenza e molestie, peraltro, è opportuna una valutazione delle variabili collegate al genere, in primo luogo, ma anche ad altri fattori, come l’età, l’origine etnica, l’orientamento sessuale ecc., come la Raccomandazione n. 206 suggerisce, là dove invita a tener conto dei rischi che “*siano conseguenza della discriminazione, dell’abuso dei rapporti di potere e delle norme culturali, sociali e di quelle relative al genere che favoriscono la violenza e le molestie*”.

Non c’è dubbio, insomma, che l’adozione della Convenzione incida significativamente sull’obbligo di valutazione dei rischi in capo al datore di lavoro, dal momento che richiede una

---

<sup>335</sup> In questi termini C. ALESSI, *La Convenzione Ilo sulla violenza e le molestie sul lavoro*, in *Lavoro e Diritto*, 3, 2023, p. 577 ss.

<sup>336</sup> Cfr. G. BALANDI, L. CALAFÀ, *Il rischio da lavoro oggi*, in *Lavoro e Diritto*, 2, 2012, p. 179 ss.

<sup>337</sup> L. CALAFÀ, *Il diritto del lavoro e il rischio psico-sociale (e organizzativo) in Italia*, cit., p. 257 ss.; E. SIGNORINI, *I new way of work: rischi psicosociali, il bore-out e il lavoro*, in *Il Lavoro nella Giurisprudenza*, 7, 2022, p. 674 ss.

<sup>338</sup> F. CHIRICO, *Normativa, criticità e valutazione del rischio psicosociale lavorativo in Italia*, in *Giornale Italiano di Psicologia e Medicina del Lavoro*, 2, 2022, p. 1 ss.; F. CHIRICO, G. GIORGI, *Il rischio psicosociale negli ambienti di lavoro: criticità e sfide per gli stakeholder occupazionali*, in *Giornale Italiano di Psicologia e Medicina del Lavoro*, 3, 2023, p. 38 ss.

considerazione specifica dei profili appena accennati, così come avviene, del resto, per i rischi psicosociali.

Su questi aspetti, peraltro, un ruolo principale è svolto dall’Inail, proprio per lo strettissimo legame esistente tra i fenomeni in parola e la tutela di salute e la sicurezza sui luoghi di lavoro, che da alcuni anni sta promuovendo, anche attraverso accordi stipulati a livello locale con gli Uffici dei Consiglieri e delle Consigliere di Parità<sup>339</sup>, iniziative di formazione e informazione sul tema. Queste esperienze testimoniano come la collaborazione tra i diversi soggetti coinvolti in vario modo nella gestione dell’organizzazione produttiva e della sicurezza può produrre risultati positivi<sup>340</sup>.

### 3.3. *Il burn-out*

Un ulteriore rischio di natura psicosociale con cui si è dovuta interfacciare la pubblica amministrazione italiana negli ultimi anni (specialmente nel periodo pandemico e immediatamente successivo, e specialmente per quanto concerne il comparto Sanità)<sup>341</sup> è il *burn-out*: esso, infatti, può essere considerato sicuramente tra le conseguenze a lungo termine dello stress lavoro-correlato e genera gravi conseguenze sull’efficienza lavorativa.

Sebbene il *burn-out* non sia propriamente qualificabile come un vero e proprio rischio lavorativo, in quanto più propriamente rientrante nella categoria della patologia nota come “sindrome dell’esaurimento emotivo”, appare comunque utile la sua analisi in questa sede proprio per le ripercussioni che esso ha sulla salute e sul benessere del lavoratore, nonché sulla produttività dell’organizzazione<sup>342</sup>.

Dal punto di vista etimologico, il termine trae origine dall’espressione inglese “*to burn out*”, che significa “bruciato”, “scoppiato”. La traduzione rende l’idea della situazione in cui si trova il soggetto

---

<sup>339</sup> Si v. ad esempio il Protocollo d’intesa del 14 marzo 2019 tra Inail Liguria, Itl Liguria, Ufficio della Consigliera di Parità, Parti Sociali, Ordine degli Avvocati, Ordine dei Consulenti del Lavoro, reperibile sul sito [www.inail.it](http://www.inail.it).

<sup>340</sup> Si v. l’opuscolo informativo pubblicato a cura del CUG di Inail, *Ri-conoscere per prevenire i fenomeni di molestia e violenza sul luogo di lavoro*, reperibile sul sito [www.inail.it](http://www.inail.it).

<sup>341</sup> Cfr. M. BARTOLONI, *Un sanitario su due è in burn out: in corsia 100mila errori l’anno per lo stress*, in *Il Sole24Ore*, 6 maggio 2023; R. ANCHISI, M. GAMBOTTO DESSY, *Il burnout del personale sanitario*, in *Caleidoscopio – Rivista mensile di medicina*, 214, anno 25, p. 7 ss.; S. LUPINI, *Il burn out negli operatori sanitari del Ssn e la ricaduta negativa sui servizi sociosanitari in quotidianosanità.it*, 8 giugno 2023.

<sup>342</sup> Si tratta di una sindrome abbastanza ben codificata in termini psicologici e medici la cui diagnosi si basa su strumenti *self-report* solidamente validati. In alcuni paesi, come la Svezia, la sindrome da *burn-out* è riconosciuta come disturbo professionale e prevede forme di indennizzo. Cfr. F. FRACCAROLI, M. DEPOLO, *Salute psicologica e lavoro: fattori di rischio occupazionale e organizzativo*, in *Giornale di diritto del lavoro e di relazioni industriali*, 156, 2017, 4, p. 639 ss.; G. ARONSSON, T. THEORELL; T., GRAPE, A. HAMMARSTRÖN, C. HOGSTEDT, I. MARTEINSDOTTIR, I. SKOOG, L. TRÄSKMAN-BENDZ, C. HALL, *A systematic review including meta-analysis of work environment and burnout symptoms*, in *BMC Public Health*, 264, 2017, p. 2 ss.

che soffre di questa sindrome, il quale raggiunge un vero e proprio stato di esaurimento fisico, mentale ed emotivo.

Sul piano definitorio si può fare riferimento alla definizione offerta dalla psicologa americana a mente della quale esso si manifesta come una “*reazione individuale ad una situazione lavorativa che l’individuo percepisce come stressante perché non dispone di risorse e di strategie cognitive-comportamentali adeguate*”<sup>343</sup>. Tuttavia, un ulteriore importante contributo per la definizione del fenomeno è stato offerto dagli studi riguardanti la sociologa che ha descritto tale fenomeno come una condizione emozionale, fisica e mentale di esaurimento, con sintomi di depersonalizzazione conseguenti ad una prolungata esposizione a stress lavorativo<sup>344</sup>.

Da ultimo, è intervenuta l’Organizzazione Mondiale della Sanità che, nel 2019, ha riconosciuto per la prima volta ufficialmente la sindrome da *burn-out* attraverso la sua inclusione nella nuova versione dell’undicesima *International Classification of Diseases (Icd-11)*, in particolare definendola come “*una sindrome concettualizzata come conseguenza di stress cronico sul posto di lavoro non gestito con successo*”<sup>345</sup>.

Da queste definizioni si può comprendere come il *burn-out* si manifesti in situazioni lavorative difficoltose e si caratterizzi per la comparsa di sintomi quali lo stress. Questo fenomeno viene infatti considerato una forma particolare di stress lavoro-correlato, che si manifesta in soggetti che non sono in grado di gestire il carico lavorativo con le proprie risorse individuali, finendo per soffrire di un esaurimento emotivo. Le conseguenze sul piano fisico e mentale sono, ad esempio, la destabilizzazione, la demotivazione, il disinteresse per il lavoro e la riduzione della produttività.

Tuttavia, il *burn-out* si differenzia dallo stress lavoro-correlato proprio perché costituisce una sindrome professionale<sup>346</sup>. In altri termini, se lo stress può riguardare ogni luogo di lavoro ed ogni lavoratore, viceversa questa patologia solitamente sorge nei confronti di quei soggetti che operano in determinati settori, quali attività assistenziali e di cura, in cui il soggetto è a contatto diretto con le esigenze degli utenti e questo lo porta ad essere maggiormente esposto a sperimentare una condizione di disagio psicofisico. Recentemente si è osservato come anche le libere professioni, in quanto sottoposte a scadenze, siano esposte a sviluppare questa patologia.

---

<sup>343</sup> A. CASTELLO, *La sindrome di Burnout*, in *Psicologia del Lavoro*, 17 dicembre 2019, p. 1 ss.

<sup>344</sup> Cfr. F. AVALLONE, *Psicologia del lavoro*, Carocci Editore, 1994. A livello internazionale si veda inoltre C. MASLACH, M.P. LEITER, *The Truth about Burnout: How Organizations Cause Personal Stress and What to Do About It*, Jossey Bass, 2000.

<sup>345</sup> Il documento integrale è consultabile in [www.who.int](http://www.who.int).

<sup>346</sup> Cfr. WORLD HEALTH ORGANIZATION, *Burn-out an "occupational phenomenon": International Classification of Diseases*, in [www.who.int](http://www.who.int), 28 maggio 2019.

A ben vedere, però, tale sindrome trova le sue radici prevalentemente da fattori professionali organizzativi<sup>347</sup>: tra le cause individuate, specifiche del *burn-out*, infatti, si annoverano sicuramente la mancanza di controllo sulla propria attività lavorativa, le situazioni di iniquità sul posto di lavoro, la scarsa remunerazione e le gratificazioni insufficienti, nonché l'assenza del senso di appartenenza<sup>348</sup>.

Il *burn-out*, concretamente, si articola su tre dimensioni che caratterizzano la vittima di tale sindrome: innanzitutto, vi è la dimensione dell'esaurimento, consistente nella reazione allo stress prodotto da eccessive richieste di lavoro o da cambiamenti significativi; in secondo luogo si riscontra la manifestazione di un pronunciato cinismo, inteso come un atteggiamento freddo e distaccato nei confronti del lavoro e delle persone con cui la vittima interagisce, al fine di ridurre al minimo il proprio coinvolgimento; da ultimo si prospetta il profilo dell'inefficienza, con una relativa sensazione di inadeguatezza che porta il soggetto a vivere qualsiasi progetto lavorativo come opprimente, data la mancanza di fiducia nelle proprie capacità e in sé stessi<sup>349</sup>.

In un primo momento, pertanto, gli *stressors* assorbono le energie individuali e il soggetto in questa fase prova una sensazione di difficoltà nello svolgimento della prestazione. In un secondo momento giunge il cinismo, ossia il soggetto presenta un atteggiamento di indifferenza e distacco emotivo nei confronti degli utenti, dei colleghi e più in generale per l'attività che è chiamato a svolgere. Questa condizione si ripercuote sul rendimento lavorativo e sullo stato di benessere psicofisico del lavoratore.

In riferimento alla natura oggettiva o soggettiva del fenomeno si ritiene che esso si caratterizzi per la presenza di entrambe le componenti<sup>350</sup>.

Sicuramente gli elementi soggettivi, quali la personalità, le esperienze passate, la capacità di resistere allo stress, sono determinanti per l'insorgenza del *burn-out*<sup>351</sup>. Questo implica che l'ambiente di lavoro non è l'unico elemento da prendere in considerazione.

Tuttavia, i fattori oggettivi sono gli unici sotto il controllo datoriale, in quanto da esso identificabili e modificabili mediante l'adozione di strategie organizzative improntate al benessere.

Al fine di prevenire tale tipo di rischi psicosociali, appare utile agire preventivamente mediante interventi formativi<sup>352</sup> volti a trasmettere ai lavoratori la consapevolezza del fatto che possono essere

---

<sup>347</sup> Così P. LATTARI, R. SPANU, M. VITIELLO, *Stress lavoro correlato e benessere lavorativo (manipolare con cura). Dagli aspetti giuridici a quelli psicologici corredati da uno studio sul campo*, cit., p. 126 ss.

<sup>348</sup> Alcuni studiosi, peraltro, sostengono che nessun fattore organizzativo può essere, di per sé, una causa di *burn-out*, in quanto è necessario attribuire il peso maggiore alla percezione e valutazione dell'individuo (soggettiva) in relazione alla situazione in cui vive. In merito si veda A. MANUCCI, P. POGGESI, *L'educatore di professione e i rischi di burnout*, Edizioni del Cerro, 2000.

<sup>349</sup> Cfr. M.P. LEITER, C. MASLACH, *Preventing burnout and building engagement*, Jossey Bass, 2000, Trad. It., *Come prevenire il burnout e costruire l'impegno*, O.S – Organizzazioni Spaciali, 2005.

<sup>350</sup> Si veda P. ARGENTERO, I. SETTI, D. ACQUADRO MARAN, *I rischi psicosociali*, cit., p. 268 ss.

<sup>351</sup> Cfr. E.M. GALLIANI, *Strain psicologico, soddisfazione e burnout*, cit., p. 370 ss.

<sup>352</sup> C. GHISLIERI, L. COLOMBO, G.P. QUAGLINO, *La formazione a sostegno del benessere al lavoro*, in N.A. DE CARLO, A. FALCO, D. CAPOZZA (a cura di), *Stress, benessere organizzativo e performance*, cit., p. 497 ss.

esposti a questa sindrome. Infine, in ragione della stretta connessione con lo stress lavoro-correlato, si può ritenere che mediante la valutazione del rischio da stress, ai sensi dell'art. 28 del d.lgs. 81/2008, si possa prevenire anche la comparsa di questo fenomeno<sup>353</sup>.

---

<sup>353</sup> Cfr. P. BENEVENE, A. CALLEA, *Criticità del benessere organizzativo nelle organizzazioni del terzo settore e del settore pubblico*, in N.A. DE CARLO, A. FALCO, D. CAPOZZA (a cura di), *Stress, benessere organizzativo e performance*, cit., p. 604 ss., specialmente pp. 611-613.

## CAPITOLO III

### Organizzazione e benessere nella pubblica amministrazione

SOMMARIO: 1. Organizzazione e gestione del benessere organizzativo – 1.1. Il *management* pubblico e le scelte organizzative tra macro e micro-organizzazione – 1.2. La misurazione e la valutazione della *performance* per la valorizzazione del benessere organizzativo – 1.3. La programmazione del benessere: il ruolo del Piano Integrato di Attività e Organizzazione – 2. La promozione del benessere all'interno della pubblica amministrazione: fisionomia della dirigenza pubblica– 2.1. La formazione come punto di partenza – 2.2. Il ruolo delle relazioni sindacali e la contrattazione collettiva come opportunità per promuovere il benessere organizzativo – 2.3. La cassetta degli attrezzi del benessere organizzativo: gli indicatori di benessere e malessere e le *best practice* dirigenziali – 3. I profili di responsabilità per la mancata attuazione del benessere

#### ***1. Organizzazione e gestione del benessere organizzativo***

La promozione effettiva del benessere organizzativo, e quindi l'implementazione della nozione di salute sul lavoro, così come è stata delineata nei capitoli precedenti, impone alle organizzazioni lavorative un innalzamento del grado di tutela da mettere in atto<sup>1</sup>. 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<sup>2</sup>.

Su questo fronte si riscontrano, però, diverse problematiche, in particolare nell'ambito del pubblico impiego<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Cfr. A. MONEA, *La salute nel DLgs n. 81/2008: profili giuridici e implicazioni di cambiamento organizzativo*, in *Azienditalia – Personale*, 7, 2008, p. 361 ss.

<sup>2</sup> È ormai pacifica la relazione intercorrente tra il benessere dei lavoratori e l'organizzazione del lavoro, costituendo, tra l'altro, oggetto di studio proprio nelle 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)*, Giuffrè, 2009, p. 33 ss. Tale aspetto è altresì presente anche nella riflessione dei giuristi del lavoro sin da L. MONTUSCHI, *Diritto alla salute e organizzazione del lavoro*, III ed., Franco Angeli, 1989; ma anche più di recente P. PASCUCCI, *Il rilievo giuridico del benessere organizzativo, nei contesti lavorativi*, in *PRISMA Economia – Società – Lavoro*, vol. 7, n. 1, 2016, p. 21 ss.

<sup>3</sup> Sempre A. MONEA, *I diritti della persona sul lavoro*, in P. MONEA, G. PIZZICONI, M. CRISTALLO, M. MORDENTI (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 ss.

Un primo problema consiste nel fatto che, solitamente, datore di lavoro per la sicurezza (così come definito all'art. 2, c. 1, lett. b), d.lgs. n. 81/2008) e datore di lavoro *stricto sensu* non coincidono nella stessa persona<sup>4</sup>. 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)<sup>5</sup>.

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) e 31-34, d.lgs. n. 81/2008), il cui *staff* è composto per lo più di tecnici con competenze di ingegneria civile e/o gestionale, 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. 81/2008), i quali spesso non considerano – e di conseguenza, non 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 colleghi<sup>6</sup>.

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, che spesso trascurano le tematiche qui discusse; la funzionari, occupati 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), un soggetto che solo negli

---

<sup>4</sup> Così 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. Commentario al D.Lgs. 9 aprile 2008, n. 81*, Ipsoa, 2012, p. 62 ss., A. VELTRI, *I soggetti garanti della sicurezza nei luoghi di lavoro*, Giappichelli, 2013, p. 45.

<sup>5</sup> 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 RSPP, degli addetti, del medico competente e delle altre risorse che compongono il sistema. Cfr., F. MALZANI, *La sicurezza sul lavoro*, in A. BOSCATI (a cura di), *Il lavoro pubblico. Dalla contrattualizzazione al Governo Draghi*, Maggioli Editore, 2021, p. 617 ss.

<sup>6</sup> Cfr. P. PAPADIA DE BOTTINI, *Benessere organizzativo e P.A.*, Dike Editrice, 2018, p. 31 ss.

ultimi anni ha iniziato ad essere più conosciuto o utilizzato<sup>7</sup>; 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<sup>8</sup>; i dirigenti/apicali, che dovrebbero accrescere le proprie competenze e investire maggiormente nella relazione con i dipendenti<sup>9</sup>.

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<sup>10</sup>, 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 amministrazioni<sup>11</sup>.

Come si è visto, 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 lavoro<sup>12</sup>.

Se nel precedente capitolo si è declinato il concetto di benessere organizzativo mettendolo in relazione con il sistema normativo predisposto dal legislatore in materia di tutela della salute e della

---

<sup>7</sup> In merito si veda M.D. FERRARA, *Pari opportunità ed effettività delle tutele nel lavoro pubblico*, in O. BONARDI (a cura di), *Eguaglianza e divieti di discriminazione nell'era del diritto del lavoro derogabile*, Ediesse, 2017, p. 157 ss.

<sup>8</sup> Sulle connessioni tra sistema di valutazione delle *performance* e politiche di benessere, con specifico riferimento, tra l'altro, alle pari opportunità, si veda S. BORELLI, *Pari opportunità e non discriminazione nelle amministrazioni pubbliche*, in L. FIORILLO, A. PERULLI (a cura di), *Il lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche*, Giappichelli, 2013, p. 519 ss.; S. BATTINI, B. CIMINO, *La valutazione della performance nella riforma Brunetta*, in L. ZOPPOLI (a cura di), *Ideologia e tecnica nella riforma del lavoro pubblico*, Editoriale Scientifica, 2009, p. 255 ss.; L. TORCHIA, *Valutazione e amministrazione pubblica*, in G. GARDINI (a cura di), *Il nuovo assetto del pubblico impiego dopo la riforma Brunetta*, Bologna University Press, 2012, p. 207 ss.; M. NAPOLI, A. GARILLI (a cura di), *La terza riforma del lavoro pubblico tra aziendalismo e autoritarismo*, Cedam, 2013.

<sup>9</sup> A. MONEA, *I diritti della persona sul lavoro*, cit., pp. 402-403; A. MONEA, *La salute nel DLgs n. 81/2008: profili giuridici e implicazioni di cambiamento organizzativo*, cit., p. 367.

<sup>10</sup> CONSIGLIO NAZIONALE DELLE RICERCHE (a cura di), *Il benessere, il clima e la cultura delle organizzazioni: significati ed evoluzione in letteratura, Indagine sul benessere organizzativo nel CNR*, Consiglio Nazionale delle Ricerche, 2012, p. 11 ss.; A. LOMBARDO, *Il clima organizzativo*, in N.A. DE CARLO, A. FALCO, D. CAPOZZA (a cura di), *Stress, benessere organizzativo e performance. Valutazione & Intervento per l'Azienda Positiva*, Franco Angeli, 2013, p. 313 ss.

<sup>11</sup> 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?*, Forum, 2012, p. 186.

<sup>12</sup> S. LAFORGIA, *Tutela della salute e sicurezza, benessere dei lavoratori e legalità: interconnessioni organizzative e giuridiche*, in *Diritto della sicurezza sul lavoro*, 1, 2016, p. 130 ss.; F. MALZANI, *La sicurezza sul lavoro*, cit., pp. 624-625.

sicurezza nelle pubbliche amministrazioni, appare ora opportuno indagare l'altra faccia della medaglia<sup>13</sup>, focalizzando l'attenzione sulle implicazioni organizzative derivanti dalla promozione del benessere.

Quest'attività ermeneutica se da un lato si dimostra particolarmente sfidante, dall'altro offre anche la possibilità di "testare" tutte le declinazioni della nozione di benessere organizzativo, potendo ben raffigurare il *medium* per correlare la salute individuale e quella dell'organizzazione<sup>14</sup>.

Prendendo le mosse da tale possibilità, l'ipotesi che si vuole tentare di raggiungere è, infatti, quella di delineare un percorso che vada a congiungere due punti tra loro apparentemente distanti, ossia la salvaguardia della salute e la sicurezza dei lavoratori (per il tramite del benessere organizzativo) alla "salubrità" e "sicurezza" di tutto il contesto lavorativo, arrivando pertanto alla miglior produttività della pubblica amministrazione. Ne consegue che le regole che definiscono gli assetti organizzativi e di gestione, non solo del personale, ma dell'intera attività istituzionale delle pubbliche amministrazioni orientata al rispetto dei principi costituzionali di "buona amministrazione", costituiscono allora il cuore di ogni tipologia di organizzazione pubblica da considerare sia nell'aspetto statico (struttura) che in quello dinamico (funzionamento).

Infatti, se prima l'organizzazione lavorativa era concepita in funzione del conseguimento del miglior risultato per l'impresa, non tenendo in considerazione né l'ambiente di lavoro, né lo stato di salute del lavoratore, adesso l'individuo al lavoro è al centro di politiche organizzative che promuovono la salute e la qualità del lavoro<sup>15</sup>.

Le importanti riforme costituzionali e amministrative degli ultimi anni hanno comportato anche in Italia il passaggio nelle amministrazioni pubbliche dal "paradigma bipolare"<sup>16</sup> al "paradigma personalistico", nel quale si riconosce una rinnovata centralità al cittadino/utente, che da *administrè* si trasforma in *customers*, ponendo così al centro dell'organizzazione amministrativa la persona

---

<sup>13</sup> Cfr. N.A. DE CARLO, *Prologo: le due facce della medaglia*, in N.A. DE CARLO, A. FALCO, D. CAPOZZA (a cura di), *Stress, benessere organizzativo e performance. Valutazione & Intervento per l'Azienda Positiva*, cit., p. 23 ss.

<sup>14</sup> Con riferimento specifico alla sicurezza sul lavoro, si deve infatti già alla fondamentale monografia di Luigi Montuschi il merito di aver sollevato l'attenzione sulla relazione necessaria e indissolubile tra i due fattori, fermo restando che il *focus* dell'analisi dell'Autore è centrato essenzialmente sul profilo dell'organizzazione del lavoro, nell'ottica di una rivalutazione del modello sindacale di "[...] rifiuto della monetizzazione della salute [...] nel quadro di una strategia che riconosce al gruppo omogeneo un ruolo attivo e propulsivo nell'attacco frontale all'organizzazione del lavoro". Cfr. L. MONTUSCHI, *Diritto alla salute e organizzazione del lavoro*, Franco Angeli, 1989, terza edizione, p. 14. Da allora, la consapevolezza dell'importanza centrale del fattore organizzativo nella elaborazione ed applicazione dei modelli e sistemi di tutela della salute sui luoghi di lavoro è costantemente cresciuta, venendo esplicitata nelle riforme delle regole normative, a partire dalle fondamentali direttive europee degli anni '80 (tra tutte la direttiva "quadro" n. 89/391 CEE del 12 giugno 1989) per poi concretarsi, nel nostro paese, attraverso le riforme del 1994 (d.lgs. 19 settembre 1994, n. 626) e 2008 (d.lgs. 9 aprile 2008, n. 81). Sul punto di veda G. NATULLO, *L'organizzazione delle imprese a tutela dell'integrità psico-fisica dei lavoratori e dei cittadini*, in L. ZOPPOLI (a cura di), *Tutela della salute pubblica e rapporti di lavoro*, Editoriale Scientifica, 2021, p. 129 ss.

<sup>15</sup> A. VALEYRE, E. LORENZ, D. CARTRON, P. CSIZMADIA, M. GOLLAC, M. ILLÉSSY, C. MAKÒ, *Working conditions in the European Union: Work organization*, European Foundation for the Improvement of Working and Living conditions, 2009, p. 7 ss.

<sup>16</sup> Cfr. S. ROMANO, *Corso di diritto amministrativo*, Cedam, 1930, p. 83 ss.

umana<sup>17</sup>. Pertanto, anche il rapporto di lavoro pubblico ha risentito del riassetto costituzionale in funzione valorizzatrice della persona umana, grazie anche ai dettami di matrice sovranazionale, e diretto al raggiungimento della “buona amministrazione”<sup>18</sup>.

Per buona amministrazione, infatti, si può intendere quell’ente che è in grado di determinare tanto la soddisfazione dei *cives* quanto il benessere organizzativo dei propri dipendenti<sup>19</sup>.

Una nuova concezione di interesse pubblico, di conseguenza, si è fatta man mano strada anche nell’ambito delle elaborazioni della dottrina giuslavoristica pubblica. Non solo, infatti, l’agire della pubblica amministrazione deve essere proiettato al conseguimento dell’efficacia e dell’efficienza, ma anche al perseguimento delle aspettative di correttezza comportamentale, i *boni mores*, e alla valorizzazione, nell’ambito del paradigma personalistico, della persona umana e della sua dignità, tanto dentro le amministrazioni (dirigenza e personale dipendente e, quindi, ricerca del benessere organizzativo) quanto fuori dalle amministrazioni (i cittadini)<sup>20</sup>.

Del resto, la buona amministrazione non è più quella che persegue ad ogni costo l’efficienza – che resta comunque un connotato indefettibile dell’attività pubblica – bensì quella che pone al centro della sua azione la collettività dei consociati e le relative aspettative di benessere<sup>21</sup>.

In tale ottica i criteri di efficacia ed economicità, espressamente menzionati art. 1, della Legge 7 agosto 1990, n. 241, così come quello dell’efficienza<sup>22</sup>, che sono stati alla base della modernizzazione amministrativa iniziata negli anni ’90 del secolo scorso, tutta incentrata sul mito delle logiche anglosassoni del *New Public Management*<sup>23</sup> ovvero della gestione dell’amministrazione pubblica libera dai lacci del diritto amministrativo e ispirata alla cultura aziendale, non devono far cadere nell’autoreferenzialità i funzionari, come se questi criteri fossero gli obiettivi della loro azione,

---

<sup>17</sup> Sul punto si veda S. CASSESE, *L’età delle riforme amministrative*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1, 2001, p. 79 ss.; C. COLAPIETRO, *Una rilettura costituzionale in chiave personalistica delle amministrazioni e delle dirigenze pubbliche. Spunti di riflessione*, in *Il Lavoro nelle Pubbliche Amministrazioni*, 3-4, 2012, p. 471 ss.

<sup>18</sup> G. NICOSIA, *Il polimorfismo delle dirigenze pubbliche e la buona amministrazione*, in *W.P.-C.S.D.L.E. Massimo D’Antona*, 81, 2008 p. 5 ss.; per un’analisi in ambito comunitario del principio di “buona amministrazione” si veda A. ZITO, *Il diritto ad una buona amministrazione nella Carta dei diritti fondamentali dell’Unione Europea e nell’ordinamento italiano*, in *Rivista trimestrale di diritto e procedura civile*, 2, 2002, p. 425 ss.

<sup>19</sup> In questo senso G. NICOSIA, *Dirigenze responsabili e responsabilità dirigenziali pubbliche*, Giappichelli, 2011, p. 9 ss.

<sup>20</sup> Cfr. B.G. MATTARELLA, *Le regole dell’onestà. Etica, politica ed organizzazione*, Il Mulino, 2007; B.G. MATTARELLA, *Il diritto dell’onestà, etica pubblica e pubblici funzionari*, Il Mulino, 2007, p. 35 ss.; C. COLAPIETRO, *Governo e amministrazione. La dirigenza pubblica tra imparzialità e indirizzo politico*, Giappichelli, 2004, p. 3 ss.

<sup>21</sup> Sul punto si veda K. SEN AMARTYA, *Scelta, benessere, equità*, Il Mulino, 1986.

<sup>22</sup> Sono definite dalla dottrina amministrativista “le tre E”, in merito alle quali si rimanda a G. SANGIORGI (a cura di), *Management e governance nella pubblica amministrazione*, Franco Angeli, 2008; R. URSI, *La giuridificazione del canone dell’efficienza della pubblica amministrazione*, in B. MARCHETTI, M. RENNA (a cura di), *A 150 anni dall’unificazione amministrativa italiana - Studi - La giuridificazione*, Firenze University Press, 2017, p. 445 ss.

<sup>23</sup> Cfr. M. DECASTRI, S. BATTINI, F. BUONOCUORE, F. GAGLIARDUCCI, *Organizational development in public administration: The Italian way*, McMillan, 2020.

anziché, più semplicemente, modalità operative che, se ed in quanto realizzate, consentono un miglior servizio ai cittadini<sup>24</sup>.

Attraverso l'angolo prospettico particolare della presente ricerca, allora, il diritto del lavoro pubblico deve prevedere e disciplinare particolari modalità di lavoro all'interno delle pubbliche amministrazioni che uniscano la miglior gestione della macchina pubblica in funzione della maggior efficienza e produttività, bilanciando, nel contempo, il perseguimento del benessere lavorativo ed organizzativo del personale interno. Infatti, secondo una lettura tradizionale del pubblico impiego, il vincolo di scopo proprio dell'organizzazione amministrativa, indirizzata alla cura degli interessi altrui, informa non solo la specializzazione delle competenze all'interno degli uffici, ma anche gli aspetti più significativi del rapporto di lavoro, ossia quel substrato materiale necessario allo svolgimento delle attività pubbliche<sup>25</sup>.

### ***1.1. Il management pubblico e le scelte organizzative tra macro e micro-organizzazione***

Il benessere organizzativo e lavorativo, in stretta interconnessione con la gestione della salute e sicurezza sul lavoro, risentono delle caratteristiche strutturali in ordine alle dimensioni di complessità, formalizzazione e centralizzazione, e conseguenti evoluzioni, che determinano, in base alle scelte gestionali, l'organizzazione stessa<sup>26</sup>.

Risulta fondamentale, pertanto, analizzare l'organizzazione delle pubbliche amministrazioni, dal punto di vista del comportamento, della struttura, della cultura e del tipo di ambiente organizzativo, dell'ampiezza del controllo, e di come questi fattori si atteggiino, in base ai modelli e forme forniti dalla scienza dell'organizzazione<sup>27</sup>.

---

<sup>24</sup> In questo senso si veda G. ARENA, *L'amministrazione dalla parte dei cittadini*, in [www.urp.it](http://www.urp.it), 17 novembre 2005, p. 2 ss.; nonché C. DE FIORES, "I pubblici impiegati sono al servizio esclusivo della nazione"? *Considerazioni sulla dimensione costituzionale del pubblico impiego tra privatizzazione del rapporto di lavoro e revisione del Titolo V*, in *Diritto pubblico*, 1, 2006, p. 149 ss.. Più di recente si rimanda a V. TENORE, *I pubblici impiegati sono al servizio esclusivo della nazione: riflessioni sull'art. 98 Cost.*, in *Rivista Corte dei Conti*, 1, 2022, p. 3 ss.

<sup>25</sup> Cfr. E. GHERA, *Rapporto di lavoro e burocrazia nel pubblico impiego*, in *Rivista di Diritto del Lavoro*, I, 1970, p.144 ss. Lo stretto nesso tra struttura organizzativa e la soddisfazione degli interessi generalizzati fa sì che il potere organizzativo implichi sia decisioni concernenti la struttura, sia decisioni concernenti lo svolgimento delle singole prestazioni, tra cui il potere di conformazione della prestazione, il potere direttivo, oggi più propriamente chiamato *management*, nonché lo *jus variandi*. Cfr. M. NIGRO, *Studi sulla funzione organizzatrice delle pubbliche amministrazioni*, Giuffrè, 1966; C. D'ORTA, A. BOSCATI, *Il potere organizzativo delle amministrazioni pubbliche tra diritto pubblico e diritto privato*, in F. CARINCI E M. D'ANTONA (diretto da), *Il lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche, Commentario. Tomo I*, Giuffrè, 2000, p. 89 ss.

<sup>26</sup> In merito si veda G. SANGIORGI (a cura di), *Management e governance nella pubblica amministrazione*, cit., p. 67.

<sup>27</sup> Cfr. E.L. GAMBEL, *Management e organizzazione. Dai protagonisti del successo aziendale alla progettazione degli organigrammi*, Franco Angeli, 2010.

In questo contesto, particolare rilevanza assume il ruolo delle figure dirigenziali inserite all'interno della singola pubblica amministrazione, in quanto – come si è detto – costituiscono perno e cardine dell'azione amministrativa e del relativo perseguimento del benessere organizzativo.

Preliminarmente, è opportuno osservare che il potere di organizzazione, così come disciplinato dal Testo Unico sul pubblico impiego, il d.lgs. n. 165/2001 (noto anche come TUPI), ed in particolare dall'art. 5, si attegga in due distinti regimi giuridici all'interno dell'attività organizzativa della pubblica amministrazione<sup>28</sup>.

Il primo criterio di ripartizione del potere organizzativo è dato dal regime pubblicistico che investe la cd. “alta o macro-amministrazione”, l'altro dal regime, quello privatistico, investe invece la cd. “bassa o micro-amministrazione”<sup>29</sup> e, più propriamente, la gestione dei rapporti di lavoro<sup>30</sup>.

---

<sup>28</sup> Art. 5, commi 1 e 2, d.lgs. n. 165/2001, secondo cui “1. *Le amministrazioni pubbliche assumono ogni determinazione organizzativa al fine di assicurare l'attuazione dei principi di cui all'articolo 2, comma 1, e la rispondenza al pubblico interesse dell'azione amministrativa. 2. Nell'ambito delle leggi e degli atti organizzativi di cui all'articolo 2, comma 1, le determinazioni per l'organizzazione degli uffici e le misure inerenti alla gestione dei rapporti di lavoro, nel rispetto del principio di pari opportunità, e in particolare la direzione e l'organizzazione del lavoro nell'ambito degli uffici sono assunte in via esclusiva dagli organi preposti alla gestione con la capacità e i poteri del privato datore di lavoro, fatte salve la sola informazione ai sindacati ovvero le ulteriori forme di partecipazione, ove previsti nei contratti di cui all'articolo 9*”.

<sup>29</sup> La terminologia alta – bassa o macro e micro-amministrazione è ormai fatta propria dalla dottrina largamente prevalente. Sul punto si veda L. FIORILLO, *Diritto del lavoro. Il lavoro pubblico*, III ed., Giuffrè, 2011, p. 118 ss.; F. CARINCI, A. BOSCATI, S. MAINARDI, *Diritto del lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, Utet Giuridica, 2021, p. 31 ss.; L. Zoppoli, *Perché una quarta riforma del lavoro pubblico?*, in *Biblioteca '20 maggio'*, 2, 2018, p. 3 ss.. In senso critico nei confronti della distinzione tra atti di macro-organizzazione e di micro-organizzazione, v. M. CARDI, *Sub art. 4*, in M. DELL'OLIO, B. SASSANI (a cura di), *Amministrazione pubbliche, lavoro, processo. Commento ai D.lgs. 31 marzo 1998, n. 80 e 29 ottobre 1998, n. 387*, Giuffrè, 2000, p. 62 ss., secondo il quale non è possibile “*individuare atti organizzativi, non consistenti nella mera adozione di misure gestionali, che siano sottratti alla sfera pubblicistica*”.

<sup>30</sup> In merito si rimanda a G. AMOROSO, V. DI CERBO, L. FIORILLO, A. MARESCA, *Il lavoro pubblico*, Giuffrè, 2019, p. 46. La giurisprudenza della Corte costituzionale si è espressa diverse volte, anche per quanto riguarda, in particolare, il meccanismo dello *spoil system* che caratterizza la dirigenza pubblica. In merito si rimanda a C. cost., 23 marzo 2007, n.103; C. cost., 20 maggio 2008, n. 161; C. cost., 24 ottobre 2008, n. 351; C. cost., 28 novembre 2008, n. 390; C. cost., 5 febbraio 2010, n. 34; C. cost., 5 marzo 2010, n. 81; C. cost., 28 ottobre 2010, n. 304; C. Cost., 11 aprile 2011, n. 124; C. cost., 20 luglio 2011, n. 246, tutte disponibili in [www.cortecostituzionale.it](http://www.cortecostituzionale.it).

Appare allora tentare di tracciare, seppur brevemente, una linea di demarcazione tra i due ambiti organizzativi, dato che ne derivano diverse conseguenze in termini di disciplina<sup>31</sup> e di ampiezza dei poteri del datore di lavoro pubblico<sup>32</sup>.

A tal proposito, è opportuno rilevare che la riserva di legge posta dall'art. 97, comma 2, Cost. dev'essere intesa come relativa<sup>33</sup>, cioè con riferimento alla sola regolamentazione del nucleo

---

<sup>31</sup> Una delle principali implicazioni derivanti dalla distinzione di disciplina tra macro-organizzazione e micro-organizzazione concerne il riparto di giurisdizione. All'autorità giudiziaria amministrativa sono devolute le controversie concernenti gli atti di macro-organizzazione, adottati in virtù dell'art. 2, comma 1, d.lgs. n. 165/2001, poiché aventi una finalità esclusivamente pubblicistica (ai sensi dell'art. 63 d.lgs. n. 165/2001, sono anche devolute ad essa le controversie inerenti le procedure concorsuali per l'assunzione dei dipendenti pubblici, nonché, in sede di giurisdizione esclusiva, quelle riguardanti i rapporti di lavoro del personale in regime di diritto pubblico). Pertanto, la competenza ricade in capo al giudice amministrativo per tutti quegli atti presupposti rispetto al rapporto di lavoro, ogni qualvolta vi siano posizioni di interesse legittimo da tutelare, che sono presenti qualora gli effetti negativi derivino in capo al dipendente direttamente a causa dell'atto presupposto medesimo. cfr. Cass. civ., Sez. Un. 17 aprile 2003, n. 6220, *Massimario di Giurisprudenza del Lavoro*, 2003, pp. 795 ss.; nonché P. SORDI, *Atti negoziali, procedimenti amministrativi e contratti collettivi nelle controversie di lavoro pubblico*, in *Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, I, 2005, p. 36 ss. All'autorità giudiziaria ordinaria sono devolute, invece, tutte le controversie relative ai rapporti di lavoro dei dipendenti pubblici di cui all'art. 1, comma 2, d.lgs. n. 165/2001. In particolare, il giudice ordinario è competente quando il giudizio riguarda direttamente gli atti di gestione del rapporto di lavoro, rispetto ai quali i provvedimenti di macro-organizzazione hanno solo un ruolo di atti presupposti. Del resto, l'art. 63, comma 1, d.lgs. n. 165/2001 prevede che qualora vengano in questione atti amministrativi presupposti "rilevanti ai fini della decisione, il giudice li disapplica, se illegittimi. L'impugnazione davanti al giudice amministrativo dell'atto amministrativo rilevante nella controversia non è causa di sospensione del processo". In merito, tra le tante, si veda Cass. civ., Sez. Un. 18 aprile 2003, n. 6348, in *CED Cassazione*; Cass. civ., Sez. Un. 16 febbraio 2009, n. 3677, in *Il Foro Italiano*, Vol. 132, 11, 2009, p. 3073 ss.; Cass. civ., Sez. Un. 1° dicembre 2009, n. 25254, in *LaPrevidenza.it*, 20 gennaio 2010; C.d.S., sez. V, 13 febbraio 2009, n. 827, in *giustiziaamministrativa.it*; C.d.S., sez. V, 20 dicembre 2011, n. 6705, *ibidem*; C.d.S., sez. V 18 aprile 2016, n. 1541, *ibidem*. Inoltre, sono di competenza della giustizia ordinaria anche gli atti di organizzazione del lavoro posti in essere dalle amministrazioni pubbliche; v. Cass. civ., sez. lav., 11 settembre 2007, n. 19030, in *Banca Dati DeJure*; T.A.R. Abruzzo, sez. I, 12 maggio 2011, n. 305, in *giustiziaamministrativa.it*; *contra* T.A.R. Umbria, sez. I, 18 maggio 2012, n. 8, *ibidem*. In altri termini, quando rilevano dei diritti soggettivi la competenza è dell'autorità giudiziaria ordinaria, mentre per le situazioni giuridiche inerenti a interessi legittimi, la giurisdizione competente è quella amministrativa; v. C. SPINELLI, *Il datore di lavoro pubblico, autonomia organizzativa e poteri del dirigente*, Cacucci, 2012, p. 135. Occorre rilevare la particolarità di disciplina per quanto concerne le Aziende Sanitarie Locali, che, ai sensi dell'art. 3 d.lgs. n. 502/1992 (il quale pone una disciplina diversa rispetto l'art. 2 d.lgs. n. 165/2001), la loro organizzazione è interamente disciplinata da atti di diritto privato, anche quelli di macro-organizzazione; v. Cass. civ., Sez. Un. ord. 30 gennaio 2008, n. 2031, in *aranagenzia.it*, secondo la quale "diversamente dalle amministrazioni pubbliche in genere, gli atti di macro organizzazione delle Aziende sanitarie sono adottate con atto di diritto privato, in coerenza con il carattere imprenditoriale strumentale"; v. anche T.A.R. Calabria, sez. I, 18 aprile 2012, n. 293, in *giustiziaamministrativa.it*. Per un approfondimento sulla questione della ripartizione di giurisdizione, tra i molti, si rimanda a D. BORGHESI, *La giurisdizione del pubblico impiego privatizzato*, Cedam, 2002; S. DEL GATTO, *Il riparto di giurisdizione in materia di pubblico impiego. Sull'incerta (e variabile) nozione di "procedure concorsuali"*, in AA.VV., *Problematiche del riparto di giurisdizione dopo il codice del processo amministrativo*, Jovene, 2013, p. 55 ss.; M.G. GAROFALO, *Il trasferimento di giurisdizione nel lavoro pubblico*, in *Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, I, 1999, p. 449 ss.; A.M. TAMBURRO, *La giurisdizione in materia di pubblico impiego*, Key Editore, 2017.

<sup>32</sup> C. SPINELLI, *Il datore di lavoro pubblico, autonomia organizzativa e poteri del dirigente*, cit., p. 117, secondo l'Autrice "[...] la delimitazione di questo confine [tra macro e micro-organizzazione] ha una rilevanza determinante sulla "misura" della privatizzazione: circoscrivere l'area della macro-organizzazione consente, infatti, un ampio dispiegarsi della capacità e dei poteri del datore di lavoro; al contrario, quanto più si adotta un'interpretazione estensiva della macro, tanto più si ridimensiona l'ambito di esercizio dell'autonomia privata".

<sup>33</sup> La relatività della riserva di legge posta dall'art. 97, comma 2, Cost., è pressoché pacifica in dottrina e giurisprudenza, tra i tanti v. R. CARANTA, *Commento all'art. 97 Cost.*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Vol. II, Utet Giuridica, 2006, p.1891 ss.; V. CARUSI, *Artt. 97 – 100 Cost.*, in V. CRISAFULLI, L. PALADIN (a cura di), *Commentario breve della Costituzione*, Cedam, 1990, p. 611 ss.; C. cost. 27 febbraio 1980, n. 21, in *www.giurcost.org*; C. Cost. 28 marzo 1996, n. 88, *ibidem*.

essenziale dell'organizzazione degli uffici pubblici<sup>34</sup>; ne consegue che gli aspetti di dettaglio possono essere sottoposti ad altre fonti normative. Pertanto, si ritiene che, anche alla luce del combinato disposto degli artt. 2, comma 1, e 5, commi 1 e 2, d.lgs. n. 165/2001, la macro-organizzazione concerne la configurazione strutturale degli uffici ed è assoggettata alla fonte legislativa<sup>35</sup>; la micro-organizzazione riguarda, invece, le questioni attinenti al funzionamento degli apparati ed è regolata dal diritto privato<sup>36</sup>.

In particolare, la macro-organizzazione è inerente alle determinazioni essenziali e sovrastrutturali dell'organizzazione degli uffici, in modo da garantire l'imparzialità e il buon andamento della pubblica amministrazione, mentre la micro-organizzazione rientra tra le attività che il dirigente esercita con le capacità e i poteri del datore di lavoro privato e riguarda tutti quei profili di dettaglio dell'organizzazione amministrativa, volti comunque a realizzare gli obiettivi individuati dall'organo di governo<sup>37</sup>.

Ne consegue che gli atti di macro-organizzazione hanno natura regolativa, invero riguardano le linee fondamentali dell'organizzazione degli uffici, l'indicazione delle dotazioni organiche complessive, l'individuazione degli uffici di maggiore rilevanza e dei modi di conferimento della loro

---

<sup>34</sup> Cfr. C. cost. 17 ottobre 1997, n. 309, in *www.giurcost.org*; v. anche C. cost. 25 luglio 1995, n. 313, *ibidem*.

<sup>35</sup> Cfr. Cons. Stato, sez. III, 3 aprile 2019, n. 2210; Cons. Stato, sez. III, 24 luglio 2019, n. 5230; Cass. civ., Sez. Unite, 28 febbraio 2019, n. 6040; Cass. civ., Sez. Unite, 4 luglio 2018, n. 17353; Cass. civ., Sez. Unite, 31 maggio 2016, n. 11387; Cons. Stato, sez. V, 23 novembre 2018, n. 6645; Cons. Stato, sez. V, 30 ottobre 2017, n. 4988; Cons. Stato, sez. VI, 3 aprile 2018, n. 2034; Cons. Stato, sez. VI, 16 febbraio 2018, n. 997, disponibili in *Banca Dati DeJure*.

<sup>36</sup> V. M. D'ANTONA, *Lavoro pubblico e diritto del lavoro: la seconda privatizzazione del pubblico impiego nelle "leggi Bassanini"*, in *Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, I, 1998, p. 59 ss.; L. FIORILLO, *Artt. 2*, in G. AMOROSO, V. DI CERBO, L. FIORILLO, A. MARESCA (a cura di), *Diritto del lavoro. Il lavoro pubblico*, vol. III, cit., pp. 50 ss. In tal senso si è anche espressa la giurisprudenza, tra le altre, v. Cass. civ., Sez. Un., 11 giugno 2001, n. 7859, in *Banca Dati DeJure*; Cass. civ., sez. lav., 20 marzo 2004, n. 5659, *ibidem*; C.d.S., sez. V, 20 dicembre 2011, n. 6705, in *giustiziaamministrativa.it*. Secondo un altro orientamento, invece, il discrimine tra macro-organizzazione e micro-organizzazione dev'essere collocato all'interno della configurazione strutturale degli apparati amministrativi; in particolare, l'area della macro-organizzazione coincide con l'individuazione degli uffici che adottano degli atti direttamente e formalmente produttivi di effetti giuridici con rilevanza esterna, mentre ricade nella competenza del dirigente con funzioni datoriali l'emanazione di quelli a efficacia meramente interna; così C. SPINELLI, *Il datore di lavoro pubblico, autonomia organizzativa e poteri del dirigente*, cit., p. 119. Un altro orientamento, di matrice gius-amministrativista, ritiene quale linea di demarcazione tra la macro e la micro organizzazione il concetto di "competenza-funzione", inteso non come capacità dell'azione amministrativa, bensì quale finalità della stessa, in modo da scindere il nesso tra esercizio di funzioni e rilevanza esterna degli uffici; ne consegue che il sistema delle fonti riguardanti l'organizzazione deve essere differenziato "non più in base al criterio che potremo definire orizzontale e in cui si distingue fra interno-esterno, ma in relazione ad un modello verticale, in cui ad essere distinti sono i livelli ai quali si pone la decisione organizzativa"; cfr. A. PIOGGIA, *La competenza amministrativa. L'organizzazione fra specialità pubblicistica e diritto privato*, Giappichelli, 2001. Pertanto, l'Autrice individua tre livelli di organizzazione, in particolare il primo livello riguarda la definizione dei principi e dei criteri generali inerenti l'organizzazione, che è sottoposto alla fonte legislativa; il secondo livello concerne gli aspetti dell'organizzazione-indirizzo ed è assoggettato alle fonti pubblicistiche, a cui sono riservate le decisioni in materia di distribuzione delle competenze; infine, il terzo livello riguarda l'organizzazione-gestione ed è inerente alle scelte sulle modalità operative. L'area della macro-organizzazione ricomprende i primi due livelli, mentre il terzo coincide con la micro-organizzazione.

<sup>37</sup> Cfr. Corte cost., 20 luglio 2006, n. 308, disponibile in *www.giurcost.com*.

titolarità<sup>38</sup>. Le attività rientranti nella macro-organizzazione devono considerarsi tassativamente indicate dall'art. 2, comma 1, d.lgs. n. 165/2001<sup>39</sup>, in linea con la volontà del legislatore di applicare un'ampia flessibilità nell'organizzazione, idonea a garantire adeguati margini alle determinazioni gestionali e operative, adottate dai dirigenti con le capacità e i poteri del privato datore di lavoro<sup>40</sup>.

Gli atti di macro-organizzazione hanno natura di provvedimenti amministrativi, e in quanto tali sono assoggettati all'obbligo di motivazione e alle altre disposizioni previste dalla legge n. 241/1990<sup>41</sup>; inoltre, sono sottoposti a una serie di controlli preventivi e di legittimità, da parte delle amministrazioni vigilanti<sup>42</sup>.

Per quanto concerne gli atti di micro-organizzazione, occorre rilevare che hanno un contenuto operativo-gestionale, cioè vi rientrano tutti quegli aspetti che assumono una rilevanza interna, come l'organizzazione degli uffici dirigenziali non generali<sup>43</sup>; gli atti di conferimento degli incarichi dirigenziali, perlomeno quelli dirigenziali base, conferiti con atto dirigenziale di livello generale; gli atti di conferimento di direzione e di coordinamento riguardanti uffici non dirigenziali; la ripartizione delle risorse umane e finanziarie a ciascun ufficio di livello generale; l'attività relativa all'organizzazione delle risorse strumentali<sup>44</sup>. La natura degli atti di micro-organizzazione è quella dei negozi giuridici, unilaterali o consensuali, e pertanto non vincolati all'obbligo di motivazione<sup>45</sup>,

---

<sup>38</sup> Cfr. C. D'ORTA, *L'organizzazione delle P.A. dal diritto pubblico al diritto privato: il fallimento di una riforma*, in *Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, 3-4, 2011, p. 391 ss., secondo il quale, inoltre, "tutte queste determinazioni, concernenti l'organizzazione "alta", sono espressione di un potere organizzativo che l'ordinamento qualifica come pubblicistico, in quanto atti di sovranità (nel caso delle norme di organizzazione dettate direttamente dalla legge statale), ovvero manifestazione di autoritatività e di discrezionalità normativa o amministrativa (nel caso delle norme di altre fonti e dei provvedimenti amministrativi di organizzazione), nonché in quanti atti tutti funzionalizzati, cioè vincolati nello scopo alle indicazioni costituzionali e legislative e sottoposti ciascuno al controllo e rispetto di tale scopo".

<sup>39</sup> In questo senso v. A. RICCARDI, *L'organizzazione del lavoro nell'amministrazione pubblica. Interessi, tecniche regolative, tutele*, Cacucci, 2011, p. 90 ss.; C. SPINELLI, *Il datore di lavoro pubblico, autonomia organizzativa e poteri del dirigente*, cit., p. 123, secondo l'autrice "la norma definisce non la soglia minima, ma quella, al tempo stesso, minima e massima dell'area a regime pubblicistico"; contra F. CARINCI, *Le fonti della disciplina del lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni*, in *Argomenti di diritto del lavoro*, 2000, p. 55 ss.; C. D'ORTA, *L'organizzazione delle P.A. dal diritto pubblico al diritto privato: il fallimento di una riforma*, cit., p. 391 ss.

<sup>40</sup> Cfr. art. 2, comma 1, lett. b), d.lgs. n. 165/2001.

<sup>41</sup> Cfr. F. LISO, *La privatizzazione dei rapporti di lavoro*, in F. CARINCI, M. D'ANTONA, *Il lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche. Commentario*, Giuffrè, 2000, p. 230 ss.; in senso contrario C. D'ORTA, *Il potere organizzativo delle pubbliche amministrazioni tra diritto pubblico e privato*, cit., p. 138 ss.

<sup>42</sup> In particolare, gli atti di macro-organizzazione sono sottoposti a controlli volti ad accertare la loro regolarità amministrativa e contabile, i quali sono effettuati dalle amministrazioni vigilanti. Sul punto si veda G. D'AURIA, *I controlli amministrativi*, in F. CARINCI, M. D'ANTONA (a cura di), *Lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche. Commentario*, cit., p. 409 ss.; B. DENTE, *L'evoluzione dei controlli negli anni '90*, in *Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, 1999, pp. 1197 ss.; A. SPANO, *Il sistema di controllo manageriale nella pubblica amministrazione*, Giuffrè, 2009.

<sup>43</sup> Ai sensi dell'art. 16, comma 1, lett. c, d.lgs. n. 165/2001 tale competenza ricade sui dirigenti di prima fascia.

<sup>44</sup> C. D'ORTA, *L'organizzazione delle P.A. dal diritto pubblico al diritto privato: il fallimento di una riforma*, cit., p. 391 ss. Occorre precisare che, ai sensi dell'art. 4, comma 2, d.lgs. n. 29/1993, il campo di applicazione del regime privatistico originariamente era limitato ai soli poteri di gestione del rapporto di lavoro, mentre tutti i profili attinenti all'organizzazione erano riservata alla fonte pubblicistica. Soltanto con la riforma del 1998 la micro-organizzazione è rientrata tra le competenze esercitate dal dirigente con i poteri e le capacità del privato datore di lavoro.

<sup>45</sup> Cfr. C. cost., 16 giugno 2006, n. 233, disponibile in [www.giurcost.com](http://www.giurcost.com).

fatte salve le ipotesi disciplinate dalla legge o dai contratti collettivi, sottoposte a obblighi procedurali<sup>46</sup>.

Preme rilevare che la riconduzione del potere di micro-organizzazione della pubblica amministrazione alla sfera privatistica, e quindi alle capacità e i poteri del datore di lavoro privato, non determina l'assimilazione tra l'organizzazione del settore pubblico e quello privato.

Invero, il datore di lavoro nell'impresa privata esercita il potere di organizzazione tendenzialmente in assenza di una predeterminazione da parte del legislatore delle finalità a cui deve tendere la sua attività, in attuazione del fondamentale principio costituzionale di libertà di iniziativa economica privata (art. 41, comma 1, Cost.); inoltre, il datore privato è libero di determinare le modalità attraverso le quali raggiungere il proprio obiettivo. Pertanto, il fondamento del potere organizzativo datoriale risiede nella libertà di iniziativa economica, costituzionalmente garantita, e nella libertà contrattuale di stampo civilistico. L'intervento dell'ordinamento pone dei limiti cd. "esterni" all'autonomia privata (come la tutela dei diritti fondamentali dei lavoratori)<sup>47</sup>, volti a individuare il perimetro entro cui essa può essere esercitata<sup>48</sup>, senza però preordinare il contenuto delle decisioni del datore di lavoro.

A differenza del settore privato, nella pubblica amministrazione il potere di micro-organizzazione è finalizzato a degli obiettivi predeterminati (cd. "vincolo di scopo"), tra cui il principale è la realizzazione dell'interesse pubblico, in attuazione dei principi di buon andamento e di imparzialità, alla quale deve attenersi l'organizzazione dell'amministrazione (art. 97, comma 2, Cost.). Invero, sono previste diverse disposizioni normative volte a regolare gli scopi e i criteri, a cui deve tendere il potere organizzativo, qualunque ne sia il regime giuridico (pubblicistico o privatistico)<sup>49</sup>. In particolare, esse riguardano i principali profili dell'azione amministrativa, come: il perseguimento dell'interesse pubblico; i principi di efficienza, efficacia ed economicità a cui deve ispirarsi l'attività organizzativa, al fine di ottenere un contenimento della spesa pubblica; il migliore impiego delle

---

<sup>46</sup> Così Cass. civ., sez. lav. 20 marzo 2004, n. 5659, in *Il Foro Italiano*, vol. 128, 5, 2005, p. 1529 ss., secondo la quale "[...] se gli atti sono ascritti al diritto privato, non possono che essere assoggettati ai principi fondamentali dell'autonomia privata e, in primo luogo, alla regola della normale irrilevanza dei motivi e proprio in tal senso si esprime il comma 3 dell'art. 5 [del d.lgs. n. 165/2001]".

<sup>47</sup> Si deve escludere la "funzionalizzazione" dell'iniziativa economica privata all'utilità sociale, in quanto la questione inerente alla legittimità dell'iniziativa economica privata è disgiunta da quella inerente alla sua utilità sociale. A tal proposito, tra gli altri, si rinvia a F. GALGANO, *Sub art. 41*, in F. GALGANO, S. RODOTÀ (a cura di), *Rapporti economici. Vol. II – Art. 41-44*, Zanichelli, 1982, p. 1 ss.; M. MAZZIOTTI, *Iniziativa economica privata, proprietà privata e diritto del lavoro*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1958, p. 1210 ss.; M. LUCIANI, *La produzione economica privata nel sistema costituzionale*, Cedam, 1983, p. 117 ss.; G. SANTORO PASSARELLI, *Le "ragioni" dell'impresa e la tutela dei diritti del lavoro nell'orizzonte della normativa europea*, EDP, 2005, p. 65 ss.; *contra* U. NATOLI, *Limiti costituzionali dell'autonomia privata nel rapporto di lavoro*, vol. I, Giuffrè, 1955, p. 97 ss.; v. anche U. BELVISO, *Il concetto di iniziativa economica privata nella Costituzione*, in *Rivista di diritto civile*, I, 1961, p. 152 ss.

<sup>48</sup> P. SCHLESINGER, *L'autonomia privata e i suoi limiti*, in AA.VV., *Contratto e lavoro subordinato*, Cedam, 2000, p. 95.

<sup>49</sup> Cfr. C. D'ORTA, *L'organizzazione delle P.A. dal diritto pubblico al diritto privato: il fallimento di una riforma*, cit., p. 391 ss.; M. D'ANTONA, *Autonomia negoziale, discrezionalità e vincolo di scopo nella contrattazione collettiva delle pubbliche amministrazioni*, in *Argomenti di diritto del lavoro*, 1, 1996, p. 35 ss.

risorse umane; l'imparzialità e trasparenza dell'amministrazione; la promozione delle pari opportunità tra uomini e donne alle dipendenze dell'amministrazione pubblica. Ne consegue che il potere di micro-organizzazione degli uffici è finalizzato a degli scopi esterni rispetto al titolare dei poteri datoriali, il quale è vincolato al soddisfacimento dell'interesse pubblico<sup>50</sup>.

La "finalizzazione" della micro-organizzazione trova conferma nell'interpretazione letterale dell'art. 5, comma 1, d.lgs. n. 165/2001, in base al quale "ogni determinazione organizzativa" dev'essere assunta al fine di attuare i principi sanciti dall'art. 2, comma 1, del medesimo decreto, e corrispondere al pubblico interesse dell'azione amministrativa<sup>51</sup>.

Si deve evidenziare che, inoltre, il legislatore delimita "nell'ambito delle leggi e degli atti organizzativi di cui all'articolo 2, comma 1"<sup>52</sup>, l'area entro la quale l'organo preposto alla gestione può esercitare i poteri e le capacità del privato datore di lavoro. A tale riguardo è prevista la verifica periodica della conformità dei provvedimenti adottati con i principi sanciti dall'art. 2, comma 1, d.lgs. n. 165/2001, ad opera degli organismi di controllo interno<sup>53</sup>.

Dalle osservazioni fin qui svolte emerge come la predeterminazione degli scopi dell'attività di micro-organizzazione, e la successiva verifica dei risultati a cui è sottoposta, delimitano significativamente i poteri privatistici del datore di lavoro pubblico, a differenza della libertà di iniziativa che caratterizza il datore nel settore privato.

Un'altra differenza sul piano dei poteri di organizzazione tra datore di lavoro pubblico e privato è quella relativa alla loro negoziabilità. Invero, nell'ambito privato il datore può liberamente decidere le modalità con cui esercitare il suo potere organizzativo, cioè in maniera unilaterale o partecipata.

---

<sup>50</sup> Cfr. M. D'ANTONA, *Autonomia negoziale, discrezionalità e vincolo di scopo nella contrattazione collettiva delle pubbliche amministrazioni*, cit., p. 43; A. ORSI BATTAGLINI, *Fonti normative e regime giuridico del rapporto di impiego con enti pubblici*, in *Giornale di diritto del lavoro e di relazioni industriali*, 1993, p. 461 ss.

<sup>51</sup> Cfr. A. ORSI BATTAGLINI, A. CORPACI, *Art. 2 – Fonti – parte I*, in *La riforma dell'organizzazione, dei rapporti di lavoro e del processo nelle amministrazioni pubbliche*, in M. ESPOSITO, LUCIANI, A. ZOPPOLI, L. ZOPPOLI (a cura di), *La riforma dei rapporti di lavoro nelle pubbliche amministrazioni. Commento alle innovazioni della XVII legislatura (2013-2018) con particolare riferimento ai d.lgs. n. 74 e 75 del 25 maggio 2017 (c.d. Riforma Madia)*, Giappichelli, 2017, p. 1098 ss.

<sup>52</sup> Art. 5, comma 2, d.lgs. n. 165/2001.

<sup>53</sup> Cfr. Art. 5, comma 3, d.lgs. n. 165/2001. Le verifiche poste in essere dagli organismi di controllo interni sull'attività esercitata dai dirigenti con le capacità e i poteri del privato datore di lavoro, rilevano anche sul piano della valutazione dei risultati conseguiti, che può innescare la responsabilità dirigenziale, ai sensi dell'art. 21 d.lgs. n. 165/2001. Invero, tali organismi possono proporre l'adozione di eventuali interventi di carattere correttivo e fornire gli elementi idonei all'adozione delle misure previste per i responsabili della gestione. Occorre rilevare che, secondo un orientamento, condiviso da chi scrive, tra la macro-organizzazione e la micro-organizzazione, cambiano le modalità attraverso il quale è svolta l'attività di controllo. In particolare, la macro-organizzazione rappresenta l'esercizio di un potere autoritativo (cd. "funzionalizzazione del potere"), quindi è sottoposta a un controllo analitico, di tutti gli atti posti in essere; mentre per la micro-organizzazione è sufficiente una verifica limitata al solo risultato finale, in quanto è un'attività che si svolge senza i caratteri dell'autoritatività e dell'imperatività. In tal senso v. C. D'ORTA, *L'organizzazione delle P.A. dal diritto pubblico al diritto privato: il fallimento di una riforma*, cit., p. 391 ss.; L. FIORILLO, *Artt. 4 e 5*, cit., p. 127; A. ORSI BATTAGLINI, *Fonti normative e regime giuridico del rapporto di impiego con enti pubblici*, cit., p. 471; M. D'ANTONA, *Autonomia negoziale, discrezionalità e vincolo di scopo nella contrattazione collettiva delle pubbliche amministrazioni*, cit., p. 35; v. anche P. CERBO, *Potere organizzativo e modello imprenditoriale nelle pubbliche amministrazioni*, Cedam, 2007, p. 247 ss.

Per quanto concerne, invece, il settore pubblico si deve ritenere esclusa la possibilità della negoziazione, in virtù di quanto disposto dall'art. 40, comma 1, d.lgs. n. 165/2001 (come modificato dal d.lgs. n. 150/2009), che ritiene la materia attinente “*all'organizzazione degli uffici*”, anche in riferimento alla micro-organizzazione, tra quelle tassativamente sottratte alla contrattazione collettiva nazionale o integrativa<sup>54</sup>.

Volendo completare il quadro dei poteri datoriali, e data la loro connessione con il benessere organizzativo, non si può non accennare a quelli inerenti la gestione dei rapporti di lavoro, tra cui sono espressamente ricomprese le misure riguardanti la direzione e l'organizzazione del lavoro, quest'ultimo inteso come coordinamento di tutte le prestazioni lavorative<sup>55</sup>.

Posto che l'organizzazione del lavoro sarebbe comunque rientrata tra i poteri di gestione del datore, la sua specificazione – confermata anche dopo le modifiche apportate dalla cd. “*riforma Madia*” – può essere ricondotta alla volontà del legislatore di assimilarla all'organizzazione degli uffici, così da escluderla dalle materie oggetto della contrattazione collettiva. Del resto, l'art. 40, comma 1, d.lgs. n. 165/2001 nell'elencare i settori esclusi dalla negoziazione utilizza l'espressione “*materie attinenti all'organizzazione degli uffici*”, una formulazione ampia, nella quale è ricondotta anche l'organizzazione del lavoro. Giova evidenziare che questa interpretazione trova seguito nelle modifiche apportate dal d.lgs. n. 75/2017 all'art. 5, comma 2, d.lgs. n. 165/2001: infatti, prima della novella del 2017 l'organizzazione del lavoro era sottoposta all'esame congiunto con i sindacati (qualora fosse previsto dai contratti collettivi), a differenza dell'organizzazione degli uffici, che era (ed è) vincolata alla mera informazione. Dopo le modifiche apportate da parte del legislatore del 2017, l'organizzazione del lavoro e degli uffici sono entrambe sottoposte, senza alcuna distinzione, alla “*sola informazione ai sindacati ovvero le ulteriori forme di partecipazione, ove previsti nei contratti di cui all'art. 9 [d.lgs. n. 165/2001]*”<sup>56</sup>.

Un'ulteriore modifica apportata al testo dell'art. 5, comma 2, d.lgs. n. 165/2001, a seguito dell'emanazione del d.lgs. n. 75/2017, consiste nella soppressione del riferimento alle “*misure inerenti la gestione delle risorse umane*”; tuttavia, essa pare essere una modifica volta a semplificare il testo normativo, ma che non incide sulla sostanza, in quanto tali attività sono ricomprese tra le misure inerenti alla gestione dei rapporti di lavoro, per cui rientrano ancora tra i poteri datoriali del dirigente. Infatti, ai sensi degli artt. 16, comma 1, lett. h) e 17, comma 1, lett. e), d.lgs. n. 165/2001,

---

<sup>54</sup> Cfr. A. BOSCATI, *Dirigenza pubblica: poteri e responsabilità tra organizzazione del lavoro e svolgimento dell'attività amministrativa, Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, 1, 2009, p. 13 ss. Sulle questioni attinenti a prima delle modifiche dell'art. 40, comma 1, d.lgs. n. 165/2001, a opera del d.lgs. n. 150/2009, si rinvia, tra i tanti, a A. BELLAVISTA, *Lavoro pubblico e contrattazione collettiva*, in *Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale*, I, 2007, p. 334 ss.

<sup>55</sup> C. SPINELLI, *Il datore di lavoro pubblico, autonomia organizzativa e poteri del dirigente*, cit., p. 168.

<sup>56</sup> Cfr. art. 5, comma 2, d.lgs. n. 165/2001, come modificato dall'art. 2, comma 1, d.lgs. n.75/2017.

la gestione del personale rientra tra le funzioni espressamente attribuite ai dirigenti generali e a quelli di seconda fascia.

Per quanto concerne le modalità attraverso le quali sono esercitati i poteri gestionali, occorre rilevare che, in virtù della privatizzazione del pubblico impiego, il dirigente nelle vesti di datore non può agire mediante atti amministrativi, salvo qualche eccezione<sup>57</sup>, bensì deve applicare le disposizioni previste dal codice civile per il lavoro subordinato. Ne consegue che i dipendenti pubblici sono titolari di diritti soggettivi<sup>58</sup>.

Alla luce di quanto appena detto, appare allora necessario che la dirigenza, nell'ambito delle proprie prerogative, debba essere capace di farsi carico della propria missione di valorizzazione del benessere lavorativo ed organizzativo, definendo autonomamente i propri obiettivi operativi, senza aspettare in modo passivo indicazioni e prescrizioni e senza percepire il proprio ruolo come un mero insieme di compiti e attività, anziché come un contributo alla creazione di valore pubblico. L'autonomia di decisione e di spesa che gode il dirigente, pertanto, deve essere orientata al raggiungimento dei risultati indicati dal vertice amministrativo, ma con una particolare attenzione al benessere dei propri sottoposti<sup>59</sup>.

A ben vedere, l'obiettivo che il *management* deve proporsi è quello di lavorare con e attraverso gli altri per raggiungere gli obiettivi propri dell'organizzazione<sup>60</sup>: ecco allora che una ottimale gestione delle risorse umane, finalizzata alla costruzione di un buon clima organizzativo è condizione necessaria (anche se non sufficiente) per disporre di forza lavoro motivata e capace di raggiungere ottime *performance* nell'interesse dell'amministrazione, dell'utenza e degli stessi lavoratori<sup>61</sup>.

Determinare un ambiente di lavoro permeato dal benessere, non è dunque impegno organizzativo fine a sé stesso, ma espressione della necessaria apertura al raggiungimento di un preciso vincolo di scopo, a valle dei percorsi micro-organizzativi, ovvero dell'efficienza amministrativa e della soddisfazione della collettività degli utenti. Per quanto la micro-organizzazione e la gestione non siano direttamente funzionalizzate al raggiungimento di vincoli di scopo, ne sono, tuttavia, egualmente ispirate, guardandoli in lontananza ed essendovi comunque finalizzate<sup>62</sup>.

---

<sup>57</sup> Cfr. T.A.R. Sicilia, sez. III, 7 giugno 1997, n. 1288, in *Foro Italiano*, III, 1997, p. 537 ss.

<sup>58</sup> L. FIORILLO, *Artt. 4 e 5*, cit., p. 122. Secondo un altro orientamento, invece, anche dopo la privatizzazione del pubblico impiego, la pubblica amministrazione non perde il potere di conformare la posizione del dipendente ai propri interessi, ne deriva che la posizione giuridico del lavoratore rimarrebbe quella dell'interesse legittimo, non avendo la sostanza di diritto soggettivo, v. F. LISO, *La privatizzazione dei rapporti di lavoro*, cit., p. 238; cfr. M. CARDI, *Sub art. 4*, cit., p. 66.

<sup>59</sup> Cfr. M.H. MOORE, *Creating public value. Strategic management in government*, Harvard University Press, 1995; F. MARCHITTO, *Strategia del valore nella pubblica amministrazione*, Franco Angeli, 2009; G. CAPANO, S. VASSALLO (a cura di), *La dirigenza pubblica il mercato e le competenze dei ruoli manageriali*, Rubbettino, 2003.

<sup>60</sup> Cfr. C. Cost., 11 aprile 2011, n. 124; C. Cost., 20 luglio 2011, n. 246, entrambe disponibili in [www.giurcost.com](http://www.giurcost.com).

<sup>61</sup> R. KREITNER, A. KINICKI, *Comportamento organizzativo. Fondamenti e applicazioni*, Apogeo, Milano, 2008.

<sup>62</sup> M. D'ANTONA *Autonomia negoziale, discrezionalità e vincolo di scopo nella contrattazione collettiva delle pubbliche amministrazioni*, cit., p. 35 ss.

## 1.2. La misurazione e la valutazione della performance per la valorizzazione del benessere organizzativo

Come si è detto, nell'ultimo ventennio il legislatore italiano ha dimostrato, in modo sempre più crescente, di essere sensibile ai temi del benessere e, più in generale, dello star bene nei luoghi di lavoro pubblici. La cultura del benessere in ambito lavorativo è lentamente, ma progressivamente, attecchita, tanto nel settore pubblico quanto in quello privato, grazie soprattutto al c.d. *capability approach*<sup>63</sup>. Proprio gli studiosi di economia hanno dato un forte impulso a questa modalità di approccio nelle organizzazioni<sup>64</sup>: ciò in ragione del fatto che solo riconsiderando il collaboratore come persona dotata di un potenziale intrinseco da esplicitare, l'ambiente organizzativo potrà riconfigurarsi come spazio aperto alla "fioritura" di ciascuno dei suoi membri<sup>65</sup>. Questo perché la valorizzazione delle risorse umane, *rectius* del capitale umano, esprime un vero e proprio "salto di

---

<sup>63</sup> Il *capability approach* è riconducibile agli studi dell'economista Amartya Sen, la cui concezione del lavoro è strettamente correlata alla sua ben nota teoria dello sviluppo, che va inteso non solo in termini di crescita economica, ma come promozione del progresso umano, delle condizioni di vita delle persone e delle opportunità reali che esse hanno di vivere la vita a cui attribuiscono valore. Le risorse economiche, i beni, il reddito di cui si dispone sono mezzi, certamente essenziali e irrinunciabili, ma la valutazione del benessere non può limitarsi a considerare l'ammontare complessivo di tali risorse, in quanto ciò che conta è quanto le persone riescono effettivamente a fare con le risorse a loro disposizione, ciò che comporta tener conto anche della loro diffusa eterogeneità e della loro differente capacità di conversione. La qualità della vita sarà allora colta in modo più adeguato, rispetto ai tradizionali indicatori della disponibilità di mezzi materiali (ricchezza e reddito), dalle nozioni di *functionings* e di *capabilities*: mentre i funzionamenti riflettono le acquisizioni effettive degli individui in ambiti fondamentali della vita, e sono quindi costitutivi del *well-being*, le capacità riflettono le libertà degli individui di scegliere funzionamenti cui essi ritengono di dare più valore, e sono quindi costitutive della libertà intesa come libertà "di essere e di fare". Altrettanto fondamentale è il concetto di *agency*, che rappresenta la facoltà di agire del singolo in base ai suoi valori e obiettivi, che non necessariamente contemplano l'incremento del proprio *well-being*, dato che le persone non agiscono solo in vista del *self-interest*, ma anche motivate da ideali, simpatia e impegno (*commitment*); sul punto si veda A. SEN, *Well-being, Agency and Freedom*, in *The Journal of Philosophy*, 82, 4, 1985, p. 169 ss.; M. NUSSBAUM, *Capabilities as Fundamental Entitlements: Sen and Social Justice*, in *Feminist Economics* 9, 2-3, 2003, p. 33 ss.. In ultima analisi, è quindi l'espansione della libertà il fine primario e il mezzo principale per lo sviluppo, il quale consiste nell'eliminare vari tipi di illibertà che lasciano alle persone "poche opportunità di esercitare motivatamente la loro agency"; cfr. A. SEN., *Lo sviluppo è libertà*, Mondadori, 2000. Sulla base di tali concetti fondamentali, si articola il rapporto tra sviluppo e lavoro, declinato dall'economista come una relazione biunivoca, per cui se, da un lato, il lavoro genera miglioramenti (o peggioramenti) delle opportunità di sviluppo per le persone, dall'altro, migliori condizioni di sviluppo umano spingono a migliori opportunità e ad una migliore organizzazione del lavoro. Cfr. A. SEN, *Etica ed economia*, Laterza, 2002; IDEM, *Scelta, benessere, equità*, Il Mulino, 1986. Questo approccio è entrato nella riflessione giuslavoristica ormai da qualche tempo. Si legga soprattutto B. CARUSO, *Occupabilità, formazione e "capability" nei modelli giuridici di regolazione dei mercati del lavoro*, in *Giornale di diritto del lavoro e di relazioni industriali*, 113, 2007, p. 1 ss.; nonché S. MOCCELLIN, *Il lavoro nel framework del capability approach: l'interpretazione di A. Sen*, in *Lavoro Diritti Europa*, 1, 2023, p. 2 ss.

<sup>64</sup> Nell'ambito del diritto del lavoro pubblico si vada in particolare B. CARUSO, *Le riforme e il lavoro pubblico: la 'legge Madia' e oltre. Miti, retoriche, nostalgie e realtà nell'eterno ritorno' allo statuto speciale del lavoratore pubblico*, in B. CARUSO (a cura di), *Il lavoro pubblico a vent'anni dalla scomparsa di Massimo D'Antona*, in *WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona"*, Collective Volumes, 8, 2019, p. 8 ss.; B. LANGILLE (a cura di), *The capability approach to Labour Law*, Oxford University Press, 2019; G. DAVIDOV & B. LANGILLE, *The Idea of Labour Law*, Oxford University Press, 2013; G. DAVIDOV & B. LANGILLE (a cura di) *Boundaries and Frontiers of Labour Law*, Hart, 2006; G. DAVIDOV, *A purposive Approach to Labour Law*, Oxford University Press, 2016.

<sup>65</sup> Cfr. R. LIVRAGHI, I. PISANI, *Capabilities e business: sulla possibilità dell'impresa come comunità di persone*, in *Quaderni di economia del lavoro*, 1, 2016, p. 11 ss.

*paradigma*<sup>66</sup>. Detta visione si è fatta strada non solo in ambito privato ma, come si è già accennato, anche in ambito pubblico, attraverso un'attenzione sempre più vivace, per le aspirazioni delle lavoratrici e dei lavoratori.

Secondo alcuni studiosi la corretta gestione delle risorse umane attraverso politiche di benessere sviluppa il capitale umano, il capitale relazionale e il capitale organizzativo, che a loro volta hanno un impatto sulla *performance* dell'organizzazione, pubblica o privata che sia<sup>67</sup>.

La salute e il benessere di quanti operano in un'organizzazione appartengono al capitale umano e devono essere considerati, infatti, come un bene organizzativo importante, dal momento che “*un lavoratore felice è un buon lavoratore*”<sup>68</sup>. La gestione delle risorse umane svolge allora un ruolo cruciale non solo nella promozione del capitale umano, ma anche nello sviluppo del capitale organizzativo<sup>69</sup>, in quanto sono *in primis* le persone impiegate in un determinato contesto lavorativo che creano la cultura di un'organizzazione e la mettono in atto.

Per quanto concerne, nello specifico, le pubbliche amministrazioni italiane, la micro-organizzazione e la gestione delle risorse umane affidate alla compagine dirigenziale, così come finora delineate, devono essere inserite nel c.d. ciclo di misurazione e valutazione della *performance* introdotto dalla già citata riforma Brunetta. Come si è più volte detto, la riforma attuata dal d.lgs. n. 150/2009 ha perseguito il fine di accrescere l'efficienza, l'efficacia e l'economicità della pubblica amministrazione.

Per fare ciò, ci si è ispirati al modello scientifico del *New Public Management*<sup>70</sup> che ha inteso modificare il punto di vista dell'amministrazione attraverso l'enfatizzazione della cultura organizzativa dell'impresa e del principio meritocratico, ponendo, quale asse portante del modello, il

---

<sup>66</sup> *Ibidem*, p. 14.

<sup>67</sup> B.E. BECKER, M.A. HUSELID, P.S. PINKUS, M.F. SPRATT, *HR as a source of shareholder value: Research and recommendations*, in *Human Resource Management*, 36, 1997, p. 39 ss.; C. YANG, C. LIN, *Does intellectual capital mediate the relationship between HRM and organizational performance? Perspective of a healthcare industry in Taiwan*, in *The International Journal of Human Resource Management*, 20, 2009, p. 1965 ss.; M.A. YOUNDT; S.A. SNELL, *Human resource configurations, intellectual capital, and organizational performance*, in *Journal of Managerial Issues*, 16, 2004, p. 337 ss.

<sup>68</sup> Cfr. E. DIENER, E.P. SELIGMAN, *Beyond Money. Towards an economy of wellbeing*, in *Psychological Science in the Public Interest*, 5, 2004, p. 1 ss.

<sup>69</sup> Il capitale organizzativo o capitale strutturale (*Organizational Capital*), costituito dalla cultura organizzativa, dalle procedure e dalle pratiche gestionali, dai modelli organizzativi, dagli strumenti di comunicazione, dai risultati delle attività di ricerca e dalle proprietà intellettuali. In particolare, nel capitale organizzativo rientrano la *leadership*, il lavoro di squadra, l'allineamento e la cultura organizzativa ed esso risulta essere un elemento determinante per la creazione di aspetti innovativi dell'organizzazione; cfr. R.S. KAPLAN, D.P. NORTON, *Strategy maps: Converting intangible assets into tangible outcomes*, Harvard Business Press, 2004.

<sup>70</sup> Cfr. A. GARILLI, *Dirigenza pubblica e poteri datoriali*, in *Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, 1-2, 2016, p. 19 ss.; si veda inoltre S. BATTINI, *Il riformismo e la burocrazia: eredità del passato e prospettive per il futuro*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2, 2023, p. 735 ss.

concetto di *performance* declinato ai livelli di prestazione organizzativa, individuale e relazionale (ossia tra il dirigente pubblico e i suoi collaboratori)<sup>71</sup>.

È proprio in quest'ottica che si colloca l'introduzione del sistema di misurazione e valutazione della *performance* relativa all'azione della pubblica amministrazione a cui, poi, si connettono i profili di benessere organizzativo.

In particolare, si è introdotto un sistema complesso che ruota attorno alla valutazione della *performance* della macchina amministrativa sia a livello generale che a livello individuale: la nuova nozione di *performance* non si riferisce più alla basilare traduzione inglese di “rendimento” o “produttività”, bensì si fonda su un più articolato concetto che rappresenta il passaggio fondamentale dalla logica dei mezzi a quella di risultato<sup>72</sup>.

La produttività pubblica viene collegata ai criteri di efficienza, efficacia, economicità e competenza che sono concetti tipici della valutazione gestionale del settore privato: ci si basa, quindi, su obiettivi, misurazione, valutazione e interventi correttivi per il riconoscimento di incentivi per i più meritevoli e di responsabilità in caso di demerito.

Appare opportuno notare che, in relazione alla prerogativa dirigenziale di organizzazione degli uffici, l'articolo 7 d.lgs. n. 165 del 2001, obbliga le pubbliche amministrazioni (*rectius*, i dirigenti) a garantire “*un ambiente di lavoro improntato al benessere organizzativo*” e le impegna “*a rilevare, contrastare ed eliminare ogni forma di violenza morale o psichica al proprio interno*”<sup>73</sup>. Sempre nella prospettiva dell'organizzazione degli uffici, vanno collocate altresì le disposizioni dettate dall'articolo 3 d.lgs. n. 150 del 2009, relative alla misurazione e alla valutazione della *performance*, volte, entrambe, “*al miglioramento della qualità dei servizi offerti [...], 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 in un quadro di pari opportunità di diritti e doveri, trasparenza dei risultati [...] e delle risorse impiegate per il loro perseguimento*” (comma 1)<sup>74</sup>.

---

<sup>71</sup> Così B. IMPERATORI, *Performance, pratiche di valutazione e trasparenza: la prospettiva organizzativa*, in M. NAPOLI, A. GARILLI (a cura di), *Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni tra innovazioni e nostalgia del passato (d.lgs. 27 ottobre, n. 150)*, in *Nuove leggi civili commentate*, 2011, p. 2715 ss.; U. CARABELLI, *La riforma Brunetta: un breve quadro sistematico delle novità legislative e alcune considerazioni critiche*, in *Biblioteca '20 maggio'*, 1, 2010, p. 396 ss.; A. BIANCO, A. BOSCATI, R. RUFFINI, *La riforma del pubblico impiego e della valutazione*, Maggioli editore, 2017.

<sup>72</sup> Documento ministeriale esplicativo della riforma: “*Il decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150, ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e di efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni. Istruzioni per l'uso*, in [www.riformabrunetta.it](http://www.riformabrunetta.it).

<sup>73</sup> Cfr. E. ALES, *L'adeguatezza professionale del dirigente pubblico tra prerogative e responsabilità*, in *Federalismi.it*, 25, 2023, p. 1 ss.

<sup>74</sup> In tema, si rimanda a E. D'ALTERIO, *La valutazione della performance nelle pubbliche amministrazioni: stato dell'arte e nodi (ancora) da sciogliere*, in B. CARUSO (a cura di), *La quarta riforma del lavoro pubblico e oltre*, in *Quaderni della Rivista Diritti Lavori Mercati*, 7, 2019, p. 181 ss.; A. GABRIELE, *La misurazione e la valutazione della performance nella p.a. tra nodi irrisolti e incoerenze di sistema*, in A. GARILLI, A. RICCOBONO, C. DE MARCO, A. BELLAVISTA, M. MARINELLI, M. NICOLOSI, A. GABRIELE (a cura di), *Il lavoro alle dipendenze della P.A. dopo la Riforma Madia*, Wolters

Concretamente, ai sensi dell'articolo 4 del decreto legislativo n. 150/2009, il ciclo di gestione della *performance* si articola in più fasi. Innanzitutto, vi è la definizione e l'assegnazione degli obiettivi, unitamente ai valori attesi ed ai rispettivi indicatori; si procede poi al collegamento tra obiettivi e allocazione delle risorse. È inoltre presente una fase di monitoraggio in corso di esercizio e di attivazione di interventi correttivi; successivamente, si arriva alla vera e propria misurazione e valutazione della *performance* organizzativa ed individuale. Nella fase conclusiva del ciclo di misurazione e valutazione si prevede l'utilizzo di sistemi premianti, secondo criteri di valorizzazione del merito, seguito da una rendicontazione dei risultati agli organi di indirizzo politico-organizzativo, ai vertici delle amministrazioni, nonché ai competenti organi esterni, ai cittadini, ai soggetti interessati, agli utenti e ai destinatari<sup>75</sup>.

In questo contesto, una disciplina specifica è dedicata alla valutazione della *performance* individuale in cui il dirigente svolge un ruolo cruciale. La categoria dirigenziale viene, infatti, chiamata a rivestire una posizione ambivalente: da una parte il dirigente viene sottoposto ad un'attenta misurazione e valutazione della propria *performance*, divenendo, quindi, soggetto passivo del controllo (diventando, quindi, "controllato"); dall'altra parte, invece, il dirigente è titolare di un ingerente potere di valutazione sull'operato del proprio personale, ricoprendo, così, il ruolo di "controllore"<sup>76</sup>.

Per quanto riguarda la valutazione svolta dai dirigenti sulla *performance* individuale del personale, l'impianto normativo predisposto realizza la c.d. tecnica del "bastone e della carota"<sup>77</sup>, con l'obiettivo di interagire tayloristicamente con il personale, indirizzando il suo comportamento

---

Kluwer – Cedam, 2018, p. 125 ss.; P. MONDA, *Contratto di lavoro pubblico, potere organizzativo e valutazione*, Giappichelli, 2017; R. RUFFINI, R. DALL'ANESE, *La valutazione della performance*, in A. BOSCATI (a cura di), *Il lavoro pubblico*, cit., p. 515 ss.

<sup>75</sup> Nell'ambito di questo quadro generale è necessario, però, fare una precisazione: la successiva riforma Madia, con il decreto legislativo n. 74/2017, è intervenuta sulla disciplina della misurazione e valutazione della *performance* dei dipendenti pubblici, introducendo una serie di modifiche al d.lgs. n. 150/2009, in attuazione della legge n. 124/2015. In particolare, l'articolo 17, comma 1, lett. r), della citata legge ha richiesto al Governo di conformarsi ai seguenti criteri direttivi: semplificazione delle norme in materia di valutazione dei dipendenti pubblici, di riconoscimento del merito e di premialità; razionalizzazione e integrazione dei sistemi di valutazione, anche al fine della migliore valutazione delle politiche; sviluppo di sistemi distinti per la misurazione dei risultati raggiunti dall'organizzazione e dei risultati raggiunti dai singoli dipendenti; potenziamento dei processi di valutazione indipendente del livello di efficienza e qualità dei servizi e delle attività delle amministrazioni pubbliche e degli impatti da queste prodotti, anche mediante il ricorso a standard di riferimento e confronti; riduzione degli adempimenti in materia di programmazione anche attraverso una maggiore integrazione con il ciclo di bilancio; coordinamento della disciplina in materia di valutazione e controlli interni; e, infine, previsione di forme di semplificazione specifiche per i diversi settori della pubblica amministrazione. Cfr. V. TENORE (a cura di), *Il manuale del pubblico impiego privatizzato. Fonti. Assunzioni e concorsi. Sviluppo di carriera. Cause di cessazione. Responsabilità. Forme flessibili. Trattamento economico. Disciplina. Contrattazione collettiva. Incompatibilità. Dirigenza. Controversie di lavoro*, EPC editore, 2020, p. 730.

<sup>76</sup> La figura del dirigente viene così "bipartita" tra quella del dipendente e quella del datore di lavoro, tra quella del "soggetto valutato" e quella del "valutatore". Così A. GARILLI, *Il dirigente pubblico e il sistema di misurazione e valutazione della performance organizzativa della pubblica amministrazione*, in *Giurisprudenza Italiana*, 12, 2010, p. 2715 ss.

<sup>77</sup> Cfr. A. BELLAVISTA, G. GARILLI, *Riregolazione legale e decontrattualizzazione: la neoibridazione normativa del lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, in *Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, n. 1, 2010, p. 24 ss.

attraverso la previsione, ed il bilanciamento, di profili sanzionatori di responsabilità, di valutazione, di sorveglianza, di esercizio del potere disciplinare e di premi alla carriera e valorizzazione della *performance* lavorativa del pubblico dipendente. Tutto ciò per il raggiungimento, ed a garanzia, dell'efficienza della pubblica amministrazione<sup>78</sup>.

Nel merito, il comma 2 dell'articolo 9 del d.lgs. 150/2009 sancisce i parametri su cui il dirigente deve fondare la propria valutazione, individuando anche i criteri riguardanti non solo la dimensione individuale della *performance*, ma anche quella collettiva, relativa all'unità organizzativa di appartenenza, in cui si prendere in considerazione anche il relativo clima organizzativo<sup>79</sup>. La valutazione del dirigente deve quindi tenere conto “*del raggiungimento di specifici obiettivi di gruppo o individuali*” (comma 2, lett. a)), ma, altresì, della “*qualità del contributo assicurato alla performance dell'unità organizzativa di appartenenza, alle competenze dimostrate ed ai comportamenti professionali e organizzativi*” (comma 2, lett. b)).

A ben vedere, l'istituto della misurazione e della valutazione diviene, nel concreto, non solo lo strumento meritocratico per premiare il dipendente o per sanzionarlo, in caso di demerito, ma risulta essere altresì il metodo migliore per promuovere una cultura organizzativa improntata al benessere lavorativo.

L'importanza della cura del benessere nel lavoro pubblico, allora, comincia ad acquisire consistenza a seguito di alcuni studi che hanno dimostrato come l'ambiente di lavoro “attraente” e tranquillizzante, sia in grado, a valle del processo, di determinare le migliori valutazioni delle *performance*, quelle, cioè, capaci di confezionare l'azione pubblica eccellente, e quindi in grado di soddisfare le attese e pretese della collettività degli utenti<sup>80</sup>.

Questo perché le persone impiegate negli uffici pubblici sempre più sono apparse come una risorsa sulla quale investire in quanto fattore distintivo di competizione<sup>81</sup>. È possibile, infatti, ravvisare un filo rosso che tiene unite tutte le riforme che, negli ultimi vent'anni, si sono susseguite in questo specifico ambito: la progressiva attenzione verso la persona del lavoratore e delle lavoratrici, quale vera strategia per il miglioramento della qualità del servizio da erogare alla collettività dei consociati<sup>82</sup>. In questo quadro insistono, per un verso, tutte le politiche di attuazione del diritto

---

<sup>78</sup> Così C. CURRAO, G. PICARELLA, *Lo sguardo “severo” del legislatore: le nuove regole del potere disciplinare*, in *Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, 3-4, 2010, p. 557 ss.

<sup>79</sup> Tale previsione è stata ritenuta dalla dottrina particolarmente utile poiché consente di effettuare la valutazione anche nei confronti di quei dipendenti il cui apporto professionale non sia singolarmente valutabile e, pertanto, privi di obiettivi individuali. Cfr. E. VILLA, *Il sistema di misurazione/valutazione della performance dei dipendenti pubblici nel d.lgs. n. 150/2009*, in *Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, 5, 2009, p. 773 ss.

<sup>80</sup> R. RUFFINI, *I modelli di direzione delle risorse umane negli enti locali*, in *Governance delle risorse umane*, 2006, p. 40 ss.; R. RUFFINI, *Modelli istituzionali e modelli di management*, in *RU – Risorse umane nella pubblica amministrazione*, 4/5, 2006, p. 30 ss.

<sup>81</sup> Cfr. F. AVALLONE, M. BONARETTI, *Benessere organizzativo. Per migliorare la qualità del lavoro nelle amministrazioni pubbliche*, Rubettino, 2003.

<sup>82</sup> Sul punto si rimanda a G. NICOSIA, *Dirigenze responsabili e responsabilità dirigenziali pubbliche*, Giappichelli, 2011.

antidiscriminatorio e delle pari opportunità nel nostro ordine giuridico interno e nelle amministrazioni in particolare e, per altro verso, tanto la disciplina in materia di valutazione delle *performance* quanto, più di recente, la normazione originata dalla emergenza pandemica degli ultimi anni<sup>83</sup>.

La sintesi di quanto sin qui detto è ravvisabile nell'indubbio riconoscimento del fattore benessere come vettore di produttività<sup>84</sup>.

Pertanto, nel contesto delle pubbliche amministrazioni italiane, la misurazione e la valutazione della salute e del benessere organizzativo possono costituire una chiave fondamentale per la gestione delle risorse umane e, di conseguenza, per la gestione e produzione del capitale intellettuale improntato ad una dimensione di benessere individuale ed organizzativo. La misurazione e la valutazione della salute e del benessere organizzativo consentono al *management* pubblico di individuare e agire sulle aree più bisognose di interventi correttivi. Allo stesso tempo, l'individuazione di aree più efficienti in alcuni enti o in alcuni settori di appartenenza delle amministrazioni può offrire la possibilità di mettere a punto buone pratiche, da replicare nelle altre realtà<sup>85</sup>.

### ***1.3. La programmazione del benessere: il ruolo del Piano Integrato di Attività e Organizzazione***

Si è precedentemente evidenziato come l'impianto normativo predisposto per la tutela della salute, della sicurezza e, in ultima analisi, del benessere sui luoghi di lavoro sia caratterizzato, sia in ambito privato che in ambito pubblico, da un'alta procedimentalizzazione dei processi valutativi dei rischi, sempre inseriti – lo si ricorda – in un modello quanto più partecipativo.

A ben vedere, anche per quanto riguarda più propriamente l'aspetto dell'organizzazione del benessere nella pubblica amministrazione, viene applicata la medesima logica “a fasi”, costruita con la partecipazione di più soggetti ed inserita nel già menzionato ciclo di valutazione della *performance*<sup>86</sup>.

---

<sup>83</sup> Così sempre G. NICOSIA, *La ricerca della felicità: aspettativa o diritto al benessere nel lavoro pubblico?*, in *Biblioteca '20 maggio'*, 1, 2022, p. 153 ss.

<sup>84</sup> Secondo ARAN, *Rapporto semestrale Aran sulle retribuzioni dei pubblici dipendenti*, 2, 2022, p. 15 ss., notevole importanza rivestono gli elementi del contesto organizzativo che favoriscono il coinvolgimento e la motivazione, tra cui il livello di autonomia e di *empowerment*, le opportunità di apprendimento e di crescita professionale, lo stile di *leadership* dei capi.

<sup>85</sup> Cfr. P. BENEVENE, A. CALLEA, *Criticità del benessere organizzativo nelle organizzazioni del terzo settore e del settore pubblico*, in N.A. DE CARLO, A. FALCO, D. CAPOZZA (a cura di), *Stress, benessere organizzativo e performance*, cit., p. 604 ss.

<sup>86</sup> La valutazione delle *performance* appare, a maggior ragione oggi, un crocevia sistemico imprescindibile, tutte le volte che si voglia dare credibilità e slancio a questo punto nevralgico dell'intero sistema. Sul tema, in generale, si veda G. VECCHI, *La valutazione della performance: strumento per una – non più rinviabile – politica di sviluppo organizzativo nel settore pubblico*, in *Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale*, Quaderni, 4, 2019, p. 77 ss.; A. GABRIELE, *La misurazione e la valutazione della performance nelle PA tra nodi irrisolti e incoerenze di sistema*, in A. GARILLI, A. RICCOBONO, C. DE MARCO, A. BELLAVISTA, M. MARINELLI, M. NICOLOSI, A. GABRIELE, *Il lavoro alle dipendenze della P.A. dopo la riforma Madia*, Cedam, 2018, p. 125 ss.

Il benessere organizzativo assume interesse peculiare se letto alla luce dell'ampio processo di modernizzazione della pubblica amministrazione inaugurato all'inizio degli anni Novanta del secolo scorso e nel quale, come è noto, la progressiva riforma del pubblico impiego ha costituito un elemento determinante. Riforma che, soprattutto a partire dal primo decennio del nuovo secolo (d.lgs. n. 150/2009 e d.lgs n. 74/2017, nonché d.lgs n. 75/2017), ha registrato l'emersione della *performance* quale nuova dimensione dell'azione amministrativa<sup>87</sup>, componente di una politica di miglioramento e di sviluppo della cultura dell'innovazione<sup>88</sup>, nel collegamento con la (valorizzazione della) funzione di pianificazione, di programmazione e di valutazione degli obiettivi<sup>89</sup>.

Posto che la risposta alla sfida di una pubblica amministrazione migliore ed improntata al benessere pare passare proprio attraverso la ricerca da parte dei vertici dirigenziali di un diverso rapporto con le persone, sulle cui capacità, potenzialità e benessere è imprescindibile investire<sup>90</sup>, risulta allora necessario chiedersi quali possano essere gli strumenti a disposizione della dirigenza per garantire il benessere organizzativo nelle pubbliche amministrazioni.

Le linee guida emanate dapprima con la direttiva n. 5 del 2019 e, da ultimo, con la direttiva ministeriale del 28 novembre 2023 dal Dipartimento della Funzione Pubblica in materia di misurazione e valutazione della *performance* rappresentano il necessario punto di partenza per

---

<sup>87</sup> In merito si veda E. D'ALTERIO, *Dall'amministrazione di risultato all'amministrazione "per-formante": storia di paradossi in tema di pubblico impiego*, in *Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale*, 3, 2018, p. 488 ss. Con riferimento all'assetto introdotto dal d.lgs. n. 150/2009, l'Autrice osserva che si tratta di "una nozione che, sebbene riconducibile alla più generale idea di amministrazione di risultato, presenta caratteri molto più sofisticati", nel senso che l'azione amministrativa è valutabile "non solo in relazione al conseguimento di obiettivi e indirizzi strategici (controllo strategico) e al rapporto costi-risultati raggiunti (controllo di gestione), ma anche con riferimento ai più generali bisogni (della collettività) che giustificano l'esistenza di una data struttura amministrativa e, dunque, l'esercizio di determinate funzioni" (p. 496). Insomma, un approccio nuovo che "non è, però, privo di limiti e paradossi" (*ibidem*).

<sup>88</sup> G. VECCHI, *La valutazione della performance: strumento per una – non più rinviabile – politica di sviluppo organizzativo nel settore pubblico*, in *Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale*, cit., p. 77 ss.

<sup>89</sup> Pianificare, come spiega G. VECCHI, *ibidem*, pp. 83-84, significa essenzialmente "selezionare le priorità su cui orientare gli sforzi e le risorse dell'organizzazione" e "implica la selezione degli obiettivi (...) sulla base di un'attenta valutazione ex ante, il coordinamento con il bilancio per l'allocazione delle risorse, la comunicazione al personale e alla rete di attuatori coinvolti, il monitoraggio in itinere e la valutazione ex-post, per individuare gli scostamenti rispetto agli obiettivi". L'Autore segnala altresì le criticità delle altre dimensioni nelle quali si articola il *performance management* e, cioè, l'apprendimento (che deriva dall'analisi dei risultati delle valutazioni), l'*accountability* (che riguarda l'esigenza di render conto a soggetti esterni e interni – come ad esempio, vertice politico, altre istituzioni, cittadini, personale e suoi rappresentanti – dell'utilizzo delle risorse attribuite e dei risultati conseguiti) e *assessment* (o valutazione) del personale, che ha come scopo la valorizzazione delle risorse umane e dovrebbe condurre a sostenere il merito o a segnalare comportamenti o risultati non soddisfacenti, nonché, per quello che qui più interessa, a promuovere azioni di acquisizione di competenze e di miglioramento del benessere organizzativo. Sul sistema complessivo e sulle sue criticità v. anche G. NICOSIA, *I soggetti della valutazione (percorsi di apprendimento organizzativo)*, in M. ESPOSITO, V. LUCIANI, A. ZOPPOLI, L. ZOPPOLI (a cura di), *La riforma dei rapporti di lavoro nelle pubbliche amministrazioni: commento alle innovazioni della XVII legislatura (2013-2018) con particolare riferimento ai D.lgs. nn. 74 e 75 del 25 maggio 2017 (c.d. Riforma Madia)*, Giappichelli, 2018, p. 343 ss.; P. MONDA, *Contratto di lavoro pubblico, potere organizzativo e valutazione*, Giappichelli, 2016, 47 ss.; F. BORGOGELLI, *Le ragioni giuridiche della valutazione nelle pubbliche amministrazioni e le aporie del sistema*, in *Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale*, Quaderni, 4, 2019, p. 93 ss.

<sup>90</sup> Cfr. le Linee Programmatiche del 9 marzo 2021, disponibili in [www.funzionepubblica.gov.it](http://www.funzionepubblica.gov.it). Sul tema si leggano T. TREU, P. MICETTI, *PNRR e rinnovamento nelle amministrazioni pubbliche*, in *Biobiblioteca '20 maggio'*, 1, 2023, p. 46.

un'analisi del sistema attuale e anche per ipotizzare possibili scenari evolutivi<sup>91</sup>. Nel merito, l'impianto normativo appena citato sottolinea che per avere un più efficace approccio ai sistemi di misurazione e valutazione della *performance* l'amministrazione deve avere ben chiari gli obiettivi che intende perseguire e le azioni che può realizzare all'esito di attività di valutazione<sup>92</sup>.

In questo contesto, allora, passo prodromico e propedeutico alla concreta attuazione del benessere lavorativo ed organizzativo risulta essere la sua programmazione.

In particolare, si inizia a concepire la dirigenza come una componente composta da “*professionisti del benessere*”<sup>93</sup>, la quale deve aprirsi al *management* umanistico, capace anche di valorizzare l'approccio proattivo nella gestione, considerando valori che vanno ben al di là della ricerca dell'efficienza dell'agire pubblico<sup>94</sup>.

Concretamente il dirigente del (e per il) benessere deve possedere l'abilità di influenzare e determinare un'adesione volontaria delle persone ad un progetto, in modo da rilanciarne la motivazione, cercare di costruire un ambiente di lavoro che risulti davvero attraente; deve avere altresì fiducia nei propri collaboratori e impegnarsi a garantire il miglior benessere possibile. Deve cogliere, in altre parole, quella che viene definita “la mappa emotiva”<sup>95</sup> dei propri collaboratori e sviluppare questo dato prezioso per trasformarlo in interventi mirati, sia sui singoli individui che sull'intera compagine lavorativa, che devono poi tradursi in azioni di programmazione del benessere. In altri termini, gli individui che lavorano in un'organizzazione si costruiscono, con il passare degli anni, una percezione molare e condivisa della propria organizzazione, che oltre a guidarli nella lettura dei principali processi lavorativi, delle modalità di presa delle decisioni, delle norme e dei valori, influenza i propri comportamenti, le proprie emozioni e l'armonizzazione con le cognizioni, nonché i comportamenti richiesti dall'organizzazione<sup>96</sup>.

Per fare ciò, è proprio il legislatore ad essere intervenuto fornendo lo strumento più adatto. Basti osservare la disciplina che a suo tempo è stata racchiusa nel Piano Organizzativo del Lavoro Agile

---

<sup>91</sup> Cfr. PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI - DIPARTIMENTO DELLA FUNZIONE PUBBLICA, *Linee guida per la misurazione e valutazione della performance individuale*, disponibili in [www.performance.gov.it](http://www.performance.gov.it). Tali linee guida vanno tuttavia integrate anche con la direttiva contenente le linee guida sul Piano Organizzativo del Lavoro Agile (POLA) del 9 dicembre 2020, sempre consultabile in [www.performance.gov.it](http://www.performance.gov.it).

<sup>92</sup> Cfr. A. ROSA, M. MARTINEZ, *Modelli organizzativi agili per la pubblica amministrazione*, Franco Angeli, 2022, p. 152.

<sup>93</sup> In questi termini C. GALLUCCIO, *La promozione del benessere organizzativo nella pubblica amministrazione: alcuni aspetti teorici*, in *Sistemi intelligenti*, 1, 2009, p. 111 ss., spec. p. 112.

<sup>94</sup> G. NICOSIA, *La ricerca della felicità: aspettativa o diritto al benessere nel lavoro pubblico?*, cit., 171.

<sup>95</sup> M. STOCCHI, T. GIOBBE, P. BOSCOLO, P. DI GIAMPAOLO, L. DI GIAMPAOLO, *Lo sviluppo del benessere organizzativo: la formazione organizzativa come leva strategica per il cambiamento*, in *Giornale Italiano di Medicina del Lavoro ed Ergonomia*, 4, 2010, p. 415 ss.; B. SCHNEIDER, *Organizational behavior*, in *Annual Review of Psychology*, 36, 1985, p. 573 ss.; B. SCHNEIDER, *The people make the place*, in *Personnel Psychology*, 40, 1987, p. 437 ss.

<sup>96</sup> D. LAZZARI, R. PISANTI, F. AVALLONE, *Percezione di clima organizzativo e burnout in ambito sanitario: il ruolo moderatore dell'alessitimia*, in *Giornale Italiano di Medicina del Lavoro ed Ergonomia*, 1, 2006, Suppl. Psicologia 1, p. 43 ss.

(POLA)<sup>97</sup> e che poi è confluita nel Piano Integrato di Attività e Organizzazione, più comunemente noto come PIAO.

Il PIAO, introdotto dall'art. 6, comma 6, del decreto legge 9 giugno 2021, n. 80, appare infatti lo strumento più adatto per garantire il benessere all'interno delle pubbliche amministrazioni, appartenendo a quella categoria di documenti programmatici che, pur contenendo importanti regole giuridiche, vanno al di là degli schemi della cosiddetta *hard law*, ascrivendosi, piuttosto, ad un modello più vicino a quello di *soft law*, ossia quelle regole legislative che, pur non essendo prive di un apparato sanzionatorio, tendono principalmente alla valorizzazione di determinati comportamenti, enfatizzandone l'utilità in considerazione di una ponderata valutazione dei vari interessi in gioco<sup>98</sup>. L'idea su cui si fonda l'istituzione del PIAO è quella di realizzare un documento di programmazione unico per le pubbliche amministrazioni caratterizzate da più di cinquanta dipendenti, che possa comportare e garantire il superamento della frammentazione degli strumenti di programmazione caratterizzante la pubblica amministrazione<sup>99</sup>. E infatti sempre l'art 6 del d.l. n. 80/2021 dispone che il PIAO<sup>100</sup> venga aggiornato annualmente, definendo *“la strategia di gestione del capitale umano e di sviluppo organizzativo, [...], e gli obiettivi formativi annuali e pluriennali, finalizzati ai processi di pianificazione secondo le logiche del project management, al raggiungimento della completa alfabetizzazione digitale, allo sviluppo delle conoscenze tecniche e delle competenze trasversali e manageriali e all'accrescimento culturale e dei titoli di studio del personale, correlati all'ambito d'impiego e alla progressione di carriera del personale[...]”*. Insomma, per la prima volta, sul piano della gestione del personale in senso stretto, si fa ricorso alla progettazione di evidente connotazione ingegneristica, basata su logiche più dinamiche tese a superare le vecchie impostazioni gerarchiche e

---

<sup>97</sup> Esaustivo il saggio di L. ZOPPOLI, *Riformare ancora il lavoro pubblico? L'“ossificazione” delle pubbliche amministrazioni e l'occasione post-pandemica del POLA*, in *Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, 1, 2021, p. 3 ss.

<sup>98</sup> In questo senso si veda P. PASCUCI, *La tutela della salute dei lavoratori e il benessere organizzativo*, in S.M. CORSO, *Stress lavoro correlato. Aspetti giuridici e medico legali. Atti del Convegno Nazione 24/25 gennaio 2020. Associazione Ubaldo Spanghero*, La Tribuna, 2021, p. 127.

<sup>99</sup> In realtà, il PIAO è apparso inizialmente come un “appesantimento”, come qualcosa che non andava realmente nella direzione che la normativa auspicava, ma che anzi complicava e moltiplicava gli adempimenti richiesti senza riconoscere valore alle esperienze di pianificazione, programmazione, gestione delle risorse umane, organizzazione, anticorruzione etc., anche positive e già *in itinere*. Sul punto si veda S. DEGLI ANGELI, *Il PIAO dell'Unione Valle Savio: un percorso di integrazione per provare a misurare il benessere prodotto*, in *Aziendaitalia*, 4, 2023, p. 615 ss.; l'Autrice rileva inoltre che *“Il PIAO, infatti, integra una serie di piani e di argomenti che sono gestiti da più settori e uffici all'interno degli enti, risulta pertanto di fondamentale importanza affrontare il processo di elaborazione del nuovo documento come un lavoro di squadra, un obiettivo di gruppo da perseguire insieme cercando di lavorare, ognuno per la propria parte, ma nella stessa direzione e in modo integrato, condividendo un nuovo approccio metodologico”*.

<sup>100</sup> Si rammenta che sempre ai sensi dell'articolo *de quo* *“Per assicurare la qualità e la trasparenza dell'attività amministrativa e migliorare la qualità dei servizi ai cittadini e alle imprese e procedere alla costante e progressiva semplificazione e reingegnerizzazione dei processi anche in materia di diritto di accesso, le pubbliche amministrazioni [...] entro il 31 gennaio di ogni anno adottano il Piano integrato di attività e organizzazione, [...]”*, ovvero il PIAO.

a ricorrere piuttosto al modello dei processi proiettati al raggiungimento di *output* ma con attenzione agli impatti attesi (*outcome*)<sup>101</sup>.

Il PIAO difatti racchiude in sé il vecchio Piano della *Performance*, il Piano Organizzativo del Lavoro Agile, il Piano Anticorruzione, nonché il Piano Triennale del Fabbisogno di Personale.

In un unico documento, dunque, sono riportati: la gestione delle risorse umane, gli strumenti di prevenzione della corruzione e le modalità di monitoraggio delle *performance* dell'ente, al fine di garantire, in una prospettiva di semplificazione e reingegnerizzazione dei processi, la qualità e la trasparenza dei servizi per i cittadini e per le imprese<sup>102</sup>.

Il Piano è a tutti gli effetti uno strumento dinamico, che indica le azioni da attuare, su un orizzonte triennale, nel breve, medio e lungo periodo. È infatti prevista la revisione, e l'eventuale modifica od integrazione, annuale delle attività, al fine di valutare l'efficacia delle misure attuate ed eventualmente ridefinire le soluzioni proposte, anche in relazione ai mutamenti organizzativi dell'ente o all'emergere, nella fase di monitoraggio, di nuove esigenze.

Con particolare riferimento al benessere, il Piano definisce gli obiettivi programmatici e strategici della *performance* secondo i principi e i criteri direttivi di cui all'art. 10, c.1, del d.lgs. n. 150/2009<sup>103</sup>. Occorre segnalare, inoltre, che tra gli indici di valutazione della *performance* organizzativa vengono delineati: la maggiore produttività e qualità dei servizi, i minori costi, il miglior tasso di conciliazione vita-lavoro e, per l'appunto, il miglioramento del benessere organizzativo. Il PIAO definisce altresì la strategia di gestione del capitale umano e di sviluppo organizzativo, nonché gli strumenti e gli obiettivi del reclutamento del personale e la valorizzazione di quello interno sulla base dell'esperienza professionale maturata e dell'accrescimento culturale prevenendo, inoltre, una percentuale di posizioni disponibili destinate alle progressioni di carriera e le modalità di valorizzazione<sup>104</sup>. In

---

<sup>101</sup> Così, G. NICOSIA, *Professionalità e managerialità: percorsi e strumenti per rendere attrattivo il lavoro nelle amministrazioni italiane*, in *Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, 2, 2023, p. 281 ss.

<sup>102</sup> Cfr. A.M. SAVAZZI, *Il Piano Integrato di Attività e Organizzazione (PIAO)*, in *Aziendaitalia*, 4, 2022, p. 775 ss.

<sup>103</sup> Cfr. art. 10, c. 1, d.lgs. n. 150/2009, recante “Piano della performance e Relazione sulla performance” secondo cui “Al fine di assicurare la qualità, comprensibilità ed attendibilità dei documenti di rappresentazione della performance, le amministrazioni pubbliche redigono e pubblicano sul sito istituzionale ogni anno: a) entro il 31 gennaio, il Piano della performance, documento programmatico triennale, che è definito dall'organo di indirizzo politico-amministrativo in collaborazione con i vertici dell'amministrazione e secondo gli indirizzi impartiti dal Dipartimento della funzione pubblica ai sensi dell'articolo 3, comma 2, e che individua gli indirizzi e gli obiettivi strategici ed operativi di cui all'articolo 5, comma 01, lettera b), e definisce, con riferimento agli obiettivi finali ed intermedi ed alle risorse, gli indicatori per la misurazione e la valutazione della performance dell'amministrazione, nonché gli obiettivi assegnati al personale dirigenziale ed i relativi indicatori; b) entro il 30 giugno, la Relazione annuale sulla performance, che è approvata dall'organo di indirizzo politico-amministrativo e validata dall'Organismo di valutazione ai sensi dell'articolo 14 e che evidenzia, a consuntivo, con riferimento all'anno precedente, i risultati organizzativi e individuali raggiunti rispetto ai singoli obiettivi programmati ed alle risorse, con rilevazione degli eventuali scostamenti, e il bilancio di genere realizzato”. Sul punto si veda C. SPINELLI, *Il Piano Integrato di Attività e Organizzazione (PIAO): un progetto ambizioso di difficile attuazione?*, in P. SARACINI (a cura di), *Per il rafforzamento della capacità amministrativa delle PA: nuovi contratti, nuova organizzazione (novembre 2021 – maggio 2022)*, in *Rivista giuridica del lavoro della previdenza sociale*, 2, 2022, p. 16 ss.

<sup>104</sup> Su queste tematiche si veda P. MONDA, *La valutazione della performance: programmazione degli obiettivi e gestione premiale*, in M. ESPOSITO, V. LUCIANI, A. ZOPPOLI, L. ZOPPOLI (a cura di), *La riforma dei rapporti di lavoro nelle*

particolare, esso raccoglie le azioni programmate per favorire l'attuazione dei principi di parità e pari opportunità nell'ambiente di lavoro<sup>105</sup>, realizzare politiche di conciliazione dei tempi di vita e di lavoro e prevenire situazioni di malessere tra il personale, al fine, quindi, di implementare il benessere individuale ed organizzativo<sup>106</sup>.

Inoltre, il PIAO, per la sua configurazione, sembra essere lo strumento più adatto per dare vita ad uno sforzo partecipativo sinergico, coinvolgendo tutti gli attori del sistema, tra cui, oltre le organizzazioni sindacali, anche gli Organismi Interni di Valutazione (OIV) e gli stessi Comitati Unici di Garanzia.

Ma perché questi spazi possano essere utilizzati in maniera coerente con i principi e le finalità predicati dalle norme, serve che vi sia una cultura di base che consenta di interpretare e praticare ruoli tanto delicati, sia tecnicamente, sia per sensibilità e consapevolezza che ne sono implicate, specialmente con riferimento alle tematiche concernenti le politiche di benessere<sup>107</sup>. Si passa inevitabilmente per l'affinamento delle tecniche di rilevazione delle *performance* e la migrazione consapevole verso un modello in grado di rilevare davvero anche queste doti di *leadership* ovvero di allineare attesa sistemica e pretesa. Se cioè il comportamento dirigenziale virtuoso<sup>108</sup>, capace di determinare lo star bene, di preservare la salute emotiva (o felicità) del lavoratore è un comportamento, come si è detto, atteso, in funzione della migliore produttività e quindi soddisfazione delle aspettative della collettività degli utenti, è necessario irrobustire il sistema di rilevazione, in modo da renderlo idoneo a monitorare pure questi aspetti<sup>109</sup>.

Ecco che, allora, il Piano Integrato di Attività e Organizzazione risulta essere uno strumento volto ad offrire a tutti i lavoratori e le lavoratrici la possibilità di svolgere il proprio lavoro in un contesto organizzativo sicuro, coinvolgente e attento a prevenire situazioni di malessere e disagio. Gli interventi in esso pianificati sono parte integrante di un insieme di azioni strategiche, inserite in una

---

*pubbliche amministrazioni: commento alle innovazioni della XVII legislatura (2013-2018) con particolare riferimento ai D.lgs. nn. 74 e 75 del 25 maggio 2017 (c.d. Riforma Madia)*, cit., p. 377 ss.

<sup>105</sup> Sul punto si veda A. VIMERCATI, *L'innovazione organizzativa e il c.d. performance management nell'ottica della parità di genere e dell'azione dei CUG*, in *Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, 1, 2022, p. 25 ss.

<sup>106</sup> E. DEIDDA GAGLIARDO-SAPORITO, *Il PIAO come strumento di programmazione integrata per la creazione di valore pubblico*, in *Rivista Italiana di Public Management*, 2, 2021, p. 198 ss., in cui si mette in evidenza che “[...]Per la prima volta, la riforma della PA è prima di tutto un piano di investimenti sulle persone (tra investimenti in formazione di chi nella PA già lavora e nuove iniezioni dall'esterno) reso esecutivo dall'introduzione del lessico delle competenze, dai contratti ai sistemi operativi dell'intero ciclo Human resource, dal reclutamento alla gestione delle carriere, interne e inter-amministrazioni”.

<sup>107</sup> Cfr. S. BATTINI, *Il riformismo e la burocrazia: eredità del passato e prospettive per il futuro*, cit., p. 735 ss.

<sup>108</sup> Cfr. G. NICOSIA, *Dirigenze responsabili e responsabilità dirigenziali pubbliche*, Giappichelli, 2011; C. COLAPIETRO, *Una rilettura costituzionale in chiave personalistica delle amministrazioni e delle dirigenze pubbliche: spunti di riflessione*, in *Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, 3-4, 2012, p. 471 ss.

<sup>109</sup> Sul tema M. D'ONGHIA, *Il fabbisogno del personale pubblico e le politiche di reclutamento tra nuove sfide e riduzione dei costi*, in *Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale*, 3, 2018, p. 435 ss.; nonché G. CAPALDO, V. CAPONE, *Programmare e gestire progetti nelle organizzazioni delle PA, una guida snella per i project manager occasionali*, Franco Angeli, 2022.

visione complessiva di sviluppo dell'organizzazione, dirette a garantire l'efficacia e l'efficienza dell'azione amministrativa, anche attraverso la valorizzazione delle persone ivi impiegate e delle loro competenze<sup>110</sup>.

## ***2. La promozione del benessere all'interno della pubblica amministrazione: fisionomia della dirigenza pubblica***

Nel corso degli anni, sempre più la produttività, il benessere, l'*empowerment*<sup>111</sup> e l'efficacia nei luoghi di lavoro sono state poste al centro dell'attenzione delle politiche di organizzazione e gestione nelle pubbliche amministrazioni, sia nella prospettiva della ricerca che in quella dell'intervento: nella prospettiva della ricerca, infatti, è importante conoscere quali sono i fattori e i meccanismi che sostengono l'agire umano e determinano il benessere individuale e organizzativo; nella prospettiva dell'intervento, e della relativa programmazione, diventa strategico identificare e valorizzare le variabili, individuali e di gruppo, che negli specifici contesti organizzativi concorrono al conseguimento degli obiettivi di successo.

In questo contesto, il concetto di benessere e la sua promozione sono strettamente legati al costrutto di salute organizzativa, ossia "*l'insieme di nuclei culturali, dei processi e delle pratiche organizzative che animano la convivenza nei contesti di lavoro promuovendo, mantenendo e migliorano il benessere fisico, psicologico e sociale delle comunità lavorative*"<sup>112</sup>. Tale definizione prende in considerazione fattori di diversa natura che concorrono alla definizione di un'organizzazione "sana",

---

<sup>110</sup> La necessità di tale approccio era già stata teorizzata diversi anni fa da B. PELIZZONI (a cura di), *Amministrazioni alla ricerca del benessere organizzativo. Esperienze di analisi del clima organizzativo nelle amministrazioni pubbliche*, Edizioni Scientifiche Italiane, 2005.

<sup>111</sup> Le convinzioni di efficacia personale e collettiva insieme all'*empowerment* individuale e organizzativo concorrono alla costruzione del benessere degli individui a lavoro e alla promozione della salute organizzativa dei contesti in cui gli stessi vivono la loro quotidianità lavorativa. Il termine *empowerment*, in ambito organizzativo, si configura come strumento di cambiamento finalizzato a una ridefinizione dei tradizionali sistemi di potere nelle organizzazioni di stampo gerarchico-burocratico. Nel merito, gli studi di sociologia sottolineano il rapporto di interdipendenza tra individuo ed organizzazione ed in particolare tra la dimensione individuale e quella organizzativa dell'*empowerment*. L'*empowerment* organizzativo è uno strumento funzionale al raggiungimento di diversi obiettivi, primo fra tutti lo sviluppo dell'individuo, realizzabile attraverso la sua responsabilizzazione, la fiducia nelle potenzialità del singolo, l'autonomia, la valorizzazione ed il riconoscimento del ruolo. Esso promuove la creazione di un nuovo patto psicologico tra individuo e organizzazione, basato sulla responsabilità e la valorizzazione reciproca e finalizzato al raggiungimento di un obiettivo comune che non si identifica esclusivamente in un fine individuale o in un traguardo organizzativo; è inoltre una strategia di supporto ai processi innovativi, uno strumento che può accompagnare specifici cambiamenti strutturali che l'organizzazione introduce attraverso la facilitazione della comunicazione e della partecipazione. In questo contesto, l'*empowerment* permette agli individui di diventare protagonisti e non spettatori o esecutori passivi del cambiamento della propria organizzazione. Le strategie basate sull'*empowerment* possono essere proposte e utilizzate per accompagnare il processo di trasformazione che investe la pubblica amministrazione. Sul punto si veda S. DE SIMONE, C. CAPPALÀ, *Il benessere nella Pubblica Amministrazione*, in G. SANGIORGI (a cura di), *Management e governance nella pubblica amministrazione*, cit., p. 65 ss., spec. p. 97. Si veda inoltre G. NICOSIA, *Professionalità e managerialità: percorsi e strumenti per rendere attrattivo il lavoro nelle amministrazioni italiane*, cit., p. 288 ss.

<sup>112</sup> Cfr. F. AVALLONE, A. PAPLOMATAS, *Salute organizzativa*, Raffaello Cortina, 2005, p. 11.

focalizzandosi, innanzitutto su variabili soggettive individuali (come le caratteristiche personali e l'orientamento motivazionale di coloro che sono impiegati nel contesto organizzativo), variabili di gruppo, variabili concernenti le mansioni e le diverse prestazioni, nonché variabili organizzative, tra cui gli aspetti strutturali e le dimensioni culturali presenti nella compagine lavorativa<sup>113</sup>.

Allora, un'organizzazione può essere teoricamente raffigurata come un *iceberg*<sup>114</sup> dove i tratti che emergono sono rappresentati dalle variabili *hard* che ne tratteggiano l'assetto organizzativo, quindi: la struttura, i ruoli, i prodotti/servizi, la tecnologia e le procedure. Invece, gli elementi che restano, per così dire, "sommersi" sono raffigurati dalle cc.dd. variabili *soft*, ovvero: gli atteggiamenti, l'ideologia, la cultura, i sentimenti, l'immagine, il clima, i valori, le norme di gruppo.

L'efficienza, l'efficacia e l'economicità, ossia principi fondativi che devono indirizzare l'agire pubblico, sembrano dipendere da un insieme di entrambe le tipologie di variabili, *hard* e *soft*, le quali sembrano intrinsecamente legate e codipendenti<sup>115</sup>.

In modo parallelo ai cambiamenti di contesto che stanno caratterizzando negli ultimi tempi il settore pubblico, infatti, si sta assistendo ad una contestuale spinta evolutiva delle forme organizzative: da strutture meccaniche, a strutture organiche; da strutture fondate principalmente sulla gerarchia come primaria leva di integrazione, a strutture fondate sulla comunicazione verticale, orizzontale e trasversale come variabile basilare per la gestione delle interdipendenze reciproche tra unità organizzative, ruoli e profili professionali diversi<sup>116</sup>.

In un simile contesto, il fattore umano acquista un rilievo basilare quale leva fondamentale per il successo dell'organizzazione e il buon funzionamento dei suoi elementi strutturali, sia sulla scorta di una prospettiva sociale, sia individuale. La capacità di raggiungere l'ottimizzazione del benessere organizzativo nelle numerose componenti e sfaccettature raffigura un aspetto importante per lo sviluppo e l'efficacia organizzativa, che va a condizionare positivamente la capacità dell'organizzazione medesima di conformarsi ai cambiamenti del contesto di riferimento<sup>117</sup>.

In questo contesto, il ruolo della dirigenza e la capacità di questa di esprimere una *leadership* è condizione imprescindibile nella promozione del benessere organizzativo.

Ai dirigenti viene richiesto di essere punti di riferimento per i collaboratori: in altre parole, di essere parte attiva nella soluzione delle problematiche affrontate dalla unità organizzativa di

---

<sup>113</sup> S. BUOSO, *Le sfide della valorizzazione professionale e della flessibilità organizzativa: il nuovo inquadramento del comparto sanità*, in *Rivista giuridica italiana del lavoro e della previdenza sociale*, 2, 2023, p. 266 ss.

<sup>114</sup> Tale similitudine sta alla base dei risalenti studi di HENRY MINZBERG, *La progettazione dell'organizzazione aziendale*, Il Mulino, 1983.

<sup>115</sup> V. G. VENZA, G. CASCIO, *Supporto organizzativo percepito e benessere. Una rassegna della letteratura recente*, in *Psicologia della salute*, 1, 2019, p. 43 ss.

<sup>116</sup> Cfr. C. GALLUCCIO, *La promozione del benessere organizzativo nella pubblica amministrazione: alcuni aspetti teorici*, cit., p. 111 ss.

<sup>117</sup> In merito si veda G. DI STEFANO, G. VENZA, G. CASCIO, M. GAUDINO, *Il ruolo della fiducia e del supporto organizzativo sul benessere al lavoro*, in *La Medicina del Lavoro*, 6, 2018, p. 459 ss.

appartenenza. Ciò avviene in primo luogo delineando le priorità e le possibili alternative dell'azione amministrativa da realizzare<sup>118</sup>.

La funzione del *management* pubblico emerge in particolare rispetto a tre dimensioni specifiche<sup>119</sup>.

Innanzitutto, alla compagine dirigenziale è richiesto di influenzare i comportamenti, i valori e le visioni delle persone che operano nelle organizzazioni: l'esigenza che emerge è quella di poter contare sulla capacità del *leader* di ispirare l'orientamento e lo sviluppo dei collaboratori, coinvolgendoli rispetto alle scelte ed alle sfide dell'amministrazione. Il benessere organizzativo presuppone, quindi, un nuovo tipo di *leadership* con figure diverse dai tradizionali "burocrati" che interpretano il proprio ruolo attraverso complicate procedure di comando e di controllo. Si avverte l'esigenza di ripensare il ruolo del *leader* in una prospettiva nuova, capace di far convergere trasparenza organizzativa, responsabilità e coinvolgimento dei lavoratori verso il perseguimento delle missioni istituzionali<sup>120</sup>.

Secondariamente, la compagine dirigenziale deve dimostrarsi in grado di sostenere i processi di cambiamento. Il *manager* pubblico<sup>121</sup> deve quindi sostenere con un forte ruolo partecipativo i processi di modernizzazione (tecnologica e non solo), facendosi carico delle problematiche che essi possono porre e spendendo la propria autorità e il proprio carisma al fine di risolvere i problemi ad essi connessi<sup>122</sup>. È chiaro che l'interesse non può limitarsi a dichiarazioni di intenti o sostegno formale, ma occorre che sia sostenuto da chiare azioni di credibilità: invero, la responsabilizzazione dei lavoratori nel farsi carico dei processi di cambiamento è proporzionale a quella dei loro *leaders* e dipende in modo consistente all'esempio fornito da questi.

Infine, al dirigente viene richiesto di essere posto, *in primis*, al centro dei processi di cambiamento. In tale ottica un sostegno distaccato al cambiamento da parte del dirigente non è sufficiente. Per assicurare il successo delle iniziative il dirigente si deve "sporcare le mani" e farsi coinvolgere in prima persona, trovandosi al centro di un sistema di relazioni che preveda la condivisione dei problemi e la compresenza fisica nei luoghi dove il cambiamento avviene. A questo fine è importante conservare, proprio per sostenere la domanda di "personalizzazione" proveniente dai lavoratori, un certo margine di discrezionalità per evitare che (sempre nel rispetto delle tutele collettive e contrattuali) la ricerca ossessiva di criteri omologanti appiattisca tutti gli operatori all'interno di una

---

<sup>118</sup> Sul punto si veda G. CAPALDO, V. CAPONE, *Programmare e gestire progetti nelle organizzazioni delle PA, una guida snella per i project manager occasionali*, cit.

<sup>119</sup> Cfr. P. PAPADIA DE BOTTINI, *Benessere organizzativo e P.A.*, cit., p. 31 ss.

<sup>120</sup> Sono concetti tratti dagli studi di ingegneria economico gestionale a cui si rimanda, fra i molti, a G. BELLANDI, *Il talento del leader. Crescere nella vita professionale e personale attraverso una leadership etica e responsabile*, Franco Angeli, 2006.

<sup>121</sup> Cfr. C. SPINELLI, *Voce, Manager pubblico (diritto del lavoro)*, in *Digesto-Discipline privatistiche, sezione commerciale*, Aggiornamento n. 7, Torino, Utet, 2015, p. 353 ss.

<sup>122</sup> Sul punto si veda C. GHISLIERI, L. COLOMBO, G.P. QUAGLINO, *La formazione a sostegno del benessere al lavoro*, in N.A. DE CARLO, A. FALCO, D. CAPOZZA (a cura di), *Stress, benessere organizzativo e performance. Valutazione e Intervento per l'Azienda Positiva*, cit., p. 497 ss.

indistinta “uniformità”. Come si dirà a breve, solo la formazione può mettere la dirigenza nelle condizioni di rispondere alla sfida della gestione del cambiamento nei termini sopra indicati, con l'adeguata competenza<sup>123</sup>.

A ben vedere, quindi, un ruolo fondamentale nella promozione, nella realizzazione e nel mantenimento del benessere organizzativo all'interno degli uffici della pubblica amministrazione è dovuto al personale dirigenziale. Invero, il dirigente ha il compito di essere promotore di benessere diffuso per sé stesso, i propri collaboratori e l'intero sistema organizzativo nel quale è inserito.

Pertanto, essere dirigenti oggi è certamente più difficile e complesso di quanto lo fosse in passato, quando l'unico modello di riferimento era quello gerarchico-burocratico.

La soluzione virtuosa, difatti, sarà possibile a patto che essi sappiano ascoltare le richieste e comprendere le aspettative dei propri collaboratori, dando loro le giuste risposte, nel rispetto dei rispettivi ruoli e delle proprie competenze e conoscenze.

Il benessere organizzativo presuppone, invero, un capo che sappia ascoltare, che sia capace di esprimere *feed-back* positivi e negativi nei confronti dei propri collaboratori, che celebri i successi raggiunti insieme al suo *team* e indichi obiettivi e visioni d'insieme, che motivi i propri comportamenti e le proprie richieste al fine di aiutare i lavoratori ad elaborare una visione più ampia della realtà, che sia capace di delegare e che non approfitti mai del suo ruolo a scapito dei suoi collaboratori.

Così facendo, in questi ultimi vi sarà un incremento dell'autostima e della fiducia in se stessi, esprimeranno una maggiore volontà di investimento delle energie personali nel lavoro, assumeranno sempre più consapevolezza e responsabilità del proprio operato, apportando una crescita sana anche all'amministrazione di appartenenza<sup>124</sup>.

Concretamente, allora, nella realizzazione di un clima di lavoro improntato alla crescita e al benessere, particolare attenzione è da riservare all'equità di trattamento a livello retributivo (anche con particolare riferimento alla questione di genere), di assegnazione di responsabilità e promozione del personale, nel completo rispetto delle pari opportunità<sup>125</sup>. Invero, è necessario che vengano definiti criteri e percorsi chiari per responsabilità, carriere e premi, e che essi vengano esplicitati

---

<sup>123</sup> V. *infra* § 2.1.

<sup>124</sup> Cfr. B. PELIZZONI (a cura di), *Amministrazioni alla ricerca del benessere Organizzativo*, cit.

<sup>125</sup> È di tutta evidenza, infatti, il ruolo dirigenziale nel ricorso ad uno *ius variandi* fondato sulla buona fede e correttezza comportamentale; scevro cioè da rimproveri di *mobbing*, *straining* o più in generale da condotte bloccanti, mortificanti se non addirittura discriminatorie. Perché sono proprio queste ultime che si riverberano sia sul buon clima organizzativo che sulla efficienza stessa di lavoratrici e lavoratori, finendo, a valle del sistema, per incrinare l'attrattività di una certa amministrazione e a compromettere la qualità dell'agire pubblico destinato agli utenti. Sul punto si veda G. NICOSIA, *Professionalità e managerialità: percorsi e strumenti per rendere attrattivo il lavoro nelle amministrazioni italiane*, cit., p. 292; nonché H. EGE, *La valutazione peritale del danno da mobbing e da straining*, Giuffrè, 2019. Per non parlare degli eventuali danni erariali che potrebbero ricadere sulle amministrazioni interessate come la stessa Corte dei Conti ha rilevato nella sentenza del 22 novembre 2018, n. 267, reperibile in [www.olympus.uniurb.it](http://www.olympus.uniurb.it).

chiaramente e resi pubblici dalle dirigenze. A tutti, difatti, deve essere data in egual misura la possibilità di accedervi, in proporzione sempre alle proprie conoscenze e qualifiche. Questo permette di riconoscere e valorizzare le competenze e gli apporti dei dipendenti e stimola nuove potenzialità, andando, in ultima analisi, a promuovere il benessere organizzativo all'interno degli uffici pubblici.

Il tema della “giustizia organizzativa”<sup>126</sup>, infatti, è un tema molto sentito nelle organizzazioni e la maggior conflittualità tra i lavoratori, a scapito del buon funzionamento generale, deriva proprio dalla lamentata mancanza di equità legata ai sistemi premianti e ai criteri utilizzati per l'attribuzione dei riconoscimenti. Tutto questo lede il singolo lavoratore, apportando un malessere generale che si riflette negativamente sulla crescita dell'amministrazione, ostacolandola e rallentandola.

### ***2.1. La formazione come punto di partenza***

Come si è avuto modo di esporre nel capitolo precedente<sup>127</sup>, il datore di lavoro in virtù dell'art. 37 del Testo Unico in materia di salute e sicurezza sui luoghi di lavoro, deve formare i lavoratori in maniera che possano conoscere i rischi e i possibili danni relativi alle mansioni loro affidate e possano, conseguentemente, essere capaci di attuare le relative misure e procedure di prevenzione e protezione<sup>128</sup>. Affinché ogni lavoratore, *rectius* ogni persona che svolge – indipendentemente dalla tipologia contrattuale – un'attività lavorativa nell'ambito dell'organizzazione di una pubblica amministrazione, possa attivamente e responsabilmente partecipare, non solo alla gestione della quota di sicurezza spettante, ma all'implementazione delle tutele prevenzionistiche nel proprio posto di lavoro, è necessario che gli sia assicurata una formazione sufficiente, adeguata e in costante aggiornamento<sup>129</sup>.

Per capire a pieno l'importanza di questo obbligo affidato al datore di lavoro, appare opportuno in questa sede soffermarsi sulle implicazioni organizzative che tale prerogativa porta con sé, soprattutto in relazione a tutte quelle dinamiche lavorativo-sociali che possono sfociare in situazioni di malessere per i dipendenti (non formati o mal formati) impiegati all'interno della macchina amministrativa.

---

<sup>126</sup> Sul punto si rimanda a D.M. MAYER, M. BARDES, R.F. PICCOLO, *Do servant-leaders help satisfy follower needs? An organizational justice perspective*, in *European Journal of Work and Organizational Psychology*, 17, 2, 2008, p. 180 ss.

<sup>127</sup> Cfr. Capitolo 2, § 2.3.

<sup>128</sup> Al secondo comma del medesimo articolo, poi, si precisa che la durata, i contenuti minimi e le modalità della formazione dei lavoratori e dei loro rappresentanti sono definiti, previa consultazione con le parti sociali, dalla Conferenza permanente per i rapporti Stato-Regioni. Cfr. T. GIORNALE, *Informazione e formazione: strumenti di prevenzione soggettiva*, in G. NATULLO (a cura di), *Salute e sicurezza sul lavoro*, Utet Giuridica, 2015, p. 723 ss.

<sup>129</sup> In tal senso è l'indirizzo consolidato della Cassazione che sottolinea l'esigenza di assicurare l'effettività degli obblighi in materia. Cfr., tra le tante, Cass. pen., sez. IV, 16 febbraio 2012, n. 6398; Cass. pen., sez. IV, 16 febbraio 2015, n. 6736, entrambe disponibile in [www.olympus.uniurb.it](http://www.olympus.uniurb.it).

Premesso ciò, non si può non rilevare come le pubbliche amministrazioni moderne siano strutture complesse che necessitano di interventi *ad hoc* per una gestione delle risorse umane finalizzata allo sviluppo degli individui e conseguentemente alla crescita della stessa organizzazione<sup>130</sup>: infatti, quale che sia il contesto lavorativo in cui ci si muove, vi è la necessità di operare un'attenta valutazione dei bisogni specifici di ogni singola realtà lavorativa, considerando quindi la formazione come una risorsa cruciale, laddove si voglia incidere positivamente sul benessere che le persone sperimentano nei luoghi di lavoro<sup>131</sup>. L'importanza della formazione è infatti una costante nelle implicazioni pratiche in tema di malessere e benessere lavorativo ed organizzativo<sup>132</sup>.

Tale considerazione rinvia alle diverse accezioni di formazione: anzitutto, rimanda all'idea di una formazione che sia di sostegno per tutte quelle competenze necessarie al padroneggiamento del compito lavorativo. Invero, nei diversi luoghi di lavoro ciò riguarda sia l'insieme delle conoscenze e delle abilità tecniche specifiche di ciascuna occupazione, sia quel complesso insieme di competenze che consentono ai soggetti di entrare in relazione con il lavoro, l'organizzazione e gli altri soggetti impiegati nell'organizzazione, oltre che quelle capacità ancor più trasversali di riflettere, apprendere dall'esperienza e cambiare<sup>133</sup>.

All'idea di una formazione necessaria, sufficiente, ma basilare, si sostituisce allora un'idea di formazione di valore e soddisfacente per sentirsi competenti e appagati nel modo di svolgere la relativa prestazione lavorativa. È proprio quest'ultimo tipo di formazione a rendere l'esperienza lavorativa occasione di benessere laddove consente alla persona di sperimentarsi capace, efficace ed esperta.

L'occasione formativa appare dunque intrinsecamente motivante e capace di alimentare positive dinamiche di benessere quando è realmente e profondamente pensata per le persone cui si rivolge, divenendo costruzione di uno spazio di crescita traducibile anche al di fuori del luogo di lavoro, sia nella direzione di un arricchimento del profilo professionale (contribuendo dunque a promuovere l'impiegabilità, così cruciale in tempi di rapide trasformazioni e necessarie transizioni), sia nella direzione di influenzamento positivo rispetto al resto della vita<sup>134</sup>.

---

<sup>130</sup> Sul tema si rimanda a A. ROSA, M. MARTINEZ, *Modelli organizzativi agili per la pubblica amministrazione*, cit., p. 9.

<sup>131</sup> In merito si veda G.P. QUAGLINO, C. GHISLIERI, L. COLOMBO, *Benessere e motivazione al lavoro: il caso dei call center*, in G.P. QUAGLINO (a cura di), *Scritti di formazione 5*, Franco Angeli, 2010, p. 173 ss.

<sup>132</sup> K.A. LEWIG, M.F. DOLLARD, *Emotional dissonance, emotional exhaustion, and job satisfaction in call center workers*, in *European Journal of Work and Organizational Psychology*, 12, 2003, p. 366 ss.; A.I. SANZ-VERGEL, E. DEMEROUTI, B. MORENO-JIMÉNEZ, M. MAYO, *Work family balance and energy: A day-level study on recovery conditions*, in *Journal of Vocational Behavior*, 76, 2010, p. 118 ss.; D. XANTHOPOULOU, A.B. BAKKER, E. DEMEROUTI, W.B. SCHAUFELI, *Reciprocal relationships between job resources, personal resources, and work engagement*, in *Journal of Vocational Behavior*, 74, 2009, p. 235 ss.

<sup>133</sup> G. SCARATTI, S. RIPAMONTI, *Gestire la conoscenza e apprendere nelle organizzazioni*, in P. ARGENTERO, C.G. CORTESE, C. PICCARDO (a cura di), *Psicologia delle organizzazioni*, Raffaello Cortina, 2009, p. 123 ss.

<sup>134</sup> Cfr. D.S. CARLSON, K.M. KACMAR, J.H. WAYNE, J.G. GRZWACZ, *Measuring the positive side of work-family interface: Development and validation of work-family enrichment scale*, in *Journal of Vocational Behavior*, 68, 2006, p.131 ss.; L.L. TEN BRUMMELHUIS, A.B. BAKKER, *A resource perspective on the work-home interface*, in *American Psychologist*, 67,

Quest'ultima riflessione chiama in causa il tema della conciliazione: non si può non segnalare dunque il ruolo che la formazione può avere anche rispetto alla gestione delle problematiche legate alle dinamiche di *work-life balance*<sup>135</sup>, problematiche che hanno, a loro volta, un ruolo importante nella genesi di vissuti di malessere al lavoro e che, a ben vedere, sono emerse prepotentemente nel periodo pandemico e post-pandemico<sup>136</sup>.

La riflessione sul legame tra benessere e formazione incontra, poi, il tema della *leadership*: il ruolo della *leadership* e, più in generale, del *management*, nella genesi del benessere al lavoro è già stato previamente evidenziato<sup>137</sup>, suggerendo come la formazione della compagine dirigenziale possa rappresentare un'area di investimento importante nella direzione di alimentare, nella vita organizzativa, dinamiche positive<sup>138</sup>.

A ben vedere, quanto appena esposto, trova uno specifico riscontro normativo già nel risalente d.P.R. n. 62/2013: l'art. 13 del regolamento appena citato, infatti, ha disposto espressamente che “*il dirigente cura, compatibilmente con le risorse disponibili, il benessere organizzativo nella struttura a cui è preposto, favorendo l'instaurarsi di rapporti cordiali e rispettosi tra i collaboratori, assume iniziative finalizzate alla circolazione delle informazioni, alla formazione e all'aggiornamento del personale, all'inclusione e alla valorizzazione delle differenze di genere, di età e di condizioni personali*”. Si tratta, come si vede, di una precisa posizione assunta a livello normativo, sia pure ricorrendo ad una fonte *sub* primaria, piuttosto che ad una legge, secondo la quale attraverso l'informazione, la formazione e l'aggiornamento, costituenti prerogativa dirigenziale, sia possibile favorire la promozione del benessere organizzativo, tenendo anche in considerazione, ovviamente, l'inclusione e il superamento, attraverso la valorizzazione, delle differenze di genere e non solo<sup>139</sup>.

---

2012, p. 545 ss. Questa seconda declinazione di arricchimento è riconducibile all'idea che la multi appartenenza sia benefica per la salute psicologica e fisica in tutti quei casi in cui le risorse generate in un ruolo migliorano la qualità di vita in un altro ruolo, in termini sia "strumentali" – quando una risorsa generata in un ruolo (come un'abilità) è direttamente trasferita in un altro ruolo, migliorando la prestazione anche in altri domini di vita – sia "affettivi" – quando una risorsa generata in un ruolo fa emergere vissuti emotivi positivi che a loro volta producono effetti positivi anche in altri domini. In merito si veda N.P. ROTHBARD, *Enriching or depleting? The dynamics of engagement in work and family*, in *Administrative Science Quarterly*, 46, 2001, p. 655 ss.; J.H. GREENHAUS, G.N. POWELL, *When work and family are allies: A theory of work-family enrichment*, in *Academy of Management Review*, 31, 2006, p. 72 ss.

<sup>135</sup> Sul punto S. RICOTTA, C. GHISLIERI, C. PICCARDO, *La formazione come sostegno per la conciliazione*, in *FOR – Rivista per la formazione*, 74, 2008, p. 56 ss.

<sup>136</sup> Sul tema si veda in particolar modo A. BIAGIOTTI, *Lavoro agile nella pubblica amministrazione e rischi psicosociali*, in *Diritto della sicurezza sul lavoro*, 2, 2022, p. 37 ss.; L. COLOMBO, C. GHISLIERI, *The work-to-family conflict: Between theories and measures*, in *TPM – Testing, Psychometrics, Methodology in Applied Psychology*, 15, 2008, p. 35 ss.; Sul tema si veda anche la Risoluzione del Parlamento europeo del marzo 2022, dedicata al benessere organizzativo sui luoghi di lavoro (*A new UE framework on health and safety at work post 2020*), in [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2022-0068\\_IT.html](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2022-0068_IT.html).

<sup>137</sup> Cfr. J.E. BONO, H.J. FOLDES, G. VINSON, J.P. MUROS, *Workplace emotions: The role of supervisors and leadership*, in *Journal of Applied Psychology*, 92, 2007, p. 1357 ss.; J.B. LYONS, T.R. SCHNEIDER, *The effects of leaderships style on stress outcomes*, in *The Leadership Quarterly*, 20, 2009, p. 737 ss.

<sup>138</sup> G.P. QUAGLINO, C. GHISLIERI, L. COLOMBO, M.I. D'ORSO, G. MAINA, M. TURBATI, ET AL., *Il benessere nei call center: un approccio multidisciplinare di ricerca e valutazione*, in *La Medicina del Lavoro*, 101, 2010, p. 169 ss.

<sup>139</sup> In questi termini G. NICOSIA, *La ricerca della felicità: aspettativa o diritto al benessere nel lavoro pubblico?*, cit., p. 161. In realtà, un primo tentativo di conferire un ruolo rilevante alla formazione, come beneficio sia per il singolo soggetto

Come si vedrà a breve<sup>140</sup>, il regolamento *de quo* è dotato pure di strumenti di effettività, posto che il legislatore italiano ha stabilito che il mancato rispetto delle disposizioni racchiuse nel d.P.R. n. 62/2013 comporta gli estremi per l'addebito della responsabilità disciplinare.

Vi è sempre di più la fondamentale presa di coscienza della necessità di un nuovo concetto di burocrazia, che consideri non solo gli aspetti giuridico-organizzativi, ma anche quelli professionali e cognitivi. Per lo sviluppo del lavoro pubblico bisogna pertanto valorizzare la soggettività della forza lavoro che compone la pubblica amministrazione, occorrendo migliorare la qualità del lavoro, fornendo nuove opportunità di sviluppo professionale, investendo su relazioni interne più salde e capaci di produrre significati e valori condivisi<sup>141</sup>. Più in generale non è più solamente un problema di tecniche e strumenti di gestione: è un problema di clima organizzativo, di assunzioni di rischio e di investimenti emotivi, di valori da trasmettere e di codici morali da rispettare, di scelte molteplici e possibili da valutare, rendere sostenibili e perseguire<sup>142</sup>.

Le scelte formative devono pertanto divenire strumento di valorizzazione delle risorse umane, quale principale risorsa della stessa organizzazione. In ragione dei servizi svolti sarà opportuno avviare percorsi di implementazione delle competenze, anche di quelle esperienziali<sup>143</sup>.

In particolare, a fronte dei cambiamenti in atto nella pubblica amministrazione, le politiche formative sono chiamate ad affrontare l'adeguamento dell'organizzazione ai nuovi processi lavorativi, avendo l'obiettivo di garantire sempre la maggior efficienza possibile ma, allo stesso tempo, valorizzando le risorse umane attraverso la cultura del benessere<sup>144</sup>.

I contenuti della formazione devono allora riguardare sempre di più temi organizzativi e psicologici, quali la gestione del flusso delle informazioni e dei processi comunicativi, la *leadership*, il coordinamento dei ruoli, il processo decisionale, la motivazione lavorativa, i rischi psico-sociali e le dinamiche di risoluzione dei conflitti sul luogo di lavoro.

---

sia per il cittadino che usufruisce dei servizi erogati dalle amministrazioni pubbliche, è stato intrapreso con la direttiva del Ministro per la Funzione Pubblica 13 dicembre 2001, recante titolo "*Formazione e valorizzazione del personale delle pubbliche amministrazioni*", che cercò di rispondere alle prime domande di nuove competenze per la modernizzazione, di informatizzazione della pubblica amministrazione e del continuo processo di questa verso la comparazione ai modelli manageriali di altri settori della società, promuovendo la fidelizzazione e gli stimoli dei dipendenti pubblici.

<sup>140</sup> *Infra* § 3.

<sup>141</sup> Cfr. M. STOCCHI, T. GIOBBE, P. BOSCOLO, P. DI GIAMPAOLO, L. DI GIAMPAOLO, *Lo sviluppo del benessere organizzativo: la formazione organizzativa come leva strategica per il cambiamento*, cit., p. 415 ss.

<sup>142</sup> In questi termini F. AVALLONE, M. BONARETTI, *Benessere organizzativo. Per migliorare la qualità del lavoro nelle amministrazioni pubbliche*, Rubettino, 2003, p. 19; si veda inoltre P.L. CELLI, *L'illusione manageriale*, Laterza, 1997.

<sup>143</sup> Cfr. A. IORI (a cura di), *La performance nelle amministrazioni pubbliche*, Pubblicazione Cisl FP, 2011.

<sup>144</sup> E. DEIDDA GAGLIARDO-SAPORITO, *Il PIAO come strumento di programmazione integrata per la creazione di valore pubblico*, cit., pp. 230-231.

All'attività di formazione è quindi richiesto oggi di gestire la complessità fino a trasformarla in una risorsa per gli individui e per le organizzazioni, attivando processi di differenziazione e integrazione volti a tutelare la specializzazione e l'articolazione, la pluralità e la diversità<sup>145</sup>.

Per migliorare l'offerta formativa occorre superare la logica della “formazione a catalogo” e sposare la logica della “formazione su misura”, non quindi pacchetti formativi già pronti che prescindono dal contesto e dai reali bisogni dei destinatari dell'intervento formativo (siano essi individui, gruppi od organizzazioni), ma percorsi costruiti *ad hoc* che tengano conto dei modelli di riferimento (su individuo, organizzazione, apprendimento, cambiamento, etc.) e che utilizzino le teorie per definire le linee guida che possano orientare in maniera maggiormente efficace la pratica<sup>146</sup>.

Nelle pubbliche amministrazioni la formazione è stata intesa per lungo tempo come “prodotto” – un tipo di formazione centrata sul formatore, orientata “a se stessa” e predisposta dal formatore senza tener conto delle caratteristiche del contesto e dei bisogni degli individui – coerentemente con le dimensioni culturali<sup>147</sup>. Oggi solo la formazione intesa come “processo” e orientata al cambiamento può rispondere ai principali bisogni delle organizzazioni pubbliche. Questo tipo di formazione si pone come una formazione *in fieri*, come processo proiettato nel futuro che non necessariamente porta a risultati immediati in ordine al cambiamento e in cui gli obiettivi sono individuati attraverso e durante l'intervento stesso, mediante il coinvolgimento degli individui<sup>148</sup>.

Alla luce di quanto appena esposto, ne consegue che la formazione risulta essere il punto di partenza per il processo volto a consentire l'accrescimento dei livelli di benessere organizzativo. In questo contesto, appare evidente che la formazione, così come appena descritta, non debba riguardare solo i lavoratori e le lavoratrici impiegati all'interno della pubblica amministrazione che, sicuramente, risultano essere le potenziali prime vittime del malessere lavorativo. In realtà, la formazione del e al benessere deve innanzitutto riguardare il *management* pubblico: il legame tra *leadership* e benessere lavorativo, si è detto, costituisce infatti un aspetto fondamentale nelle teorie e nei modelli di micro-organizzazione e gestione del capitale umano, utilizzati dalle compagini dirigenziali<sup>149</sup>.

---

<sup>145</sup> Sul punto si può vedere le teorie, risalenti nel tempo, che teorizzavano la necessità di una formazione di tipo “sartoriale” più che standardizzata per la miglior efficacia dell'intervento formativo. Cfr. S. DE SIMONE, F. MARINI, *La dimensione psicologica della formazione. Teorie e contesti applicativi*, Cuec, 2005, p. 231 ss.

<sup>146</sup> *Ibidem*, p. 215.

<sup>147</sup> R. SAPORITO, *Do we practice what we preach when we teach (and research) Pa?*, in G. BOUCKAERT, J. WERNER (eds), *European Perspectives for Public Administration, The Way Forward*, Leuven University Press, 2020.

<sup>148</sup> Cfr. G. SANGIORGI (a cura di), *Management e governance nella pubblica amministrazione*, cit., p. 110.

<sup>149</sup> C. GHISLIERI, L. COLOMBO, G.P. QUAGLINO, *La formazione a sostegno del benessere al lavoro*, in .A. DE CARLO, A. FALCO, D. CAPOZZA (a cura di), *Stress, benessere organizzativo e performance. Valutazione & Intervento per l'Azienda Positiva*, cit., p. 497 ss.

La formazione, la valorizzazione del *performance management*<sup>150</sup> e il riconoscimento del potenziale della compagine dirigenziale già presente risultano quindi tasselli indispensabili e propedeutici ad un'ulteriore trasformazione della cultura manageriale improntata al benessere<sup>151</sup>.

Si tratta di un approccio che coinvolge sistemi, metodi e funzioni che hanno il compito di costruire conoscenza (*knowledge*) per determinare apprendimento (*learning*) e migliorare, consequenzialmente, l'organizzazione del personale e, più in generale, le politiche pubbliche<sup>152</sup>. In questa logica la valutazione dei dirigenti nell'ambito del ciclo di misurazione e valutazione della *performance*<sup>153</sup> appare la sede ideale per la ricognizione di flussi informativi destinati a realizzare la conoscenza necessaria per l'apprendimento, permettendo, eventualmente, il reindirizzamento delle *policy* in funzione del complessivo miglioramento sistemico<sup>154</sup>.

## ***2.2. Il ruolo delle relazioni sindacali e la contrattazione collettiva come opportunità per promuovere il benessere organizzativo***

Quando si parla di organizzazione del benessere lavorativo all'interno delle pubbliche amministrazioni non si può prescindere dal prendere in considerazione, seppur brevemente, anche il ruolo delle relazioni sindacali, posto che il rapporto tra autonomia collettiva, profili organizzativi della gestione del personale<sup>155</sup> e benessere lavorativo rappresenta un elemento centrale del dibattito sui rischi psico-sociali.

---

<sup>150</sup> Cfr. G. NICOSIA, *La Dirigenza "sostenibile" e l'attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*, in *Lavoro Diritti Europa*, 4, 2021, p. 2 ss.

<sup>151</sup> L. HINNA, D. SCAROZZA, *Centralità e ruolo delle persone nei processi di trasformazione delle pubbliche amministrazioni*, in L. HINNA, M. MARCANTONI (a cura di), *Dalla riforma del pubblico impiego alla riforma della Pubblica Amministrazione*, Franco Angeli, 2011, p. 21 ss.

<sup>152</sup> G. NICOSIA, *La complicata evoluzione del controllo gestionale sul "capitale umano" nelle pubbliche amministrazioni*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 3, 2019, p. 775 ss.

<sup>153</sup> Cfr. S. LAFORGIA, *Tutela della salute e sicurezza, benessere dei lavoratori e legalità: interconnessioni organizzative e giuridiche*, in *Diritto della sicurezza sul lavoro*, 1, 2016, p. 126 ss.

<sup>154</sup> Del resto, si tratta di una delle modalità annunciate per attuare le azioni di *upskilling* e *reskilling* imposta, *in primis*, anche dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza. Nel PNRR, si propone infatti la "creazione, per le figure dirigenziali, di specifiche *Learning Communities* tematiche, per la condivisione di *best practices* e la risoluzione di concreti casi di amministrazione", consultabile in [www.governo.it](http://www.governo.it), p. 66. Sul punto si rimanda inoltre a G. NICOSIA, *La complicata evoluzione del controllo gestionale sul capitale umano nelle pubbliche amministrazioni*, cit., p. 775 ss.

<sup>155</sup> Tra i tanti, cfr. A. BOSCATI, *La riforma mancata: il ruolo della dirigenza pubblica nei nuovi assetti*, in *Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, fasc. un., 2017, p. 46 ss.; A. BELLAVISTA, *Il dirigente pubblico e i suoi poteri alla luce della riforma Madia*, in *Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale*, Quad., 4, 2019, p. 39 ss.; L. FIORILLO, *Il diritto del lavoro come strumento per la sostenibilità dei servizi per la collettività*, in *Il diritto del lavoro per una ripresa sostenibile. XX Congresso nazionale AIDLASS, Taranto 28-29-30 ottobre 2021*, La Tribuna, 2022, p. 86 ss.; L. ZOPPOLI, *Riformare ancora il lavoro pubblico? L'"ossificazione" delle pubbliche amministrazioni e l'occasione post-pandemica del P.O.L.A.*, cit., 3 ss.

In questo quadro, il benessere organizzativo, costituisce funzione o attività “finale”<sup>156</sup> che, in quanto tale, permea l’azione programmatoria ma, nel contempo, si colloca in una zona peculiare dell’operato amministrativo, a cavallo tra le prerogative organizzative e la gestione delle risorse umane, ovvero la materia riservata alla negoziazione collettiva e, dunque, sottoposta alle logiche – e dinamiche – del conflitto<sup>157</sup>.

Tali dinamiche di conflitto, però, devono essere calate negli spazi riservati all’autonomia collettiva nel pubblico impiego: infatti a fronte, dapprima della riforma di cui al d.lgs. n. 150/2009<sup>158</sup> e, successivamente, della riforma del 2017<sup>159</sup>, da un lato, dove prima vi era uno spazio negoziale rimesso al libero gioco delle parti è stata tracciata una più rigida linea di confine tra l’area “presidiata” dalla legge e l’area “affidata” alla contrattazione collettiva. Dall’altro lato, sono stati ridefiniti gli strumenti necessari per evitare sconfinamenti ovvero, più esattamente, per impedire che la contrattazione collettiva possa invadere gli spazi che il legislatore ha inteso riassicurare al dominio della legge<sup>160</sup>. In particolare, come ha rilevato il CNEL a suo tempo, nel settore pubblico particolare attenzione è stata posta alla proceduralizzazione delle relazioni sindacali<sup>161</sup>.

Infatti, tale materia, a differenza del settore privato, è disciplinata in maniera preponderante dalla legge che delimita gli ambiti in cui la regolamentazione pattizia può operare.

Nel settore pubblico le relazioni sindacali hanno dovuto conquistare il loro spazio emancipandosi dal ruolo omni-regolativo della legge, piuttosto che evolversi, come nel settore privato, in risposta alla spontanea esigenza delle parti anche a prescindere dalla funzione normativa della legge<sup>162</sup>.

---

<sup>156</sup> Cfr. P. PASCUCCI, *Il rilievo giuridico del benessere organizzativo nei contesti lavorativi*, cit., p. 21 ss.; S. BUOSO, *Definire e qualificare il benessere organizzativo*, in *Diritto della sicurezza sul lavoro*, 1, 2019, p. 24 ss.

<sup>157</sup> V. E. D’ALTERIO, *Dall’amministrazione di risultato all’amministrazione “performante”: storia di paradossi in tema di pubblico impiego*, cit., p. 496. Giova ricordare, al riguardo, l’espresso richiamo alla garanzia delle pari opportunità tra lavoratrici e lavoratori nonché all’assenza di qualunque forma di discriminazione e di violenza morale o psichica tra le finalità di cui all’art. 1 del d.lgs. n. 165/2001, come modificato dall’art. 21, c. 1, lett. a), L. n. 183/2010.

<sup>158</sup> Cfr. A. ALAIMO, *La contrattazione collettiva nel settore pubblico tra vincoli, controlli e “blocchi”: dalla “riforma Brunetta” alla “manovra finanziaria” 2010*, in *Biblioteca ‘20 maggio’*, 2, 2010, p. 25 ss.

<sup>159</sup> Segnatamente quello ridisegnato dal d.lgs. 25 maggio 2017, n. 75, attuativo della legge delega 7 agosto 2015, n. 124, che ha introdotto modifiche ed integrazioni al d.lgs. n. 165/2001 relative al sistema delle fonti, alle relazioni sindacali e ad alcuni istituti del rapporto individuale di lavoro. Alcune significative novità sono state introdotte anche dal D.L. 9 giugno 2021, n. 80, convertito in legge 6 agosto 2021, n. 113.

<sup>160</sup> In questi termini A. VISCOMI, *Il pubblico impiego: evoluzione normativa e orientamenti giurisprudenziali*, in *Giornale di diritto del lavoro e di relazioni industriali*, 1, 2013, p. 54 ss.

<sup>161</sup> Rapporto CNEL 2007, *La contrattazione collettiva di secondo livello nel settore pubblico, tra tutela del lavoro e flessibilità dell’organizzazione: le tornate contrattuali 1998-2001 e 2002-2005*, 30 novembre 2007, disponibile in [www.cnel.it](http://www.cnel.it).

<sup>162</sup> Per tale ragione, a detta di alcuni, il lavoro pubblico contrattualizzato è oggetto di relazioni industriali artificiose, poiché rimane caratterizzato da una serie di disposizioni del tutto peculiari che lo differenziano radicalmente dal lavoro privato (basti pensare all’inapplicabilità della disciplina delle mansioni superiori, delle procedure di reclutamento e del sistema *ad hoc* del lavoro flessibile nelle pubbliche amministrazioni). Inoltre, si rileva l’asimmetria dell’autonomia contrattuale delle parti: da un lato organizzazioni sindacali libere nei fini e nei mezzi e dall’altro amministrazioni limitate e vincolate dalle norme in materia di finanza pubblica, oltre ad essere soggette al controllo di legittimità e regolarità da parte della Corte dei Conti. Sul punto, cfr. V. TALAMO, *La riforma del sistema di relazioni sindacali nel lavoro pubblico* in *D’Auria La riforma brunetta del lavoro pubblico*, in *Biblioteca ‘20 maggio’*, 1, 2010, p. 182 ss.

Peculiarità della contrattazione pubblica è dunque, come più volte ribadito dalla Corte costituzionale<sup>163</sup>, il fine di realizzare sia pure indirettamente determinati interessi pubblici<sup>164</sup>. Ragione per cui, a differenza del settore privato, in quello pubblico, la procedura di negoziazione – elemento principale e soprattutto ineliminabile di specialità della contrattazione nel settore pubblico – è rimessa alla disciplina legislativa, poiché deve tener conto dei vincoli di spesa pubblica.

In questo contesto, il d.lgs. n. 75/2017 ha mantenuto ferma la quadripartizione tra macro-organizzazione pubblicistica, micro-organizzazione privatistica, organizzazione del lavoro privatistica e contrattazione collettiva già desumibile dal testo previgente del d.lgs. n. 165/2001. Ha ridisegnato, però i confini dell'area negoziabile, prevedendo un riampimento dell'area di possibile intervento della contrattazione collettiva sia rispetto alla legge, sia rispetto alle prerogative unilaterali del dirigente datore di lavoro. Viene, altresì, esteso l'ambito di possibile esplicazione delle forme di partecipazione sindacale, ferma la non negoziabilità dei poteri dirigenziali con riguardo alle materie oggetto di partecipazione<sup>165</sup>.

La riforma del 2017 ha, altresì, preservato esplicitamente le prerogative unilaterali della dirigenza nelle materie oggetto di partecipazione sindacale (art. 40, d.lgs. n. 165/2001). Si precisa così che sono rimaste escluse dalla contrattazione collettiva: l'organizzazione degli uffici; le materie oggetto di partecipazione sindacale; le materie afferenti alle prerogative dirigenziali ai sensi degli articoli 5, comma 2, 16 e 17 del d.lgs. n. 165/2001; il conferimento e la revoca degli incarichi dirigenziali; le materie di cui all'articolo 2, comma 1, lett. c), della legge n. 421/1992. La contrattazione collettiva è, invece, consentita nei limiti prevista dalle norme di legge nelle materie relative alle sanzioni disciplinari; alla valutazione delle prestazioni ai fini della corresponsione del trattamento accessorio; della mobilità.

---

<sup>163</sup> Cfr. C. Cost., sent. 5 giugno 2003, n. 199; C. Cost., sent. 27 marzo 2003, n. 82; C. Cost., sent. 16 maggio 2008, n. 146, tutte reperibili in [www.giurcost.org](http://www.giurcost.org).

<sup>164</sup> M. RUSCIANO, *La riforma del lavoro pubblico: fonti della trasformazione e trasformazione delle fonti*, Relazione al Congresso Aidlass “*Le trasformazioni dei rapporti di lavoro pubblico e il sistema delle fonti*”, L'Aquila 31 maggio – 1° giugno 1996, pubblicata nell'omonimo volume edito da Giuffrè, 1997, p. 69 ss.; si veda inoltre, v. M. RUSCIANO, *Le fonti: negoziatore pubblico e contratto collettivo di diritto privato*, in *Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, 2007, 333; M. RUSCIANO, *Organizzazione pubblica e contrattualizzazione dei rapporti di lavoro*, in *Diritto pubblico*, 1, 2008, p. 59 ss. Sul carattere determinante dell'interesse pubblico nelle relazioni contrattuali con le pubbliche amministrazioni v. A. TOPO, *Legge e autonomia collettiva nel lavoro pubblico*, Cedam, 2008.

<sup>165</sup> La novella del 2017 mantiene la distinzione tra forme di partecipazione sindacale e contrattazione collettiva, ma, come già evidenziato, con una linea ispiratrice volta a riassegnare uno spazio regolativo più ampio alla fonte negoziale. In merito alle materie oggetto di contrattazione si reintroduce una formulazione che riecheggia quella antecedente alla riforma Brunetta del 2009 che ne aveva limitato la competenza alla determinazione dei diritti e degli obblighi direttamente pertinenti al rapporto di lavoro, nonché alle materie relative alle relazioni sindacali. Il testo riformato ne ha riesteso la competenza a “*disciplina[re] il rapporto di lavoro e le relazioni sindacali*” (art. 40, d.lgs. n. 165/2001). In continuità con l'affermata natura imperativa delle speciali disposizioni contenute nel d.lgs. n. 165/2001 è stato, altresì, ribadito l'elenco di materie escluse dalla contrattazione collettiva e riformato quello relativo alle materie per le quali la contrattazione può esplicarsi nei limiti previsti dalla legge. Cfr. M. RICCI, F. DI NOIA, *Le (nuove) relazioni sindacali nel settore pubblico*, in *Variations su temi di diritto del lavoro*, 1, 2020, p. 97 ss.

Ne consegue, anche nella “nuova” e più estesa formulazione rimangono due limiti: uno, più ampio, della preclusione della contrattazione collettiva a disciplinare in assoluto certe materie, l’altro, più ristretto, della possibilità per la fonte collettiva di intervenire in alcune materie oggetto di disciplina normativa, ma solo nei limiti fissati dalla fonte legislativa<sup>166</sup>.

In merito alle forme di partecipazione sindacale, invece, la riforma del 2017 ha confermato che le determinazioni per l’organizzazione degli uffici e le misure inerenti alla gestione dei rapporti di lavoro e, in particolare, la direzione e l’organizzazione del lavoro nell’ambito degli uffici, sono assunte dai dirigenti (“*organi preposti alla gestione*”) con la capacità del privato datore di lavoro<sup>167</sup>. Vi è stato, tuttavia, un ampliamento del possibile coinvolgimento delle organizzazioni sindacali nella fase propedeutica all’assunzione delle decisioni. In luogo della precedente formulazione che prevedeva la “sola” informazione ai sindacati per le determinazioni relative all’organizzazione degli uffici e, limitatamente alle misure riguardanti i rapporti di lavoro, l’esame congiunto ove previsto dai contratti di comparto, la novella del 2017 ha previsto che il contratto nazionale possa estendere l’informazione e le altre forme di partecipazione anche oltre tale ambito (cfr. art. 5, comma 2, d.lgs. n. 165/2001).

Ed è proprio questo ampliamento che rende non trascurabile il ruolo delle relazioni sindacali interne come componente di un modello organizzativo orientato al benessere organizzativo<sup>168</sup>: la partecipazione sindacale, difatti, non deve orientarsi né alla rigidità, né alla contrapposizione, ma anzi sussiste la necessità di configurare procedure sinergiche di confronto sindacale/manageriale particolarmente aperte ed elastiche, al fine di ricercare confronti approfonditi e sintesi condivise per l’attuazione del benessere organizzativo<sup>169</sup>.

Volendo volgere lo sguardo alla più recente contrattazione collettiva nazionale del settore pubblico, il tema del benessere viene citato, 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*”<sup>170</sup>, ribadendo essenzialmente quanto già sostenuto,

---

<sup>166</sup> G. BOLEGO, *Il pubblico impiego dalle riforme degli anni '90 ad oggi*, in *Rivista Corte dei conti*, Quaderno 2, 2021, p. 13 ss.

<sup>167</sup> Cfr. M. RICCI, F. DI NOIA, *Relazioni sindacali e contrattazione collettiva nel settore pubblico dopo la riforma Madia e i rinnovi contrattuali*, in *Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, fasc. un., 2017, p. 327 ss.

<sup>168</sup> Per quanto concerne il rapporto tra contrattazione collettiva e benessere organizzativo nel settore privato, invece, si rimanda a M.D. FERRARA, R. NUNIN, *Health and Safety from a Gender Viewpoint: Problems, Perspectives and the Role of Collective Bargaining*, in T. ADDABBO, E. ALES, Y. CURZI, I. SENATORI (eds.), *Well-being at and through Work*, Giappichelli, Eleven International Publishing, 2017, p. 181 ss.; nonché M.D. FERRARA, *Il ruolo della contrattazione collettiva e la tutela della salute nei luoghi di lavoro: la prospettiva di genere*, in *Igiene & Sicurezza del Lavoro*, 10, 2018, p. 14 ss.

<sup>169</sup> Cfr. L. ZOPPOLI, *Il rapporto tra legge e contratto collettivo e il nuovo modello di relazioni sindacali «partecipate»*, in *Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale*, 3, 2018, p. 408 ss.

<sup>170</sup> 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.

prima, dalla riforma 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<sup>171</sup>.

La dimensione del benessere organizzativo emerge però nella disciplina pattizia anche in riferimento all’attività svolta dall’Organismo paritetico per l’innovazione (c.d. OPI).

Tale Organismo è stato istituito in tutti i contratti collettivi nella tornata contrattuale 2016-2019 quale ente finalizzato al coinvolgimento partecipativo dei soggetti sindacali titolari della contrattazione integrativa<sup>172</sup> su tutto ciò che ha una dimensione progettuale, complessa e sperimentale, di carattere organizzativo dell’amministrazione<sup>173</sup>. Nello specifico, l’Organismo è: “[...] 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”<sup>174</sup>.

La sua composizione è paritetica e come controparte a quella datoriale si prevede un componente per ciascuna delle organizzazioni sindacali firmatarie del contratto<sup>175</sup>. 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 sperimentale<sup>176</sup>.

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, all’art. 6, 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,

---

<sup>171</sup> Cfr. S. ANGELETTI, *Misurare il lavoro agile nelle amministrazioni pubbliche: profili, problemi e prospettive*, in *Rivista italiana di Public Management*, 1, 2020, p. 64 ss.

<sup>172</sup> 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).

<sup>173</sup> Per un’approfondita analisi sulle caratteristiche dell’OPI e sui relativi profili che, di fatto, lo differenziano dal CUG si rimanda a M.D. FERRARA, *Il sindacalismo nella pubblica amministrazione. Protagonismo, antagonismo e partecipazione*, Giappichelli, in pubblicazione.

<sup>174</sup> CCNL Comparto Funzioni Locali 2019-2021, art. 6, c. 2.

<sup>175</sup> CCNL Comparto Funzioni Locali 2019-2021, art. 6, c. 3, lett. a). La composizione dei CUG è leggermente diversa perché i componenti di parte sindacale sono designati da ciascuna delle organizzazioni sindacali rappresentative, ai sensi degli artt. 40 e 43 del d.lgs. n. 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*, in N. NIGLIO, S. SIMONETTI (a cura di), *Il testo unico del pubblico impiego commentato*, Maggioli Editore, 2022, p. 382 ss.

<sup>176</sup> CCNL Comparto Funzioni Locali 2019-2021, cit., art. 6, c. 3, lett. b).

le Amministrazioni riconoscono un'identità alias al dipendente che ne faccia richiesta tramite la sottoscrizione di un Accordo di riservatezza confidenziale [...]»<sup>177</sup>. 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.

Appare allora evidente come nel settore pubblico serva più contrattazione, più condivisione, più partecipazione dei lavoratori alla vita delle amministrazioni e alle scelte che riguardano le politiche di benessere lavorativo<sup>178</sup>. Tale partecipazione deve avvenire soprattutto a livello decentrato: a ben vedere, infatti, la contrattazione integrativa può essere vista come il turbo che può far aumentare i giri del motore della macchina pubblica, se si è capaci di coglierne e valorizzarne le potenzialità.

Può osservarsi che, a maggior ragione rispetto alla generalità delle scelte strategiche delle dirigenze pubbliche, appare determinante la ricerca di forme di consenso intorno alle regole dirette a garantire i migliori risultati all'interno o all'esterno degli apparati, evocando, con ciò, quel profilo relazionale che non è quello della contrattualizzazione, bensì quello della partecipazione collettiva<sup>179</sup>. Un profilo molto significativo, perché partecipazione sindacale significa mettere il sindacato nelle condizioni di contribuire, attraverso il confronto collettivo, alla formazione delle decisioni del *management*, pur nel rispetto del ruolo di decisore finale di quest'ultimo<sup>180</sup>.

In quest'ottica, il benessere organizzativo può essere a sua volta visto come volano per innovare le relazioni sindacali in materia di salute e sicurezza<sup>181</sup>, venendo visto non solo più come un obiettivo che la pubblica amministrazione deve raggiungere, ma come vero e proprio strumento di partecipazione sindacale<sup>182</sup>.

---

<sup>177</sup> 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.

<sup>178</sup> Si veda in merito anche P. PASCUCCI, *Il rilievo giuridico del benessere organizzativo nei contesti lavorativi*, cit., pp. 29-30.

<sup>179</sup> G. NICOSIA, *Introduzione all'analisi della recente riforma del lavoro pubblico: organizzazione, gestione e valutazione*, in *Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale*, Quad., 4, 2019, p. 15 ss.; *amplius* L. ZOPPOLI, *Riformare ancora il lavoro pubblico? L'“ossificazione” delle pubbliche amministrazioni e l'occasione post-pandemica del P.O.L.A.*, cit., p. 3 ss.

<sup>180</sup> Cfr. U. CARABELLI, *Presentazione del Convegno e introduzione dei lavori*, in *Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale*, Quad., 4, 2019, p. 13 ss.

<sup>181</sup> Cfr. C. CASADEI, *Il benessere innova le relazioni industriali su salute e sicurezza*, in *Il Sole24Ore*, n. 308, 8 novembre 2023, p. 26.

<sup>182</sup> Prova ne sia, ad esempio, il CCNL Istruzione e Ricerca 2016-2018 che, all'art. 9, definisce l'OPI come “*la sede in cui si attivano stabilmente relazioni aperte e collaborative su progetti di organizzazione e 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, alle misure di prevenzione dello stress lavoro-correlato e di fenomeni di burn-out - al fine di formulare proposte all'amministrazione o alle parti negoziali della contrattazione integrativa*”. In termini pressoché identici il CCNL Sanità 2019-2021, all'art. 8, affida allo stesso Organismo le medesime funzioni. Per l'estrema importanza ed utilità del coinvolgimento degli OPI nelle amministrazioni pubbliche, v. L. ZOPPOLI, *Dopo la digi-demia quale smart working per le pubbliche amministrazioni?*, in *Biblioteca '20 maggio'*, 1, 2020, p. 335 ss.

### **2.3. La cassetta degli attrezzi del benessere organizzativo: gli indicatori di benessere e malessere e le best practice dirigenziali**

A fronte di quanto finora esposto, si può sostenere che l'attenzione delle pubbliche amministrazioni alla cura della salute organizzativa trovi giustificazione nella convinzione che un'esperienza lavorativa piacevole, emotivamente serena, bilanciata, e significativa a livello esperienziale, sia il presupposto fondamentale affinché le persone possano esprimere il proprio potenziale<sup>183</sup>. Nel merito, il costrutto di salute organizzativa si compone di quattordici dimensioni: il *comfort* dell'ambiente di lavoro, la chiarezza degli obiettivi organizzativi, la valorizzazione delle competenze, l'ascolto attivo, la disponibilità delle informazioni, la gestione della conflittualità, la sicurezza e la prevenzione degli infortuni, le relazioni interpersonali collaborative, la scorrevolezza operativa, i fattori di stress, la tollerabilità dei compiti, il senso di utilità sociale e l'apertura all'innovazione<sup>184</sup>. Esse costituiscono a tutti gli effetti la base empirica del c.d. *Multidimensional Occupational Health Questionnaire (MOHQ)*, un questionario con buone proprietà psicometriche e definizioni operative dei costrutti<sup>185</sup>.

Per quanto concerne il contesto italiano, le succitate dimensioni organizzative del benessere sono state inserite nella direttiva della Presidenza del Consiglio, Dipartimento della funzione pubblica del 24 marzo 2004<sup>186</sup>: tale dispositivo, pur senza prevedere né sanzioni in caso di mancata applicazione, né un apposito *budget* per lo sviluppo delle iniziative connesse, ha per la prima volta sensibilizzato il contesto della pubblica amministrazione, fino ad allora poco permeabile a queste tematiche, rispetto all'importanza dell'attenzione e della cura alle persone e al loro benessere nei luoghi di lavoro<sup>187</sup>.

In verità, lo spirito della direttiva è stato via via trasferito, in ragione di alcuni passaggi normativi iniziati nel 2009 con la riforma Brunetta<sup>188</sup>, a settori diversi dello Stato (dal Ministero della funzione pubblica alla Presidenza del Consiglio, e da qui all'Agenzia Nazionale Anticorruzione – ANAC). La

---

<sup>183</sup> Cfr. G. AMBROSINO, *Valutare il benessere organizzativo nella Pubblica Amministrazione: un case study*, in *TOPIC-Temi di Psicologia dell'Ordine degli Psicologi della Campania*, 1, 2022, p. 2 ss.

<sup>184</sup> F. AVALLONE, M. BONARETTI (a cura di), *Benessere organizzativo. Per migliorare la qualità del lavoro nelle amministrazioni pubbliche*, cit., p. 39 ss.

<sup>185</sup> Cfr. R. FIDA, C. BARBARANELLI, *Validazione del questionario sulla salute organizzativa*, in F. AVALLONE, A. PAMPLOMATAS, *Salute organizzativa*, cit., p. 91 ss.; P. BENEVENE, A. CALLEA, *Organizational Health among Public Sector and Nonprofit Employees: A Comparison*, in *Knowledge Management: An International Journal*, 3, 2014, p. 1 ss.

<sup>186</sup> Cfr. PRESIDENZA DEL CONSIGLIO - DIPARTIMENTO DELLA FUNZIONE PUBBLICA, *Direttiva "Misure finalizzate al miglioramento del benessere organizzativo nelle pubbliche amministrazioni"*, 24 marzo 2004, disponibile su [www.funzionepubblica.gov.it](http://www.funzionepubblica.gov.it). Sul punto si veda A. BRESCIA, *La salute organizzativa nella pubblica amministrazione*, in *Lavoro@Confronto*, 11, 2015, p. 2 ss.

<sup>187</sup> Per un approfondimento sul punto si veda S. BONI, *Sistemi di programmazione e controllo regionali*, in *Autonomie locali e servizi sociali*, 3, 2004, p. 429 ss.

<sup>188</sup> Tale riforma, si ricorda, introduceva, oltre alle indagini annuali sul livello di benessere, anche la "valutazione del grado di condivisione del sistema di valutazione del personale e la valutazione del proprio superiore gerarchico". Sul punto si veda U. CARABELLI, *La riforma Brunetta: un breve quadro sistematico delle novità legislative e alcune considerazioni critiche*, in *Biblioteca '20 maggio'*, 1, 2010, p. 396 ss.

responsabilità per la valutazione del benessere e del superiore gerarchico è stata, infatti, attribuita all'ANAC, ma operativamente – si è visto – è stata assegnata ai Comitati Unici di Garanzia per le pari opportunità, la valorizzazione del benessere di chi lavora e contro le discriminazioni (CUG).

A seguito del coinvolgimento dell'ANAC è stato adottato un nuovo sistema di valutazione per mezzo del questionario CIVIT<sup>189</sup>. Il questionario per la valutazione, in particolare, si focalizza su tre ambiti: il benessere organizzativo, definito come “*lo 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*”; il grado di condivisione del sistema di valutazione della *performance* approvato ed implementato nella propria organizzazione di riferimento; la valutazione del superiore gerarchico<sup>190</sup>.

Le pubbliche amministrazioni sono state vincolate alla valutazione annuale del benessere organizzativo per mezzo di questo questionario fino al 2017, quando è decaduto il vincolo di obbligatorietà, ma è rimasta in vigore la normativa che impone ai CUG di porre attenzione a tali tematiche<sup>191</sup>.

Nel merito, il primo strumento utilizzato per la rilevazione del benessere organizzativo è rappresentato dal questionario CIVIT/ANAC, composto da sotto-scale che esplorano la sicurezza e la salute sul luogo di lavoro, incluso lo stress lavoro correlato, le discriminazioni e l'equità, le caratteristiche e il contesto del lavoro, le relazioni con i colleghi e l'organizzazione, in termini di appartenenza e immagine, nonché la carriera e lo sviluppo professionale. La seconda sezione del questionario, poi, indaga la condivisione del sistema di valutazione mediante sottocategorie riguardanti l'organizzazione, il suo funzionamento e valutazione della propria *performance*. In ultimo, viene presa in considerazione la valutazione del superiore gerarchico diretto, la quale è affrontata in due batterie di domande che chiedono ai partecipanti di esprimersi tenendo in mente quanto egli (o ella) preservi l'equità e sia in grado di promuovere la crescita professionale dei lavoratori che sovrintende<sup>192</sup>.

---

<sup>189</sup> Commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle amministrazioni pubbliche, istituita nel 2012 in seno all'ANAC.

<sup>190</sup> Per un'ampia disamina sul tema si rimanda a F. EMANUEL, L. BERTOLA, L. COLOMBO, *La valutazione del benessere organizzativo: una integrazione del questionario ANAC (Autorità Nazionale Anticorruzione)*, in *La Medicina del Lavoro*, 2, 2018, p. 132 ss.

<sup>191</sup> Secondo le linee guida fornite dalla direttiva 4 marzo 2011 sulle modalità di funzionamento del CUG e, da ultimo, dalla direttiva 26 giugno 2019 sul rafforzamento del ruolo del CUG. Sul punto si veda A. VIMERCATI, *L'innovazione organizzativa e il c.d. performance management nell'ottica della parità di genere e dell'azione dei CUG*, cit., p. 25 ss.; nonché M.D. FERRARA, *Pari opportunità ed effettività delle tutele nel lavoro pubblico*, in O. BONARDI (a cura di), *Eguaglianza e divieti di discriminazione nell'era del diritto del lavoro derogabile*, cit., p. 157 ss.; 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?*, cit., p. 186 ss.

<sup>192</sup> Così B. LOERA, M. BRONDINO, A. CIVILLERI, E. INGUSCI, F. PACE, M. PASINI, D. CONVERSO, *L'attenzione per il benessere organizzativo nella pubblica amministrazione italiana. Analisi critica del questionario CIVIT/ANAC*, in *Psicologia sociale*, 3, 2018, p. 267 ss.

Dallo strumento del questionario è quindi possibile individuare i diversi indicatori di benessere/malessere che caratterizzano gli ambienti lavorativi negli uffici pubblici.

In particolare, tra gli indicatori di benessere di un'organizzazione troviamo sicuramente: la soddisfazione lavorativa, che si sostanzia nel gradimento per l'appartenenza ad un'organizzazione ritenuta di valore e nell'appagamento per le caratteristiche del lavoro in sé; la motivazione ed il *commitment*<sup>193</sup>, rappresentati dal desiderio di impegnarsi per l'organizzazione e di lavorare anche oltre il tempo richiesto; la sensazione di appartenenza ad un *team* e di cittadinanza organizzativa<sup>194</sup>, ossia la percezione di una coesione emotiva nel gruppo e di adesione alle finalità dell'organizzazione attivando comportamenti *extra-ruolo*; l'*engagement*<sup>195</sup> e la voglia di andare al lavoro che comportano un forte coinvolgimento e una sensazione di autorealizzazione; la speranza di poter cambiare le condizioni negative attuali, riponendo fiducia nella capacità dell'organizzazione di superare gli aspetti negativi e le difficoltà esistenti; la percezione di successo dell'organizzazione; le relazioni interpersonali; i valori organizzativi, che si sostanziano nella condivisione dell'operato e della cultura dell'organizzazione; nonché la *work-life balance*, ossia la percezione di un rapporto equilibrato tra vita professionale e vita privata<sup>196</sup>. Ulteriore indicatore cruciale di benessere è la credibilità e la stima che il lavoratore o la lavoratrice prova nei confronti del *management*, avendo completa fiducia nelle capacità gestionali e professionali della compagine dirigenziale e apprezzandone, inoltre, le sue qualità umane e morali<sup>197</sup>.

Allo stesso modo – e pressoché specularmente – i “sintomi” del malessere di un'organizzazione rilevabili a livello individuale si sostanziano: nel disinteresse per il lavoro, riscontrando nel dipendente una scarsa motivazione sul lavoro che si traduce spesso nel poco rispetto di regole e procedure, e nella scarsa qualità delle prestazioni; nell'insofferenza nello svolgere il proprio compito

---

<sup>193</sup> Sul concetto di *commitment* organizzativo si rimanda a A. PICCIRELLI, L. DAL CORSO, *Il commitment organizzativo, l'efficacia collettiva, la percezione di supporto organizzativo*, in N.A. DE CARLO, A. FALCO, D. CAPOZZA, *Stress, benessere organizzativo e performance. Valutazione & Intervento per l'Azienda Positiva*, cit., p. 377 ss.

<sup>194</sup> Cfr. F. BATTISTON, SICUREZZA, *Clima interno e produzione per l'efficacia e l'efficienza delle organizzazioni*, in *Igiene & Sicurezza del Lavoro*, 8-9, 2023, p. 438 ss.; A. FALCO, A. SIRAGUSA, A. PICCIRELLI, *Il carico di lavoro, la cittadinanza organizzativa, i comportamenti di ritiro*, in N.A. DE CARLO, A. FALCO, D. CAPOZZA, *Stress, benessere organizzativo e performance. Valutazione & Intervento per l'Azienda Positiva*, cit., p. 388 ss.

<sup>195</sup> Sul punto G. SPOLVERATO, *Produttività e benessere: con quali strumenti guidare il cambiamento?*, in *Diritto & Pratica del Lavoro*, 40, 2023, p. 2369 ss.

<sup>196</sup> A tali modelli, a fronte dei quali non è possibile disgiungere né concettualmente, né praticamente la valutazione dello stress lavoro-correlato e della salute organizzativa, si riferiscono molti degli studi condotti sul benessere organizzativo in Italia; cfr. S. SIMBULA, C. PANARI, D. GUGLIELMI, F. FRACCAROLI, *Teachers' well-being and effectiveness: The role of the interplay between job demands and job resources*, in *Procedia-Social and Behavioral Sciences*, 69, 2012, p. 729 ss.; A. RUSSO, R. DE LUCA, G. CICERO, A. CIVILLERI, G. BRONTE, J. DISPENZA, S. VIENI, R. GUARNERI, V.L. CASCIO, F.P. GUADAGNA, E. FODDAI, F. PACE, *Well-being among Italian medical oncologists: An exploratory study*, in *Oncology*, 86, 2, 2014, p. 72 ss.; L. COLOMBO, M. ZITO, *Demands, resources and the three dimensions of flow at work. A study among professional nurses*, in *Open Journal of Nursing*, 4, 2014, p. 255 ss.; M. GALLETTA, I. PORTOGHESE, D. FABBRI, I. PILIA, M. CAMPAGNA, *Empowering workplace and wellbeing among healthcare professionals: The buffering role of job control*, in *Acta Bio Medica Atenei Parmensis*, 87, 2-S, 2016, p. 61 ss.

<sup>197</sup> Cfr. G. DI STEFANO, G. VENZA, G. CASCIO, M. GAUDINO, *Il ruolo della fiducia e del supporto organizzativo sul benessere al lavoro*, cit., p. 459 ss.

e nel desiderio di cambiare lavoro; nella dilatazione dei tempi richiesti per eseguire e concludere la propria prestazione; nella confusione organizzativa e nella scarsa chiarezza nella definizione di ruoli, compiti, ecc.; nell'aggressività inabituale e nell'irritabilità che vanno a creare un clima di tensione e nervosismo, avente un impatto su tutta la compagine lavorativa; nell'assenteismo e nel risentimento verso l'organizzazione; nel sentimento di inutilità e irrilevanza, nell'ambito del quale il lavoratore percepisce la propria mansione come un'attività inutile e priva di valore, percependo altresì se stesso come poco importante e facilmente sostituibile<sup>198</sup>. Ulteriori indicatori di malessere organizzativo sono il sentimento di disconoscimento (la persona percepisce che le proprie capacità e il proprio lavoro non sono adeguatamente riconosciuti, né opportunamente valorizzati), l'assenza di propositività a livello cognitivo, la spersonalizzazione del lavoro e l'anaffettività lavorativa<sup>199</sup>.

Del pari, non è inusuale la presenza: di disturbi psicosomatici tra i lavoratori, in risposta a situazioni di disagio psichico e di stress prolungate nel tempo; di *turn-over* patologico, che vede un ricambio del personale legato ad errate politiche gestionali, all'insoddisfazione dei dipendenti, alla mancata percezione di supporto dall'organizzazione, ad un clima lavorativo conflittuale, all'eccessivo stress lavoro-correlato; di atti persecutori e vessatori che realizzano la fattispecie di *mobbing*<sup>200</sup>.

Le dirigenze pubbliche, come si diceva, sono responsabili delle strategie organizzativo-gestionali in grado di costruire un ambiente di lavoro sereno e attraente per i lavoratori e, al contempo, e come conseguenza, favorevole alla produzione della migliore azione amministrativa. Ne consegue che i dati empirici raccolti dal questionario dovranno fungere da bussola per l'azione del *management* pubblico, costituendo la vera base empirica per lo sviluppo di *best practice* dirigenziali.

Fra le competenze dirigenziali, allora, va di certo annoverata l'abilità delle medesime nel sentire empaticamente la "temperatura" delle persone<sup>201</sup>. Il ricorso alle leve datoriali con l'approccio del buon padre di famiglia, insieme al corredo delle categorie comportamentali di matrice civilistica, riassumibili nella buona fede e correttezza comportamentale, formano, quindi, lo strumentario chiave per il conseguimento della gestione attenta anche alle istanze di benessere<sup>202</sup>.

---

<sup>198</sup> Cfr. G. ZANON, *Stress lavoro-correlato e malessere organizzativo: normativa e prassi operative*, in N.A. DE CARLO, A. FALCO, D. CAPOZZA, *Stress, benessere organizzativo e performance. Valutazione & Intervento per l'Azienda Positiva*, cit., p. 261 ss.

<sup>199</sup> Cfr. B. LOERA, M. BRONDINO, A. CIVILLERI, E. INGUSCI, F. PACE, M. PASINI, D. CONVERSO, *L'attenzione per il benessere organizzativo nella pubblica amministrazione italiana. Analisi critica del questionario CIVIT/ANAC*, cit., p. 267 ss.

<sup>200</sup> Sul punto M. NONNIS, M.S. PEDDITZI, B. BARBIERI, *Benessere organizzativo, ascolto, sostegno e valorizzazione della persona*, in N.A. DE CARLO, A. FALCO, D. CAPOZZA, *Stress, benessere organizzativo e performance. Valutazione & Intervento per l'Azienda Positiva*, cit., p. 536 ss.; per una rassegna di casi pratici in materia di stress lavoro-correlato e *mobbing* si veda I. AMBROSINO, L. VIANELLO, D. ZANELLA, *Stress lavoro-correlato e mobbing. L'esperienza del Centro di riferimento provinciale per il benessere organizzativo*, *ibidem*, p. 570 ss.

<sup>201</sup> Cfr. D.A. HANTULA, *Job Satisfaction: the management tool and leadership responsibility*, in *Journal of Organizational Behavior Management*, 35, 2015; p. 81 ss.

<sup>202</sup> In questi termini G. NICOSIA, *La ricerca della felicità: aspettativa o diritto al benessere nel lavoro pubblico?*, cit., pp. 165-166.

In questo contesto, il bravo dirigente, è chiaramente colui che riesce a valorizzare i collaboratori nelle molte e polimorfe modalità di espressione della relativa attività<sup>203</sup>.

I dirigenti delle pubbliche amministrazioni dovrebbero sfoderare, pertanto, tutte le doti del *leader* bravo e giusto, oltre che del buon padre di famiglia, al fine di creare ambienti di lavoro sfavorevoli ai comportamenti demotivanti o addirittura discriminatori e adattandosi agli eventuali mutamenti di contesti, dati dalle cicliche riforme ed interventi nei confronti della pubblica amministrazione (ultima tra tutte la digitalizzazione, di cui si dirà a breve)<sup>204</sup>.

Occorre, infatti, un solido legame di fiducia e reciproco affidamento fra dirigente e collaboratori. È qui che appare in tutta la sua pregnanza il ruolo del dirigente/*manager* e l'importanza del personale stile di *leadership* da mettere in campo<sup>205</sup>.

In altre parole, è opportuno che la dirigenza affini le proprie doti comunicative, al fine di costruire obiettivi condivisi, di motivare e responsabilizzare i propri collaboratori al relativo loro raggiungimento: tutto ciò adottando un approccio ispirato alla valorizzazione dei propri collaboratori, all'*empowerment*, e impregnato di buona fede e correttezza comportamentale. Questo mantenendo inalterato, anzi valorizzandolo, lo spirito di gruppo e il senso di appartenenza ad una squadra.

Il dirigente pubblico modello, seguace e costruttore di *best practice*, allora, deve possedere l'abilità di influenzare e determinare un'adesione volontaria (libera) delle persone ad un progetto, in modo da rilanciarne la motivazione, cercare di costruire un ambiente di lavoro davvero attraente, deve avere fiducia nei propri collaboratori e impegnarsi davvero per quel benessere organizzativo previsto, nel lontano 2010, come obiettivo da garantire negli apparati pubblici. In altri termini, deve cogliere “la mappa emotiva” dei propri collaboratori e sviluppare questo dato prezioso per trasformarlo in interventi mirati sui singoli che possono tradursi, come si è visto, in corsi di formazione, cambi di mansione, o, più banalmente, nell'assecondare la necessità di un confronto costruttivo<sup>206</sup>.

### ***3. I profili di responsabilità per la mancata attuazione del benessere***

Come si è avuto modo di vedere, la promozione del benessere individuale ed organizzativo da parte delle pubbliche amministrazioni è prevista in più disposizioni normative e di prassi

---

<sup>203</sup> Si veda sempre G. NICOSIA, *La complicata evoluzione del controllo gestionale sul “capitale umano” nelle Pubbliche Amministrazioni*, cit, p. 775 ss.

<sup>204</sup> L. CALAFÀ, *Marginalità apparente: l'innovazione organizzativa nella p.a. alle soglie della XVIII legislatura*, in *Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale*, 3, 2018, p. 473 ss.

<sup>205</sup> Cfr. C. REBORA, *La nuova riforma della PA e il fascino discreto del performance management*, in *Risorse umane nella pubblica amministrazione*, 4-5, 2014, p. 12 ss.

<sup>206</sup> Così sempre G. NICOSIA, *La Dirigenza “sostenibile” e l'attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*, cit., p. 13.

amministrativa che configurano anche profili di responsabilità, i quali specificano ed integrano quelli afferenti alle violazioni delle disposizioni in materia di prevenzione degli infortuni e di igiene del lavoro. In questo ambito, allora, i primi profili di responsabilità – ma di certo non gli unici – che emergono sono sicuramente quello di carattere penalistico e quello di carattere civilistico.

Per quanto concerne il primo ambito di responsabilità, ossia quello penale, in linea generale, la struttura del d.lgs. n. 81/2008 è articolata nel senso di individuare, alla fine di ciascun titolo (nel quale sono individuati i rischi e le correlate misure di prevenzione da adottare), in appositi “capi”, le corrispondenti sanzioni per le ipotesi di inosservanza delle stesse (dal punto di vista penale, distinte in “comandi” o “divieti”) per poi inserire alcune disposizioni penali di carattere generale alla fine della legge (titolo XII).

Alle contravvenzioni previste dal d.lgs. n. 81/2008 si aggiungono i reati già previsti dal Codice penale e tuttora vigenti. Di particolare rilievo risultano essere i due delitti contro l'incolumità pubblica, di cui agli artt. 437 e 451 c.p., che sanzionano, rispettivamente, i reati di “*rimozione od omissione dolosa di cautele contro gli infortuni sul lavoro*” (437 c.p.) e di “*omissione colposa di cautele o difese contro disastri o infortuni sul lavoro*” (art. 451 c.p.). La funzione prevenzionale delle due norme, ed in particolare della prima, è evidente, anche se la sua applicazione, con riguardo alla violazione di norme di prevenzione, non è per la verità stata costante nel tempo<sup>207</sup>.

Alle due citate disposizioni si aggiungono, nel codice penale, i due “*delitti contro la persona*” previsti agli artt. 589, c. 2, e 590, c. 3, c.p. che, rispettivamente, puniscono con pena aggravata i reati di omicidio colposo e lesioni colpose, qualora il fatto venga commesso con violazione delle norme per la prevenzione degli infortuni sul lavoro.

Per quanto concerne più specificamente il presente ambito di ricerca, la responsabilità penale per la mancata attuazione del benessere lavorativo spicca in stretta connessione con l'omessa o l'inesatta valutazione del rischio da stress lavoro-correlato<sup>208</sup>.

Il datore di lavoro pubblico, infatti, potrebbe non avere effettuato del tutto la valutazione dei rischi lavorativi, ovvero potrebbe avere valutato i rischi e redatto il relativo documento di valutazione, ma omettendo di valutare lo stress lavoro-correlato o, ancora, potrebbe avere effettuato anche tale ultima

---

<sup>207</sup> Cfr. G. NATULLO, *Ambiente di lavoro e tutela della salute*, Giappichelli, 2023, p. 129 ss.

<sup>208</sup> Cfr. art. 28, comma 1-bis, d.lgs. n. 81/2008. Tale circostanza determina l'insorgere di una responsabilità penale che prescinde da qualsiasi eventuale conseguenza negativa che possa interessare i lavoratori ed è modellata come fattispecie di carattere omissivo; sul punto si veda diffusamente F. STOLFA, *L'individuazione e le responsabilità del datore di lavoro e dei dirigenti in materia di sicurezza sul lavoro*, in *I Working Papers di Olympus*, 34, 2014, p. 1 ss. Si veda inoltre E. CIERI, *Il danno alla persona da stress lavoro-correlato e mobbing: la valutazione medico-legale in ambito peritale penalistico e civilistico*, in N.A. DE CARLO, A. FALCO, D. CAPOZZA, *Stress, benessere organizzativo e performance. Valutazione & Intervento per l'Azienda Positiva*, cit., p. 234 ss.

valutazione, ma in modo incompleto e carente, e/o omettendo di individuare le misure di prevenzione ed il relativo piano attuativo<sup>209</sup>.

Va da sé che le violazioni degli obblighi di tutela del benessere organizzativo sono contravvenzioni penalmente sanzionate dal d.lgs. n. 81/2008. Ulteriore riprova di quanto appena affermato la si può riscontrare nel reato di *stalking* occupazionale punito dall'art. 612-*bis* c.p. ed evocato più volte dalla giurisprudenza degli ultimi anni<sup>210</sup>.

Ma v'è di più. In caso d'inosservanza degli obblighi di tutela del benessere organizzativo, può emergere altresì una malattia professionale da denunciare all'Inail. Leggendo, infatti, il D.M. 10 giugno 2014, contenente il nuovo elenco delle malattie per le quali è obbligatoria la denuncia da parte del medico ai sensi e per gli effetti dell'art. 139 D.P.R. n. 1124/1965, vengono ricomprese diverse liste di malattie: in particolare, la lista II include le “*malattie la cui origine lavorativa è di limitata probabilità*», e contiene, nel gruppo 7, le “*malattie psichiche e psicosomatiche da disfunzioni dell'organizzazione del lavoro*”. In questo caso le malattie prese in considerazione sono anzitutto, il disturbo dell'adattamento cronico (con ansia, depressione, reazione mista, alterazione della condotta e/o della emotività, disturbi somatoformi), nonché il disturbo post-traumatico cronico da stress. E come agenti scatenanti, vengono indicate le disfunzioni dell'organizzazione del lavoro, le c.d. “*costrittività organizzative*”<sup>211</sup>, ossia: la marginalizzazione dall'attività lavorativa, lo svuotamento delle mansioni, la mancata assegnazione dei compiti lavorativi, con inattività forzata, la mancata assegnazione; la prolungata attribuzione di compiti dequalificanti o con eccessiva frammentazione esecutiva, rispetto al profilo professionale posseduto; la prolungata attribuzione di compiti esorbitanti o eccessivi, anche in relazione ad eventuali condizioni di *handicap* psico-fisici; l'impedimento sistematico e strutturale all'accesso a notizie; l'inadeguatezza strutturale e sistematica delle

---

<sup>209</sup> Sul punto si veda l'approfondito studio effettuato da R. NUNIN, *Prevenzione dello stress lavoro-correlato e responsabilità datoriali: nuove prospettive per la tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro*, in L. ANGELINI, *La prevenzione dei rischi da stress lavoro-correlato. Profili normativi e metodiche di valutazione. Atti del Convegno Urbino - 8 novembre 2013, I Working Papers di Olympus*, 31, 2014, p. 15 ss.

<sup>210</sup> Cfr. Cass. pen., sez. V, 7 aprile 2022, n. 13450, disponibile in *Banca Dati DeJure*, che conferma la misura cautelare degli arresti domiciliari applicata a un'agente della Polizia municipale indagata in concorso con la comandante anche per il reato di atti persecutori nei confronti di colleghe. In particolare i giudici di legittimità sottolineano che “*trattasi di fatti gravi che destano allarme sociale*”, “*posti in essere reiteratamente con condotte vessatorie e persecutorie nei confronti delle persone offese*”, sia per sostenere “*l'adeguatezza della misura degli arresti domiciliari quale unica misura, anche proporzionata all'entità del fatto, idonea a garantire l'allarme sociale e la pena che si reputa potrà essere irrogata*”, sia per rilevare come “*nella fattispecie misure cautelari custodiali interdittive non si presentino idonee a fronteggiare il pericolo di recidiva e di inquinamento probatorio, in quanto l'ampia libertà di movimento ad esse connesse non impedirebbe all'indagata di reiterare le medesime condotte criminose o di porre in essere altre condotte finalizzate ad occultare o ridimensionare quelle già poste in essere*”. Si veda anche Cass. pen., sez. V, 5 aprile 2022, n. 12827, *ibidem*. Sul tema si rimanda, in particolare, a A. MORRONE, *Mobbing e stalking occupazionale: le nuove frontiere della tutela penale*, in *Massimario di giurisprudenza del lavoro*, 1, 2023, p. 73 ss.

<sup>211</sup> In merito al concetto di “*costrittività organizzativa*” si rimanda alla Circolare Inail del 17 dicembre 2003, n. 71, consultabile su [www.olympus.uniurb.it](http://www.olympus.uniurb.it); nonché M. DE FALCO, *Costrittività organizzativa: se il lavoratore si ammala, l'INAIL risponde. Nota a Cass. civ., 14 maggio 2020, n. 8948 (ord.)*, in *Responsabilità civile e previdenza*, 3, 2021, p. 916 ss.

informazioni inerenti l'ordinaria attività di lavoro; l'esclusione reiterata del lavoratore rispetto ad iniziative formative, di riqualificazione e aggiornamento professionale; l'esercizio esasperato ed eccessivo di forme di controllo<sup>212</sup>.

Il secondo profilo di responsabilità per la mancata attuazione del benessere lavorativo è quello di natura civilistica.

Orbene, è evidente che il legislatore del 2008, adottando i criteri della particolarità del lavoro, esperienza e tecnica, previsti dalla norma generale, l'art. 2087 c.c.<sup>213</sup>, abbia delineato un sistema prevenzionale diretto ad eliminare tutti i possibili fattori di rischio per la salute psicofisica dei lavoratori, compresi quelli potenzialmente derivanti da disfunzioni nell'organizzazione della produzione e del lavoro<sup>214</sup>.

Se dunque si prende in considerazione quanto precedentemente affermato<sup>215</sup>, ovvero che la disciplina speciale introdotta nel 2008 ha rafforzato la connessione tra organizzazione della prestazione e obbligo di sicurezza, e se risulta chiaro, altresì, che per effetto dell'espressa previsione dei rischi collegati allo stress lavoro-correlato non possano esservi più incertezze quanto alla rilevanza di tale specifico fattore di rischio<sup>216</sup>, occorre, però, sottolineare che non già qualsiasi situazione di stress, ed eventuale danno da essa derivante, potrà dirsi rilevante ai fini della responsabilità del datore di lavoro<sup>217</sup>, essendo necessario che il danno derivi dalla violazione di specifici obblighi di comportamento previsti dalla legge o dalle conoscenze sperimentali o tecniche del momento.

Il lavoratore che lamenti un danno alla salute causalmente riconducibile a situazioni di stress lavorativo dovrà fare i conti con il sistema di responsabilità contrattuale delineato all'art. 2087 c.c. (letto in combinato con l'art. 1218 c.c.) e con i consolidati principi giurisprudenziali sulla portata dell'obbligo di sicurezza e, soprattutto, sul riparto degli oneri probatori<sup>218</sup>.

Sul punto devono segnalarsi non poche criticità: laddove si discuta di stress lavorativo, infatti, sia per il lavoratore che per il datore di lavoro non sempre può risultare agevole adempiere in maniera

---

<sup>212</sup> Sul punto si veda R. GUARINIELLO, *Tutela del benessere organizzativo*, in *Diritto & Pratica del Lavoro*, 36, 2022, p. 2147 ss.

<sup>213</sup> P. ALBI, *Adempimento dell'obbligo di sicurezza e tutela della persona – Art. 2087 cod. civ.*, in P. SCHLESINGER (fondato da), F.D. BUSNELLI (diretto da), *Il Codice Civile. Commentario*, Giuffrè, 2008, p. 216 ss.

<sup>214</sup> A. ROSIELLO E D. TAMBASCO, *Condotte persecutorie (mobbing e straining) e stress lavoro-correlato: la nuova concezione sistemica della Cassazione*, in *IUS lavoro*, 14 dicembre 2022.

<sup>215</sup> Cfr. Cap. 1, § 3.

<sup>216</sup> Cfr. Cap. 2, § 3.1.

<sup>217</sup> Cfr. R. NUNIN, *Stress lavoro-correlato: il nodo critico resta l'onere della prova*, nota a Cass. civ., sez. lav., 23 maggio 2018, n. 12808, in *Il lavoro nella giurisprudenza*, 11, 2018, p. 1017 ss.

<sup>218</sup> C. TAMBURRO, *Stress lavoro-correlato: il problema della prova*, in *Massimario di giurisprudenza del lavoro*, 2012, p. 52 ss.

soddisfacente all'onere probatorio<sup>219</sup>. Le maggiori difficoltà si pongono, senza dubbio, per il lavoratore: egli dovrà infatti fornire la prova dell'esistenza del danno alla salute patito, della nocività dell'ambiente di lavoro, nonché del nesso tra l'uno e l'altro.

Per quanto riguarda il danno, spetterà al lavoratore fornire la prova delle evidenze lesive del pregiudizio patito, cagionato dalla condizione di stress lavorativo<sup>220</sup>. Posto che lo stress non è di per sé una malattia, il danno potrà consistere in un danno biologico, qualora lo stress generi una patologia, in un peggioramento delle condizioni di vita e di relazione (così detto danno esistenziale) o in un generale patimento generato dalla condizione stressante (così detto danno morale)<sup>221</sup>. Mentre il primo potrà essere provato attraverso una certificazione medica, risulterà sicuramente più gravosa la prova di eventuali danni esistenziali o morali.

Altrettanto difficile è la prova della nocività dell'ambiente di lavoro, derivante dall'inadempimento dell'obbligo di sicurezza. Infatti, nel caso in cui non siano state violate specifiche norme di prevenzione potrebbe non essere agevole, per il lavoratore, individuare in concreto l'obbligo di comportamento violato, specialmente in tutte le ipotesi in cui, la regola cautelare asseritamente violata attiene all'organizzazione della prestazione e alla distribuzione dei carichi di lavoro<sup>222</sup>. La maggiore difficoltà, però, sta nella dimostrazione del nesso causale, ossia nella prova che l'inosservanza dell'obbligo di sicurezza sia stata causa efficiente del danno patito, ovvero, come chiarito dalla giurisprudenza di legittimità<sup>223</sup>, che, almeno in termini di probabilità, con riferimento alle mansioni svolte, alle condizioni di lavoro e alla durata ed intensità dell'esposizione a rischio, rispetto all'evento dannoso, l'attività lavorativa abbia assunto un ruolo concausale, anche alla stregua della regola di cui all'art. 41 c.p.<sup>224</sup> Secondo tale norma, infatti, *“il rapporto causale tra evento e danno è governato dal principio dell'equivalenza delle condizioni, secondo il quale va riconosciuta l'efficienza causale ad ogni antecedente che abbia contribuito, anche in maniera indiretta e remota, alla produzione dell'evento, salvo che il nesso eziologico sia interrotto dalla sopravvenienza di un*

---

<sup>219</sup> Cfr. E. GRAGNOLI, *La responsabilità contrattuale del datore di lavoro e il cosiddetto stress*, in S.M. CORSO, *Stress lavoro correlato. Aspetti giuridici e medico legali. Atti del Convegno Nazione 24/25 gennaio 2020. Associazione Ubaldo Spanghero*, cit., p. 131 ss.

<sup>220</sup> Sul punto A. ROSIELLO, D. TAMBASCO, *Il danno da stress lavorativo: una categoria “polifunzionale” all'orizzonte?*, in *IUS lavoro*, 8 novembre 2022.

<sup>221</sup> W. CHIAROMONTE, M.L. VALLAURI, *Lo stress lavoro-correlato fra definizione del rischio ed articolazione delle tutele. Un'analisi dei settori telemarketing e trasporto passeggeri*, in G. CONTE, S. LANDINI (a cura di), *Principi, regole, interpretazione. Contratti e obbligazioni, famiglie e successioni. Scritti in onore di Giovanni Furguele - Tomo I*, Universitas Studiorum, 2017, p. 77 ss. Sul tema dei danni non patrimoniali, si veda, tra i tanti, G. PONZANELLI (a cura di), *Il “nuovo” danno non patrimoniale*, Cedam, 2004; E. NAVARRETTA (a cura di), *I danni non patrimoniali: principi, regole e tabelle per la liquidazione*, Giuffrè, 2010; C. CASTRONOVO, *Responsabilità civile*, Giuffrè, 2018.

<sup>222</sup> Si veda R. NUNIN, *La prevenzione dello stress lavoro-correlato. Profili normativi e responsabilità del datore di lavoro*, EUT, 2012, p. 84 ss.

<sup>223</sup> Cfr. Cass. civ., sez. lav., 11 novembre 2022, n. 33428; Cass. civ., sez. lav., 15 novembre 2022, n. 33639; Cass. civ., sez. lav., 30 novembre 2022, n. 35235, disponibili in *Banca Dati DeJure*.

<sup>224</sup> Cfr. R. NUNIN, *Prevenzione dello stress lavoro-correlato e responsabilità datoriali: nuove prospettive per la tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro*, cit., p. 20.

*fattore sufficiente da solo a produrre l'evento, tale da far degradare le cause antecedenti a semplici occasioni*"<sup>225</sup>.

È evidente che si tratta di una prova non agevole, tanto più ove si consideri che lo stress può derivare anche da fattori non riconducibili all'attività lavorativa, ma attinenti alla sfera privata o familiare del lavoratore. Secondo parte della dottrina, infatti, in simili ipotesi, la responsabilità datoriale andrebbe valutata "con maggiore rigore"<sup>226</sup>, tenendo in considerazione anche la conoscenza, da parte del datore, di particolari situazioni personali del lavoratore, sulle quali una scelta organizzativa dell'imprenditore, apparentemente neutra, potrebbe incidere negativamente<sup>227</sup>.

Orbene, tali difficoltà sul versante dell'onere probatorio emergono chiaramente dalla disamina delle sentenze che si sono occupate delle conseguenze patologiche dello stress lavorativo<sup>228</sup>.

La giurisprudenza, infatti, tende a riconoscere la responsabilità datoriale per danni derivanti da stress lavorativo solo in presenza di elementi oggettivi che, in concreto, possano aver determinato condizioni stressanti e conseguenti danni psicofisici (è il caso di turni lavoro eccessivamente pesanti<sup>229</sup> o di abuso degli straordinari<sup>230</sup>) o qualora sia accertata una violazione di specifici limiti legali o contrattuali<sup>231</sup>, tale da configurare un inadempimento degli obblighi di sicurezza.

Posto che quanto appena esposto riguarda indistintamente tanto il settore privato, quanto quello pubblico, non si può tralasciare in questa sede la disamina dei profili di responsabilità da mancata attuazione del benessere caratterizzanti, nello specifico, la compagine dirigenziale delle pubbliche amministrazioni.

In particolare, è necessario evidenziare che, poiché l'art. 28 della Costituzione prevede una responsabilità diretta di funzionari e dipendenti dello Stato, secondo le leggi penali, civili e

---

<sup>225</sup> Si vedano, tra le tante, Cass. civ., sez. lav., 23 maggio 2018, n. 12808; Cass. civ., sez. lav., 19 giugno 2014, n. 13954; Cass. civ., sez. lav., 9 settembre 2005, n. 17959; Cass. civ., sez. lav., 12 marzo 2004, n. 5152, tutte disponibili su [www.olympus.uniurb.it](http://www.olympus.uniurb.it).

<sup>226</sup> M.C. CAUTADELLA, *Lavorare stanca. Alcune considerazioni sullo stress lavoro correlato*, in *Argomenti di diritto del lavoro*, 3, 2010, p. 673 ss.

<sup>227</sup> Cfr. R. NUNIN, *Stress lavoro-correlato: il nodo critico resta l'onere della prova*, cit., p. 1020.

<sup>228</sup> Sul punto e per una rassegna delle pronunce di legittimità più recenti in materia di stress lavoro-correlato e relativa risarcibilità del danno si rimanda a A. ROSIELLO, D. TAMBASCO, *La "lunga marcia" dello stress lavoro-correlato nella giurisprudenza*, in *Igiene & Sicurezza del lavoro*, 2, 2023, p. 77 ss.

<sup>229</sup> In tal senso si veda Cass. civ., sez. lav., 23 maggio 2003, n. 8230; Cass. civ., sez. lav., 14 febbraio 2006, n. 3209 e Cass. civ., Ssz. lav., 8 maggio 2014, n. 9945, disponibili in *Banca Dati DeJure*.

<sup>230</sup> In tal senso si veda Cass. civ., sez. lav., 8 marzo 2011, n. 5437, in *Banca Dati DeJure*, con la quale la Corte ha confermato la sentenza del giudice di merito per la parte in cui aveva accertato il carattere fortemente usurante sul piano psico-fisico del lavoro svolto dal ricorrente. Le mansioni espletate dal lavoratore e gli orari di lavoro (che si allungavano a dismisura e imprevedibilmente, anche con la sovrapposizione di turni) erano stati tali da determinare uno stress psico-fisico, dal quale era derivato un danno biologico per il lavoratore, con conseguente responsabilità datoriale ex art. 2087 c.c.

<sup>231</sup> In tal senso si veda Cass. civ., sez. lav., 8 giugno 2017, n. 14313, in [www.olympus.uniurb.it](http://www.olympus.uniurb.it) con la quale la Corte ha confermato la responsabilità ex art. 2087 c.c. del datore di lavoro (nella specie, un'azienda sanitaria provinciale) che, per far fronte alla necessità di smaltire una notevole mole di lavoro ed assicurare la regolarità del servizio per gli utenti, aveva imposto condizioni di superlavoro eccedenti i limiti contrattuali e legali (in particolare, era stata accertata la violazione dell'art. 44 CCNL comparto sanità del 1 settembre 1995, che limita il ricorso all'istituto della pronta disponibilità).

amministrative, “per gli atti compiuti in violazione dei diritti”, allorché un ente pubblico venga condannato in sede civile a risarcire i danni patiti da un dipendente per violazione dell'obbligo di sicurezza di cui all'art. 2087 c.c., può venire in rilievo un'ipotesi di danno erariale, collegato alla c.d. responsabilità amministrativo-contabile. Tale tipo di responsabilità, quindi, non differisce sostanzialmente dall'ordinaria responsabilità civile ex art. 2043 c.c., se non per la particolare qualificazione del soggetto autore (il dirigente), per la natura del soggetto danneggiato (l'ente pubblico) e per la causazione del danno nell'esercizio di pubbliche funzioni o in circostanze legate da occasionalità necessaria con lo svolgimento di pubbliche funzioni<sup>232</sup>.

Sarà allora il giudice contabile nell'azione susseguente di rivalsa per danno indiretto<sup>233</sup>, a dover individuare il dolo e la colpa grave del soggetto che, rivestendo la qualità di datore di lavoro pubblico, ha agito in nome e per conto dell'amministrazione, al fine di addivenire ad una sentenza di condanna che ponga a carico di detto soggetto il risarcimento nella misura allo stesso addebitabile<sup>234</sup>.

Al riguardo, di particolare interesse sono alcune pronunce della Corte dei Conti che hanno condannato alcuni dirigenti pubblici al risarcimento del danno indiretto causato all'amministrazione per *mobbing* nei confronti di dipendenti, per non aver impedito il reiterarsi nei suoi confronti delle condotte riconosciute come discriminanti e per avere mantenuto atteggiamenti persecutori e mobbizzanti<sup>235</sup>. Pertanto, anche la magistratura contabile ha reputato che un tale comportamento tenuto dalla compagine dirigenziale denoti una condotta contraria ai più elementari principi di correttezza ed efficienza dell'azione amministrativa<sup>236</sup>; principi che, a ben vedere, tendono a garantire sia il rispetto del valore della persona, che l'importanza degli aspetti organizzativi e delle relazioni che connotano effettivamente il contesto lavorativo<sup>237</sup>.

---

<sup>232</sup> Così V. TENORE (a cura di), *Il manuale del pubblico impiego privatizzato. Fonti. Assunzioni e concorsi. Sviluppo di carriera. Cause di cessazione. Responsabilità. Forme flessibili. Trattamento economico. Disciplina. Contrattazione collettiva. Incompatibilità. Dirigenza. Controversie di lavoro*, cit., p. 472 ss.

<sup>233</sup> Sul punto si veda D. BELVEDERE, *Un caso di responsabilità per danno erariale indiretto conseguente a condotte mobbizzanti* (Corte dei conti, sez. Giur. Reg. Emilia-Romagna, 22 novembre 2018, n. 267), in *Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, 1, 2019, p. 144 ss.

<sup>234</sup> Ferma l'assoluta autonomia tra azione civile e azione di responsabilità amministrativa il giudice contabile può trarre dal diverso giudizio civile elementi utili a formare il proprio libero convincimento.

<sup>235</sup> Cfr. Corte dei conti, sez. giur. Piemonte, 19 settembre 2019, n. 308; Corte dei conti, sez. giur. Emilia-Romagna, 22 novembre 2018, n. 267; Corte dei conti, sez. giur. Lazio, 26 giugno 2013, n. 647; Corte dei conti, sez. giur. Piemonte, n. 135/2013; Corte dei conti, sez. giur app. Sicilia, 27 febbraio 2012, n. 78/A, disponibili in [www.corteconti.it](http://www.corteconti.it). In merito si veda anche il commento di P.M. ZERMAN, *Quando il mobbing diventa danno erariale*, in *Diritto e Pratica amministrativa, Il Sole24Ore*, 10, ottobre 2013, p. 68 ss.

<sup>236</sup> Cfr. P. CUCUMILE, *Mobbing e Pubblica Amministrazione datore di lavoro*, in *Il diritto amministrativo*, 3 marzo 2021, p. 1 ss.

<sup>237</sup> Del “legame logico” che unisce gli obblighi di tutela della persona (quali quelli sulla salute sul lavoro e antidiscriminatori) e le attività di organizzazione-gestione delle persone parla A. MONEA, *Idee e opportunità per l'organizzazione e la gestione*, in *Guida al Pubblico Impiego*, 6, giugno 2013, p. 57 ss., per mettere in luce che dai primi derivano, infatti, “input normativi” che se “virtuosamente” e compiutamente assorbiti possono influenzare la modernizzazione di tale ambito di azione delle amministrazioni pubbliche.

Quanto alla disciplina sanzionatoria di cui al d.lgs. n. 81/2008, sempre la Corte dei Conti<sup>238</sup> ha chiarito che la responsabilità derivante da violazioni penali in materia di sicurezza sul lavoro ha carattere personale e il datore di lavoro pubblico, autore di tale genere di violazioni deve pagare in proprio e non potendo quindi trasferire sull'ente la sanzione amministrativa sostitutiva comminatagli.

A questo punto appare inoltre necessario ricordare come il dirigente pubblico, per il suo carattere "bifronte", ed essendo allo stesso tempo sia datore di lavoro che dipendente con qualifica dirigenziale, sia assoggettato anche alle tipologie di responsabilità proprie del rapporto di servizio che lo lega alla pubblica amministrazione: tale categoria è infatti caratterizzata da profili di responsabilità disciplinare e di responsabilità dirigenziale.

Tali tipologie di responsabilità sono, in realtà, estremamente interconnesse, poiché sono entrambe menzionate dall'articolo 21 del d.lgs. n. 165/2001: da un lato, infatti, l'articolo parla della responsabilità gestionale del dirigente, dall'altro, invece, fa salva l'eventuale responsabilità disciplinare dello stesso, secondo la disciplina contenuta nel contratto collettivo.

In realtà, la netta differenziazione tra le due responsabilità è stata attuata con la tornata contrattuale 2006-2009. In tale occasione sono state introdotte le prime previsioni di ipotesi di responsabilità dirigenziale e sono stati posti gli opportuni distinguo tra la responsabilità dirigenziale e quella disciplinare del dirigente pubblico<sup>239</sup>.

Nel merito, la responsabilità disciplinare "*attiene alla violazione degli obblighi di comportamento, secondo i principi e le modalità di cui al presente CCNL e resta distinta dalla responsabilità dirigenziale, disciplinata dall'art. 21 del d.lgs. n. 165 del 2001, che viene accertata secondo le procedure definite nell'ambito del sistema di valutazione, nel rispetto della normativa vigente*"<sup>240</sup>.

L'ultima tipologia di responsabilità a cui il dirigente è sottoposto è la responsabilità dirigenziale: questa, infatti, è tipica della categoria dirigenziale e si aggiunge alle altre forme di responsabilità. La responsabilità dirigenziale – altrimenti nota come responsabilità di risultato – vede luce con l'art. 19 del D.P.R. n. 748/1972, ha trovato un riconoscimento nel d.lgs n. 29/1993 e infine negli artt. 21 e 22 del d.lgs. n. 165/2001; nel merito, si fonda su una valutazione negativa dei risultati raggiunti dall'ufficio al quale il dirigente è preposto ed è volta principalmente alla sua sostituzione. Essa è conseguenza e contraltare dell'autonomia gestionale del dirigente, rappresentando, altresì, il miglior modo per garantire l'indipendenza e l'autonomia della dirigenza rispetto al vertice politico. L'imputabilità al dirigente di tale tipologia di responsabilità va considerata esclusivamente sotto il profilo dell'oggettiva riconducibilità dei risultati negativi di gestione all'area di competenza del

---

<sup>238</sup> Cfr. Corte dei conti, sez. giur. Sicilia, 12 luglio 2010, n. 1574, disponibile in [www.olympus.uniurb.it](http://www.olympus.uniurb.it).

<sup>239</sup> Anche la Corte di Cassazione, dal canto suo, con la sentenza n. 3929 del 20 febbraio 2007, disponibile in *Banca Dati DeJure*, ha ribadito ulteriormente l'autonomia delle due forme di responsabilità.

<sup>240</sup> Cfr. articolo 8 del CCNL dell'Area I del 2006-2009.

singolo dirigente. La responsabilità dirigenziale, difatti, elude qualsiasi elemento soggettivo di dolo o colpa e viene, quindi, considerata una responsabilità oggettiva<sup>241</sup>.

In questo contesto, allora, la valutazione del dirigente deve tenere conto non solo del corretto e puntuale adempimento della prestazione lavorativa secondo le direttive impartite, ma anche dell'apporto di ognuno alla creazione e allo sviluppo di un contesto lavorativo sano e orientato al benessere.

Vengono previsti una serie di obblighi in capo al dirigente in materia di benessere e di gestione del personale dai quali si ricavano una serie di responsabilità di carattere dirigenziale e disciplinare che influiscono naturalmente sulla *performance*<sup>242</sup>.

Infatti, la mancata promozione del benessere sui luoghi di lavoro, quale dovere di ogni amministrazione, potrà (e dovrà) essere oggetto di valutazione tanto dei dirigenti che non si attivano in tal senso, quanto dei lavoratori che non collaborano, perché riferita ai livelli essenziali che l'amministrazione deve garantire<sup>243</sup>.

Prestazione (legata ai doveri contrattuali e al puntuale rispetto del codice di comportamento dei dipendenti pubblici, D.P.R. 16 aprile 2013, n. 62) e *performance*, sono dunque due concetti parzialmente coincidenti. Di riflesso, accanto alla responsabilità disciplinare, che presuppone l'illeceità del comportamento e ha come conseguenza l'inflizione di sanzioni, si è aggiunta quella dirigenziale che sanziona il mancato raggiungimento degli obiettivi e l'inosservanza di direttive ex art. 21 d.lgs. 165/2001<sup>244</sup>.

In conclusione, i profili di responsabilità attribuibili ai dirigenti pubblici dovranno essere indissolubilmente legati all'analisi della *performance* individuale e al suo sistema di valutazione che,

---

<sup>241</sup> Nel merito, l'art. 21, d.lgs. n. 165/2001 fa dipendere l'insorgere della responsabilità dirigenziale da tre comportamenti attribuibili al dirigente: il mancato raggiungimento degli obiettivi (da verificarsi attraverso il sistema di misurazione e valutazione della *performance*); l'inosservanza delle direttive tramite le quali si definiscono gli indirizzi per l'azione amministrativa; la colpevole violazione del dovere di vigilanza sul rispetto, da parte del personale assegnato all'ufficio del dirigente, degli standard qualitativi e quantitativi fissati dall'amministrazione. Cfr. V. TENORE, *Profili ricostruttivi della responsabilità dirigenziale nel pubblico impiego*, in *Giustizia Civile*, 7-8, 2013, p. 325 ss. In merito, Cass. civ., sez. lav., 24 gennaio 2017, n. 1753, ha sottolineato il fatto che “ *il discrimine [tra responsabilità disciplinare e responsabilità dirigenziale] va ravvisato nel collegamento con la verifica complessiva dei risultati, sicché l'addebito assumerà valenza solo disciplinare nella ipotesi in cui l'amministrazione ritenga che la violazione in sé dell'ordine e della direttiva, in quanto inadempimento contrattuale, debba essere sanzionata; dovrà, invece, essere ricondotta alla responsabilità dirigenziale qualora la violazione medesima abbia inciso negativamente sulle prestazioni richieste al dirigente ed alla struttura dallo stesso diretta*”.

<sup>242</sup> La mancata costituzione dei CUG, ad esempio, comporta anche una sanzione di ordine organizzativo in quanto l'amministrazione non potrà avviare nuove procedure di reclutamento del personale. Sul punto, A. VIMERCATI, *L'innovazione organizzativa e il c.d. performance management nell'ottica della parità di genere e dell'azione dei CUG*, cit., p. 25 ss.

<sup>243</sup> F. VERBARO, *Organismi di controllo e Valutazione: serve riflettere sui compiti assegnati*, in *Guida al Pubblico Impiego, Il Sole24Ore*, 6, 2011, p. 43 ss.; A. MONEA, *Organizzazione pubblica tra benessere individuale e benessere organizzativo*, in *Guida al Pubblico Impiego, Il Sole24Ore*, 6, 2011, p. 46 ss.; F. CARINCI, *Il secondo tempo della riforma Brunetta: il d.lgs. 27 ottobre 2009, n. 150*, in *WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona".IT*, 119, 2011, p. 3 ss.

<sup>244</sup> Per un approfondimento del ciclo di gestione della *performance* dirigenziale si veda: G. NICOSIA, *La gestione della performance dei dirigenti pubblici: an, quando, quis e quomodo della "misurazione" e "valutazione" individuale*, in *Biblioteca '20 maggio'*, 1, 2010, p. 441 ss.

a sua volta, dovrà essere coordinato non solo con il sistema normativo del ciclo generale della *performance* organizzativa (intesa quale risultato che un'intera organizzazione con le sue singole articolazioni consegue ai fini del raggiungimento di determinati obiettivi e della soddisfazione dei bisogni dei cittadini), ma anche con la normativa concernente la tutela della salute, della sicurezza e del benessere nei luoghi di lavoro<sup>245</sup>.

---

<sup>245</sup> A. IORI (a cura di), *La performance nelle amministrazioni pubbliche*, cit.; F. VERBARO, *Organismi di controllo e valutazione: serve riflettere sui compiti assegnati*, cit., p. 43 ss.; G. URBANI, *Valutare le Pubbliche Amministrazioni tra organizzazione e individuo*, Franco Angeli, 2010. Per una analisi internazionale dei cambiamenti organizzativi che hanno investito il settore pubblico si legga F. MONTEDURO, *Performance-based accountability ed efficacia della P.A.: prime evidenze empiriche di una comparazione internazionale*, in *Azienda pubblica*, 1, 2010, p. 63 ss.

## CAPITOLO IV

### **Benessere organizzativo e le nuove sfide per una pubblica amministrazione digitalizzata**

SOMMARIO: 1. Premessa. La Quarta Rivoluzione industriale nelle pubbliche amministrazioni: la digitalizzazione – 2. Salute e sicurezza del lavoro nell’era digitale – 2.1. Il lavoro agile nella pubblica amministrazione: luci e ombre per il benessere – 2.2. Benessere e nuovi rischi digitali: dal tecnostress all’isolamento – 3. Le nuove competenze del *management* pubblico digitalizzato per la promozione del benessere

#### ***1. Premessa. La Quarta Rivoluzione industriale nelle pubbliche amministrazioni: la digitalizzazione***

Negli ultimi vent’anni si è iniziato a parlare di una vera e propria “Quarta Rivoluzione industriale”, volendo descrivere quel fenomeno di cambiamento strutturale incentrato sul massimo utilizzo dell’innovazione tecnologica che sta radicalmente modificando la struttura dei processi economico-produttivi e, più in generale, delle relazioni industriali<sup>246</sup>.

In questo contesto, ovviamente, anche le pubbliche amministrazioni sono state esposte alla pressione del progresso tecnologico con rimarchevoli effetti sull’organizzazione del lavoro<sup>247</sup>,

---

<sup>246</sup> Tra i numerosi approfondimenti svolti sul tema si veda L. ZOPPOLI, P. MONDA, *Innovazioni tecnologiche e lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, in *Diritto delle relazioni industriali*, 2, 2020, p. 312 ss.; E. ALES, Y. CURZI, T. FABBRI, O. RYMKEVICH, I. SENATORI, G. SOLINAS (Eds.), *Working in digital and smart organizations. Legal, Economic and Organizational Perspectives on the Digitalization of labour Relations*, Palgrave Mcmillan, 2018; A. CIPRIANI, A. GRAMOLATI, G. MARI (a cura di), *Il lavoro 4.0. La quarta Rivoluzione industriale e le trasformazioni delle attività lavorative*, Firenze University Press, 2018; E. DAGNINO, *Dalla fisica all’algoritmo: una prospettiva giuslavoristica*, ADAPT University Press, 2019; M. FAIOLI, *Mansioni e macchina intelligente*, Giappichelli, 2018; A. LOFFREDO, M. TUFO, *Lavoro e impresa digitale tra norme nazionali ed economia transazionale*, in *Biblioteca ‘20 maggio’*, 2, 2019, p. 306 ss.; M. MAGNANI, *I tempi e i luoghi del lavoro. L’uniformità non si addice al post-fordismo*, in *Biblioteca ‘20 maggio’*, 2, 2019, p. 299 ss.; C. SPINELLI, *Tecnologie digitali e lavoro agile*, Cacucci, 2018; P. TULLINI (a cura di), *Web lavoro. Profili evolutivi e di tutela*, Giappichelli, 2017; AA.VV., *Il lavoro nelle piattaforme digitali. Nuove opportunità, nuove forme di sfruttamento, nuovi bisogni di tutela*, Ediesse, 2017; M. ESPOSITO, *Ciclo produttivo digitalmente integrato e responsabilità datoriali: appunti sull’effettività delle tutele*, in *Federalismi.it*, 25, 2022, p. 95 ss.; A. POGGI, *Lavoro, persona e tecnologia: riflessioni attorno alle garanzie e ai diritti costituzionali nella rivoluzione digitale*, in *Federalismi.it*, 9, 2022, p. 4 ss.

<sup>247</sup> Sul punto si veda D. DE MASI, *Lo Stato necessario. Lavoro e pubblico impiego nell’Italia postindustriale*, Rizzoli, 2020; nonché la recensione di L. ZOPPOLI, *Lo Stato necessario. Lavoro e pubblico impiego nell’Italia postindustriale. Una recensione*, in *Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, 1, 2020, p. 21 ss.

vedendo l'attenzione focalizzata dapprima sulla discussione dell'*e-government* e, successivamente, sull'amministrazione digitale: ci si riferisce così ad un uso della tecnologia non più limitato a dematerializzare gli atti, bensì diretto ad ampliare l'azione amministrativa verso nuovi servizi e nuove forme di esercizio dei propri compiti<sup>248</sup>.

È pacifico che la digitalizzazione dell'organizzazione, rarefacendo le nozioni di spazio e di tempo, apporti indubbi benefici non solo in termini di riduzione dei tempi e di prevedibilità delle decisioni, ma anche di semplificazione degli stessi adempimenti richiesti dallo svolgimento di attività pubbliche<sup>249</sup>.

Nel merito, la transizione verso un'amministrazione digitale è, in realtà, in atto già da diverso tempo laddove si considerano, sul versante sovranazionale, l'introduzione dell'Agenda digitale europea e, su quello nazionale, l'emanazione, ad opera del d.lgs. n. 82/2005, del Codice dell'Amministrazione digitale (d'ora in poi CAD) che con le sue numerose norme<sup>250</sup> mira a favorire elevati livelli di flessibilità organizzativa, nonché la promozione dell'uso della telematica nei rapporti interni fra le pubbliche amministrazioni e fra loro e i privati per mezzo dei "ritocchi" apportati alla legge sul procedimento amministrativo (art. 3-bis, l. n. 241/1990 s.m.).

Successivamente è intervenuta, in questa direzione, la legge delega n. 124 del 2015 ispirata a "ridefinire e semplificare i procedimenti amministrativi" (art. 1, comma 1, lett. b)). A riguardo, la riforma Madia ha deciso di puntare sul principio digitale (*digital first*)<sup>251</sup> anche in vista di garantire una più ampia partecipazione dei cittadini ai processi delle istituzioni pubbliche, ferma restando la necessità delle stesse istituzioni di rispettare i principi di buon andamento e imparzialità cui sono tradizionalmente orientate (art. 97 Cost.).

---

<sup>248</sup> Per ulteriori approfondimenti si rimanda a G. DUNI, voce *Amministrazione digitale*, in *Enciclopedia del Diritto – Annali*, vol. I, 2007, p. 13 ss.

<sup>249</sup> Cfr., tra gli altri, M. FAIOLI, *Unità produttiva digitale*, in *Lavoro Diritti Europa*, 3, 2021, p. 2 ss.; E. ALES, *Adapting Labour Law to "Digital" Work: between Scholarly Interpretation, Case Law and Legislative Intervention*, in A. PERULLI, T. TREU (eds.), *The Future of Work: Labour Law and Labour Market regulation in the Digital Era*, Kluwer Law International BV, 2020, p. 225 ss.; R. DEL PUNTA, *Diritto del lavoro e economia digitale*, in C. ALESSI, M. BARBERA, L. GUAGLIONE (a cura di), *Impresa lavoro e non lavoro nell'economia digitale*, Cacucci, 2019, p. 15 ss.; S. CIUCCIOVINO, *Le nuove questioni di regolazione del lavoro nell'industria 4.0 e nella Gig Economy: un "problem framework" per la riflessione*, in *Diritto delle relazioni industriali*, 4, 2018, p. 1043 ss.; P. BOZZAO, *Lavoro subordinato, tempi e luoghi digitali*, in *Federalismi.it*, 9, 2022, p. 106 ss.

<sup>250</sup> Alle pubbliche amministrazioni viene data la possibilità di organizzare autonomamente la propria attività sfruttando le tecnologie dell'informazione e delle comunicazioni (art. 12 CAD) nonché di garantire la formazione informatica del personale e dei dirigenti (art. 13 CAD). Inoltre, il CAD introduce, sotto forma di obblighi, l'uso della posta elettronica per la trasmissione di documenti tra pubbliche amministrazioni (art. 47 CAD) e del "fascicolo informatico" per la gestione dei procedimenti (art. 41 CAD). Anche le banche dati vengono condivise in modo tale da divenire interoperabili e consultabili in modalità telematica (art. 50 CAD) con la previsione di una Piattaforma Digitale Nazionale Dati (PDND) atta ad assicurare, alle pubbliche amministrazioni ad esclusione delle autorità amministrative indipendenti di garanzia, vigilanza e regolazione, l'utilizzo del patrimonio informatico solo per finalità istituzionali (art. 50-ter CAD).

<sup>251</sup> Cfr. C. LEONE, *Il principio "digital first": obblighi e diritti in capo all'amministrazione e a tutela del cittadino. Note a margine dell'art. 1 della legge 124 del 2015*, in *Giustizia Amministrativa.it*, n. 6, 2016, p. 1 ss.

Da ultimo, il Governo è più volte intervenuto con provvedimenti volti a valorizzare l'informatizzazione nella pubblica amministrazione e una serie di interventi di *change management*<sup>252</sup>, contenuti nel Piano triennale per l'informatica nella PA 2020-2022<sup>253</sup>, nel progetto competenze digitali per la PA, nel Piano triennale per l'informatica nella PA 2021-2023 che ha integrato le linee di azione del piano precedente.

Ecco che allora la realizzazione di un futuro digitale antropocentrico e sostenibile è diventato uno degli obiettivi principali dell'Europa per il 2030<sup>254</sup>.

Su iniziativa del Consiglio dell'Unione, la Commissione ha emanato, il 9 marzo 2021, una sorta di "bussola" per il digitale globale<sup>255</sup> in cui sono state individuate precise linee circa le politiche di riforma da attuare per realizzare appieno questo percorso digitale, sulla scia dei lavori preparatori avviati in precedenza<sup>256</sup>. Non si tratta solo di una dichiarazione di intenti, ma di una vera e propria "rivoluzione" culturale relativa al modo con cui cittadini, pubbliche amministrazioni e istituzioni democratiche sono chiamati a interagire fra loro.

Proprio, la pubblica amministrazione risulta essere il principale soggetto promotore e al contempo destinatario di questa "rivoluzione 4.0"<sup>257</sup> che si fonda su due concetti chiave: automazione e interconnessione. L'automazione investe l'attività predittiva<sup>258</sup>, cambia il modo con cui vengono

---

<sup>252</sup> Cfr. B. CARUSO, *Statuto, conflitto, relazioni sindacali e organizzazione del lavoro, nel settore pubblico, oggi*, in *Working Papers CSDLE "Massimo D'Antona" – IT*, 437, 2021, p. 2 ss., secondo cui ciò che "è cambiato strutturalmente, rispetto alla fase in cui si inserì la pregressa riforma Brunetta, è la crisi, un po' ovunque, del paradigma del New Public Management che ha finito per appiattire eccessivamente le logiche delle p.a. su quelle, per altro, di un certo, non più egemone, segmento di imprese e di un certo modello di management (attento, per schematizzare, ai dividendi e ai risultati a breve)". Sul punto anche D. DE MASI, *Lo Stato necessario. Lavoro e pubblico impiego nell'Italia postindustriale*, cit., p. 322 ss.; secondo un approccio olistico, G. CAPALDO, *Il business Process Management*, Franco Angeli, 2020.

<sup>253</sup> Il Piano triennale per l'informatica nella pubblica amministrazione fissa gli obiettivi e individua i principali interventi di sviluppo e gestione dei sistemi informativi delle pubbliche amministrazioni (art. 14-bis del d.lgs. n. 82/2005, CAD). Il Piano è redatto dall'AgID, che ne cura anche la verifica dell'attuazione, ed è approvato dal Presidente del Consiglio o dal ministro delegato per l'informatizzazione.

<sup>254</sup> Si è così espressa la presidente della Commissione europea Ursula von der Leyen, nel discorso tenuto sullo stato dell'Unione di settembre 2020, in cui ha ribadito l'importanza di potenziare il settore dell'intelligenza artificiale nonché di migliorare, in termini di sicurezza e maggior operabilità, l'infrastruttura di dati, la connettività e l'identità digitale.

<sup>255</sup> Cfr. COMMISSIONE EUROPEA, *Comunicazione della commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni. Bussola per il digitale 2030: il modello europeo per il decennio digitale*, 9.3.2021, COM(2021) 118 final, Bruxelles.

<sup>256</sup> Per un quadro delle politiche industriali promosse in Italia, a partire dal 2017, nell'ambito del Piano Impresa 4.0 e delle direttrici di intervento a fronte dell'introduzione del Piano Transizione 4.0, si rinvia ai documenti pubblicati nel sito del MISE ([www.mise.gov.it](http://www.mise.gov.it); [www.sviluppoeconomico.gov.it](http://www.sviluppoeconomico.gov.it)).

<sup>257</sup> Sull'espressione "Industrie 4.0" si rimanda a D.U. GALLETTA, J.G. CORVALÁN, *Intelligenza Artificiale per una Pubblica Amministrazione 4.0? Potenzialità, rischi e sfide della rivoluzione tecnologica in atto*, in *Federalismi.it*, 3, 2019, p. 8 ss.; G. MASINO, *Industria 4.0 tra passato e futuro*, in A. SALENTO (a cura di), *Industria 4.0: Oltre il determinismo tecnologico*, TAO Digital Library, 2018, p. 23 ss.; P. BIANCHI, *4.0 La nuova rivoluzione industriale*, Il Mulino, 2018; M. ARNABOLDI, G. AZZONE, *Società 4.0 e Public management*, in *Rivista Italiana di Public Management*, 1, 2018, p. 16 ss.; nel settore giuslavoristico fondamentali sono i contributi di C. SPINELLI, *Tecnologie digitali e lavoro agile*, Cacucci, 2018; A. CIPRIANI, A. GREMOLATI, G. MARI (a cura di), *Il lavoro 4.0. La quarta rivoluzione industriale e le trasformazioni delle attività lavorative*, cit.; P. TULLINI, *Web e lavoro. Profili di lavoro e di tutela*, cit.; M. TIRABOSCHI, F. SEGHEZZI, *Il Piano nazionale Industria 4.0: una lettura lavoristica*, in *Labour & Law Issues*, II, 2, 2016, p. 1 ss.

<sup>258</sup> P.G. MAGLIONE, *La Pubblica Amministrazione "al varco" dell'Industria 4.0: decisioni automatizzate e garanzie procedurali in una prospettiva human oriented*, in *Amministrazione in cammino.it*, 26 maggio 2020; G. ORSONI, E.

elaborati i dati e le informazioni attraverso procedimenti automatizzati che prima, invece, venivano svolti dall'intelligenza umana. L'interconnessione si riconnette all'effetto che le tecnologie dell'informazione e della comunicazione (ICT) producono sull'*agere* delle pubbliche amministrazioni.

Quelli richiamati sono solo alcuni dei passaggi che fanno da cornice all'attuazione dei programmi operativi previsti dal PNRR e che si rendono necessari per una completa opera di reingegnerizzazione di una pubblica amministrazione sempre più efficiente.

Il 30 aprile 2021, infatti, il Governo italiano ha presentato alla Commissione europea il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza<sup>259</sup>, che definisce un pacchetto completo e coerente di riforme e investimenti finalizzato alla fruizione delle risorse finanziarie messe a disposizione dall'Unione europea con il Dispositivo per la ripresa e la resilienza (*Recovery and Resilience Facility – RRF*), nel quadro di una strategia di ripresa nella fase post-pandemica finanziata tramite il programma *Next Generation EU*<sup>260</sup>.

I tre assi strategici attorno ai quali si articolano le misure del Piano sono quelli della digitalizzazione e innovazione, della transizione ecologica e dell'inclusione sociale, ai quali si affiancano tre priorità trasversali, individuate nella parità di genere, nel miglioramento delle competenze, della capacità e delle prospettive occupazionali dei giovani, nel riequilibrio territoriale e sviluppo del Mezzogiorno<sup>261</sup>.

---

D'ORLANDO, *Nuove prospettive dell'amministrazione digitale: Open Data e algoritmi*, in *Istituzioni del Federalismo – Rivista di studi giuridici e politici*, 3, 2019, p. 600 ss.

<sup>259</sup> Il PNRR, dopo la valutazione espressa dalla Commissione in data 22 giugno 2021 è stato approvato dal Consiglio dell'Unione europea il 13 luglio 2021. Si tratta di un ambizioso programma di riforme ed investimenti finanziati dall'Unione Europea con modalità innovative, consistenti, per la prima volta, nella stipulazione con ciascun Paese membro di un vero e proprio contratto di *performance* (il PNRR), organizzato su *milestone* (traguardi) e *target* (obiettivi) che descrivono in maniera capillare l'avanzamento dei progetti da realizzare e dal cui raggiungimento in misura "soddisfacente" dipende la corresponsione, a scadenze predeterminate, delle rate di finanziamento europeo.

<sup>260</sup> Per un commento al PNRR, cfr., tra gli altri, M. CLARICH, *Il PNRR tra diritto europeo e nazionale: un tentativo di inquadramento giuridico*, in *Astrid Rassegna*, 2021, p. 1 ss.; N. LUPO, *Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) e alcune prospettive di ricerca per i costituzionalisti*, in *Federalismi.it*, 1, 2022, p. 4 ss. In particolare, su PNRR e lavoro si rimanda al fascicolo di M. MARTONE, F. LUNARDON (a cura di), *PNRR e lavoro: prospettive di trasformazione per l'Italia, domani*, in *Giurisprudenza italiana*, 11, 2022, p. 2528 ss.; E. DE MARCO, *PNRR e contrasto alle disuguaglianze di genere*, in *Giurisprudenza italiana*, 11, 2022, p. 2561 ss. Con specifico riferimento, invece, al PNRR e al lavoro pubblico, si rimanda a P. FERRARI, *PNRR, decreti attuativi e rapporto di lavoro pubblico privatizzato*, in *Giurisprudenza italiana*, 11, 2022, p. 2535 ss.; A. BELLAVISTA, *PNRR, lavoro pubblico e dintorni*, in *Giurisprudenza italiana*, 11, 2022, p. 2532 ss.; M. NICOLOSI, *Il sistema delle competenze dopo le linee guida ministeriali del 2021 e nel PNRR*, in *Giurisprudenza italiana*, 11, 2022, p. 2550 ss.

<sup>261</sup> Sul punto sia concesso il rimando, anche per una lettura in chiave comparatistica, a A. CONZUTTI, C. ZIANI, *Next Generation Labour: what the EU is asking to Italy and Spain*, in *Diritti Lavori Mercati International*, 1, 2023, p. 67 ss.

Il PNRR si articola in sei missioni<sup>262</sup> tra le quali sono ripartite le ingenti risorse finanziarie stanziare e la sua attuazione passa per il ruolo centrale dello Stato e delle sue forme di intervento<sup>263</sup>.

Per questo, nel PNRR sono considerate priorità<sup>264</sup> la realizzazione degli obiettivi di crescita digitale, di modernizzazione della pubblica amministrazione e di rafforzamento della capacità amministrativa del settore pubblico<sup>265</sup>, nonché la necessità di “sviluppare all’interno della pubblica amministrazione un capitale umano di assoluta eccellenza, finanziando un forte piano di attrazione, selezione, assunzione, retention e valutazione del talento, rinnovando i meccanismi di carriera attuali (verticali e orizzontali)”<sup>266</sup>.

Del resto, la richiesta di procedere ad interventi di riforma era già stata manifestata all’Italia nelle *Country Specific Recommendations* del 2019 e del 2020 formulate dalla Commissione e fatte proprie dal Consiglio europeo, al fine di “migliorare l’efficienza della pubblica amministrazione, in particolare, investendo nelle competenze dei dipendenti pubblici, accelerando la digitalizzazione e aumentando l’efficienza e la qualità dei servizi pubblici locali”<sup>267</sup> e “concentrare gli investimenti sulla transizione verde e digitale, in particolare su [...] un’infrastruttura digitale rafforzata per garantire la fornitura di servizi essenziali”<sup>268</sup>.

Quella della pubblica amministrazione figura tra le riforme orizzontali o di contesto, che “consistono in innovazioni strutturali dell’ordinamento, d’interesse trasversale a tutte le Missioni del Piano, idonee a migliorare l’equità, l’efficienza e la competitività e, con esse, il clima economico del Paese”<sup>269</sup>.

---

<sup>262</sup> Ovvero: la digitalizzazione, l’innovazione, la competitività, la cultura e il turismo, per cui sono stati stanziati 49,9 miliardi; la rivoluzione verde e la transizione ecologica, per cui sono stati investiti 69,9 miliardi; le infrastrutture per una mobilità sostenibile, a cui sono stati destinati 31,5 miliardi; l’istruzione e la ricerca con 33,8 miliardi; la coesione e l’inclusione a cui sono stati riservati 29,9 miliardi; ed infine la salute a cui sono stati dedicati 20,2 miliardi.

<sup>263</sup> In tal senso, cfr. L. FIORILLO, *Il diritto del lavoro come strumento per la sostenibilità dei servizi per la collettività*, Relazione al Congresso Nazionale Aidlass, *Il diritto del lavoro per una ripresa sostenibile*, Taranto, 28-30 ottobre 2021, p. 15 ss.

<sup>264</sup> Sulle prospettive aperte dal PNRR, cfr. ancora L. FIORILLO, *Il diritto del lavoro come strumento per la sostenibilità dei servizi per la collettività*, cit., p. 16.

<sup>265</sup> Cfr. S. PALUMBO, *La transizione digitale della pubblica amministrazione italiana nella prospettiva europea. Considerazioni alla luce del Piano nazionale ripresa e resilienza*, in *Il diritto dell’economia*, 1, 2023, p. 163 ss.

<sup>266</sup> Cfr. Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, disponibile in [www.governo.it](http://www.governo.it), p. 92; per le relative misure di attuazione si veda anche il “Patto per l’innovazione pubblica e la coesione sociale” sottoscritto il 10 marzo 2021 e il Piano Strategico “Riformare la PA. Persone qualificate per qualificare il Paese” del 10 gennaio 2022, sempre in [www.governo.it](http://www.governo.it).

<sup>267</sup> Cfr. COMMISSIONE EUROPEA, *Country Specific Recommendations*, 5.6.2019 COM(2019) 512 final, Bruxelles, punto 3.

<sup>268</sup> Cfr. COMMISSIONE EUROPEA, *Country Specific Recommendations*, 20.5.2020 COM(2020) 512 final, Bruxelles, punto 3.

<sup>269</sup> Cfr. Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, cit., p. 49. Sono invece definite riforme abilitanti, “gli interventi funzionali a garantire l’attuazione del Piano e in generale a rimuovere gli ostacoli amministrativi, regolatori e procedurali che condizionano le attività economiche e la qualità dei servizi erogati ai cittadini e alle imprese”, tra cui le misure di semplificazione e razionalizzazione della legislazione e quelle per la promozione della concorrenza. Le misure settoriali sono invece “misure consistenti in innovazioni normative relative a specifici ambiti di intervento o attività economiche, destinate a introdurre regimi regolatori e procedurali più efficienti nei rispettivi ambiti settoriali (ad esempio, senza pretesa di esaustività, le procedure per l’approvazione di progetti su fonti rinnovabili, o la normativa di

La realizzazione del programma di riforme e investimenti nella pubblica amministrazione si sviluppa su quattro assi principali e, segnatamente, l'accesso, la buona amministrazione, le competenze e la digitalizzazione.

Ciò, rispettivamente, al fine di snellire e rendere più efficaci e mirate le procedure di selezione e favorire il ricambio generazionale, semplificare norme e procedure in sede attuativa del PNRR, allineare conoscenze e capacità organizzative alle nuove esigenze del mondo del lavoro pubblico, modernizzare l'azione amministrativa e realizzare al meglio queste riforme<sup>270</sup>.

A tal fine, nell'ambito della Componente 1 della Missione 1, il PNRR prevede due aree di intervento.

La prima è costituita dalla Digitalizzazione della pubblica amministrazione<sup>271</sup> ed è incentrata soprattutto sulla creazione di infrastrutture digitali, sulla interoperabilità dei dati, sull'offerta di servizi digitali e sulla sicurezza cibernetica.

In questa area di intervento si collocano le misure dedicate al personale, che riguardano la riforma dei meccanismi di selezione del personale, anche tramite un nuovo portale digitale unico del reclutamento che faciliti la pianificazione strategica del capitale umano delle amministrazioni centrali e locali, nonché la riorganizzazione dei modelli di competenza e dei meccanismi di progressione di carriera orizzontali e verticale<sup>272</sup>.

La seconda area è incentrata invece sulle misure per l'Innovazione della pubblica amministrazione, con particolare riguardo a quelle che attengono alla valorizzazione del personale e alla semplificazione dell'attività amministrativa e dei procedimenti.

Gli investimenti previsti per tale area riguardano il Portale unico del reclutamento e l'accesso, le competenze e le carriere del personale.

Premesso quanto appena esposto, appare allora opportuno in questa sede esaminare come il processo di digitalizzazione della pubblica amministrazione possa impattare, positivamente e/o negativamente, sulle politiche di benessere che gli attori pubblici sono chiamati a programmare ed attuare nell'alveo delle azioni di micro-organizzazione e gestione dei rapporti lavorativi e, più in generale, del capitale umano impiegato nella macchina amministrativa.

---

*sicurezza per l'utilizzo dell'idrogeno, la legge quadro sulla disabilità, la riforma della non autosufficienza, il Piano strategico per la lotta al lavoro sommerso, i servizi sanitari di prossimità)*".

<sup>270</sup> Cfr. Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, cit., p. 51.

<sup>271</sup> Sul tema della digitalizzazione delle pubbliche amministrazioni, oltre al Piano Triennale per l'informatica nella Pubblica Amministrazione 2020-2022, tra i tanti, si veda C. SPINELLI, *Per una PA digitale: la gestione del personale tra innovazione organizzativa e sviluppo delle competenze*, in *Quaderni della Rivista giuridica del lavoro della previdenza sociale*, 4, 2019, p. 147 ss.; P. D'ONOFRIO, *L'azione amministrativa digitale: disciplina e criticità*, in *Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, 3, 2019, p. 118 ss.; P. MONDA, *Lavoro pubblico e trasformazione digitale*, in *Sinapsi*, 1, 2020, p. 119 e ss.

<sup>272</sup> Cfr. T. TREU, P. MICHETTI, *PNRR e rinnovamento delle amministrazioni pubbliche*, in *Biblioteca '20 maggio'*, 1, 2023, p. 47 ss.

Si può infatti sostenere che nel Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza vi sia un *fil rouge* che attraversa, annodandole fra loro, tutte le disposizioni del documento in questione, con riguardo ai temi qui trattati. Basti riflettere sull'affermazione giusta la quale “*sulle persone si gioca il successo non solo del PNRR, ma di qualsiasi politica pubblica indirizzata a cittadini e imprese*”<sup>273</sup>.

## **2. Salute e sicurezza del lavoro nell'era digitale**

La succitata Quarta Rivoluzione industriale ha cambiato radicalmente gli assetti di produzione e organizzazione del lavoro. La robotica collaborativa, l'intelligenza artificiale e le nuove tecnologie digitali creano fluidità organizzative e mutazioni continue, con il conseguente emergere di rischi di nuova generazione per la salute e la sicurezza dei lavoratori: rischi che dovranno essere gestiti dalle organizzazioni, seppur non espressamente riportati nell'impianto normativo<sup>274</sup>.

Si può riscontrare un rapporto bilaterale interattivo di coevoluzione tra i due concetti: le trasformazioni del lavoro e dei sistemi di lavoro determinano, infatti, un cambiamento anche dei rischi che le organizzazioni – pubbliche e private – devono fronteggiare, legati sia all'introduzione di nuovi materiali o tecnologie, ma anche all'organizzazione del lavoro e delle modalità di prestazione dell'attività, caratterizzanti l'attuale fase storica<sup>275</sup>. Basti pensare, ad esempio, al ricorso pervasivo a strumenti informatici, alle esternalizzazioni, alla flessibilità ed alla “*gig economy*”<sup>276</sup>, per citarne alcuni, che potrebbero far emergere vulnerabilità latenti, esponendo a nuovi rischi i lavoratori, sia sotto l'aspetto tecnico, che organizzativo e/o umano.

Se da un lato il processo evolutivo può migliorare le condizioni di lavoro, dall'altro muta ineluttabilmente anche l'esposizione ai rischi professionali e, allo stesso tempo, ne fa emergere di

---

<sup>273</sup> Cfr. Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, cit., p. 49. Sul punto si veda inoltre G. NICOSIA, *La Dirigenza “sostenibile” e l'attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*, in *Lavoro Diritti Europa*, 4, 2021, p. 2 ss.

<sup>274</sup> Cfr. D. CALDERARA, *La transizione digitale: il patto di lavoro agile, la gestione algoritmica del lavoro e gli obblighi informativi trasparenti*, in *Federalismi.it*, 25, 2023, p. 150 ss.; G. NATULLO, R. NUNIN, *Introduzione. La tutela della salute e della sicurezza sul lavoro alla luce delle sfide del prossimo futuro*, in *Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale*, 2, 2021, p. 135 ss.; M. PERUZZI, *Nuove tecnologie e salute dei lavoratori*, in *Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale*, 2, 2021, p. 179 ss.

<sup>275</sup> R. ZUCARO, *La riorganizzazione del lavoro pubblico. Alla ricerca di una prestazione smart digitale ed efficiente*, in *Lavoro Diritti Europa*, 4, 2021, p. 2 ss.

<sup>276</sup> Sullo specifico argomento della salute e sicurezza nell'ambito della *gig economy* si rimanda a F. MALZANI, *Salute e sicurezza dei lavoratori della gig economy*, in P. Pascucci (a cura di), *Salute e sicurezza sul lavoro. Tutele universali e nuovi strumenti regolativi a dieci anni dal d.lgs. n. 81/2008*, cit., p. 45 ss.; C. LAZZARI, *Gig economy e tutela della salute e sicurezza sul lavoro. Prime considerazioni a partire dal caso Foodora*, in *Rivista del diritto della sicurezza sociale*, 3, 2018, p. 455 ss.; nonché R. VOZA, *Nuove sfide per il welfare: la tutela del lavoro nella gig economy*, in *Rivista del diritto della sicurezza sociale*, 4, 2018, p. 663 ss.; A. DELOGU, *Salute, sicurezza e “nuovi” lavori: le sfide prevenzionali nella gig economy e nell'industria 4.0*, in *Diritto della sicurezza del lavoro*, 2, 2018, p. 37 ss.; F. MALZANI, *La tutela della salute e sicurezza nella gig economy. Il caso dei rider*, in *Rivista degli infortuni e delle malattie professionali*, 2, 2018, p. 145 ss.

nuovi, talvolta subdoli, non sempre riconoscibili e conosciuti<sup>277</sup>. Si pensi, ad esempio ai numerosi interrogativi che permangono legati all'uso della robotica, alla digitalizzazione dei processi ed all'automazione del lavoro e sulla reale esposizione ad alcune tipologie di rischio: quelli derivanti da interazioni uomo-macchina, da campi elettromagnetici, i disturbi muscolo-scheletrici. Come si è visto, con l'evolversi dei cicli produttivi vi è anche l'emersione di un'ampia gamma di rischi di tipo psico-sociale, derivanti dalla sempre maggiore efficienza ed autonomia delle componenti tecnologiche, dalla esigenza di continuo adattamento al progresso, dal *deficit* di trasparenza degli algoritmi, dal funzionamento del processo decisionale della tecnologia, dalla maggiore difficoltà di concentrazione<sup>278</sup>.

Rischi per la salute e la sicurezza sul lavoro, dunque, sempre più legati non solo ad aspetti materiali, ma a quelli immateriali, che sono più difficili da identificare e valutare e, conseguentemente, da mappare normativamente.

Da queste premesse, può sorgere il dubbio che la coperta prevenzionistica utilizzata fino ad oggi potrebbe essere troppo corta, lasciando così scoperte aree di rischio non governate, che prestano il fianco a situazioni critiche legate proprio ai rischi emergenti e che vanno a ledere il benessere dei lavoratori e delle lavoratrici, rendendo di fatto non adeguato l'intervento prevenzionistico messo in campo dall'ordinamento italiano<sup>279</sup>. Ne consegue che valutazioni dei rischi errate, incomplete, sbagliate determinano percezioni e scelte prevenzionali altrettanto errate o incomplete.

In effetti, per quanto la tecnologia possa indubbiamente migliorare le condizioni relative alla salute e sicurezza, specie nel settore industriale<sup>280</sup>, se il lavoro appare sempre meno un "luogo" e sempre più un processo<sup>281</sup>, la conseguenza immediata è che i fattori di rischio maggiormente rilevanti non siano più quelli coincidenti con gli agenti tradizionali e concernenti le caratteristiche di locali, impianti, preparati, riguardando essi, piuttosto, il profilo organizzativo, ossia le regole attraverso cui

---

<sup>277</sup> Cfr. M. TIRABOSCHI, *Nuovi modelli della organizzazione del lavoro e nuovi rischi*, in *Diritto della Sicurezza sul Lavoro*, 1, 2022, p. 136 ss.

<sup>278</sup> Cfr. L.M. PELUSI, *Nuove competenze per la prevenzione dei rischi nella IV rivoluzione industriale. Da nuovi rischi, nuove professionalità*, in *Working Paper ADAPT Salus*, n. 1, 2020, p. 4 ss.

<sup>279</sup> Sul punto si veda S. MAINARDI, *Rivoluzione digitale e diritto del lavoro*, in *Massimario di giurisprudenza del lavoro*, 2, 2020, p. 341 ss. Nell'opinione dell'Autore, l'ordinamento lavoristico italiano abbisogna di interventi legislativi di adattamento a questa rivoluzione tecnologica, i quali tuttavia dovrebbero essere leggeri e mirati, ossia tali da non irrigidire eccessivamente l'assetto normativo.

<sup>280</sup> M. TIRABOSCHI, *Nuovi modelli della organizzazione del lavoro*, cit., p. 136 ss.; E. DAGNINO, *Dalla fisica all'algoritmo: una prospettiva di analisi giuslavoristica*, cit., p. 137 ss.; si veda anche la Comunicazione della Commissione *Quadro strategico dell'UE in materia di salute e sicurezza sul luogo di lavoro 2021-2027. Sicurezza e salute sul lavoro in un mondo del lavoro in evoluzione*, COM(2021) 323 final, Bruxelles, 28 giugno 2021.

<sup>281</sup> T. TREU, *Introduzione*, in A. OCCHINO (a cura di), *Il lavoro e i suoi luoghi*, Vita e pensiero, 2018, p. XIII ss., spec. p. XIV.

il lavoro stesso è organizzato. In altri termini, se i luoghi di lavoro si smaterializzano anche il rischio non può più essere inteso esclusivamente nella sua consistenza fisica o meccanica<sup>282</sup>.

A riprova di quanto detto, l’Agenzia europea EU-OSHA<sup>283</sup>, per il periodo 2023-25, intende porre particolare attenzione all’impatto delle nuove tecnologie digitali sui luoghi di lavoro e alle correlate sfide e opportunità in materia di salute e sicurezza sul lavoro, con la campagna intitolata “*Safe and healthy work in the digital age*”. Questa campagna che, come le precedenti, è tra le più importanti nel loro genere a livello mondiale, viene promossa mettendo a disposizione guide e strumenti pratici sul sito istituzionale dell’Agenzia ed una piattaforma per lo scambio di buone prassi<sup>284</sup>.

La campagna europea 2023-25 è stata prevista all’interno del “*Quadro strategico dell’UE in materia di salute e sicurezza sul luogo di lavoro 2021-2027 - Sicurezza e salute sul lavoro in un mondo del lavoro in evoluzione*”<sup>285</sup> ed è in linea con la Strategia Digitale dell’Unione europea, secondo cui la trasformazione digitale deve andare a beneficio dei cittadini e delle imprese, contribuendo nel contempo a raggiungere l’obiettivo di un’Europa neutra dal punto di vista climatico entro il 2050.

In questo contesto, la Commissione europea, nella sua Comunicazione del 28 giugno 2021, considera che sulla spinta delle transizioni verde e digitale, sono nati lavori che non esistevano dieci anni fa. Inoltre, le tecnologie digitali possono mettere a disposizione dei lavoratori, compresi quelli con disabilità o anziani, e ai loro datori di lavoro soluzioni digitalizzate per sostenere la salute e il benessere lavorativo ed organizzativo<sup>286</sup>. Tali progressi tecnologici possono offrire maggiori opportunità di migliorare l’equilibrio tra vita professionale e vita privata sia per le donne che per gli uomini e sostenere l’attuazione della salute e sicurezza sul lavoro attraverso strumenti accessibili, campagne di sensibilizzazione e ispezioni più efficienti<sup>287</sup>.

---

<sup>282</sup> In questi termini C. LAZZARI, *Lavoro senza luogo fisso, de-materializzazione degli spazi, salute e sicurezza*, in *Labour & Law Issues*, vol. 9, 1, 2023, p. 23 ss.

<sup>283</sup> L’Agenzia è stata istituita con Regolamento (CE) 18 luglio 1994, n. 2062/94/CE, al fine di promuovere il miglioramento dell’ambiente di lavoro in un contesto di tutela della sicurezza e della salute dei lavoratori: essa ha condotto fin dal 2000 diverse campagne europee su temi emergenti, che in passato venivano chiamate “*Settimane europee per la sicurezza e la salute sul lavoro*”. L’ultima campagna 2020-22, “*Healthy Workplaces Lighten the Load*”, giunta ormai a conclusione, è stata dedicata alla prevenzione dei disturbi muscoloscheletrici (DMS) lavoro-correlati. Sul punto si possono trovare tutti i relativi *reports* prodotti in [www.osha.europa.eu](http://www.osha.europa.eu).

<sup>284</sup> Per un commento sul materiale già messo a disposizione dall’Agenzia Europea EU-OSHA, e per una panoramica sulle priorità di salute e sicurezza nei luoghi di lavoro che verranno affrontate e sviluppate nella prossima campagna “*Ambienti di lavoro sani e sicuri*”, dedicata all’impatto delle nuove tecnologie digitali sul lavoro, si rimanda a M. GRANDI (a cura di), *EU-OSHA “Salute e sicurezza sul lavoro nell’era digitale*”, in *Igiene & Sicurezza del Lavoro*, 11, 2022, p. III ss.

<sup>285</sup> Sul punto A. CEFALIELLO, *Psychosocial risks in Europe. National examples as inspiration for a future directive*, in *ETUI Policy Brief*, 16, 2021, p.1 ss.

<sup>286</sup> Cfr. COMMISSIONE EUROPEA, *Comunicazione della commissione al parlamento europeo, al consiglio, al comitato economico e sociale europeo e al comitato delle regioni - Quadro strategico dell’UE in materia di salute e sicurezza sul luogo di lavoro 2021-2027 sicurezza e salute sul lavoro in un mondo del lavoro in evoluzione*, COM(2021) 323 final, 28 giugno 2021, Bruxelles.

<sup>287</sup> Cfr. A. AMBROSINO, *Sistemi intelligenti di monitoraggio digitale per la salute e la sicurezza sul lavoro: prospettive e limiti*, in *Diritto delle relazioni industriali*, 3, 2023, p. 865 ss.

La robotizzazione, l'uso dell'intelligenza artificiale e la maggiore diffusione del lavoro a distanza riducono i rischi associati alle mansioni pericolose; tuttavia, le nuove tecnologie pongono anche una serie di sfide dovute alla crescente incertezza del momento e del luogo in cui viene svolta la prestazione lavorativa e ai rischi connessi ai nuovi strumenti e macchinari. Pertanto, uno dei tre obiettivi fondamentali trasversali previsto nel Quadro strategico dell'UE è di anticipare e gestire i cambiamenti nel nuovo mondo del lavoro determinati dalle transizioni verde, digitale e demografica.

Appare evidente, allora, che la digitalizzazione comporti innanzitutto la necessità di predisporre una sempre più attenta tutela, a livello europeo e nazionale, dei rischi psicosociali<sup>288</sup>, in quanto essi, pur costituendo i veri nemici del benessere lavorativo, risultano ancora essere i rischi meno monitorati nel loro reale impatto sulla persona, posta la loro più difficile misurazione tramite gli strumenti tecnico-normativi a disposizione nell'ordinamento italiano<sup>289</sup>.

Come si è visto, infatti, tale tipologia di rischi ricade esclusivamente sotto l'ombrello di tutela prevenzionistica dello stress lavoro-correlato di cui all'art. 28, c. 1, d.lgs. n. 81/2008, che funge, in buona sostanza, da "collettore unico"<sup>290</sup> per tutte queste fattispecie di rischio.

Invero, non pare che, ai fini dell'obbligo di valutazione, si sia voluto attribuire a tale disposizione una sorta di valore assorbente rispetto agli altri rischi di natura psicosociale riconducibili al medesimo *genus*, dovendo, piuttosto, il datore di lavoro prendere in considerazione tutte le disfunzioni organizzative destinate a incidere sulla salute dei lavoratori<sup>291</sup>.

Nel merito, come ha anche chiarito la Corte di Giustizia, sostenere una pretesa tassatività dell'elenco dei rischi contenuto nell'art. 28 non pare corrispondere né all'intenzione del legislatore nazionale, né a quella del legislatore comunitario<sup>292</sup>: è stato infatti rimarcato che il carattere onnicomprensivo della valutazione dei rischi comporta la necessità – e il conseguente obbligo – di ricomprendere tutti quei rischi psicosociali che rischiano di emergere nel contesto lavorativo, ricomprendendo pertanto anche l'intensificazione dei ritmi lavorativi, l'iper-connessione alla rete, il

---

<sup>288</sup> Per tutti, G.G. BALANDI, L. CALAFÀ, L. LEROUGE, C. MOLINA NAVARRETE, M. PERUZZI, M. STEINBERG, C.E. TRIOMPHE, V. VAN DER PLANCKE, *Organisational and Psychosocial Risks*, in *Labour Law. A Comparative Analysis, Working Papers Olympus*, 14, 2012, p. 1 ss.

<sup>289</sup> Cfr. P. TULLINI, *Introduzione al diritto della sicurezza sul lavoro*, Giappichelli, 2022, p. 16, secondo cui, tra l'altro, la protezione dai rischi nuovi ed emergenti non si presterebbe a un intervento legislativo uniforme e di tipo tradizionale.

<sup>290</sup> In questi termini L. ANGELINI, *Dalle species al genus (o viceversa). Note sull'obbligo di valutazione dello stress lavoro-correlato e dei rischi psico-sociali*, in L. ANGELINI (a cura di), *La prevenzione dei rischi da stress lavoro-correlato. Profili normativi e metodiche di valutazione*, Working Papers di Olympus, 31, 2014, p. 79.

<sup>291</sup> Cfr. C. LAZZARI, *Le disfunzioni dell'organizzazione del lavoro: mobbing e dintorni*, in *Diritto della Sicurezza sul Lavoro*, 2, 2018, p. 8 ss.

<sup>292</sup> Cfr. C. Giust. 15 novembre 2001, *Commissione c. Rep. Italiana*, causa C-49/00.

sovraccarico informativo/cognitivo ed emotivo, l'*overworking*, la *time porosity*<sup>293</sup>, il *burnout*, ma anche il *cyberbullying*, il *mobbing*, gli abusi verbali, le molestie sessuali e l'isolamento<sup>294</sup>.

A ben vedere, quindi, la rivoluzione digitale nella pubblica amministrazione porta con sé un bagaglio di nuovi rischi legati all'impiego delle nuove tecnologie sia per quanto riguarda lo svolgimento della prestazione<sup>295</sup> – soprattutto con riferimento all'istituto del lavoro agile – che per quanto concerne la vera e propria micro-organizzazione e gestione del rapporto di lavoro, prerogative della compagine dirigenziale<sup>296</sup>.

### **2.1. Il lavoro agile nella pubblica amministrazione: luci e ombre per il benessere**

Nel contesto di digitalizzazione della pubblica amministrazione, di primaria importanza è il tema del lavoro agile (c.d. *smart-working*), espressamente riconosciuto dalle Linee guida del 2021<sup>297</sup> quale

---

<sup>293</sup> Con il termine *time porosity* s'intende quel processo osmotico che compendia e fonde insieme "il tempo di lavoro" e "il tempo di non lavoro" (o se vogliamo il tempo personale) che ora la digitalizzazione e il lavoro agile hanno reso penetrabile; cfr. È. GENIN, *Proposal for a Theoretical Framework for the Analysis of Time Porosity*, in *International Journal of Comparative Labour Law and Industrial Relations*, 3, 2016, p. 280 ss.

<sup>294</sup> Sul punto si veda sempre C. LAZZARI, *Lavoro senza luogo fisso, de-materializzazione degli spazi, salute e sicurezza*, cit., p. 28 e relativi riferimenti. In generale, sui rischi emergenti si veda i *reports* di EU-OSHA, *Key trends and drivers of change in information and communication technologies and work location*, Publications Office of the European Union, 2017; sui lavoratori impiegati tramite piattaforme digitali, EU-OSHA, *Digital platform work and occupational safety and health: a review*, Publications Office of the European Union, 2021, entrambi disponibili in [www.osha.europa.eu](http://www.osha.europa.eu); nonché M. BARBIERI, *Prime osservazioni sulla proposta di direttiva per il miglioramento delle condizioni di lavoro nel lavoro con piattaforma*, in *Labour & Law Issues*, 2, 2021, C.1 ss.; P. TULLINI, *La Direttiva Piattaforme e i diritti del lavoro digitale*, *ivi*, 1, 2022, p. R.43 ss.; A. ALAIMO, *Il pacchetto di misure sul lavoro nelle piattaforme: dalla proposta di Direttiva al progetto di Risoluzione del Parlamento europeo. Verso un incremento delle tutele?*, *ibidem*, R.3 ss.; G. BRONZINI, *La proposta di Direttiva sul lavoro nelle piattaforme digitali tra esigenze di tutela immediata e le sfide dell'umanesimo digitale*, in *Lavoro Diritti Europa*, 1, 2022, p. 1 ss.; V. DE STEFANO, *The EU Commission's proposal for a Directive on Platform Work: an overview*, in *Italian Labour Law e-Journal*, 1, 2022, p. 1 ss.; P. PASSALACQUA, *Qualificazione del rapporto di lavoro nella proposta di direttiva sul lavoro mediante piattaforme e spunti sul diritto interno*, in *Federalismi.it*, 9, 2023, p. 242 ss.

<sup>295</sup> S. ZAPPALÀ, *Smart working e fattori psico-sociali*, in M. NERI (a cura di), *Smart working: una prospettiva critica*, Tao Digital Library, p. 17 ss.; F. MALZANI, *Il lavoro agile tra opportunità e nuovi rischi per il lavoratore*, in *Diritti Lavori Mercati*, 1, 2018, p. 18 ss.

<sup>296</sup> E. BORGONOVÌ, *I manager pubblici tra evoluzione e cambio di paradigma*, in *Rivista italiana di Public Management*, 1, 2020, p. 17 ss.

<sup>297</sup> R. BRUNETTA, M. TIRABOSCHI, *Il lavoro agile o smart working nella pubblica amministrazione: prospettive e criticità*, in *Working Papers ADAPT*, 10, 2021, p. 4 ss.; P. SARACINI, *Lo smart working nel settore pubblico*, in U. CARABELLI, L. FASSINA (a cura di), *Smart working: tutele e condizioni di lavoro*, in *I Seminari della Consulta giuridica della CGIL*, n. 4, Futura, 2021, p. 87 ss.; F. OLIVIERIO, *Lo smart working nell'ambito delle pubbliche amministrazioni*, in U. CARABELLI, L. FASSINA (a cura di), *Smart working: tutele e condizioni di lavoro*, cit., p. 153 ss.; F. MALZANI, *Il lavoro agile nella legge e nella contrattazione collettiva*, in C. ALESSI, M. BARBERA, L. GUAGLIANONE (a cura di), *Impresa, lavoro e non lavoro nell'economia digitale*, Cacucci, 2019, p. 369 ss.; C. SPINELLI, *Salute e sicurezza dei lavoratori agili*, in L. FOFFANI, L. LODI, M.F. CARRIERO, *Covid-19, sicurezza sul lavoro e responsabilità*, Mucchi Editore, 2022, p. 231 ss.; M. ESPOSITO, *Smart Work e pubblico impiego: patti chiari, agilità lunga*, in M. MARTONE (a cura di), *Il lavoro da remoto. Per una riforma sullo smart working oltre l'emergenza*, La Tribuna, 2020, p. 147 ss.; D. CALDERARA, *Il lavoro agile nella pubblica amministrazione: prime ipotesi applicative*, in *Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, 2, 2018, p. 75 ss.; M. PERUZZI, *Sicurezza e agilità quale tutela per lo smart worker*, in *Diritto della sicurezza sul lavoro*, 1, 2017, p. 1 ss.; M. BROLLO, *Il lavoro agile nell'era digitale tra lavoro privato e pubblico*, in *Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, 1, 2017, p. 119 ss.

strumento di innovazione organizzativa, ma ancor prima dalla legge n. 81/2017 quale motore del cambiamento per quanto concerne il miglioramento della produttività, della qualità del lavoro e del benessere organizzativo (artt. 18-23).

Tuttavia, l'opportunità per il dipendente di svolgere il proprio lavoro a distanza ovvero al di fuori dei luoghi in cui viene tradizionalmente prestata l'attività lavorativa, era già possibile nel settore pubblico grazie al telelavoro<sup>298</sup>.

L'art. 14 della L. n. 124/2015, infatti, considerava il telelavoro quale mezzo per assicurare una migliore conciliazione dei tempi di vita e di lavoro dei dipendenti pubblici<sup>299</sup>.

Il lavoro agile può assumere un rilievo costitutivo nel processo di sviluppo e consolidamento dell'amministrazione digitale a condizione che si accompagni, anzi sia preceduto, da un approccio innovativo nell'organizzazione del lavoro. Ciò implica un cambiamento culturale, che, per un verso, presuppone strategie di gestione del personale ispirate a relazioni fiduciarie e collaborative con i dipendenti e, d'altra parte, acuisce l'importanza di una precisa definizione degli obiettivi e, conseguenzialmente, dei contenuti e delle modalità di esercizio della misurazione e valutazione della *performance* nelle amministrazioni<sup>300</sup>.

---

<sup>298</sup> Il ricorso a tali modalità di svolgimento della prestazione lavorativa è, però, rimasto residuale nel periodo pre-pandemico per poi esplodere in un incontrollato “*home-working*” il cui ricorso, durante i mesi di *lockdown* ed in quelli immediatamente successivi, ha evidenziato gli effetti negativi e le disfunzioni collegate ad un utilizzo estemporaneo, finalizzato più a consentire un'emergenziale esecuzione della prestazione lavorativa piuttosto che a verificarne la correttezza dell'applicazione dei limiti e delle tutele; certo è che, in ogni caso, non si può, e non si deve, confondere l'*home-working* emergenziale con l'istituto del lavoro agile delineato dal legislatore quale modalità di svolgimento della prestazione da disciplinare nel dettaglio tra le parti attraverso un accordo individuale, ma si possono, comunque, tirare le fila della sperimentazione posta in essere per valutarne gli esiti e cercare di trarne un insegnamento utile per una virtuosa applicazione futura. Sulle disposizioni lavoristiche durante il periodo emergenziale si veda: M. PERUZZI, A. PIGNATELLI, *Diritto al lavoro agile e compatibilità con la prestazione al tempo dell'emergenza Covid-19*, in *Rivista italiana di diritto del lavoro*, 4, 2020, p. 717 ss.; M. PERUZZI, D. SACCHETTO, *Il lavoro da remoto. Aspetti giuridici e sociologici*, Giappichelli, 2022; A. MARESCA, *Il diritto del lavoro al tempo del COVID-19*, in *Federalismi.it*, 8, 2020, p. IV e ss.; I. ALVINO, *È configurabile un diritto del lavoratore al lavoro agile nell'emergenza COVID-19?*, in *giustizia civile.com*, 8 aprile 2020; M. DEL CONTE, *Le prospettive del lavoro agile oltre l'emergenza*, in M. MARTONE (a cura di), *Il lavoro da remoto. Per una riforma della smart working oltre l'emergenza*, La Tribuna, 2020, p. 200 ss. Sulla capacità del lavoro agile di consentire una funzionale conciliazione vita-lavoro si veda: A.R. TINTI, *Il lavoro agile e gli equivoci della conciliazione virtuale*, in *WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona".IT*, 419, 2020, p. 2 ss.

<sup>299</sup> Si tratta, a ben vedere, di uno strumento flessibile di organizzazione del lavoro introdotto dalla l. n. 191/1998 (c.d. Legge Bassanini *ter*) e le cui modalità attuative sono state, successivamente, regolamentate dal d.P.R. 8 marzo 1999, n. 70, emanato in attuazione dell'art. 4, comma 3, della suddetta legge, ai cui è susseguito, in data 23 marzo 2000, l'Accordo quadro nazionale sul telelavoro nelle pubbliche amministrazioni. Tuttavia, mentre la prestazione lavorativa resa con il telelavoro è funzionalmente e strutturalmente correlata all'ausilio di strumenti informatici e telematici necessari, al contrario quella svolta in modalità agile si connota per la delocalizzazione delle attività. Sull'evoluzione di tale istituto si rimanda a L. GAETA, P. PASCUCCI (a cura di), *Telelavoro e diritto*, Giappichelli, 1998; L. GAETA, P. PASCUCCI, U. POTI (a cura di), *Il telelavoro nelle pubbliche amministrazioni*, Il Sole 24 Ore, 1999; P. ZURLA (a cura di), *Telelavoro e pubblica amministrazione*, Franco Angeli, 1999; L. GAETA, voce *Telelavoro*, in *Enciclopedia Treccani - Diritto online*, 2015, disponibile in [https://www.treccani.it/enciclopedia/telelavoro\\_\(Diritto-on-line\)/](https://www.treccani.it/enciclopedia/telelavoro_(Diritto-on-line)/).

<sup>300</sup> Appare opportuno evidenziare che, da ultimo, è intervenuta la Direttiva del Ministero per la pubblica amministrazione del 29 dicembre 2023, la quale ha ricordato come il lavoro agile nel pubblico impiego sia regolato da accordi individuali, che calano nel dettaglio obiettivi e modalità *ad personam* dello svolgimento della prestazione lavorativa. Per quanto riguarda, in particolare, i cosiddetti lavoratori “fragili”, l'ormai superata contingenza pandemica, nonché la disciplina contrattuale collettiva consolidata e la padronanza, da parte delle amministrazioni, dello strumento del lavoro agile come volano di flessibilità orientato alla produttività e alle esigenze dei lavoratori, ha fatto ritenere superata l'esigenza di

Al riguardo, la Direttiva del Ministero per la pubblica amministrazione n. 3/2017 ha precisato che la valutazione della *performance* è una condizione abilitante per un efficace ricorso al lavoro agile, la cui diffusione, a sua volta, deve essere oggetto di valutazione della *performance* organizzativa e individuale (par. 5)<sup>301</sup>. Del pari, la Direttiva ha altresì specificato che gli indicatori da definire per la valutazione della *performance* organizzativa devono misurare: la maggiore produttività, la maggiore qualità dei servizi, i minori costi, il miglior tasso di conciliazione vita-lavoro, nonché il miglioramento del benessere organizzativo<sup>302</sup>.

Appare allora chiaro fin da subito l'ambivalenza di tale istituto, concepito, da una parte, come misura volta al soddisfacimento del miglior interesse organizzativo della pubblica amministrazione e, dall'altra, come strumento volto alla promozione della *work-life balance* e, più in generale, del benessere organizzativo dei lavoratori e delle lavoratrici pubblici<sup>303</sup>.

In una prospettiva di valorizzazione delle risorse umane, il lavoro agile trova linfa e condizioni di sviluppo lungo il solco di quel clima organizzativo caratterizzato da una situazione di benessere individuale che tende ad espandersi nell'ambiente collettivo. Lavorare in modalità *smart* non significa svolgere la prestazione lavorativa da casa, ma indica semplicemente una flessibilità spazio-temporale<sup>304</sup> capace di stimolare le energie positive, la capacità di prendersi dei momenti di pausa, di socializzazione e di riposo, stimolando produttività, riflessione e creatività.

Ecco come le dinamiche del benessere organizzativo si intersecano con il lavoro agile: in tale contesto, pare potersi affermare che il benessere organizzativo trasferisce la sua energia benefica al

---

prorogare ulteriormente i termini di legge che stabilivano l'obbligatorietà del lavoro agile per tale categoria. L'attenzione per i dipendenti più esposti a situazioni di rischio per la salute, tuttavia, non viene meno: la direttiva evidenzia infatti la necessità di garantire ai lavoratori che documentano "gravi, urgenti e non altrimenti conciliabili situazioni di salute, personali e familiari" la possibilità di svolgere la prestazione lavorativa in modalità agile, "anche derogando al criterio della prevalenza dello svolgimento della prestazione lavorativa in presenza". Nell'ambito dell'organizzazione di ogni amministrazione, sarà dunque responsabilità di ciascun dirigente individuare le misure organizzative che si rendono necessarie in tal senso, attraverso specifiche previsioni nell'ambito degli accordi individuali. Cfr. PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI, *Direttiva lavoro agile*, 29 dicembre 2023, consultabile in [www.funzionepubblica.gov.it](http://www.funzionepubblica.gov.it).

<sup>301</sup> Per una ricostruzione puntuale dei contenuti della Direttiva n. 3/2017 si veda A. SARTORI, *Il lavoro agile nella pubblica amministrazione*, in G. ZILIO GRANDI, M. BIASI (a cura di), *Commentario breve allo statuto del lavoro autonomo e del lavoro agile*, Cedam, 2018, p. 492 ss.; V. TALAMO, *Diversamente agile? Lo Smart work nelle pubbliche amministrazioni*, in L. FIORILLO, A. PERULLI (a cura di), *Il jobs act del lavoro autonomo e del lavoro agile*, Giappichelli, 2018, p. 257 ss.

<sup>302</sup> Da ultimo è intervenuto, nell'ambito della pubblica amministrazione, il Regolamento sul lavoro agile del 27 marzo 2023, che ha ribadito ancora le finalità di tale istituto volto a "a) favorire, attraverso lo sviluppo di una cultura gestionale orientata al risultato, un incremento di efficacia ed efficienza dell'azione amministrativa; b) promuovere una visione dell'organizzazione del lavoro ispirata ai principi della flessibilità, dell'autonomia e della responsabilità; c) favorire la reingegnerizzazione e l'informatizzazione dei processi e ottimizzare la diffusione di tecnologie e competenze digitali; d) rafforzare le misure di conciliazione tra vita lavorativa e vita familiare dei dipendenti; e) promuovere la mobilità sostenibile tramite la riduzione degli spostamenti casa-lavoro-casa, nell'ottica di una politica ambientale sensibile alla diminuzione del traffico urbano in termini di volumi e di percorrenze; f) riprogettare gli spazi di lavoro realizzando economie di gestione"; tale Regolamento è reperibile in [www.olympus.uniurb.it](http://www.olympus.uniurb.it).

<sup>303</sup> Dubitativa al riguardo è C. SPINELLI, *Tecnologie digitali e organizzazione del lavoro: lo smart-working è davvero la nuova frontiera della conciliazione vita-lavoro?*, in A. OCCHINO (a cura di), *Il lavoro e i suoi luoghi*, Vita & Pensiero, 2018, p. 171 ss.

<sup>304</sup> V. A. DONINI, *Nuove flessibilità spazio-temporale e tecnologie: l'idea del lavoro agile*, in P. TULLINI (a cura di), *Web e lavoro. Profili evolutivi e di tutela*, Giappichelli, 2017, p. 77 ss.

lavoratore, non nell'ambito della sua fisiologica sede di lavoro, ma al di fuori di essa, in un circuito esterno non preventivamente identificabile.

La valorizzazione delle risorse umane – costituente uno dei perni strutturali su cui si fonda anche il PNRR – afferma così la sua centralità anche nello sviluppo di questa dinamica lavorativa a distanza, che si estrinseca nell'esigenza di concentrarsi ed immedesimarsi sulle aspettative dei lavoratori, sulle loro paure, sui loro comportamenti, al fine di trovare le giuste coordinate per costruire quella flessibilità personale, costituente requisito indispensabile per il successo di questa forma di organizzazione del lavoro. Risulta allora fondamentale improntare il rapporto con i lavoratori agili sulla comunicazione, chiedendo loro di evidenziare e/o segnalare, secondo il proprio sistema di valori, le sfide, le opportunità, i correttivi che ciascuno vede necessari per sé e per la propria organizzazione di riferimento<sup>305</sup>.

Dalla prospettiva del datore di lavoro pubblico, il punto di convergenza sull'opportunità di implementare nuove forme di svolgimento del lavoro, è individuabile nell'esigenza di ricercare nuovi modi per migliorare il rapporto tra costi e risultati gestionali e nuove modalità di adattamento alle più sofisticate tecnologie, per stimolare le risorse umane ad affrontare la sfida verso una più innovativa frontiera del lavoro pubblico digitalizzato.

Si tende così a stabilire un nuovo equilibrio basato su una maggiore libertà e responsabilità dei lavoratori, ma senza perdere di vista gli obiettivi strategici e i risultati attesi da parte della pubblica amministrazione<sup>306</sup>.

In questo senso, la ricerca dell'efficienza e del benessere lavorativo si incrociano lungo la direttrice di un percorso comune che parte dalla reinterpretazione della cultura organizzativa, insieme a una coerente riconfigurazione degli stili manageriali<sup>307</sup>.

Il superamento della dicotomia tra queste due dinamiche (apparentemente contrapposte) dei processi gestionali, si realizza quando lo *smart worker* sente come propria la cultura del gruppo con cui collabora, secondo una sorta di processo osmotico che trasmette al lavoratore senso di

---

<sup>305</sup> In questa prospettiva, lo *smart working* nella pubblica amministrazione è stato ad esempio uno strumento fondamentale per rafforzare e rimodulare il ruolo delle donne nel mondo del lavoro, per dare loro la possibilità di rendere compatibile l'organizzazione della vita privata con l'esigenza di "assumere posizioni di rilievo e di entrare nel mercato del lavoro senza che queste aspirazioni venissero pregiudicate dalla cura degli obblighi familiari"; cfr. SENATO DELLA REPUBBLICA, CAMERA DEI DEPUTATI, *LXI Sessione della Commissione delle Nazioni Unite sulla condizione femminile (CSW)*, (13-24 marzo 2017). *Temi della Sessione, focus di approfondimento*, Dossier n. 28, XVII Legislatura, marzo 2017, p. 16 ss., disponibile in [www.senato.it](http://www.senato.it).

<sup>306</sup> L. ZOPPOLI, P. MONDA, *Innovazioni tecnologiche e lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, in *Diritto delle relazioni industriali*, 2, 2020, p. 312 ss.

<sup>307</sup> Cfr. *Infra* § 3. Si veda inoltre M. NERI, *Smart working: una prospettiva critica*, TAO Digital Library, 2017.

responsabilità ma, nel contempo, anche senso di fiducia; quella fiducia che dovrebbe costituire il collante del rapporto organizzativo ed imporsi come alternativa al controllo<sup>308</sup>.

Questo processo assume un carattere rilevante quando si passa attraverso un cambiamento della cultura dell'organizzazione e, dunque, quando al tradizionale sistema del controllo gerarchico si sostituisce un approccio decentralizzato al controllo stesso<sup>309</sup>. Se il primo si caratterizza per l'utilizzo di regole stringenti, linee gerarchiche vincolanti e rigide procedure, l'approccio decentralizzato consente una maggiore responsabilizzazione, partecipazione ed un coinvolgimento attivo dei dipendenti: è pertanto in questo secondo scenario, necessariamente basato su un rapporto di fiducia tra datore di lavoro e dipendenti *smart*, che il lavoro agile trova terreno fertile per una efficace implementazione del proprio benessere lavorativo e organizzativo<sup>310</sup>. Su queste basi sarebbe dunque possibile fondare il passaggio da un sistema di controllo completo delle modalità di esecuzione della prestazione lavorativa alla valutazione dei risultati conseguiti.

A tal proposito, appare corretto ricordare che tale valutazione, nel contesto gestionale pubblico, si inserisce nell'ambito dei percorsi di misurazione della *performance* individuale in una logica di reciproca complementarità con la *performance* organizzativa<sup>311</sup>.

Sulla scia di questo processo, anche le misure di conciliazione tra vita lavorativa e vita familiare sono finalizzate ad incrementare la produttività del lavoro nelle pubbliche amministrazioni<sup>312</sup>, innestandosi così nel circuito dinamico della *performance*, sia nella dimensione individuale che organizzativa.

La diffusione del lavoro agile all'interno delle pubbliche amministrazioni, però, costituendo – come si è appena detto – un esempio lampante di cambiamento organizzativo e di processo, aiuta altresì ad evidenziare come la variazione di modalità di prestazione dell'attività lavorativa determini una variazione anche in termini di esposizione al rischio.

La connettività diffusa e la possibilità di accedere in ogni momento a postazioni di lavoro informatiche (casella di posta elettronica, piattaforme informatiche, *intranet* aziendale, ecc.), si sa,

---

<sup>308</sup> Per un'approfondita analisi dell'istituto dello *smart working* nella prospettiva della scienza dell'organizzazione, con specifico riferimento al settore pubblico, si veda A. ROSA, M. MARTINEZ, *Modelli organizzativi per la pubblica amministrazione*, Franco Angeli, 2022, p. 47 ss.

<sup>309</sup> R. CASILLO, M. TUFO, *Il lavoro agile*, in M. ESPOSITO, V. LUCIANI, A. ZOPPOLI, L. ZOPPOLI (a cura di), *La riforma dei rapporti di lavoro nelle pubbliche amministrazioni. Commento alle innovazioni della XVII legislatura (2013-2018) con particolare riferimento i d.lgs. nn. 74 e 75 del 25 maggio 2017 (cd. Riforma Madia)*, Giappichelli, 2018, p. 204 ss.; P. MONDA, *Lavoro pubblico e trasformazione digitale*, in *Sinapsi*, 1, 2020, p. 119 ss.

<sup>310</sup> Sul punto G. ALESSANDRINI (a cura di), *Smart working. Nuove skill e competenze*, Pensa Multimedia, 2016; A. VISENTINI, S. CAZZAROLLI, *Smart working: mai più senza*, Franco Angeli, 2019.

<sup>311</sup> Sul punto S. ANGELETTI, *Misurare il lavoro agile nelle amministrazioni pubbliche: profili, problemi e prospettive*, in *Rivista italiana di Public Management*, 1, 2020, p. 64 ss.

<sup>312</sup> Cfr. L. CALAFÀ, *La conciliazione vita e lavoro in ambiente digitale*, in *Federalismi.it*, 34, 2022, p. 193 ss.

hanno determinato rischi in termini di reperibilità costante, dilatazione dei tempi di lavoro e tecnostress<sup>313</sup>, nonché di sovrapposizione tra tempi di lavoro e tempi di non lavoro.

In merito a tale aspetto, l'eredità lasciata del lavoro agile emergenziale è stata fondamentale per considerare anche le ricadute connesse alle dinamiche introdotte da questa modalità di esecuzione della prestazione. Per poter meglio comprendere i rischi sul versante della salute e della sicurezza, occorre partire dal dato empirico.

La maggior parte dei lavoratori e delle lavoratrici in modalità agile ha riscontrato diffusi malesseri associati alla sfera psichica come l'affaticamento mentale (35%), lo stress (26%), l'ansia (21%) e la depressione (20%) che, in alcuni casi, si sono concretizzati in vere e proprie patologie<sup>314</sup>. Alcune di queste sono già note come il disturbo post-traumatico da stress<sup>315</sup>, mentre altre ricadono nella categoria dei rischi psico-sociali emergenti, come il *bornout*<sup>316</sup> e il *workaholism*<sup>317</sup> sono correlate non tanto all'esposizione a rischi specifici quanto al modo in cui il lavoro in modalità agile è concepito, organizzato e gestito. Questi disagi, infatti, sono stati addebitati in primo luogo alla mancanza di un orario "normale" di lavoro che ha determinato un aggravio di responsabilità e carichi di lavoro eccessivi (*over-work*), neppure stemperabili attraverso l'effettivo godimento del diritto alla disconnessione<sup>318</sup>. Si tratta di rischi legati alla detemporalizzazione le cui cause sono appunto eterogenee, ma nell'insieme afferenti alla medesima dimensione di *time porosity*.

Oltre questi rischi di natura psicologica, vi sono anche quelli fisici – tradizionali del lavoro d'ufficio o intellettuale – constatandosi, in molti lavoratori e lavoratrici *smart*, disturbi alla vista, ipertensioni, malattie cardiovascolari, nonché quelle del sistema muscolo-scheletrico, ad esempio,

---

<sup>313</sup> V. *Infra* § 2.2

<sup>314</sup> V. G. BENINCASA, *Il lavoro agile a seguito della pandemia da Covid-19 tra opportunità e (nuovi) rischi (psico-sociali)*, in *Bollettino ADAPT*, 35, 11 ottobre 2021, p. 1 ss.

<sup>315</sup> P. PASCUCCI, *L'infortunio sul lavoro tra prevenzione e protezione*, in G. CANAVESI, E. ALES, (a cura di), *La tutela infortunistica oggi*, Edizioni Scientifiche Italiane, 2020, p. 51 ss.; L. ANGELINI (a cura di), *La prevenzione dei rischi da stress lavoro-correlato. Profili normativi e metodiche di valutazione. Atti del Convegno Urbino*, in *I Working Papers di Olympus*, 31, 2014, spec. p. 22 ss.; G. LUDOVICO, *Lo stress lavoro correlato tra tutela prevenzionistica, risarcitoria e previdenziale*, in *Rivista del Diritto della Sicurezza Sociale*, 2, 2011, p. 404 ss.

<sup>316</sup> Sul punto si rimanda a Cap. 2, § 3.3.

<sup>317</sup> Cfr. L. KRAVINA, A. FALCO, *Il Workaholism*, in N.A. DE CARLO, A. FALCO, D. CAPOZZA, *Stress, benessere organizzativo e performance. Valutazione & Intervento per l'Azienda Positiva*, Franco Angeli, 2013, p. 421 ss.

<sup>318</sup> Sul tema del diritto alla disconnessione si rimanda a A. PRETEROTI, *Il diritto alla disconnessione nel lavoro agile alle dipendenze della pubblica amministrazione*, in *Lavori Diritti Europa*, 1, 2021, p. 1 ss.; M. MANICASTRI, *Lavoro agile: come cambia*, in *Diritto e pratica del lavoro*, 2, 2017, p. 88 ss. M. ALTIMARI, *Il diritto alla disconnessione: un "vecchio" diritto ineffettivo?*, in A. OCCHINO (a cura di), *Il lavoro e i suoi luoghi*, cit., p. 184 ss.; E. GRAGNOLI, *La distanza come misura degli spazi contrattuali*, in A. OCCHINO (a cura di), *Il lavoro e i suoi luoghi*, cit., p. 205 ss.; M.C. CATAUDELLA, *Tempo di lavoro e tempo di disconnessione*, in *Massimario di Giurisprudenza del lavoro*, 4, 2021, p. 859 ss.; R. ZUCARO, *Il diritto alla disconnessione tra interesse collettivo e individuale. Possibili profili di tutela*, in *Labour & Law Issues*, vol. 5, 2, 2019, p. 215 ss.; V. MAIO, *Lo smart working emergenziale tra diritti di connessione e di disconnessione*, in M. MARTONE (a cura di), *Il lavoro da remoto. Per una riforma dello smart working oltre l'emergenza*, cit., p. 93 ss.

per l'uso di postazioni di lavoro non congrue, per i ripetitivi sforzi muscolari a cui vengono sottoposti gli arti superiori per carenza di pause e per la sedentarietà che spesso affligge i lavoratori *smart*<sup>319</sup>.

A ciò si sono sommati i pericoli correlati alla defisicizzazione di un contesto lavorativo privo di confini “reificati”<sup>320</sup>. Tale contesto si identifica con l'ambiente “digitale” caratterizzato da una connettività diffusa e da postazioni di lavoro informatiche accessibili a un numero non definito di persone, nonché governate da una pluralità di dati dove si annidano fundamentalmente due criticità. La prima riguarda la mancanza di competenze digitali adeguate che accentua ancor di più il *gap* generazionale già presente in molti contesti lavorativi e, in particolare, proprio nel settore pubblico. La seconda criticità, invece, concerne l'eccessiva esposizione a campi elettromagnetici prodotti dalla strumentazione tecnologica e da luoghi di lavoro 5G<sup>321</sup>.

Alla luce di questi dati, può evincersi che la maggior parte dei rischi correlati all'agilità del lavoro sono essenzialmente riconducibili alla categoria dei rischi psicosociali.

A ben vedere, allora, l'istituto del lavoro agile è anche la dimostrazione che se non vi è un adeguamento delle norme alle esigenze ed ai fenomeni emergenti, queste risultano *de facto* in parte obsolete, fornendo quindi una tutela (parzialmente o del tutto) inefficiente ed inefficace. Il superamento del concetto giuridico di luogo di lavoro tradizionalmente inteso, proprio del lavoro agile, oltrepassando la concezione per cui la giornata di lavoro viene trascorsa all'interno di un ambiente predeterminato tradizionalmente inserito nei locali della pubblica amministrazione per un determinato lasso temporale, pone infatti non pochi problemi di applicabilità ad una legislazione come quella del d.lgs. n. 81/2008, lasciando come unica alternativa la riconduzione dei profili di tutela di salute, sicurezza e benessere all'impianto normativo costituzionale e civilistico, di cui (rispettivamente) agli articoli 32 e 41 della Costituzione, e all'articolo 2087 c.c.<sup>322</sup>.

Posto che la remotizzazione del lavoro comporta il rischio non solo di finire isolati dal proprio contesto lavorativo dalle relazioni sociali che vi si creano, ma anche dai normali e tradizionali processi di partecipazione collettiva e di sindacalizzazione<sup>323</sup> resta in ogni caso tutto da ripensare,

---

<sup>319</sup> In generale v. G. MANTOVANI (a cura di), *Ergonomia. Lavoro, sicurezza e nuove tecnologie*, Il Mulino, 2002; con riferimento ai rischi posturali a causa dell'inadeguatezza dei posti di lavoro cfr. L. PERETTO, A. SANDELLI, F.S. VIOLANTE, *Titolo III, Attrezzature munite di videoterminali*, in P. TULLINI (a cura di), *La nuova sicurezza sul lavoro. D.lgs. 9 aprile 2008, n. 81 e successive modifiche. II. Gestione della prevenzione*, Zanichelli, 2011, p. 239 ss.

<sup>320</sup> C. DI CARLUCCIO, *Lavoro e salute mentale dentro e fuori l'istituzione*, Edizioni Scientifiche Italiane, 2022, p. 238 ss.

<sup>321</sup> G. PIGLIALARMÌ (a cura di), *Il 5G e i nuovi ambienti di vita e di lavoro. Quale sfida per il diritto?*, in *Working Paper Adapt University Press*, 3, 2020, p. 4 ss.; L.M. PELUSI (a cura di), *Nuove competenze per la prevenzione dei rischi nella IV rivoluzione industriale. Da nuovi rischi, nuove professionalità*, in *Working Paper Adapt University Press*, 1, 2020, p. 4 ss.; F. SEGHEZZI, *La nuova grande trasformazione*, Adapt University Press, 2020, p. 138.

<sup>322</sup> Sul punto si è espresso diffusamente D. CHAPPELLU, *Lavoro agile e sicurezza: tra tutela della salute del lavoratore e una nuova ripartizione della responsabilità datoriale*, in *Variazioni su temi di diritto del lavoro*, 1, 2023, p. 255 ss. Si veda inoltre 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*, cit., p. 101 ss.

<sup>323</sup> M. D'ONGHIA, *Remotizzazione del lavoro, relazioni sindacali tutela della salute dei lavoratori*, in L. ZOPPOLI (a cura di), *Tutela della salute pubblica e rapporti di lavoro*, in *Quaderni della Rivista Diritti Lavori Mercati*, 11, 2021 p. 251 ss.

anche in termini organizzativi, il ruolo delle parti sociali e, segnatamente, della contrattazione collettiva<sup>324</sup> nella gestione e prevenzione dei nuovi rischi.

Se il diritto alla salute e sicurezza va ripensato, anche come diritto della persona che lavora e non semplicemente come un diritto legato a una precisa dimensione fisica del lavoro<sup>325</sup>, resta allora da sottolineare la rilevante distinzione concettuale tra la persona, intesa come essere in relazione con gli altri e la società, e il semplice individuo<sup>326</sup>, inteso come entità separata dalle sue relazioni sociali<sup>327</sup> nella consapevolezza che quella in atto non è puramente una sfida regolatoria e normativa ma, prima di tutto, una sfida partecipativa che può essere vinta solo rimettendo al centro del sistema prevenzionistico una cultura (anche sindacale) collaborativa che è poi niente altro che la dimensione corretta per affrontare il nodo tecnico-organizzativo e della stessa costruzione sociale delle competenze e delle nuove professionalità di cui necessita il sistema della prevenzione<sup>328</sup>. Solo con la partecipazione e il coinvolgimento non solo del sindacato, ma anche del CUG e degli Organismi paritetici per l'innovazione<sup>329</sup> sarà del resto possibile garantire quella "specializzazione" e quella "prossimità" che sono imprescindibili per rendere concreta ed effettiva la tutela della persona nei diversi contesti di lavorativi<sup>330</sup>.

## ***2.2. Benessere e nuovi rischi digitali: dal tecnostress all'isolamento***

Come si è chiarito, la pervasiva diffusione delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione (ICT) sta avendo effetti rilevanti non solo dal punto di vista tecnico, ma anche relativamente agli assetti organizzativi delle pubbliche amministrazioni e alla quotidiana gestione di vita dei lavoratori, generando una profonda e contraddittoria dicotomia tra un'apparente maggiore

---

<sup>324</sup> G. NATULLO, *L'organizzazione delle imprese a tutela dell'integrità psico-fisica*, L. ZOPPOLI (a cura di), *Tutela della salute pubblica e rapporti di lavoro*, cit., p. 129 ss.; P. TULLINI, *Le sfide per l'ordinamento italiano*, in M. TIRABOSCHI (a cura di), *Il sistema prevenzionistico e le tutele assicurative alla prova della IV Rivoluzione industriale, Volume I, Bilancio e prospettive di una ricerca*, ADAPT University Press, 2021, p. 332 ss.

<sup>325</sup> Cfr. P. PASCUCI, *Il Testo Unico sulla salute e sicurezza sul lavoro: spunti di riflessione (a fronte dei cambiamenti in atto) e proposte di modifica*, in M. TIRABOSCHI (a cura di), *Bilancio e prospettive di una ricerca. Il Sistema prevenzionistico e le tutele assicurative alla prova della IV Rivoluzione industriale*, ADAPT University Press, 2021, p. 499 ss.; P. TULLINI, *Le sfide per l'ordinamento italiano*, cit., p. 499 ss.

<sup>326</sup> C. SPINELLI, *Le potenzialità del lavoro agile nelle pubbliche amministrazioni: da modalità ordinaria di gestione dell'emergenza a volano per l'innovazione?*, in *Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, 2, 2020, p. 21 ss.

<sup>327</sup> Per tutti P. RESCIGNO, *Le società intermedie*, Il Mulino, 1958, p. 3 ss.

<sup>328</sup> Sul punto S. NEGRI (a cura di), *Il sistema prevenzionistico e le tutele assicurative alla prova della IV Rivoluzione Industriale, Volume V, Competenze e nuove professionalità per la tutela della salute e sicurezza*, ADAPT University Press, 2021.

<sup>329</sup> Di questo avviso è L. ZOPPOLI, *Dopo la digi-demia quale smart working per le pubbliche amministrazioni?*, in *Biblioteca '20 maggio'*, 1, 2020, p. 335 ss.

<sup>330</sup> Cfr. P. TULLINI, *Le sfide per l'ordinamento italiano*, cit., p. 499 ss.; si veda inoltre C. SPINELLI, *La prospettiva "digitale" delle relazioni sindacali nelle pubbliche amministrazioni*, in M. ESPOSITO, V. LUCIANI, A. ZOPPOLI (a cura di), *Mezzo secolo dallo Statuto dei lavoratori. Politiche del diritto e cultura giuridica*, in *Quaderni della Rivista Diritti, Lavori, Mercati*, 10, 2021 p. 383 ss.

libertà e flessibilità di gestione del proprio tempo e il rischio concreto di connessione lavorativa senza soluzione di continuità.

Le tecnologie digitali e le crescenti possibilità di (strette) interazioni uomo-macchina espongono il lavoratore a una pluralità di nuovi rischi sia fisici che psicosociali, ancora poco conosciuti e che richiedono l'applicazione di norme rigorose e lungimiranti al fine di garantire la salute, la sicurezza, il benessere e, più in generale, il rispetto dei diritti fondamentali sul luogo di lavoro<sup>331</sup>.

Tra i rischi psicosociali, vi sono quelli derivanti “*dall’interazione tra contenuto del lavoro, gestione, organizzazione del lavoro, condizioni ambientali e organizzative e tra competenze ed esigenze dei lavoratori dipendenti*”<sup>332</sup>. Più in particolare, si parla di rischi c.d. emergenti, perché costituiscono l’effetto dei cambiamenti in atto nelle organizzazioni produttive, connessi proprio all’impiego di nuovi strumenti di lavoro, a cui consegue un’inedita sinergia collaborativa uomo-macchina<sup>333</sup>, nonché la possibilità di svolgere la prestazione in un contesto spazio-temporale sempre più rarefatto, con smaterializzazione degli ambienti lavorativi.

È evidente allora come l’aumento dei rischi psicosociali, dei livelli di stress legato al lavoro e dei problemi di salute mentale dipenda da molteplici aspetti connessi alla digitalizzazione. Basti pensare al maggior ricorso al lavoro con i *cobot* intelligenti<sup>334</sup>, che riduce sensibilmente il contatto con i colleghi di lavoro e il sostegno sociale; oppure all’utilizzo sempre più massiccio di tecnologie digitali di monitoraggio basate sull’intelligenza artificiale con una supervisione pervasiva sui lavoratori, i quali rischiano di perdere il controllo sul contenuto, sul ritmo, sulla pianificazione del lavoro e sulle modalità di svolgimento, con pregiudizio per la loro *privacy*; o, ancora, alla maggiore flessibilità del lavoro consentita dalla connettività costante, con svariate ricadute negative per i lavoratori (aumento

---

<sup>331</sup> Sui rischi nuovi ed emergenti per la sicurezza e la salute sul lavoro associati alla digitalizzazione, cfr. EU-OSHA, *Foresight on new and emerging occupational safety and health risks associated with digitalisation by 2025*, 2018, in [www.osha.europa.eu](http://www.osha.europa.eu); EU-OSHA, *New forms of work in the digital era: implications for psychosocial risks and musculoskeletal disorders*, 2021, in [www.osha.europa.eu](http://www.osha.europa.eu). In dottrina, cfr. E. DAGNINO, *Dalla fisica all’algoritmo: una prospettiva di analisi giuslavoristica*, cit., pag. 117. Sugli effetti non univoci della trasformazione tecnologica sul mondo del lavoro, cfr. C. SPINELLI, *La trasparenza delle decisioni algoritmiche*, in *Lavoro Diritti Europa*, 2, 2022, p. 1 ss.; P. TULLINI, *Le sfide per l’ordinamento italiano*, in M. TIRABOSCHI (a cura di), *Bilancio e prospettive di una ricerca. Il Sistema prevenzionistico e le tutele assicurative alla prova della IV Rivoluzione industriale*, cit., p. 332 ss.; L.M. PELUSI, *Nuove competenze per la prevenzione dei rischi nella IV rivoluzione industriale*, cit., p. 4 ss.; M. LAI, *Evoluzione tecnologica e tutela del lavoro: a proposito di smart working e di crowd working*, in *Diritto delle relazioni industriali*, 4, 2017, p. 985 ss.

<sup>332</sup> Questa è la definizione coniata dall’ILO, *Psychosocial factors at work. Recognition and control, Report of the Joint ILO/WHO Committee on Occupational Health, Ninth Session, Geneva, 18-24 September 1984*, in *Occupational safety and health Series*, International Labour Organization, 56, 1986. Cfr. anche ILO, *Emerging risks and new patterns of prevention in a changing world of work*, International Labour Organization, 2010. Sul punto, cfr. M. SQUEGLIA, *I rischi psicosociali e lo stress lavoro-correlato in Europa e in Italia*, in *Revista do Tribunal Regional do Trabalho*, 63, 96, 2017, p. 31 ss.

<sup>333</sup> C. SALAZAR, *Umano, troppo umano...o no? Robot, androidi e cyborg nel “mondo del diritto” (prime notazioni)*, in *BioLawJournal – Rivista di BioDiritto*, 1, 2014, p. 255 ss.

<sup>334</sup> Sul punto si veda S. CAFFIO, *La tutela della salute e della sicurezza nel lavoro tramite piattaforme digitali*, in *Il lavoro nella giurisprudenza*, 4, 2021, p. 339 ss.

del carico di lavoro, orari lavorativi irregolari e/o eccessivi, equilibrio labile e poco salutare tra vita privata e professionale, sensazione di isolamento dovuta alla minore interazione sociale)<sup>335</sup>.

Disturbi del sonno, difficoltà di concentrazione, ansia, stress sono gli effetti del processo di progressiva “disumanizzazione dell’ambiente di lavoro” accompagnata da una sempre maggiore efficienza ed autonomia delle componenti tecnologiche, dalla perdita di controllo sull’attività lavorativa, qualora sia scandita dall’intelligenza artificiale<sup>336</sup>, dalla difficoltà di gestire le dinamiche relazionali ed emotive con l’intelligenza artificiale, dall’esigenza di un continuo adattamento all’evoluzione tecnologica e dalla connettività diffusa ai dispositivi elettronici. Il termine con cui si sintetizza il fenomeno descritto, che minaccia la salute e il benessere dei lavoratori digitali, è tecnostress (lavoro-correlato)<sup>337</sup>.

In particolare, il termine tecnostress è stato coniato dalla psicologia del lavoro per indicare “ogni impatto o attitudine negativa, pensieri, comportamenti o disagi fisici e psicologici causati direttamente o indirettamente dalla tecnologia”<sup>338</sup>.

Si fa, dunque, riferimento all’insieme delle risposte psicologiche, fisiche e comportamentali a *tecnostressor*, ossia a strumenti e apparecchiature informatiche e di comunicazione (computer, telefonini, *smartphone*, *tablet*, ecc.), usate in modo intensivo e non regolato in orari di lavoro e fuori, in sequenza, ma anche contemporaneamente<sup>339</sup>, con sintomi eterogenei di natura fisica e psichica<sup>340</sup>

---

<sup>335</sup> Cfr. G. PAOLANTONIO, *Rischi emergenti per i lavoratori delle piattaforme digitali*, in *Igiene & Sicurezza del Lavoro*, 10, 2021, p. 494 ss.

<sup>336</sup> L.M.PELUSI, *Nuove competenze per la prevenzione dei rischi nella IV rivoluzione industriale. Da nuovi rischi, nuove professionalità.*, cit., p.11.

<sup>337</sup> Di fatto si tratta di una particolare forma di stress lavoro-correlato a cui si rimanda al Cap. 2, §3.1.

<sup>338</sup> Cfr. M.M. WEIL, L.D. ROSEN, *TechnoStress: coping with technology @work @home @play*, Wiley, 1997. Gli studi sul tecnostress sono iniziati nel 1984 con lo psicologo Craig Brod, che lo definì come “un moderno disturbo causato dall’incapacità di far fronte alle nuove tecnologie in un modo sano”; cfr. C. BROD, *Technostress: The Human Cost of the Computer Revolution*, Addison Wesley, 1984.

<sup>339</sup> Secondo la definizione di M. SALANOVA, S. LLORENS, E. CIFRE, C. NOGAREDA, *El tecnoestrés: concepto, medida e intervención psicosocial. [Technostress: Concept, measurement and prevention]. Nota Técnica de Prevención*, 730, in *Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el trabajo*, 28 abril 2015, p. 1 ss., il tecnostress è “uno stato psicologico negativo associato all’uso o alla “minaccia” d’uso delle nuove tecnologie (...) legat[o] a sensazioni d’ansia, fatica mentale, scetticismo e senso d’inefficacia”.

<sup>340</sup> Secondo la prospettiva psicosociale si possono distinguere due forme di tecnostress. La prima (c.d. *techno-strain* o *techno-anxiety*) si manifesta con una combinazione di alti livelli di tensione, paura, agitazione, disagio correlati all’uso delle tecnologie (in particolare, dei computer) e colpisce i lavoratori che si sentono sopraffatti dalla tecnologia e da una cultura che implica l’accettazione e l’uso del computer con una costante pressione sia dei datori di lavoro sia dei colleghi; cfr. P. GAUDRON, E. VIGNOLI, *Assessing computer anxiety with the interaction model of anxiety: development and validation of the computer anxiety trait subscale*, in *Computers in Human Behavior*, 18, 2002, p. 315 ss. La seconda forma (*techno-addiction*), invece, causata da una compulsione incontrollabile a utilizzare le ITC ovunque e in qualsiasi momento per lunghi periodi di tempo, rappresenta un’evoluzione della sindrome di dipendenza dal lavoro – caratterizzata dalla tendenza a lavorare eccessivamente e in modo compulsivo (c.d. *workaholism*) – in cui subentra la variante tecnologica. Anche questa forma specifica di tecnostress è associata a condizioni di ansia e fatica e si manifesta attraverso comportamenti tipici come, ad esempio, difficoltà a controllare o a interrompere l’uso di ICT; pensieri continuamente rivolti alla (potenziale) ricezione di notifiche (mail, messaggi, ecc.); reazioni brusche ed eccessive quando si viene interrotti durante l’uso di ICT. Vi rientra anche il fenomeno dell’ansia da disconnessione, ossia una costante e spiacevole condizione caratterizzata da disagio e preoccupazione durante i periodi di disconnessione tecnologica dagli altri (40); sul punto si rimanda a L. KRAVINA, A. FALCO, *Il workaholism*, in N.A. DE CARLO, A. FALCO, D. CAPOZZA, *Stress, benessere organizzativo e performance. Valutazione & Intervento per l’Azienda Positiva*, cit., p. 421 ss.

(problemi gastrointestinali, cardiocircolatori, muscolo-scheletrici, oculo-visivi; ansia, insonnia, irritabilità, demotivazione, disturbi della memoria, depressione)<sup>341</sup>.

Nel merito si sono individuati cinque fattori in grado di “innescare” il tecnostress (c.d. *technostressor creators*)<sup>342</sup> : l’essere ininterrottamente connessi (*hyperconnectivity*)<sup>343</sup> ovvero il poter essere continuamente raggiunti, ovunque e in qualsiasi momento, da ogni tipo di comunicazione lavorativa; l’*information overload*, ossia il sovraccarico informativo-cognitivo che complica l’analisi e l’assimilazione delle informazioni ricevute riducendo la capacità di concentrazione; la percezione di complessità delle tecnologie informatiche, nonché la loro obsolescenza; la mancanza di un supporto tecnico adeguato; e, infine, l’eccessivo *multitasking*, ossia l’esigenza di rispondere a più richieste e gestire più attività contemporaneamente, che accresce la tensione, riduce la percezione di controllo della situazione e affievolisce la soddisfazione lavorativa, influenzando negativamente anche il rendimento lavorativo e la produttività, nonché l’impegno e la *work-life balance*<sup>344</sup>.

Sono stati individuati anche fattori che, al contrario, agiscono da inibitori di tecnostress (c.d. *technostressor inhibitors*), in quanto sono in grado di incrementare la soddisfazione lavorativa e l’impegno dei lavoratori: tra questi rilevano, in particolare, il supporto tecnico-organizzativo, il coinvolgimento dei dipendenti durante le fasi di implementazione e un’adeguata gestione della comunicazione<sup>345</sup>.

Allo stesso tempo la digitalizzazione nelle pubbliche amministrazioni porta con sé un vero e proprio nuovo rischio, soprattutto in relazione al massivo impiego del lavoro agile avvenuto negli ultimi anni: in questo ambito, infatti, si è iniziato a configurare il rischio di isolamento del lavoratore e della lavoratrice, che si trovano ad operare da soli, senza la presenza fisica, ma (eventualmente) solo virtuale, dei propri superiori e/o di altri colleghi<sup>346</sup>.

---

<sup>341</sup> Sul punto si veda cfr. C. GALIMERTI, F. GAUDIOSO, *Tecnostress: stato dell’arte e prospettive d’intervento. Il punto di vista psicosociale*, in *Tutela e Sicurezza sul Lavoro*, 1, 2015, p. 13 ss.

<sup>342</sup> La sintomatologia e i comportamenti individuati da C. BROD, *Tecnostress: The Human Cost of the Computer Revolution* cit., sono stati analizzati solo più tardi grazie alla ricerca di T.S. RAGU-NATHAN, M. TARAFDAR, B.S. RAGU-NATHAN, *The consequences of technostress for end users in organizations: conceptual development and empirical validation*, in *Information Systems research*, 19(4), 2008, 417 ss.

<sup>343</sup> Il termine *hyperconnectivity* è stato coniato da A. QUAN-HAASE, B. WELLMAN, *Hyperconnected net work: computer-mediated community in a high-tech organization*, in C. HECKSCHER, P. ADLER (eds.), *The Firm as a Collaborative Community. Reconstructing Trust in the Knowledge Economy*, Oxford University Press, 2006, p. 281 ss. Sul punto si veda anche, M. MANDEL, *The real reasons you’re working so hard... and what you can do about it*, in *Business Week Economics*, 2005, p. 60 ss.

<sup>344</sup> Secondo le ricerche nel campo delle neuroscienze, lo sforzo cognitivo impiegato su uno specifico compito è interrotto se si continua a spostare l’attenzione verso altre attività e/o azioni e il cervello spende una significativa energia mentale per rifocalizzarsi, determinando così una diminuzione di creatività. Su questi aspetti, C. GALIMERTI, F. GAUDIOSO, *Tecnostress: stato dell’arte e prospettive d’intervento. Il punto di vista psicosociale*, cit., p. 18, e gli ampi riferimenti alla letteratura straniera ivi contenuti.

<sup>345</sup> D.L. NELSON, *Individual adjustment to information-driven technologies: A critical review*, in *MIS-Quarterly*, 14(1), 1990, p. 79 ss.; nonché, in particolare, G. PAOLANTONIO, *Lavoro digitale e tecnostress: possibilità di intervento*, in *Igiene & Sicurezza del Lavoro*, 11, 2021, p. 558 ss.

<sup>346</sup> C. SPINUZZI, *Working alone together coworking as emergent collaborative activity*, in *Journal of Business Technology and Communication*, vol. 26, 4, 2012, p. 402 ss., secondo cui la possibilità di lavorare ovunque significa isolamento,

Ecco che allora l'isolamento lavorativo fa riferimento ai fenomeni attinenti agli aspetti relazionali, al rapporto persona/ambiente di lavoro/tecniche di lavorazione, a tutte le questioni attinenti al disagio, alla disaffezione, alla insoddisfazione, al malessere e a quei fenomeni riconducibili allo stress. In questo contesto, all'isolamento consegnerà la sensazione di segregazione, di fatica, intesa non solo come aumento dei ritmi e dei carichi di lavoro, ma anche come mancanza interazioni sociali, di pause adeguate, di doppio lavoro, di disadattamento e di disaffezione<sup>347</sup>. In particolare, merita osservare che, quantunque perennemente connessi, molti lavoratori, privi di un riferimento fisico in cui tessere relazioni e coltivare forme di solidarietà, tendono progressivamente a chiudersi in una dimensione esclusivamente individuale, vivendo un'esistenza professionale povera di senso e di rapporti<sup>348</sup>, sì che la loro salute, sotto il profilo sociale, ne esce indubbiamente compromessa.

Per altro verso, in presenza di una tecnologia sempre più pervasiva, affiora un concetto di alienazione inteso non solo in un'accezione economica, ossia quale alienità del lavoratore rispetto alla proprietà dei mezzi di produzione, all'organizzazione tecnica del processo produttivo e al risultato cui questo tende, colorandosi esso di sfumature soggettivo-esistenziali, poiché l'estraneazione percepita è innanzitutto nei confronti dell'esistenza, prima ancora che dell'attività lavorativa svolta<sup>349</sup>. Il che non può non avere ripercussioni sul benessere del dipendente.

Nel merito, il fattore isolamento e conseguente alienazione ha rappresentato *ab origine* il rischio più grave nell'ambito del lavoro agile, emerso peraltro anche dalle molteplici indagini svolte in vari settori, dal pubblico al privato<sup>350</sup>: nella forma ordinaria il lavoro agile, infatti, si caratterizza per l'alternanza tra i locali aziendali e quelli esterni, e quindi questi rischi potrebbero essere contenuti; al contrario, questi sono stati enfatizzati in tempo di pandemia, a causa della coesistenza degli ambiti lavoro, casa e vita privata, in assenza spesso di condizioni, spazi e tempi adeguati<sup>351</sup>.

Peraltro, proprio perché ci si è trovati in fase emergenziale, la tematica è ancora più delicata di come appare nel lavoro agile ordinario e i rischi risultano acuiti dato che *management* e lavoratori

---

incapacità di costruire relazioni con gli altri e opportunità ridotte per la collaborazione; così anche EUROFOUND AND THE INTERNATIONAL LABOUR OFFICE, *Working anytime, anywhere: The effects on the world of work*, in *Publications Office of the European Union*, Luxembourg, and the International Labour Office, 2017; S.L. WRIGHT, C.D. BURT, K.T. STRONGMAN, *Loneliness in the workplace: Construct definition and scale development*, in *New Zealand Journal of Psychology*, 2, 2006, p. 59 ss.

<sup>347</sup> Cfr. M. GIOVANNONE, *Le nuove forme di organizzazione del lavoro e la tutela della salute e sicurezza dei lavoratori*, in A. ANTONUCCI, M. GIOVANNONE (a cura di), *Nuovi lavori, nuovi rischi*, in *Dossier Adapt*, 4, 2009, p. 3 ss.

<sup>348</sup> Sulle ricadute antropologiche, sociali e politiche di ciò, A. ABIGNENTE, *Lavoro agile: potere nella relazione e dematerializzazione del dominio*, in R. SANTAGATA DE CASTRO, P. MONDA (a cura di), *Il lavoro a distanza: una prospettiva interna e comparata*, in *Quaderni Diritti Lavori Mercati*, 13, 2022, p. 29 ss.

<sup>349</sup> Sul tema si rimanda a G. VARDARO, *Tecnica, tecnologia e ideologia della tecnica nel diritto del lavoro*, in *Politica del Diritto*, 1, 1986, p. 92 ss., 122 ss.

<sup>350</sup> V. ANRA – ASSOCIAZIONE NAZIONALE DEI RISK MANAGER E RESPONSABILI ASSICURAZIONI AZIENDALI, *Ricerca "Le modalità lavorative dopo il lock down: quale smart working?"*, in [www.anra.it](http://www.anra.it), 11 novembre 2020, p. 1 ss.

<sup>351</sup> S. ZAPPALÀ, *Smart working e fattori psico-sociali*, cit., p. 17 ss.

hanno dovuto adeguarsi, nella maggioranza dei casi, a una modalità di lavoro nuova e mai utilizzata, con il conseguente stress<sup>352</sup>.

Di fronte a un quadro prevenzionistico reso sempre più complesso dall'irruzione della tecnologia nei processi produttivi e nell'organizzazione del lavoro<sup>353</sup> e, quindi, dalla molteplicità di potenziali cause di tecnostress ed isolamento, altrettanto complesse saranno le sfide che il datore di lavoro è chiamato ad affrontare per garantire, oltre alla salute e la sicurezza, anche il benessere lavorativo.

Se la formulazione dell'art. 28, d.lgs. n. 81/2008 è molto ampia, tuttavia, la dottrina ha evidenziato diverse criticità in merito all'efficacia e adeguatezza del sistema di valutazione dei rischi così come costruito a livello normativo<sup>354</sup> e all'idoneità della tutela rispetto ai rischi di natura psicosociale e, in particolare, allo stress lavoro-correlato<sup>355</sup>, anche nella sua variante di tecnostress.

Del pari, è interessante notare come in una siffatta realtà dematerializzata, l'esercizio del potere organizzativo venga comunque orientato in funzione dell'adempimento dell'obbligo di sicurezza, il quale richiede in base all'"esperienza" e alla "tecnica" (art. 2087 c.c.) un continuo adattamento, in quanto una prestazione insicura non potrebbe essere dedotta nel contratto stante la sicura illiceità dell'oggetto<sup>356</sup>. D'altronde, anche a livello sovranazionale viene rimarcato, su tutti, il principio generale dell'adeguamento del lavoro all'essere umano senza che possano assumere rilievo considerazioni di carattere economico. Perciò seguire questo approccio significa aver cura di tutelare tutti i "beni" dai potenziali rischi presenti e potenziali nell'ambiente di lavoro latamente inteso<sup>357</sup>.

Perciò, apparrebbe auspicabile un intervento del legislatore per aggiornare la normativa di riferimento e definire obblighi e responsabilità circa le nuove modalità di lavoro, elaborando specifiche linee-guida per la valutazione dei rischi indicati, anche sulla base delle criticità emerse negli studi medico legali sullo stress lavoro-correlato. *In primis*, andrebbe valorizzata la valutazione

---

<sup>352</sup> Cfr. A. ROSIELLO, M. SERRA, *Lavoro agile e telelavoro: possibilità e criticità alla luce dell'esperienza emergenziale*, in *Igiene & Sicurezza del Lavoro*, 5, 2021, p. 259 ss.

<sup>353</sup> Evidenzia efficacemente tale complessità L.M. PELUSI, *Nuove competenze per la prevenzione dei rischi nella IV rivoluzione industriale*, cit., p. 4.

<sup>354</sup> Cfr. M. PERUZZI, *Nuove tecnologie e salute dei lavoratori*, in *Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale*, 2, 2021, p. 179 ss., spec. p. 184; A. ALLAMPRESE, O. BONARDI, *Studio sulle condizioni di lavoro nella logistica: tempo e salute*, in *Diritto della Sicurezza nel Lavoro*, 2, 2020, p. 42 ss. Cfr. V. PASQUARELLA, *La valutazione del rischio da stress lavoro-correlato tra fonti europee ed eterogenee fonti nazionali*, in *Il lavoro nella giurisprudenza*, 1, 2012, p. 29 ss.; nonché, *amplius*, R. NUNIN, *La prevenzione dello stress lavoro-correlato, Profili normativi e responsabilità del datore di lavoro*, EUT, 2012; R. NUNIN, *Prevenzione dello stress lavoro-correlato e responsabilità datoriali: nuove prospettive per la tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro*, in L. ANGELINI (a cura di), *La prevenzione dei rischi da stress lavoro-correlato. Profili normativi e metodiche di valutazione*, cit., p. 9 ss.

<sup>355</sup> Sulla valutazione dei rischi alla prova delle diverse dimensioni del rischio, cfr. E. DAGNINO (a cura di), *Il quadro normativo e istituzionale: una rassegna ragionata della letteratura internazionale*, in AA.VV., *Il sistema prevenzionistico e le tutele assicurative alla prova della IV Rivoluzione Industriale*, Adapt University Press, 2021, p. 12 ss. Sull'inadeguatezza della normativa vigente, cfr. C. BALDUCCI, F. FRACCAROLI, *Stress lavoro-correlato: questioni aperte e direzioni future*, in *Giornale italiano di psicologia*, 1-2, 2019, p. 53 ss.; A. AVARELLO, T. FANUCCHI, *Questioni aperte nella rilevazione del rischio stress lavoro-correlato*, in *Diritto della Sicurezza nel Lavoro*, 1, 2021, p. 9 ss.

<sup>356</sup> Cfr. L. MONTUSCHI, *Diritto alla salute e organizzazione del lavoro*, Franco Angeli, 1989.

<sup>357</sup> Sul concetto di ambiente di lavoro, v., per tutti, P. PASCUCCHI, *Modelli organizzativi e tutela dell'ambiente interno ed esterno all'impresa*, in *Lavoro e Diritto*, 2, 2022, p. 335 ss.

soggettiva del rischio da tecnostress lavorativo, basata sull'analisi della percezione dei lavoratori attraverso tecniche psicologiche, considerato il metodo più valido e corretto per la mappatura dell'ambiente di lavoro<sup>358</sup>. Inoltre, andrebbe privilegiato un approccio di genere che consideri attentamente comportamenti e situazioni di potenziale pericolo per la componente femminile della forza lavoro, nell'ottica di attuare il *mainstreaming* di genere propugnato a livello europeo<sup>359</sup>.

Ancora, sarebbe auspicabile promuovere un solido approccio alla prevenzione attraverso una progettazione condivisa che – in linea con quanto evidenziato nella ricerca psicosociale – veda il coinvolgimento dei lavoratori nella fase sia progettuale che attuativa delle strategie di sicurezza<sup>360</sup>.

In tale prospettiva, affinché la digitalizzazione rappresenti un'opportunità di cui beneficiare piuttosto che una fonte di insidie e di rischi per i lavoratori, è necessario aprire spazi ancor più ampi di regolazione condivisa dell'innovazione, promuovendo la partecipazione e il dialogo di tutti gli attori del sistema per tener conto degli aspetti umani nella ricerca e nell'innovazione delle tecnologie digitali<sup>361</sup>.

### ***3. Le nuove competenze del management pubblico digitalizzato per la promozione del benessere***

Un progetto di trasformazione digitale non si completa con la realizzazione dell'innovazione, ma con la sua messa in esercizio, fase strategica per l'efficacia dell'innovazione introdotta che richiede di essere progettata e gestita all'interno del progetto stesso: l'obiettivo di questa fase è la gestione del cambiamento e richiede l'attivazione di strategie e metodi per coinvolgere e supportare i dipendenti coinvolti affinché sia efficace e sostenibile<sup>362</sup>.

Le organizzazioni non possiedono solo una dimensione razionale e strutturata, per questo quando si affronta un processo di trasformazione digitale è necessario conoscere anche la sua dimensione sociale ed emotiva<sup>363</sup>. Il *manager* che gestisce un processo di trasformazione ed innovazione, ai fini della sua efficace attuazione, deve pertanto preoccuparsi di sviluppare le precondizioni che abbiano

---

<sup>358</sup> Cfr. l'analisi di P. CAMPANINI, *Stress lavoro-correlato e la sua valutazione*, in *Giornale italiano di psicologia*, 1-2, 2019, p. 79 ss.

<sup>359</sup> M.D. FERRARA, R. NUNIN, *Health and Safety from a Gender Viewpoint: Problems, Perspectives and the Role of Collective Bargaining*, in T. ADDABBO, E. ALES, Y. CURZI, I. SENATORI, *Well-being at and through Work*, Eleven International Publishing, Giappichelli, 2017, p. 181 ss.

<sup>360</sup> Per un approfondimento delle implicazioni sulla sicurezza sul lavoro e sui nuovi rischi dovuti dalla tecnologia, si veda S. MAINARDI, *Rivoluzione digitale e diritto del lavoro*, cit., p. 341 ss.

<sup>361</sup> In questi termini, V. PASQUARELLA, *(Iper) digitalizzazione del lavoro e tecnostress lavoro-correlato: la necessità di un approccio multidisciplinare*, in *Argomenti di diritto del lavoro*, 1, 2022, p. 50 ss.

<sup>362</sup> Sul punto si veda C. FERRUZZI, *Trasformazione digitale: il design thinking per progettare e realizzare l'innovazione organizzativa*, in *Controllo di gestione*, 5, 2023, p. 15 ss.

<sup>363</sup> Cfr. F. BUONOCORE, *Dalla digitalizzazione alla trasformazione digitale nella PA. La prospettiva organizzativa*, in *Prospettive in organizzazione*, 23 ottobre 2020, p. 1 ss.

un impatto diretto sulla probabilità di successo dell'innovazione organizzativa, ed essere in grado di intervenire sulle componenti sia formali che sostanziali. Questo implica che debbano essere consapevoli dell'esigenza di gestire il passaggio tra un "prima" e un "dopo" e abbiano la capacità di prevedere il modo in cui le persone reagiranno al cambiamento per poterlo gestire in modo efficace<sup>364</sup>.

In questo contesto, allora, è opportuno che il *management* pubblico ponga al centro dei progetti di innovazione e digitalizzazione le persone, sia gli utenti fruitori dei servizi pubblici (i cittadini), che i produttori (i lavoratori e le lavoratrici della pubblica amministrazione) per progettare e realizzare risultati che abbiano un significato per loro e che siano al tempo stesso in grado di generare valore e benessere per tutte le persone coinvolte.

Gestire persone comporta il considerare la persona umana come centro dell'azione pubblica, anche superando i paradigmi della produttività fine a se stessa, trovando l'equilibrio necessario fra il contributo dei dipendenti, il benessere complessivo e le motivazioni individuali e collettive. Organizzare processi esprime la capacità di governare il tempo e, attraverso questa variabile preziosa, condurre l'azienda pubblica verso un equilibrio fra risorse a disposizione, benessere organizzativo e risultati che si intendono ottenere<sup>365</sup>.

Il *management* tradizionale ha sempre sottolineato l'importanza per i *leader* di avere competenze tecniche, altrimenti note come "*hard skills*". Nell'era digitale le "*hard skills*" sono ancora richieste, ma le competenze manageriali sono state ampliate per includere anche le competenze trasversali, altrimenti definite "*soft skills*"<sup>366</sup>. Queste abilità sono diventate essenziali per il ruolo di dirigente pubblico digitalizzato e per la promozione del benessere lavorativo.

Pertanto, ciascun dirigente, nel suo ruolo di datore di lavoro, è investito del compito di promuovere la realizzazione di nuovi assetti organizzativi, di innescare l'innovazione e l'apprendimento organizzativo, di incentivare e responsabilizzare tutti i dipendenti ad adoperarsi per il buon esito dei processi<sup>367</sup>. Occorre, quindi, superare la cultura del sospetto in favore dell'adozione di uno stile manageriale che inneschi circuiti virtuosi di sviluppo organizzativo, attraverso l'adozione di modelli organizzativi flessibili, il ricorso a soluzioni tecnologiche avanzate, lo sviluppo di competenze professionali qualificate ed aggiornate e l'introduzione di sistemi di valutazione trasparenti<sup>368</sup>. A tal fine, validi strumenti di supporto all'azione dirigenziale si possono individuare, ad esempio, nel

---

<sup>364</sup> C. SPINELLI, *L'agenda digitale per le pubbliche amministrazioni e il ruolo strategico delle competenze*, in *Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale*, 4, 2018, p. 127 ss.

<sup>365</sup> F. BUTERA, *Il change management strutturale "mission driven". Un metodo per cambiare le pubbliche amministrazioni*, in *Prospettive in organizzazione*, 18 gennaio 2021, p. 1 ss.

<sup>366</sup> Cfr. S. MAINARDI, *Rivoluzione digitale e diritto del lavoro*, cit., p. 342.

<sup>367</sup> Sul punto si veda C. SPINELLI, *Il datore di lavoro pubblico. Autonomia organizzativa e poteri del dirigente*, Cacucci, 2012.

<sup>368</sup> Cfr. C. SPINELLI, *Le potenzialità del lavoro agile nelle pubbliche amministrazioni: da modalità ordinaria di gestione dell'emergenza a volano per l'innovazione?*, cit., p. 21 ss.

coinvolgimento del personale, nella definizione degli obiettivi da attuare e nel ricorso alle leve premiali, che i decreti attuativi della riforma Madia (d.lgs. n. 74/2017 e d.lgs. n. 75/2017) hanno rimesso in campo.

Del pari, nel più recente Piano Nazione di Ripresa e Resilienza, la parola “*competenze*” è riportata, nelle 269 pagine del PNRR, ben 205 volte<sup>369</sup>. Le competenze, infatti, rappresentano lo strumento centrale per guidare la trasformazione digitale del Paese e per raggiungere gli obiettivi di efficienza ed efficacia che persegue la pubblica amministrazione<sup>370</sup>.

In questo contesto, secondo una raccomandazione del Consiglio europeo, risalente a maggio 2018, le competenze possono essere definite come una combinazione di conoscenze, abilità e atteggiamenti<sup>371</sup>. La conoscenza è l'insieme di fatti, cifre, concetti, idee e teorie già definite e che forniscono le basi per comprendere un determinato tema o settore. Le abilità, invece, riguardano la capacità di eseguire processi ed applicare le conoscenze esistenti al fine di ottenere risultati. Infine, gli atteggiamenti concernono la disposizione e la mentalità per rispondere o intervenire a idee, persone o situazioni<sup>372</sup>.

Risulta necessario, dunque, per garantire il processo di digitalizzazione, che coloro che rivestono la qualità di *manager* pubblici possiedano le necessarie competenze, nonché le capacità di decisione ed esecuzione.

In questo contesto, si inserisce la cultura dell'*e-leadership* all'interno della pubblica amministrazione. Tale approccio richiede una profonda ristrutturazione della *leadership* al fine di permettere di cogliere appieno le opportunità della tecnologia ed applicarle al contesto di riferimento. Contesto che necessita, oggi come oggi, di nuovi *leader* in grado di guidare un processo di svecchiamento complessivo, requisito di sopravvivenza per qualsiasi tipo di organizzazione sia pubblica che privata.

È necessario che i *manager* pubblici acquisiscano la consapevolezza di rivestire un ruolo precipuo all'interno dei processi di cambiamento<sup>373</sup>. Difatti, l'introduzione delle nuove tecnologie, di per sé, non costituisce direttamente lo scenario finale di trasformazione della pubblica amministrazione. Il mutamento dell'organizzazione avviene grazie ad un consapevole impiego delle tecnologie e ciò si

---

<sup>369</sup> G. GRADITI, *Innovazione e PNRR, la sfida della transizione ecologica e digitale*, in *Energia, ambiente ed innovazione*, 2, 2023, p. 6 ss.

<sup>370</sup> Sul punto sempre F. BUTERA, *Il PNRR per rigenerare le organizzazioni italiane nella transizione ecologica e digitale*, in *Techne*, 23, 2022, p. 26 ss.

<sup>371</sup> Cfr. CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA, *Raccomandazione del Consiglio del 22 maggio 2018 relativa alle competenze chiave per l'apprendimento permanente*, (2018/C 189/01) C 189/1, consultabile in [www.uer-lex.europa.eu](http://www.uer-lex.europa.eu).

<sup>372</sup> Il Piano, proprio in relazione alle competenze per poter permettere la digitalizzazione del Paese, si pone come obiettivi: la definizione dei profili professionali come “parametro di riferimento” per le politiche di assunzione; una maggiore coerenza tra competenze e percorsi di carriera; la progettazione e dunque realizzazione di percorsi formativi altamente qualificati e certificati volti a dare una spinta alla cultura tecnico-digitale degli amministratori.

<sup>373</sup> Cfr. V. TALAMO, *Impatto della digitalizzazione e nuove modalità di lavoro a distanza nelle pubbliche amministrazioni: le sfide e le opportunità*, in *Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, 3, 2019, p. 71 ss.

verifica solamente sulla base di un progetto ben definito ed efficacemente predisposto da parte della dirigenza: dirigenza che deve essere dotata della capacità di “pensare digitale”<sup>374</sup>. Il suo obiettivo deve essere quello di rivedere i processi instaurati al fine di promuovere l'applicazione e l'implementazione del digitale in un'ottica di efficientamento dei servizi al cittadino e dei processi interni che garantiscano, al contempo, il benessere dei lavoratori e delle lavoratrici<sup>375</sup>.

Il *leader*, dunque, diviene *e-leader* ossia una guida dotata di curiosità, capacità di visione, collaborazione, sperimentazione e attenzione specifica allo sfruttamento del *networking*. Egli è necessario che sia dotato di cultura e conoscenze relative al mondo digitale, non prettamente tecniche, bensì correlate all'architettura, alle relazioni, alle opportunità e potenzialità<sup>376</sup>. Necessarie, inoltre, sono le capacità individuali di relazione e di comunicazione, le quali devono essere settate rispetto al nuovo contesto di comunicazione digitale organizzativa. Inoltre, deve possedere la capacità di attuare e ripensare i processi delle amministrazioni pubbliche in relazione alla specificità del proprio contesto d'azione, ma tenendo sempre presente gli obiettivi generali, le politiche di benessere e la missione dell'amministrazione<sup>377</sup>. La sua professionalità deve costituire il prodotto di una fusione continua di competenze apprese durante il percorso lavorativo, mediante l'esperienza ed infine grazie alla continua formazione a cui deve essere sottoposto<sup>378</sup>.

Cinque sono le aree di competenza in cui è possibile classificare le competenze di un *e-leader* o comunque di un *team* di soggetti ai quali è stato attribuito tale ruolo<sup>379</sup>. La prima area riguarda le conoscenze digitali, ossia la cultura e le conoscenze del mondo digitale e dei sistemi ICT. Il dirigente digitalizzato, dunque, deve essere consapevole delle potenzialità del digitale come strumento essenziale non solo per innovare e ottimizzare i processi e i servizi, ma anche per promuovere il benessere lavorativo dei propri collaboratori<sup>380</sup>. È richiesto che conosca i processi, le metodologie e gli strumenti che caratterizzano lo sviluppo e la gestione dei progetti di innovazione digitale e che sia consapevole dell'importanza della salute, della sicurezza e dei possibili rischi emergenti, derivanti dall'impiego di tali strumenti<sup>381</sup>.

---

<sup>374</sup> In questi termini A. ROSA, M. MARTINEZ, *Modelli organizzativi agili per la pubblica amministrazione*, Franco Angeli, 2022, p. 41 ss.

<sup>375</sup> T. FABBRI, *Digital Work: An Organizational Perspective*, in E. ALES, Y. CURZI, T. FABBRI, O. RYMKEVICH, I. SENATORI, G. SOLINAS (Eds.), *Working in digital and smart organizations. Legal, Economic and Organizational Perspectives on the Digitalization of labour Relations*, Palgrave Macmillan, 2018, p. 29 ss.

<sup>376</sup> Cfr. M.T. PAOLA CAPUTI JAMBRENGHI, *Spunti di riflessione su digitalizzazione della P.A. e rapporto di lavoro*, in *Il lavoro nella giurisprudenza*, 8-9, 2021, p. 798 ss.

<sup>377</sup> G. RIGHI, *La dirigenza di vertice nei comuni: quale leadership?*, in *RU – Risorse umane nella pubblica amministrazione*, 2, 2023, p. 49 ss.

<sup>378</sup> F. MARTINES, *La digitalizzazione della pubblica amministrazione*, in *Rivista di diritto dei media*, 2, 2018, p. 146 ss.

<sup>379</sup> Cfr. A. ROSA, M. MARTINEZ, *Modelli organizzativi agili per la pubblica amministrazione*, cit., pp. 42-43.

<sup>380</sup> E. BORGONOVÌ, *I manager pubblici tra evoluzione e cambio di paradigma*, cit., p. 17 ss.

<sup>381</sup> A. PIOGGIA, *La valutazione della dirigenza nel percorso delle riforme: limiti e prospettive*, in *Il diritto del mercato del lavoro*, 3, 2017, p. 441 ss.

La seconda area concerne le anzidette *soft skills*, quindi le abilità relazionali e comunicative: la difficoltà nell'implementazione di una trasformazione digitale scaturisce dalla scarsità di competenze e volontà del personale. L'intero gruppo di persone che opera all'interno di un'organizzazione deve essere preparato al cambiamento e deve impegnarsi al meglio delle sue capacità e competenze; ne consegue che avere una dirigenza attivamente coinvolta nelle difficoltà che il singolo lavoratore può incontrare sul suo cammino di digitalizzazione, è il primo presupposto fondamentale per aumentare il benessere all'interno della compagine lavorativa<sup>382</sup>.

La terza area è inerente alla *leadership* organizzativa ossia le competenze organizzative e di gestione del cambiamento. L'*e-leader* deve essere in grado di identificare opportunità di cambiamento e innovazione nei servizi e nei processi, nonché gli obiettivi e soluzioni più innovative. Deve saper cogliere le opportunità offerte dalla tecnologia e, sulla base di essere, definire e pianificare le politiche di benessere, i processi, i canali di finanziamento e ottimizzare il rapporto costo-tempo-qualità, nonché promuovere la *work-life balance* dei propri collaboratori<sup>383</sup>.

La quarta area, invece, riguarda più propriamente l'aspetto amministrativo, concernendo l'insieme delle competenze gestionali contestualizzate nell'ambito della pubblica amministrazione, legate alla capacità di tutelare la cittadinanza digitale, realizzare progetti di *e-government* e attivare processi di *Open Government*<sup>384</sup>.

La quinta ed ultima area riguarda, più in generale, la conoscenza dei processi di digitalizzazione della pubblica amministrazione<sup>385</sup>.

Insomma, è di tutta evidenza come un virtuoso stile di *e-leadership* pubblica possa costituire il volano per un potenziamento delle persone, attraverso lo sviluppo delle loro competenze e professionalità<sup>386</sup>, ma allo stesso tempo costituisca il vettore della digitalizzazione della pubblica amministrazione, rimanendo sempre attento alle aspettative di soddisfazione di ciascuno, anche in ragione di tutti i vincoli deducibili in modo sistematico dalle norme attualmente vigenti: prima fra tutte la garanzia del benessere di cui all'art. 7 del d.lgs. n. 165/2001.

---

<sup>382</sup> Sul punto si veda F. GIANCOTTI, P. ADINOLFI, *Una leadership "profonda" e "complessa" per governare le organizzazioni pubbliche*, in *Rassegna dell'Arma dei Carabinieri*, 1, 2020, p. 43 ss.

<sup>383</sup> Cfr. L. CALAFÀ, *La conciliazione vita e lavoro in ambiente digitale*, cit., p. 193 ss.; F. SCHIAVETTI, *La parità di genere nei luoghi di lavoro, tra work-life balance e nuove tecnologie*, in *Federalismi.it*, 4, 2023, p. 260 ss.

<sup>384</sup> Sull'*excursus* storico-normativo che ha visto l'introduzione dell'*e-government* nella pubblica amministrazione italiana si rimanda a D. CROCCO, *Managerialità e digitalizzazione nella P.A. Spunti di scienza e tecnica dell'organizzazione amministrativa*, in D. CROCCO, G. NERI (a cura di), *La digitalizzazione della società moderna. Incidenze e refluenze della tecnologia digitale sulle istituzioni pubbliche e il diritto nell'esperienza italiana*, Jovene, 2016, p. 33 ss.

<sup>385</sup> Cfr. il progetto "*Competenze digitali per la p.a.*", disponibile all'indirizzo <https://www.competenzedigitali.gov.it/homepage.html>. Si tratta di un'iniziativa promossa dal Dipartimento della funzione pubblica, che mira al consolidamento delle competenze digitali comuni a tutti i dipendenti pubblici, al fine di accrescere la propensione complessiva al cambiamento e all'innovazione nella pubblica amministrazione a supporto della transizione al digitale.

<sup>386</sup> Sull'adeguatezza professionale della compagine dirigenziale pubblica si rimanda a E. ALES, *L'adeguatezza professionale del dirigente pubblico tra prerogative e responsabilità*, in *Federalismi.it*, 25, 2023, p. 1 ss.

Pertanto, la dirigenza del periodo post-pandemico e digitale non è solo la dirigenza chiamata a superare la dimensione dell'amministrazione difensiva, e quindi esortata ad agire, a scommettersi e a digitalizzarsi, ma è soprattutto la dirigenza tenuta ad aprirsi al *management* umanistico ovvero capace di valorizzare l'approccio proattivo nella gestione, considerando valori che vanno ben al di là della mera ricerca dell'efficienza dell'agire pubblico<sup>387</sup>.

Del resto, il buon esito di una riforma non dipende tanto da un disegno intelligente o da una progettazione dall'alto sostenuta da leggi e decreti; al contrario, il successo è determinato dal *sensemaking* che emerge nel vissuto degli attori direttamente coinvolti<sup>388</sup>.

Questo appare più che mai vero dopo la scossa tellurica segnata dalla pandemia e, come è noto, più intensi sono i cambiamenti, più emerge prepotente il bisogno di autentici *leader*<sup>389</sup>.

In conclusione, la dirigenza pubblica digitalizzata e promotrice di benessere lavorativo può contribuire alla realizzazione di processi di trasformazione digitale efficaci e coerenti con l'assetto organizzativo; può altresì affrontare e trovare soluzioni a problemi complessi, attraverso lo sviluppo del pensiero creativo, gestito in maniera strutturata e consapevole, potendo contare sull'utilizzo di strumenti in grado di valorizzare la partecipazione della compagine lavorativa per creare trasformazioni sorprendenti, difficilmente inquadrabili a priori; infine, può favorire lo sviluppo di un sentimento di fiducia verso l'organizzazione<sup>390</sup>, facendo diventare le persone consapevoli di poter avere, con le proprie azioni, un impatto reale sul mondo che le circonda generando al tempo stesso valore pubblico<sup>391</sup> e benessere organizzativo per tutti i soggetti coinvolti<sup>392</sup>.

---

<sup>387</sup> Cfr. G. NICOSIA, *Professionalità e managerialità: percorsi e strumenti per rendere attrattivo il lavoro nelle amministrazioni italiane*, in *Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, 2, 2023, p. 281 ss.

<sup>388</sup> Il pensiero è di G. REBORA, *La nuova riforma della pubblica amministrazione e il fascino discreto del performance management*, in *RU- Risorse Umane nella Pubblica Amministrazione*, 4-5, 2014, p. 12 ss.

<sup>389</sup> Cfr. G. BELLANDI, *Il talento del leader. Crescere nella vita professionale e personale attraverso una leadership etica e responsabile*, Franco Angeli, 2006.

<sup>390</sup> Sul punto si vedano i contributi presenti in G. DEGLI ANTONI (a cura di), *Fiducia e lavoro: una prospettiva multidisciplinare*, in *Quaderni di economia del lavoro*, n. 113, 2021.

<sup>391</sup> Per un'analisi critica sulla dirigenza pubblica in Italia, incorniciata nel suo contesto interno ed esterno, sia amministrativo che economico, si rimanda a M. GIOVANNELLI, D. NUGNES, *Dirigenza pubblica, un profilo*, in *Sinapsi*, 1, 2020, p. 91 ss.

<sup>392</sup> Nel settore privato tali prerogative iniziano ad interessare una figura dirigenziale di recente concepimento: il *welfare manager*, a cui è affidato il precipuo compito di realizzare politiche e programmi di *welfare* aziendale; sul punto si rimanda a L. BARBIERI, G. SCANSANI, M. TOMBARI, *La figura del welfare manager: attribuzioni, funzioni e possibili sviluppi*, in *Diritto & Pratica del Lavoro*, 22, 2022, p. 1381 ss.

## CONCLUSIONI

Gli spunti normativi trattati nell'arco del presente lavoro di ricerca 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 significati<sup>1</sup>, posto che la salute sul lavoro è ad oggi considerata, anche a livello normativo, un concetto multidimensionale e viene declinata in termini di benessere “globale” dell'individuo-lavoratore, prendendo in considerazione valori diversi e ricomprendendo sia gli aspetti psichici, che quelli fisici, sociali e pure ambientali<sup>2</sup>.

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 del 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 pubbliche amministrazioni – come anche le organizzazioni di lavoro 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 se 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.

Le pubbliche amministrazioni, nel corso degli ultimi vent'anni, hanno perciò iniziato ad affrontare questo tema con un approccio integrato, cercando di migliorare la qualità dell'ambiente di lavoro e offrendo soluzioni che contribuiscano ad aumentare la qualità della vita dei propri dipendenti.

---

<sup>1</sup> 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*”. Cfr. Cass. civ., sez. lav., 20 aprile 1998, n. 4012, consultabile in *Il Foro Italiano*, Vol. 122, 3, 1999, p. 969 ss.

<sup>2</sup> Cfr. A. DI FILIPPO, *Le Pubbliche Amministrazioni di fronte alla sfida della transizione ecologica*, in *Aziendaitalia*, 11, 2021, p. 1855 ss.

In particolare, nell'ambito del settore pubblico italiano, il legislatore sembra aver assunto negli anni una sempre maggiore consapevolezza dell'importanza di questi temi: 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 altri ambiti del lavoro; al contrario, si tratta di un tema trasversale a diverse tematiche caratterizzanti il pubblico impiego che, a vario grado, possono avere un impatto sullo "stare bene" dei dipendenti. In quest'ottica, le sfumature del benessere spaziano dal diritto antidiscriminatorio, alle politiche di conciliazione vita-lavoro, alla valutazione delle *performance*, nonché alla micro-organizzazione e gestione dirigenziale.

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 pubblico, primo tra tutti la digitalizzazione.

Del pari, dall'*excursus* svolto sull'evoluzione del concetto di benessere organizzativo e sulla crescente attenzione dedicata alle politiche di benessere da parte del *management* pubblico, sono emerse tre consapevolezze: innanzitutto, il benessere organizzativo nelle pubbliche amministrazioni è strettamente connesso al benessere personale dei suoi dipendenti, al quale è legato da un rapporto di reciproca causalità circolare ed è quindi inteso come esito dell'interazione tra le caratteristiche dell'individuo, le sue risorse personali e le caratteristiche dei processi organizzativi<sup>3</sup>; secondariamente, il lavoro e la relativa sicurezza e salubrità dell'ambiente hanno un valore psicosociale: la prestazione non può più essere intesa come una semplice attività remunerativa, ma deve essere concepita e vissuta come una componente di vita che aiuti la persona a sviluppare una propria sfera di benessere individuale che la accompagni nei momenti di vita *intra* e *extra*-lavorativi<sup>4</sup>; da ultimo, la salute organizzativa e le politiche di benessere hanno un impatto considerevole sulla

---

<sup>3</sup> In merito si rimanda a G. MININNI, A. MANUTI, R. SCARDIGNO, R. RUBINO, *Subjective wellbeing between organizational bonds and cultural contaminations*, in *World Future*, 66, 6, 2010, p. 387 ss.; G. BIGGIO, C. CORTESE, *Well-being in the workplace through interaction between individual characteristics and organizational context*, in *International Journal of Qualitative Studies on Health and Well-being*, 8, 2013, p. 1 ss.; P. BOSCOLO, L. FORCELLA, M. CORTINI, M. REALE, *Well-Being at work and immune response*, in *Advances in Neuroimmune Biology*, 3, 2012, p. 297 ss.; M.C. ORSI, S. VIOTTI, G. GUIDETTI, D. CONVERSO, *Well-Being at school: The impact of school organizational climate on teacher morale*, in *TOJET: The Turkish Online Journal of Educational Technology*, 12, 2016, p. 1318 ss.; D. GUGLIELMI, C. FLORINI, G. MAZZETTI, M. DEPOLO, E. CALABRÒ, S. MIGLIOLI, M. MARIANI, G. CIONI, *Assessment of organizational well-being in an Italian General Hospital after an organizational change*, in *Italian Journal of Medicine*, 11, 2017, p. 95 ss.

<sup>4</sup> Cfr. V. VELASCO, M. MIGLIORETTI, C. CELATA, L. VECCHIO, *Il benessere degli insegnanti: il ruolo del supporto sociale e delle dimensioni organizzative*, in *Psicologia della Salute*, 2, 2013, p. 52 ss.; A. DI FABIO, M. GIANNINI, Y. LOSCALZO, L. PALAZZESCHI, O. BUCCI, A. GUAZZINI, A. GORI, *The challenge of fostering healthy organizations: An empirical study on the role of workplace relational civility in acceptance of change and well-being*, in *Frontiers in Psychology*, 7, 2016, p. 1748 ss.; E. INGUSCI, A. CALLEA, A. CHIRUMBOLO, F. URBINI, *Job crafting and job satisfaction in a sample of Italian teachers: The mediating role of Perceived Organizational Support*, in *Electronic Journal of Applied Statistical Analysis*, 9, 2016, p. 675 ss.; G. GUIDETTI, D. CONVERSO, B. LOERA, S. VIOTTI, *Concerns about change and employee wellbeing: The moderating role of social support*, in *Journal of Workplace Learning*, 30(3), 2018, p. 216 ss.

*performance*, e dunque sulla produttività e sull'efficienza delle pubbliche amministrazioni che va ad impattare sul processo di reciproco supporto tra fruitori (i cittadini) e produttori (i dipendenti pubblici) dei servizi erogati<sup>5</sup>.

La salute di un'organizzazione dipende dalla sua capacità di promuovere e mantenere un adeguato livello di benessere fisico, psicologico e sociale per tutti i livelli e i ruoli organizzativi e, non solo è utile a migliorare il processo di interazione tra individuo e pubblica amministrazione, ma è anche funzionale agli obiettivi di efficienza, efficacia ed economicità dell'apparato pubblico.

Prendersi cura del benessere dell'organizzazione significa allora avere a cuore la qualità della relazione esistente tra le persone e il proprio contesto di lavoro con un'incidenza certamente positiva a livello produttivo (riduzione del fenomeno dell'assenteismo, diminuzione di infortuni, rischi e malattie sul lavoro), a livello economico (riduzione dei costi di spese mediche, di inefficienze, di reclutamento e formazione di nuovo personale), e sulle prestazioni personali dei collaboratori (aumento dell'*empowerment*, della motivazione e del *commitment*, aumento della produttività, riduzione di infortuni, miglioramento della *performance*, riduzione del rischio di stress, *burnout* e *mobbing*).

Un'amministrazione attenta alla qualità dei propri ambienti di lavoro è in grado di promuovere una "cultura del benessere" capace di intrecciare sfera individuale e professionale, storie di vita personale e storie di vita organizzativa, e di rendere il lavoro un "luogo familiare ed intimo" in cui realizzare il benessere individuale e organizzativo<sup>6</sup>.

Invero, in questo lavoro di tesi, in merito al tema del benessere nelle organizzazioni pubbliche si è anche tentato di sollecitare – implicitamente o esplicitamente – la ricomposizione della dicotomia benessere/disagio, evidenziando la necessità di non disgiungere la valutazione e la gestione dei rischi psicosociali richiesta dal d.lgs. n. 81/2008 in materia di salute e sicurezza sul lavoro (che prevede, come si è visto, la rilevazione obbligatoria dello stress lavoro-correlato), dalla valutazione del benessere e promozione della salute nei luoghi di lavoro introdotta dalle circolari del Ministero della funzione pubblica prima, e dell'Autorità Anticorruzione poi<sup>7</sup>. Ciò in ragione del fatto che,

---

<sup>5</sup> Sul punto si veda D. CONVERSO, B. LOERA, S. VIOTTI, M. MARTINI, *Do positive relations with patients play a protective role for healthcare employees? Effects of patients' gratitude and support on nurses' burnout*, in *Frontiers in Psychology*, 6, 2015, p. 470 ss.; B. LOERA, M. MARTINI, S. VIOTTI, D. CONVERSO, *Users' support as a social resource in educational services: Construct validity and measurement invariance of the User- Initiated Support Scale (UISS)*, in *Frontiers in Psychology*, 7, 2016, p. 1248 ss.; R. FIDA, C. TRAMONTANO, M. PACIELLO, C. GUGLIELMETTI, S. GILARDI, T.M. PROBST, C. BARBARANELLI, «*First, do no harm*»: *The role of negative emotions and moral disengagement in understanding the relationship between workplace aggression and misbehavior*, in *Frontiers in Psychology*, 9, 2018, p. 671 ss.; M. MARTINI, S. VIOTTI, D. CONVERSO, J. BATTAGLIA, B. LOERA, *When social support by patrons protects against burnout: A study among Italian public library workers*, in *Journal of Librarianship and Information Science*, 4, 2019, p. 1091 ss.

<sup>6</sup> Cfr. G. DEL MARE, (a cura di), *Prospettive per la comunicazione interna e il benessere organizzativo. Appartenere, integrarsi e comunicare nell'organizzazione che cambia*, Vol. 8, Franco Angeli, 2005.

<sup>7</sup> Sul punto si veda N.A. DE CARLO, A. FALCO, *Il Test Q-Bo come strumento per la ricerca-azione*, in N.A. DE CARLO, A. FALCO, D. CAPOZZA (a cura di), *Stress, benessere organizzativo e performance. Valutazione & Intervento per l'Azienda*

paradossalmente, i dispositivi normativi hanno promosso, da un lato, la necessità di valutare e modificare ciò che produce malessere nelle organizzazioni e imposto ai dirigenti delle amministrazioni pubbliche ad occuparsi di benessere ma, dall'altro lato, hanno reso diversa e disgiunta, dal punto di vista organizzativo, l'attenzione per il malessere dei lavoratori (in capo a medici, responsabili dei servizi di protezione e sicurezza, ecc.) e per il benessere organizzativo (in capo, invece, alle risorse umane, ai Comitati Unici di Garanzia, agli OIV e agli OPI).

Si aggiunga inoltre che la tutela della salute e della sicurezza dei lavoratori si sta evolvendo in due direzioni: da un lato, sta valicando i confini della pura protezione da fattori che potrebbero causare infortuni per investire la dimensione organizzativa del lavoro; dall'altro lato, si sta convertendo, partendo dalla mera prevenzione dei rischi, in una vera e propria promozione della salute anche al di fuori dei luoghi e dei tempi di lavoro, di pari passo con il mutare dei tratti tipici della prestazione lavorativa<sup>8</sup>.

Il rispetto dei principi ergonomici nell'organizzazione del lavoro impone di evitare la presenza di mansioni monotone o ripetitive sia a livello fisico che mentale, rendendo necessario un ripensamento importante fra gli "addetti al sistema di salute e sicurezza" perché prevede la necessità di individuare aspetti ed ingredienti del sistema produttivo (capaci di monitorare la sua tendenza), nell'ottica di "migliorare e promuovere" effetti positivi sui lavoratori per ricercare un completo stato di benessere fisico, psichico e sociale<sup>9</sup>.

D'altra parte, è lo stesso art. 15 del d.lgs. n. 81/2008, relativo alle misure generali di tutela, a prescrivere il rispetto dei principi ergonomici nella definizione dei metodi di lavoro e produzione, al fine di ridurre il lavoro monotono e quello ripetitivo. In conformità ai principi ergonomici, sarà pertanto opportuno porre al centro dell'organizzazione la persona, prestando attenzione alla dimensione psicologica dell'individuo al fine di tarare sulla sua specificità, sulle sue capacità relazionali e sulle eventuali esigenze personali la progettazione del lavoro. Viene spesso sottovalutata, infatti, l'importanza delle "dinamiche relazionali sottosistemiche" dell'organizzazione, che incidono notevolmente sulla produttività d'impresa, oltre che sul benessere psicofisico dei lavoratori che le vivono quotidianamente<sup>10</sup>.

Un'organizzazione disfunzionale, o anche soltanto una costrittività organizzativa nell'ambiente di lavoro, costituiscono un rilevante elemento stressogeno, in grado di dare origine a patologie di natura

---

*Positiva*, Franco Angeli, 2013, p. 443 ss.; ma anche E. TRIFILETTI, M. VIANELLO, D. CAPOZZA, *Validazione delle scale del Test Q-Bo con modelli di analisi fattoriale confermativa*, *ibidem*, p. 464 ss.

<sup>8</sup> Cfr. D. CALDERARA, *La relazione tra l'ambiente interno e l'ambiente esterno: la conciliazione vita-lavoro digitale nell'organizzazione fluida e l'orario di lavoro ridotto*, in *AmbienteDiritto.it*, 4, 2023, p. 1 ss.

<sup>9</sup> Così, G. CORBIZZI FATTORI, *Ergonomia organizzativa, dai principi all'applicazione: il modello Ergo-Omnia*, in *Igiene & Sicurezza del Lavoro*, 10, 2018, p. 523 ss.

<sup>10</sup> *Ibidem*, p. 525.

psicosociale. Pertanto, la prima misura necessaria per contrastare questa tipologia di rischi sarà il benessere organizzativo, “*vale a dire la capacità di un’organizzazione di fondarsi su di un sistema di relazioni virtuose tra le persone che vi operano, così garantendone il più alto grado di benessere fisico, psicologico e sociale e nel contempo ottimizzando le proprie performance*”<sup>11</sup>. Su questo versante, sarà quindi utile nei collaboratori datoriali una sensibilità organizzativa che vada oltre l’analisi del solo processo produttivo, prendendo anche in considerazione la dimensione psicologica dell’individuo, non solo ai fini di una miglior tutela della sua salute psichica, ma anche di una maggior efficienza della pubblica amministrazione.

In secondo luogo, si stanno diffondendo pratiche mirate a integrare la tutela della sicurezza sul lavoro con il benessere complessivo dell’individuo, tramite la promozione di stili di vita sani anche al di fuori dei luoghi di lavoro<sup>12</sup>. La segnalata crescente labilità dei confini fra tempo di lavoro e vita privata e la smaterializzazione del luogo di lavoro, d’altra parte, sono due corollari delle nuove forme di organizzazione della prestazione lavorativa che vengono entrambi perfettamente rispecchiati da un simile approccio (anche denominato *Total Worker Health*)<sup>13</sup>, volto a far uscire la prevenzione dai confini del contesto lavorativo, seguendo il lavoratore anche nel tempo libero e in luoghi privati.

Questo permette di passare dalla mera prevenzione dei rischi nel luogo di lavoro alla promozione della salute del lavoratore a trecentosessanta gradi. Per tal via si riesce a unire il vantaggio di un miglior livello di salute del lavoratore con il vantaggio che ha la pubblica amministrazione per la maggior produttività garantita da un lavoratore in salute (se non altro in termini di minori perdite dovute ai casi di malattia) sia, infine, con i vantaggi per l’intera comunità, che avrà un risparmio di spesa pubblica, soprattutto in un Paese in cui l’intervento assistenziale pubblico è universale.

Ma deve anche tenersi in considerazione come la proiezione di questi protocolli comportamentali all’esterno dell’ambiente di lavoro possa facilmente risolversi in un’indebita ingerenza nella vita privata del lavoratore, risultando peraltro difficile discernere il confine tra ciò che il lavoratore sarebbe tenuto a rispettare, in quanto complementare all’obbligazione lavorativa, e ciò che invece sarebbe soltanto invitato a praticare a titolo di libera scelta e in piena autonomia. Anche in questo

---

<sup>11</sup> In questi termini P. PASCUCI, *Dieci anni di applicazione del d.lgs. n. 81/2008*, in *Diritto della Sicurezza sul Lavoro*, 1, 2018, p. 2 ss.

<sup>12</sup> L’obiettivo di una promozione della salute che sia “integrale” riflette il passaggio dal c.d. modello laboristico della medicina del lavoro, in cui l’attività prevenzionistica è incentrata sulla prevenzione del singolo rischio lavorativo cui il lavoratore viene esposto, al modello olistico, caratterizzato dal perseguimento dell’obiettivo di migliorare la qualità della vita del singolo anche nella sua dimensione extra-lavorativa. L’approccio della c.d. “*Total Worker Health*”, riconducibile appunto al modello olistico, ricomprende tutte le misure aziendali, anche campagne di sensibilizzazione, tese a promuovere il benessere complessivo del lavoratore, tramite accorgimenti adottabili nella vita privata quali, ad esempio, fare attività fisica (per impiegati e lavoratori sedentari) o ginnastica posturale (per operai con mansioni ad elevato rischio di disturbi muscolo-scheletrici), rispettare un’alimentazione sana, non fumare, oppure screening sanitari con finalità preventive. Sul punto si veda INAIL, *Programmi integrati e complessivi per la protezione e promozione della salute dei lavoratori - definizione e caratteristiche chiave*, 23 marzo 2023, disponibile in [www.inail.it](http://www.inail.it).

<sup>13</sup> L. PUNNETT, J.M. CAVALLARI, R.A. HENNING, S. NOBREGA, A.G. DUGAN, M.G. CHERNIACK, *Defining ‘Integration’ for Total Worker Health: A New Proposal*, in *Ann Work Expo Health*, 64(3), 2020, p. 223 ss.

caso, pertanto, saranno richieste all'interno del contesto lavorativo, in particolare fra i professionisti che si occupano di prevenzione o in capo a funzioni a loro supporto, delle competenze specifiche in tema di poteri esercitabili dal datore di lavoro.

Da questo punto di vista, preme inoltre sottolineare come servano, per l'attuazione di queste nuove misure, figure professionali con spiccate competenze in materia di riservatezza dei dati personali, poiché molti di questi programmi di promozione della salute in chiave olistica comportano spesso il trattamento di dati "sensibili", riconducibili alle categorie particolari di dati personali di cui all'art. 9 del Regolamento generale sulla protezione dei dati, Regolamento n. 2016/679/UE (GDPR)<sup>14</sup>.

Nel contesto appena delineato, si possono trarre interessanti spunti, ma non certo privi di considerevoli rischi, sull'impiego nelle pubbliche amministrazioni dell'intelligenza artificiale<sup>15</sup> per la salvaguardia non solo della salute e della sicurezza, ma anche del benessere della compagine lavorativa<sup>16</sup>.

Nel merito, molti sistemi di intelligenza artificiale (I.A.) potrebbero contribuire a garantire una forza lavoro sana, raccogliendo dati sui lavoratori e sull'ambiente di lavoro, identificando e monitorando i rischi per la salute, la sicurezza e il benessere dei dipendenti. Contribuirebbero a costituire un sistema di monitoraggio delle informazioni biometriche dei lavoratori per verificare che non siano affaticati, così da non ridurre le loro prestazioni sul lavoro ed aumentare la probabilità di incidenti. Sono stati anche riconosciuti i vantaggi dell'utilizzo dell'intelligenza artificiale come strumento di supporto per le diverse figure professionali a cui è posto in capo l'obbligo di garantire la salute e la sicurezza nei luoghi di lavoro come, ad esempio, i medici del lavoro, ai quali potrebbero essere forniti dati e analisi utili per la diagnosi di malattie professionali<sup>17</sup>.

---

<sup>14</sup> Cfr. S. RENZI, *Decisioni automatizzate, analisi predittive e tutela della privacy dei lavoratori*, in *Lavoro e Diritto*, 3, 2022, p. 585 ss.; L. TEBANO, *Poteri datoriali e dati biometrici nel contesto dell'AI Act*, in *Federalismi.it*, 25, 2023, p. 198 ss. Sul punto si veda inoltre M. PERUZZI, *Intelligenza artificiale e lavoro*, Giappichelli, 2023; nonché sempre M. PERUZZI, *Intelligenza artificiale, poteri datoriali e tutela del lavoro: ragionando di tecniche di trasparenza e poli regolativi*, in *Ianus Diritto e Finanza*, 24, 2021, p. 71 ss.

<sup>15</sup> Tale aspetto viene reso protagonista dal recente *Artificial Intelligence Act* (noto anche come *AI Act*), approvato il 13 marzo 2024 dalla Commissione europea, il quale si basa sul presupposto che non vi sia alcuna incompatibilità di fondo tra l'evoluzione dell'I.A. ed il rispetto dei diritti fondamentali delle persone: anzi, il messaggio chiave del Regolamento Europeo sull'Intelligenza Artificiale è che la tecnologia debba fungere da mezzo a servizio dell'uomo (e non il contrario), donde il reiterato richiamo, all'interno del testo (e in altri documenti di varia natura approvati, pressoché contestualmente, al di fuori dei confini europei), all'idea di un'I.A. antropocentrica. Tale impostazione permea l'intero *AI Act* e si estende alle disposizioni che esso dedica al lavoro, a loro volta costruite attorno al concetto di rischio. Sul punto si rimanda a M. BIASI, *Il lavoro nel disegno di legge italiano sull'IA: antipasto dell'AI Act*, in *Agenda Digitale*, 7 maggio 2024; nonché, sull'argomento, sempre M. BIASI, *Diritto del Lavoro e Intelligenza Artificiale*, Giuffrè, 2024.

<sup>16</sup> La gestione dei lavoratori basata sull'intelligenza artificiale (*artificial intelligence based worker management - AIWM*) è un termine generico che si riferisce a un sistema di gestione che raccoglie dati, spesso in tempo reale, sull'area di lavoro, sui lavoratori, sulle attività che svolgono e sugli strumenti (digitali) che utilizzano, i quali vengono inseriti in un sistema basato sull'intelligenza artificiale che prende decisioni automatizzate o semiautomatiche o fornisce informazioni ai decisori per la gestione dei lavoratori. Sul punto si veda M. GRANDI, *EU-OSHA "Salute e sicurezza sul lavoro nell'era digitale"*, in *Igiene & Sicurezza del Lavoro*, 11, 2022, p. III ss.

<sup>17</sup> Cfr. N. RANGONE, *Intelligenza artificiale e pubbliche amministrazioni: affrontare i numerosi rischi per trarne tutti i vantaggi*, in *BioLaw Journal – Rivista di BioDiritto*, 2, 2022, p. 473 ss.

L'intelligenza artificiale potrebbe inoltre essere utilizzata per rilevare se un lavoratore indossi i giusti dispositivi di protezione, riducendo così il rischio di incidenti, infortuni e disturbi alla salute.

Il monitoraggio potenziato attraverso i sistemi di I.A. potrebbe anche consentire il monitoraggio della salute mentale dei lavoratori, ad esempio valutando i loro livelli di disagio psicologico, identificandone in tempo reale lo stress attraverso i loro schemi di scrittura e linguaggio o stimando le probabilità che accusino *burnout* ed esaurimento.

Un altro modo per utilizzare l'I.A. per migliorare la salute mentale dei lavoratori potrebbe essere l'utilizzo di una consulenza digitale. Dato che una buona salute mentale dei lavoratori porta ad una maggiore produttività, si sta delineando l'ipotesi di iniziare a sperimentare delle *chatbots* per la salute mentale basate sull'intelligenza artificiale<sup>18</sup>.

Inoltre, i sistemi basati sull'I.A. potrebbero essere utilizzati anche per personalizzare le postazioni e le *routine* di lavoro in base alle esigenze dei lavoratori, creando una migliore corrispondenza tra il lavoratore e le attività da svolgere.

Raccogliendo dati dal luogo di lavoro, i sistemi di gestione intelligenti potrebbero anche fornire un supporto nella progettazione e realizzazione di programmi di formazione sulla sicurezza per i lavoratori, o essere utilizzati per suggerire lo sviluppo di strategie relative alla salute e sicurezza più appropriate e per pianificare attività, compiti e orari dei lavoratori al fine di ridurre al minimo i rischi.

Non è però possibile non evidenziare il fatto che tali prospettive portano con sé un rovescio della medaglia particolarmente rischioso<sup>19</sup>.

L'intensificazione del lavoro è certamente uno dei primi rischi rilevabile<sup>20</sup>: per aumentare la produttività, le organizzazioni potrebbero implementare sistemi di I.A. che indirizzano gli addetti a lavorare senza pausa, riducendo al minimo il tempo per svolgere determinate procedure e obbligandoli a lavorare ad alta velocità<sup>21</sup>. Con la pressione imposta dall'intelligenza artificiale sulle prestazioni, si creerebbe una tendenza a comportamenti rischiosi o non sicuri, poiché i lavoratori potrebbero dover scegliere tra seguire le indicazioni ed essere produttivi o rimanere al sicuro e in salute. Inoltre, la spinta a lavorare più velocemente può anche accrescere il numero dei movimenti ripetitivi, le posture incongrue e la disattenzione all'ergonomia del lavoro: più veloce è il ritmo di

---

<sup>18</sup> Cfr. C. NASI, "Generative AI": il futuro della medicina tra opportunità e sfide per i diritti fondamentali, in *Rivista italiana di medicina legale e del diritto in campo sanitario*, 2, 2023, p. 319 ss.; A. VIGLIANISI FERRAO, *Le nuove frontiere dell'intelligenza artificiale ed i potenziali. Rischi per il diritto alla "privacy"*, in *Persona e Mercato*, 2, 2021, p. 393 ss.

<sup>19</sup> In merito al rapporto tra intelligenza artificiale e tutela dei diritti costituzionalmente garantiti, anche con specifico riferimento al diritto del lavoro, si rimanda a A. POGGI, *Lavoro, persona e tecnologia: riflessioni intorno alle garanzie e ai diritti costituzionali nella rivoluzione digitale*, in *Federalismi.it*, 9, 2022, p. IV ss.; nonché M. DELFINO, *Artificial Intelligence, Robotics, and Fundamental Rights*, in *Italian Labour Law e-Journal*, 2, 2023, p. 35 ss.

<sup>20</sup> Cfr. N. RANGONE, *Intelligenza artificiale e pubbliche amministrazioni: affrontare i numerosi rischi per trarne tutti i vantaggi*, cit., p. 473 ss.

<sup>21</sup> V. MAIO, *Il diritto del lavoro e le nuove sfide della rivoluzione robotica*, in *Argomenti di diritto del lavoro*, 6, 2018, p. 1414 ss.

lavoro, meno tempo è disponibile per il recupero e maggiore è il rischio di sviluppare disturbi muscoloscheletrici<sup>22</sup>. Inoltre, come si è avuto modo di evidenziare nella presente ricerca, un lavoro intenso può comportare livelli elevati di stress lavorativo, affaticamento, esaurimento e *burnout*.

Un altro rischio da non sottovalutare legato all'uso dei sistemi di intelligenza artificiale sul posto di lavoro è la perdita del controllo del lavoro e dell'autonomia: il lavoratore, infatti, si ritroverebbe con ben poca libertà decisionale e di controllo sull'attività lavorativa<sup>23</sup>. A livello empirico, poi, le richieste di produttività elevata, la perdita di controllo sul lavoro e di autonomia sono spesso associate ad alti livelli di stress, portano ad una minore produttività, scarse prestazioni, maggiori livelli di assenza per malattia ed effetti negativi sulla salute mentale.

Con l'introduzione dell'automazione e delle tecnologie basate sull'intelligenza artificiale, le organizzazioni potrebbero iniziare a vedere i lavoratori come semplici oggetti o fonti di dati digitali che producono mentre lavorano ("dataficazione" dei lavoratori), rimuovendone i margini di autonomia, personalità e finanche umanità<sup>24</sup>.

Inoltre, l'utilizzo dell'intelligenza artificiale nell'ambito della gestione delle risorse umane<sup>25</sup> può anche provocare una discriminazione dei lavoratori, poiché il monitoraggio intrusivo può comportare la raccolta di dati privati e sensibili, che possono essere utilizzati per prendere decisioni automatizzate o semiautomatiche sul lavoratore. Ciò può portare a favorire determinati lavoratori e discriminare altri, ad esempio, nelle fasi di assunzione o valutazione/promozione<sup>26</sup>.

Un rapido cambiamento tecnologico può altresì richiedere ai lavoratori di apprendere nuove competenze e, addirittura, può rendere obsolete le loro precedenti competenze. L'uso estensivo dell'I.A. da parte delle pubbliche amministrazioni potrebbe anche far sentire i propri dipendenti soli ed isolati, poiché tali sistemi spesso portano i lavoratori ad interfacciarsi meno con i propri colleghi: la mancanza di comunicazione, genera una scarsa cooperazione tra colleghi e, più in generale, un peggior clima lavorativo ed organizzativo, comportando conseguentemente un aumento dello stress lavoro-correlato e/o facendo addirittura insorgere comportamenti mobbizzanti<sup>27</sup>.

---

<sup>22</sup> Cfr. INAIL, *I disturbi muscoloscheletrici lavorativi. La causa, l'insorgenza, la prevenzione, la tutela assicurativa*, Inail, 2012, p. 9 ss.; M. CASTRIOTTA, R. DI LEO, E. PIETRAFESA, *ICT [tecnologie dell'informazione e della comunicazione] e mercato del lavoro tra nuove professioni e rischi emergenti*, in *Rivista degli infortuni e delle malattie professionali*, 2, 2014, p. 405 ss.

<sup>23</sup> Cfr. R. TREZZA, *Diritto e intelligenza artificiale: etica, privacy, responsabilità, decisione*, Pacini Editore, 2020; T.E. FROSINI, *L'orizzonte giuridico dell'intelligenza artificiale*, in *BioLaw Journal – rivista di BioDiritto*, 1, 2022, p. 155 ss.

<sup>24</sup> Cfr. M. FAIOLI, *Data Analytics, robot intelligenti e regolazione del lavoro*, in *Federalismi.it*, 9, 2022, p. 149 ss.

<sup>25</sup> Sul punto L. ZAPPALÀ, *Informatizzazione dei processi decisionali e diritto del lavoro: algoritmi, poteri datoriali e responsabilità del prestatore nell'era dell'intelligenza artificiale*, in *Biblioteca '20 maggio'*, 2, 2021, p. 98 ss.

<sup>26</sup> Su tutti si veda M. PERUZZI, *Il diritto antidiscriminatorio al test dell'intelligenza artificiale*, in *Labour & Law Issues*, 1, 2021, p. 48 ss.

<sup>27</sup> EU-OSHA, *Impact of Artificial Intelligence on Occupational Safety and Health*, Policy Brief, 7 gennaio 2021, p. 1 ss., disponibile in [www.osha.europa.eu](http://www.osha.europa.eu).

A fronte di un tale scenario, allora, conviene forse focalizzare l'attenzione su ciò che, ad oggi, la pubblica amministrazione può effettivamente prevedere per la promozione del benessere organizzativo.

In questo contesto l'agire pubblico, con particolare riferimento alla compagine manageriale, potrebbe muoversi su due direttrici, al fine di implementare ancora di più la diffusione del benessere tra i propri dipendenti.

La prima consiste nella creazione di un codice del benessere organizzativo: prendendo le mosse dall'esperienza degli accordi sul clima organizzativo<sup>28</sup>, che hanno già caratterizzato la contrattazione più virtuosa, la pubblica amministrazione potrebbe redigere, in concerto con le rappresentanze sindacali e tutti gli attori del sistema di prevenzione, compresi i CUG e gli OIV, un vero e proprio codice (di condotta e di gestione) ricomprensivo delle regole, le *best practice*, gli obblighi di programmazione e formazione, nonché gli strumenti per prevenire tutte quelle disfunzionalità organizzative che vanno a ledere il benessere della compagine lavorativa. In particolare, il suddetto codice dovrebbe costituire una sorta di *vademecum* sia per la dirigenza pubblica, che per i singoli dipendenti, utile a: fornire le definizioni dei vari fenomeni di disfunzionalità organizzativa e di marginalizzazione; condannare atteggiamenti offensivi, vessatori, persecutori e immorali; istituire una commissione mista composta da rappresentanti dei vertici della pubblica amministrazione e delle parti sociali, nonché da esperti esterni, per l'adozione di provvedimenti disciplinari fino al licenziamento per condotte vessatorie.

La pubblica amministrazione potrebbe, altresì, istituire una nuova figura professionale, auspicabilmente collegata al Comitato unico di garanzia: il/la Consigliere/a di fiducia per il benessere sul posto di lavoro.

A ben vedere, tale figura costituirebbe uno "strumento di ascolto" quanto più vicino alle esigenze dei lavoratori e delle lavoratrici, avendo, tra l'altro, compiti e caratteristiche divergenti in base alle esigenze del singolo ente. In questa prospettiva, il Consigliere o la Consigliera dovrebbero essere dotati di competenze specifiche che consentano loro di operare per raggiungere, mantenere ovvero potenziare il benessere e l'equilibrio psico-fisico nei luoghi di lavoro e migliorare la qualità di relazione e comunicazione interpersonale tra lavoratori e lavoratrici, e tra questi e il *management*<sup>29</sup>.

---

<sup>28</sup> Si tratta di contratti collettivi che prevedono norme specifiche sulle disfunzionalità organizzative quali, ad esempio, lo stress, il *mobbing* e le molestie sessuali e sollecitano l'adozione di codici di condotta ed etici. Ne sono un esempio, nel settore privato, il CCNL Enti pubblici non economici, 2002-2005 (artt. 7-8); il CCNL Terziario 2004 (artt. 35-36), il CCNL turismo 2004, artt. 146 e 153. Sul punto si veda P. PASCUCCI, *Il rilievo giuridico del benessere organizzativo nei contesti lavorativi*, in *Prisma Economia Società Lavoro*, 1, 2016, p. 21 ss.

<sup>29</sup> Cfr. A.M. PARACCHINI ARATA, R. PIERANTONI, *Consiglieri di fiducia per il benessere sul posto di lavoro*, in *Il Sole24Ore*, 184, 6 luglio 2023, p. 16.

In conclusione, si configura sempre più la necessità di impostare un nuovo approccio da parte della pubblica amministrazione, che tenga conto del cambiamento degli scenari innescati dal processo evolutivo, che apponga barriere protettive contro tutte le fonti di rischio, con lo scopo ultimo di tutelare il benessere fisico, psichico e sociale dei lavoratori. Un processo di valutazione, quello sui rischi emergenti, che non è un concetto unidimensionale, basato solo sull'analisi quantitativa di dati, ma che ha diversi aspetti qualitativi e differenti effetti qualitativi.

Un approccio alla prevenzione moderno non può essere solo quello di ricercare una soluzione preconfezionata, basata sulla conformità alla norma, che certamente può e deve orientare, ma deve puntare a garantire una prestazione di tutela a trecentosessanta gradi.

In questo scenario, probabilmente, la gestione del fattore umano rappresenta la transizione più significativa che le istituzioni pubbliche devono sostenere in un contesto lavorativo che si modifica nei luoghi (smaterializzazione e diversificazione dell'ambiente di lavoro) e nei processi (digitalizzazione).

Instaurare e promuovere una “cultura del benessere”, allora, vuol dire anche questo: promuovere un approccio che travalichi il lavoro inteso, *strictu sensu*, come mera prestazione lavorativa, fino a giungere all'effettiva affermazione del valore costituzionalmente garantito dall'articolo 32 Cost. in ogni momento della vita individuale e collettiva.

## BIBLIOGRAFIA

AA.VV., *Contratto e lavoro subordinato*, Cedam, 2000.

AA.VV., *Il lavoro nelle piattaforme digitali. Nuove opportunità, nuove forme di sfruttamento, nuovi bisogni di tutela*, Ediesse, 2017.

AA.VV., *Il sistema prevenzionistico e le tutele assicurative alla prova della IV Rivoluzione Industriale*, Adapt University Press, 2021.

AA.VV., *Problematiche del riparto di giurisdizione dopo il codice del processo amministrativo*, Jovene, 2013.

AA.VV., *Scritti in onore di Edoardo Ghera*, Cacucci, 2008.

AA.VV., *Working on the quality of working life. International series on the quality of working life*, vol. 8, Springer, 2011.

ABIGNENTE A., *Lavoro agile: potere nella relazione e dematerializzazione del dominio*, in SANTAGATA DE CASTRO R., MONDA P. (a cura di), *Il lavoro a distanza: una prospettiva interna e comparata*, in *Quaderni Diritti Lavori Mercati*, 13, 2022, p. 29 ss.

ADDABBO T., ALES E., CURZI Y., SENATORI I., *Well-being at and through Work*, Eleven International Publishing, Giappichelli, 2017.

ALAIMO A., *Il pacchetto di misure sul lavoro nelle piattaforme: dalla proposta di Direttiva al progetto di Risoluzione del Parlamento europeo. Verso un incremento delle tutele?*, in *Labour & Law Issues*, 1, 2022, R.3 ss.

ALAIMO A., *La contrattazione collettiva nel settore pubblico tra vincoli, controlli e “blocchi”: dalla “riforma Brunetta” alla “manovra finanziaria” 2010*, in *Biblioteca ‘20 maggio’*, 2, 2010, p. 25 ss.

ALBI P., *Adempimento dell’obbligo di sicurezza e tutela della persona. Art. 2087 c.c.*, in BUSNELLI D. (diretto da), *Il Codice civile. Commentario*, Giuffrè, 2008, p. 91 ss.

ALBI P., *Art. 2*, in *Commentario breve alle leggi sul lavoro*, a cura di TAMAJO R.F., MAZZOTTA O., Cedam, 2013, p. 2389 ss.

ALBI P., *Sicurezza sul lavoro e sistema civile (2087 c.c.)*, in NATULLO G. (a cura di), *Salute e sicurezza sul lavoro*, Utet Giuridica, 2015, p. 145 ss.

ALES E. (a cura di), *Health and Safety at Work. European and Comparative Perspective*, Kluwer law International, 2013.

ALES E., *Adapting Labour Law to “Digital” Work: between Scholarly Interpretation, Case Law and Legislative Intervention*, in PERULLI A., TREU T. (eds.), *The Future of Work: Labour Law and Labour Market regulation in the Digital Era*, Kluwer Law International BV, 2020, p. 225 ss.

ALES E., CURZI Y., FABBRI T., RYMKEVICH O., SENATORI I., SOLINAS G. (Eds.), *Working in digital and smart organizations. Legal, Economic and Organizational Perspectives on the Digitalization of labour Relations*, Palgrave Macmillan, 2018.

ALES E., *Il benessere del lavoratore: nuovo paradigma di regolazione del rapporto*, in *Diritti Lavori Mercati*, I, 2021, p. 43 ss.

ALES E., *L'adeguatezza professionale del dirigente pubblico tra prerogative e responsabilità*, in *Federalismi.it*, 25, 2023, p. 1 ss.

ALES E., *La tutela della salute sul lavoro nel prisma del metodo partecipativo*, in ZOPPOLI L., *Tutela della salute pubblica e rapporti di lavoro*, Editoriale Scientifica, 2021, p. 231 ss.

ALESSANDRINI G. (a cura di), *Smart working. Nuove skill e competenze*, Pensa Multimedia, 2016.

ALESSI C., BARBERA M., GUAGLIANONE L. (a cura di), *Impresa, lavoro e non lavoro nell'economia digitale*, Cacucci, 2019.

ALESSI C., *La Convenzione Ilo sulla violenza e le molestie sul lavoro*, in *Lavoro e Diritto*, 3, 2023, p. 577 ss.

ALICE G., DE SANTIS A., DE LORENZIS R., *Le deleghe di funzioni nel Testo unico sicurezza lavoro*, in *Guida al Lavoro*, 30, 2008, p. 31 ss.

ALLAMPRESE A., BONARDI O., *Studio sulle condizioni di lavoro nella logistica: tempo e salute*, in *Diritto della Sicurezza nel Lavoro*, 2, 2020, p. 42 ss.

ALPA G., *Salute (diritto alla)*, in *Novissimo Digesto Italiano*, 1986, p. 913 ss.

ALTIMARI M., *Il diritto alla disconnessione: un "vecchio" diritto ineffettivo?*, in OCCHINO A. (a cura di), *Il lavoro e i suoi luoghi*, Vita & Pensiero, 2018, p. 184 ss.

ALVINO I., *È configurabile un diritto del lavoratore al lavoro agile nell'emergenza COVID-19?*, in *giustizia civile.com*, 8 aprile 2020.

AMATO C., *Il ruolo del medico competente*, in ZOPPOLI L., PASCUCCI P., NATULLO G. (a cura di), *Le nuove regole per la salute e la sicurezza dei lavoratori*, Ipsoa, 2010, p. 339 ss.

AMATO G., *Le novità normative in tema di delega di funzioni*, in *Cassazione penale*, 5, 2009, p. 2096 ss.

AMBROSINO A., *Sistemi intelligenti di monitoraggio digitale per la salute e la sicurezza sul lavoro: prospettive e limiti*, in *Diritto delle relazioni industriali*, 3, 2023, p. 865 ss.

AMBROSINO G., *Valutare il benessere organizzativo nella Pubblica Amministrazione: un case study*, in *TOPIC-Temi di Psicologia dell'Ordine degli Psicologi della Campania*, 1, 2022, p. 2 ss.

AMBROSINO I., VIANELLO L., ZANELLA D., *Stress lavoro-correlato e mobbing. L'esperienza del Centro di riferimento provinciale per il benessere organizzativo*, in DE CARLO N.A., FALCO A., CAPOZZA D., *Stress, benessere organizzativo e performance. Valutazione & Intervento per l'Azienda Positiva*, Franco Angeli, 2013, p. 570 ss.

- AMOROSO G., DI CERBO V., FIORILLO L., MARESCA A., *Il lavoro pubblico*, Giuffrè, 2019.
- AMOROSO G., DI CERBO V., MARESCA A. (a cura di), *Diritto del lavoro, vol. 1. Costituzione, Codice civile e leggi speciali*, Giuffrè, 2009.
- ANAC, *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), in [www.performance.gov.it](http://www.performance.gov.it), 29 maggio 2013, p. 1ss.
- ANCHISI R., GAMBOTTO DESSY M., *Il burnout del personale sanitario*, in *Caleidoscopio – Rivista mensile di medicina*, 214, anno 25, p. 7 ss.
- ANGELETTI S., *Misurare il lavoro agile nelle amministrazioni pubbliche: profili, problemi e prospettive*, in *Rivista italiana di Public Management*, 1, 2020, p. 64 ss.
- ANGELINI L. (a cura di), *La prevenzione dei rischi da stress lavoro-correlato. Profili normativi e metodiche di valutazione. Atti del Convegno Urbino - 8 novembre 2013*, in *I Working Papers di Olympus*, 31, 2014.
- ANGELINI L., *Dalle species al genus (e viceversa). Note sull'obbligo di valutazione dello stress lavoro-correlato e dei rischi psico-sociali*, in ANGELINI L. (a cura di), *La prevenzione dei rischi da stress lavoro-correlato. Profili normativi e metodiche di valutazione. Atti del Convegno Urbino - 8 novembre 2013*, in *I Working papers di Olympus*, n. 31, 2014, p. 79 ss.
- ANGELINI L., *La sicurezza del lavoro nell'ordinamento europeo*, in NATULLO G. (a cura di), *Salute e sicurezza sul lavoro*, Utet Giuridica, 2015, p. 43 ss.
- ANGELINI L., *La valutazione di tutti i rischi*, in PASCUCCI P. (a cura di), *Salute e sicurezza sul lavoro. Tutele universali e nuovi strumenti regolativi a dieci anni dal d.lgs. n. 81/2008*, Franco Angeli, 2019, p. 81 ss.
- ANRA – ASSOCIAZIONE NAZIONALE DEI RISK MANAGER E RESPONSABILI ASSICURAZIONI AZIENDALI, *Ricerca “Le modalità lavorative dopo il lock down: quale smart working?”*, in [www.anra.it](http://www.anra.it), 11 novembre 2020, p. 1 ss.
- ANTONUCCI A., GIOVANNONE M. (a cura di), *Osservatorio Nuovi lavori, nuovi rischi*, in *Dossier Adapt*, n. 4, maggio 2009.
- APRILE E., *Sulla ragionevolezza del bilanciamento tra interesse alla prosecuzione dell'attività produttiva e tutela della salute: una nuova pronuncia della Consulta sulla “vicenda Ilva”*, in *Cassazione penale*, 6, 2018, p. 1961 ss.
- ARAN, *Rapporto semestrale Aran sulle retribuzioni dei pubblici dipendenti*, 2, 2022, in [www.aran.it](http://www.aran.it).
- ARDITA S., *Un criterio formale di attribuzione della responsabilità per la violazione delle norme sulla sicurezza negli uffici giudiziari*, in *Cassazione penale*, 9, 2002, p. 2871 ss.
- ARENA G., *L'amministrazione dalla parte dei cittadini*, in [www.urp.it](http://www.urp.it), 17 novembre 2005, p. 2 ss.
- ARGENTERO P., CORTESE C. (a cura di), *Psicologia del lavoro*, Raffaello Cortina Editore, 2016.

- ARGENTERO P., CORTESE C., PICCARDO C. (a cura di), *Psicologia delle organizzazioni*, Raffaello Cortina, 2009.
- ARGENTERO P., SETTI I., ACQUADRO MARAN D., *I rischi psicosociali*, in ARGENTERO P., CORTESE C. (a cura di), *Psicologia del lavoro*, Raffaello Cortina Editore, 2016, p. 241 ss.
- ARNABOLDI M., AZZONE G., *Società 4.0 e Public management*, in *Rivista Italiana di Public Management*, 1, 2018, p. 16 ss.
- ARONSSON G., THEORELL T., GRAPE T., HAMMARSTRÖN A., HOGSTEDT C., MARTEINSDOTTIR I., SKOOG I., TRÄSKMAN-BENDZ L., HALL C., *A systematic review including meta-analysis of work environment and burnout symptoms*, in *BMC Public Health*, 264, 2017, p. 2 ss.
- ASSANTI C., PERA G., *Commento allo Statuto dei diritti dei lavoratori*, Cedam, 1972.
- AVALLONE F., BONARETTI M., *Benessere organizzativo. Per migliorare la qualità del lavoro nelle amministrazioni pubbliche*, Rubettino, 2003.
- AVALLONE F., PAPLOMATAS A., *Salute organizzativa. Psicologia del benessere nei contesti lavorativi*, Raffaello Cortina Editore, 2005.
- AVALLONE F., *Psicologia del lavoro*, Carocci Editore, 1994.
- AVARELLO A., FANUCCHI T., *Questioni aperte nella rilevazione del rischio stress lavoro-correlato*, in *Diritto della Sicurezza nel Lavoro*, 1, 2021, p. 9 ss.
- BACCHINI F. (a cura di), *Speciale Testo Unico sicurezza del lavoro*, ISL, 2008.
- BACCHINI F., *Datori di lavoro, dirigenti e preposti nella PA. La ripartizione intersoggettiva dell'obbligo di sicurezza e salute sul lavoro nelle Pubbliche Amministrazioni e rapporto di lavoro privatizzato*, in [www.hyperedizioni.it](http://www.hyperedizioni.it)
- BACCHINI F., *Il c.d. Testo Unico sulla sicurezza: sguardo d'insieme e prime riflessioni*, in *Diritto delle Relazioni Industriali*, 2, 2008, p. 412 ss.
- BACCHINI F., *La delega di funzioni e gli obblighi del DDL e dei dirigenti*, in *Igiene e Sicurezza del Lavoro*, 9, 2009, p. 484 ss.
- BACCHINI F., *Misure di tutela ed obblighi*, in *Igiene e Sicurezza del Lavoro*, 12, 2008, p. 256 ss.
- BACCHINI F., *Sicurezza (del lavoro) e organizzazione (aziendale)*, in *I Working papers di Olympus*, 27, 2013, p. 11 ss.
- BALANDI G., CALAFÀ L., *Il rischio da lavoro oggi*, in *Lavoro e Diritto*, 2, 2012, p. 179 ss.
- BALANDI G.G., CALAFÀ L., LEROUGE L., MOLINA NAVARRETE C., PERUZZI M., STEINBERG M., TRIOMPHE C.E., VAN DER PLANCKE V., *Organisational and Psychosocial Risks*, in *Labour Law. A Comparative Analysis, Working Papers Olympus*, 14, 2012, p. 1 ss.
- BALANDI G.G., *Il contenuto dell'obbligo di sicurezza*, in *Diritto del Lavoro e delle Relazioni Industriali*, 1993, p. 79 ss.

BALANDI G.G., *Individuale e collettivo nella tutela della salute nei luoghi di lavoro: l'art. 9 dello Statuto*, in *Lavoro e Diritto*, 1990, p. 219 ss.

BALDUCCI C., FRACCAROLI F., *Stress lavoro-correlato: questioni aperte e direzioni future*, in *Giornale italiano di psicologia*, 1-2, 2019, p. 53 ss.

BALDUCCI C., *Gestire lo stress nelle organizzazioni*, Il Mulino, 2021.

BALLETTI E., *Obblighi dei lavoratori*, in MONTUSCHI L. (diretto da), *La nuova sicurezza sul lavoro*, Zanichelli, 2011, p. 219 ss.

BARBIERI L., SCANSANI G., TOMBARI M., *La figura del welfare manager: attribuzioni, funzioni e possibili sviluppi*, in *Diritto & Pratica del Lavoro*, 22, 2022, p. 1381 ss.

BARBIERI M., *Prime osservazioni sulla proposta di direttiva per il miglioramento delle condizioni di lavoro nel lavoro con piattaforma*, in *Labour & Law Issues*, 2, 2021, C.1 ss.

BARILÀ M., *Cresce il potere disciplinare del dirigente*, in *Il Sole24Ore – Pubblico Impiego*, 10, 2010, p. 1 ss.

BARNABA L., *La valutazione del rischio stress lavoro-correlato: normativa, evidenze scientifiche e prassi correnti*, in DI NUNZIO D. (a cura di), *Il rischio stress lavoro-correlato nel settore metalmeccanico. L'opinione dei rappresentanti sindacali*, Ediesse, 2015, p. 23 ss.

BARTOLE S., BIN R. (a cura di), *Commentario breve alla Costituzione*, Cedam, 2008.

BARTOLONI M., *Un sanitario su due è in burn out: in corsia 100mila errori l'anno per lo stress*, in *Il Sole24Ore*, 6 maggio 2023.

BASENGHI F., GOLZIO L.E., ZINI A. (a cura di), *La prevenzione dei rischi e la tutela della salute in azienda*, Giuffrè, 2008.

BASENGHI F., *La gestione della sicurezza: profili soggettivi*, in BASENGHI F., GOLZIO L.E., ZINI A. (a cura di), *La prevenzione dei rischi e la tutela della salute in azienda*, Giuffrè, 2008, p. 82 ss.

BASENGHI F., *La ripartizione intersoggettiva degli obblighi prevenzionistici nel nuovo quadro legale*, in GALANTINO L. (a cura di), *La sicurezza del lavoro. Commento ai decreti legislativi 19 settembre 1994, n. 626 e 19 marzo 1996, n. 242*, Giuffrè, 1996, p. 85 ss.

BATTINI S., CIMINO B., *La valutazione della performance nella riforma Brunetta*, in ZOPPOLI L. (a cura di), *Ideologia e tecnica nella riforma del lavoro pubblico*, Editoriale Scientifica, 2009, p. 255 ss.

BATTINI S., *Il riformismo e la burocrazia: eredità del passato e prospettive per il futuro*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2, 2023, p. 735 ss.

BATTISTON F., *Sicurezza, clima interno e produzione per l'efficacia e l'efficienza delle organizzazioni*, in *Igiene & Sicurezza del Lavoro*, 8-9, 2023, p. 438 ss.

BAYLOS GRAU A., CARUSO B., D'ANTONA M., SCIARRA S. (a cura di), *Dizionario di diritto del lavoro comunitario*, Zanichelli, 1996.

BECKER B.E., HUSELID M.A., PINKUS P.S., SPRATT M.F., *HR as a source of shareholder value: Research and recommendations*, in *Human Resource Management*, 36, 1997, p. 39 ss.

BELAVUSAU L., GLISZCZYŃSKA-GRABIAS A. (a cura di), *Constitutionalism under Stress*, Oxford University Press, 2020.

BELLANDI G., *Il talento del leader. Crescere nella vita professionale e personale attraverso una leadership etica e responsabile*, Franco Angeli, 2006.

BELLAVISTA A., GARILLI G., *Riregolazione legale e decontrattualizzazione: la neoibridazione normativa del lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, in *Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, 1, 2010, p. 24 ss.

BELLAVISTA A., *Il dirigente pubblico e i suoi poteri alla luce della riforma Madia*, in *Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale*, Quad., 4, 2019, p. 39 ss.

BELLAVISTA A., *Lavoro pubblico e contrattazione collettiva*, in *Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale*, I, 2007, p. 334 ss.

BELLAVISTA A., *PNRR, lavoro pubblico e dintorni*, in *Giurisprudenza italiana*, 11, 2022, p. 2532 ss.

BELVEDERE D., *Un caso di responsabilità per danno erariale indiretto conseguente a condotte mobbizzanti (Corte dei conti, sez. Giur. Reg. Emilia-Romagna, 22 novembre 2018, n. 267)*, in *Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, 1, 2019, p. 144 ss.

BELVISO U., *Il concetto di iniziativa economica privata nella Costituzione*, in *Rivista di diritto civile*, I, 1961, p. 152 ss.

BENEVENE P., CALLEA A., *Criticità del benessere organizzativo nelle organizzazioni del terzo settore e del settore pubblico*, in DE CARLO N.A., FALCO A., CAPOZZA D. (a cura di), *Stress, benessere organizzativo e performance*, Franco Angeli, 2013, p. 604 ss.

BENEVENE P., CALLEA A., *Organizational Health among Public Sector and Nonprofit Employees: A Comparison*, in *Knowledge Management: An International Journal*, 3, 2014, p. 1 ss.

BENINCASA G., *Il lavoro agile a seguito della pandemia da Covid-19 tra opportunità e (nuovi) rischi (psico-sociali)*, in *Bollettino ADAPT*, 35, 11 ottobre 2021, p. 1 ss.

BERRA A., PRESTIPINO T. (a cura di), *Sicurezza del lavoro e promozione del benessere organizzativo. Dalla metodologia alle esperienze*, Franco Angeli, 2011.

BESSONE M., ROPPO V., *Lesione dell'integrità fisica e diritto alla salute. Una giurisprudenza innovativa in tema di danno alla persona*, in *Giurisprudenza italiana*, I, 1975, p. 53 ss.

BIAGI M., *Dalla nocività conflittuale alla sicurezza partecipata: relazioni industriali e ambiente di lavoro in Europa verso il 1992*, in MONTUSCHI L., TIRABOSCHI M., TREU T. (a cura di), *Margo Biagi. Un Giurista Progettuale. Scritti scelti*, Giuffrè, 2003, p. 388.

BIAGIOTTI A., *Lavoro agile nella pubblica amministrazione e rischi psicosociali*, in *Diritto della sicurezza sul lavoro*, 2, 2022, p. 37 ss.

- BIANCHI D'URSO F., *Profili giuridici della sicurezza nei luoghi di lavoro*, Jovene, 1980.
- BIANCHI P., *4.0 La nuova rivoluzione industriale*, Il Mulino, 2018.
- BIANCO A., BOSCATI A., RUFFINI R., *La riforma del pubblico impiego e della valutazione*, Maggioli editore, 2017.
- BIASI M., *Diritto del Lavoro e Intelligenza Artificiale*, Giuffrè, 2024.
- BIASI M., *Il lavoro nel disegno di legge italiano sull'IA: antipasto dell'AI Act*, in *Agenda Digitale*, 7 maggio 2024.
- BIFULCO R., CELOTTO A., OLIVETTI M. (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Vol. II, Utet Giuridica, 2006.
- BIGGIO G., CORTESE C., *Well-being in the workplace through interaction between individual characteristics and organizational context*, in *International Journal of Qualitative Studies on Health and Well-being*, 8, 2013, p. 1 ss.
- BISIO C., SOMMA R., *Violenza e molestie sul lavoro: una proposta operativa per la VdR*, in *Igiene & Sicurezza del Lavoro*, 12, 2023, p. 651 ss.
- BOLEGO G., *Il pubblico impiego dalle riforme degli anni '90 ad oggi*, in *Rivista Corte dei conti*, Quaderno 2, 2021, p. 13 ss.
- BONARDI O. (a cura di), *Eguaglianza e divieti di discriminazione nell'era del diritto del lavoro derogabile*, Ediesse, 2017.
- BONARDI O., *Dentro il ginepraio della semplificazione. Salute e sicurezza sul lavoro nell'Italia che riparte*, in *Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale*, 3, 2016, p. 600 ss.
- BONARDI O., *Oltre lo stress: i nuovi rischi e la loro valutazione globale*, in *Lavoro e Diritto*, 2, 2012, p. 292 ss.
- BONDI A., *Le disposizioni sanzionatorie del Titolo I*, in ZOPPOLI L., PASCUCCI P., NATULLO G. (a cura di), *Le nuove regole per la salute e la sicurezza dei lavoratori. Commentario al d.lgs. 9 aprile 2008 n. 81, aggiornato al d.lgs. 3 agosto 2009, n. 106*, Ipsoa, 2010, p. 455 ss.
- BONI S., *Sistemi di programmazione e controllo regionali*, in *Autonomie locali e servizi sociali*, 3, 2004, p. 429 ss.
- BONO J.E., FOLDES H.J., VINSON G., MUROS J.P., *Workplace emotions: The role of supervisors and leadership*, in *Journal of Applied Psychology*, 92, 2007, p. 1357 ss.
- BORELLI S., *Pari opportunità e non discriminazione nelle amministrazioni pubbliche*, in FIORILLO L., PERULLI A. (a cura di), *Il lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche*, Giappichelli, 2013, p. 519 ss.
- BORGHESI D., *La giurisdizione del pubblico impiego privatizzato*, Cedam, 2002.

- BORGOGELLI F., *Le ragioni giuridiche della valutazione nelle pubbliche amministrazioni e le aporie del sistema*, in *Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale*, Quaderni, 4, 2019, p. 93 ss.
- BORGONOVİ E., *I manager pubblici tra evoluzione e cambio di paradigma*, in *Rivista italiana di Public Management*, 1, 2020, p. 17 ss.
- BORTONE R., *Commento agli artt. 31-35*, in ZOLI C. (a cura di), *I principi comuni*, in MONTUSCHI L. (diretto da), *La nuova sicurezza sul lavoro*, Zanichelli, 2011, p. 433 ss.
- BORTONE R., *Il servizio di prevenzione*, in MONTUSCHI L. (a cura di), *Ambiente, salute e sicurezza*, Zanichelli, 2011, p. 144 ss.
- BOSCATI A. (a cura di), *Il lavoro pubblico. Dalla contrattualizzazione al Governo Draghi*, Maggioli Editore, 2021.
- BOSCATI A., *Dirigenza pubblica: poteri e responsabilità tra organizzazione del lavoro e svolgimento dell'attività amministrativa*, *Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, 1, 2009, p. 13 ss.
- BOSCATI A., *La riforma mancata: il ruolo della dirigenza pubblica nei nuovi assetti*, in *Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, fasc. un., 2017, p. 46 ss.
- BOSCOLO P., FORCELLA L., CORTINI M., REALE M., *Well-Being at work and immune response*, in *Advances in Neuroimmune Biology*, 3, 2012, p. 297 ss.
- BOUCKAERT G., WERNER J. (eds), *European Perspectives for Public Administration, The Way Forward*, Leuven University Press, 2020.
- BOZZAO P., *Lavoro subordinato, tempi e luoghi digitali*, in *Federalismi.it*, 9, 2022, p. 106 ss.
- BRAMBILLA P., *Alcune riflessioni critiche sul riconoscimento della responsabilità penale in capo al Rappresentante dei Lavoratori per la Sicurezza in caso di morte o lesioni del lavoratore*, in *Diritto della Sicurezza sul Lavoro*, 2, 2023, p. 48 ss.
- BRANCA G., *Le "rappresentanze" per la tutela della salute e dell'integrità fisica del lavoratore*, in *Massimario di giurisprudenza del lavoro*, 1971, p. 260 ss.
- BRANCA G., *Sulla indisponibilità dei diritti del lavoratore garantiti dalla Costituzione*, in *Foro padano*, 1959, I, p. 803 ss.
- BRESCIA A., *La salute organizzativa nella pubblica amministrazione*, in *Lavoro@Confronto*, 11, 2015, p. 2 ss.
- BROD C., *Technostress: The Human Cost of the Computer Revolution*, Addison Wesley, 1984.
- BROLLO M., DE LUCA TAMAJO R. (a cura di), *La riforma dell'università tra legge e statuti: analisi interdisciplinare della legge n. 240/2010*, Giuffrè, 2011.
- BROLLO M., *Il lavoro agile nell'era digitale tra lavoro privato e pubblico*, in *Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, 1, 2017, p. 119 ss.

- BRONZINI G., *La proposta di Direttiva sul lavoro nelle piattaforme digitali tra esigenze di tutela immediata e le sfide dell'“umanesimo digitale”*, in *Lavoro Diritti Europa*, 1, 2022, p. 1 ss.
- BRUNETTA R., TIRABOSCHI M., *Il lavoro agile o smart working nella pubblica amministrazione: prospettive e criticità*, in *Working Papers ADAPT*, 10, 2021, p. 4 ss.
- BRUNO A., *Il datore di lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, in PERSIANI M., LEPORE M. (a cura di), *Il nuovo diritto della sicurezza sul lavoro*, Utet Giuridica, 2012, p. 157 ss.
- BRUSCO C., *La delega di funzioni alla luce del D.Lg. n. 81 del 2008 sulla tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro*, in *Giurisprudenza di Merito*, 11, 2008, p. 2769 ss.
- BUONOCORE F., *Dalla digitalizzazione alla trasformazione digitale nella PA. La prospettiva organizzativa*, in *Prospettive in organizzazione*, 23 ottobre 2020, p. 1 ss.
- BUOSO S., *Attività lavorative a rischio di rapina: art. 2087 c.c., adozione di misure di sicurezza c.d. Innominate ed eccezione d'inadempimento*, in *Labor*, 3, 2023, p. 269 ss.
- BUOSO S., *Definire e qualificare il benessere organizzativo*, in *Diritto della Sicurezza sul Lavoro*, 1, 2019, I, p. 23 ss.
- BUOSO S., *Le sfide della valorizzazione professionale e della flessibilità organizzativa: il nuovo inquadramento del comparto sanità*, in *Rivista giuridica italiana del lavoro e della previdenza sociale*, 2, 2023, p. 266 ss.
- BUOSO S., *Principio di prevenzione e sicurezza sul lavoro*, Giappichelli, 2020.
- BUSNELLI D. (diretto da), *Il Codice civile. Commentario*, Giuffrè, 2008.
- BUTERA F., *A general overview of the current Q.W.L. scene in Italy: Notes on situation in 1974, 1975 and 1977*, in AA.VV., *Working on the quality of working life. International series on the quality of working life*, vol. 8, Springer, 2011, p. 57 ss.
- BUTERA F., *Il change management strutturale “mission driven”. Un metodo per cambiare le pubbliche amministrazioni*, in *Prospettive in organizzazione*, 18 gennaio 2021, p. 1 ss.
- BUTERA F., *Il PNRR per rigenerare le organizzazioni italiane nella transizione ecologica e digitale*, in *Techne*, 23, 2022, p. 26 ss.
- CAFFIO S., *La tutela della salute e della sicurezza nel lavoro tramite piattaforme digitali*, in *Il lavoro nella giurisprudenza*, 4, 2021, p. 339 ss.
- CAIANIELLO M., CURI F., MANTOVANI M., TORDINI CAGLI S., TORRE V., *Scritti in onore di Luigi Stortoni*, Bologna University Press, 2016.
- CALAFÀ L., *Il diritto del lavoro e il rischio psico-sociale (e organizzativo) in Italia*, in *Lavoro e Diritto*, 2, 2012, p. 257 ss.
- CALAFÀ L., *La conciliazione vita e lavoro in ambiente digitale*, in *Federalismi.it*, 34, 2022, p. 193 ss.

- CALAFÀ L., *Marginalità apparente: l'innovazione organizzativa nella p.a. alle soglie della XVIII legislatura*, in *Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale*, 3, 2018, p. 473 ss.
- CALAFÀ L., *Nuovi rischi e nuovi strumenti di prevenzione nelle Pubbliche amministrazioni*, in ZILIO GRANDI G. (a cura di), *Il lavoro negli enti locali: verso la riforma Brunetta*, Giappichelli, 2010, p. 185 ss.
- CALDERARA D., *Il lavoro agile nella pubblica amministrazione: prime ipotesi applicative*, in *Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, 2, 2018, p. 75 ss.
- CALDERARA D., *La relazione tra l'ambiente interno e l'ambiente esterno: la conciliazione vita-lavoro digitale nell'organizzazione fluida e l'orario di lavoro ridotto*, in *AmbienteDiritto.it*, 4, 2023, p. 1 ss.
- CALDERARA D., *La transizione digitale: il patto di lavoro agile, la gestione algoritmica del lavoro e gli obblighi informativi trasparenti*, in *Federalismi.it*, 25, 2023, p. 150 ss.
- CALENDA C., *La responsabilità della Pubblica Amministrazione nel pubblico impiego*, in CASSANO G., GIURDANELLA C. (a cura di), *La Responsabilità della Pubblica Amministrazione*, vol. II, Cedam, 2007, pp. 1279 ss.
- CAMPANELLA P., *I rappresentanti dei lavoratori per la sicurezza*, in ZOPPOLI L., PASCUCCI P., NATULLO G. (a cura di), *Le nuove regole per la salute e la sicurezza dei lavoratori. Commentario al d.lgs. 9 aprile 2008 n. 81, aggiornato al d.lgs. 3 agosto 2009, n. 106*, Ipsa, 2010, p. 471 ss.
- CAMPANELLA P., *La riforma del sistema prevenzionistico: le definizioni (art. 2, D.lgs. 9.4.2008, n. 81)*, in CARINCI F., GRAGNOLI E. (a cura di), *Codice commentato della sicurezza sul lavoro*, Utet Giuridica, 2010, p. 72 ss.
- 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*, in *I Seminari della Consulta giuridica della CGIL*, n. 4, Futura, 2021, p. 101 ss.
- CAMPANINI P., *Stress lavoro-correlato e la sua valutazione*, in *Giornale italiano di psicologia*, 1-2, 2019, p. 79 ss.
- CANAVESI G., ALES E., (a cura di), *La tutela infortunistica oggi*, Edizioni Scientifiche Italiane, 2020.
- CAPALDO G., CAPONE V., *Programmare e gestire progetti nelle organizzazioni delle PA, una guida snella per i project manager occasionali*, Franco Angeli, 2022.
- CAPALDO G., *Il business Process Management*, Franco Angeli, 2020.
- CAPANO G., VASSALLO S. (a cura di), *La dirigenza pubblica il mercato e le competenze dei ruoli manageriali*, Rubbettino, 2003.
- CAPECE M., *La tutela della salute e della sicurezza sul lavoro. I principi, le regole, le nuove esigenze di tutela*, Giappichelli, 2022.
- CARABELLI U., CARINCI M.T. (a cura di), *Il lavoro pubblico in Italia*, Cacucci, 2010.
- CARABELLI U., *Europa dei mercati e conflitto sociale*, Cacucci, 2009.

CARABELLI U., FASSINA L. (a cura di), *Smart working: tutele e condizioni di lavoro*, in *I Seminari della Consulta giuridica della CGIL*, n. 4, Futura, 2021.

CARABELLI U., *La riforma Brunetta: un breve quadro sistematico delle novità legislative e alcune considerazioni critiche*, in *Biblioteca '20 maggio'*, 1, 2010, p. 396 ss.

CARABELLI U., *Organizzazione del lavoro e professionalità: una riflessione su contratto di lavoro e post-taylorismo*, in *WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona".IT*, 5, 2003, p. 3 ss.

CARABELLI U., *Presentazione del Convegno e introduzione dei lavori*, in *Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale*, Quad., 4, 2019, p. 13 ss.

CARANTA R., *Commento all'art. 97 Cost.*, in BIFULCO R., CELOTTO A., OLIVETTI M. (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Vol. II, Utet Giuridica, 2006, p.1891 ss.

CARDI M., *Sub art. 4*, in DELL'OLIO M., SASSANI S. (a cura di), *Amministrazione pubbliche, lavoro, processo. Commento ai D.lgs. 31 marzo 1998, n. 80 e 29 ottobre 1998, n. 387*, Giuffrè, 2000, p. 62 ss.

CARIDÀ R., *Principi costituzionali e pubblica amministrazione*, in *Consulta online*, 12 luglio 2014, p. 12 ss.

CARINCI F., BOSCATI A., MAINARDI S., *Diritto del lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, Utet Giuridica, 2021.

CARINCI F., D'ANTONA M. (diretto da), *Il lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche, Commentario. Tomo I*, Giuffrè, 2000.

CARINCI F., GRAGNOLI E. (a cura di), *Codice commentato della sicurezza sul lavoro*, Utet Giuridica, 2010.

CARINCI F., *Il secondo tempo della riforma Brunetta: il d.lgs. 27 ottobre 2009, n. 150*, in *WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona".IT*, 119, 2011, p. 3 ss.

CARINCI F., *La c.d. privatizzazione del pubblico impiego*, in *Rivista italiana di diritto del lavoro*, I, 1993, p. 8 ss.

CARINCI F., *Le fonti della disciplina del lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni*, in *Argomenti di diritto del lavoro*, 2000, p. 55 ss.

CARINCI F., *Massimo D'Antona e la "contrattualizzazione" del pubblico impiego: un tecnico al servizio di un'utopia*, in *Biblioteca '20 maggio'*, 2, 2008, p. 300 ss.

CARLSON D.S., KACMAR K.M., WAYNE J.H., GRZWACZ J.G., *Measuring the positive side of work-family interface: Development and validation of work-family enrichment scale*, in *Journal of Vocational Behavior*, 68, 2006, p.131 ss.

CARLUCCI S., *Mobbing e organizzazioni di personalità. Aspetti clinici e dinamici*, Franco Angeli, 2009.

CARTABIA M., *Edipo re*, in CARTABIA M., VIOLANTE L., *Giustizia e mito*, Cacucci, 2018, p. 50 ss.

- CARTABIA M., VIOLANTE L., *Giustizia e mito*, Cacucci, 2018.
- CARUSI V., *Artt. 97 – 100 Cost.*, in CRISAFULLI V., PALADIN L. (a cura di), *Commentario breve della Costituzione*, Cedam, 1990, p. 611 ss.
- CARUSO B. (a cura di), *La quarta riforma del lavoro pubblico e oltre*, in *Quaderni della Rivista Diritti Lavori Mercati*, 7, 2019.
- CARUSO B., *L'Europa, il diritto alla salute e l'ambiente di lavoro*, in MONTUSCHI L. (a cura di), *Ambiente, Salute e Sicurezza*, Giappichelli, 1997, p. 6 ss.
- CARUSO B., *Le riforme e il lavoro pubblico: la 'legge Madia' e oltre. Miti, retoriche, nostalgie e realtà nell'eterno ritorno' allo statuto speciale del lavoratore pubblico*, in CARUSO B. (a cura di), *Il lavoro pubblico a vent'anni dalla scomparsa di Massimo D'Antona*, in *WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona"*, Collective Volumes, 8, 2019, p. 8 ss.
- CARUSO B., *Occupabilità, formazione e "capability" nei modelli giuridici di regolazione dei mercati del lavoro*, in *Giornale di diritto del lavoro e di relazioni industriali*, 113, 2007, p. 1 ss.
- CARUSO B., *Statuto, conflitto, relazioni sindacali e organizzazione del lavoro, nel settore pubblico, oggi*, in *Working Papers CSDLE "Massimo D'Antona" – IT*, 437, 2021, p. 2 ss.
- CASADEI C., *Il benessere innova le relazioni industriali su salute e sicurezza*, in *Il Sole24Ore*, n. 308, 8 novembre 2023, p. 26 ss.
- CASALE G., *Il diritto ad un mondo libero da violenze e molestie*, in *Lavoro Diritti Europa*, 1, 2023, p. 2 ss.
- CASSETTA E., *Manuale di diritto amministrativo*, Giuffrè, 2016.
- CASILLO R., TUFO M., *Il lavoro agile*, in ESPOSITO M., LUCIANI V., ZOPPOLI A., ZOPPOLI L. (a cura di), *La riforma dei rapporti di lavoro nelle pubbliche amministrazioni. Commento alle innovazioni della XVII legislatura (2013-2018) con particolare riferimento i d.lgs. nn. 74 e 75 del 25 maggio 2017 (cd. Riforma Madia)*, Giappichelli, 2018, p. 204 ss.
- CASSANO G., GIURDANELLA C. (a cura di), *La Responsabilità della Pubblica Amministrazione*, vol. II, Cedam, 2007.
- CASSAR S., *La posizione di garanzia del datore di lavoro (nelle organizzazioni complesse): la Corte di Cassazione fa il punto sugli istituti di delega in materia di salute e sicurezza sul lavoro*, in *Lavoro e previdenza oggi*, 9-10, 2023, p. 671 ss.
- CASSESE S., in *Il sofisma della privatizzazione del pubblico impiego*, in *Rivista italiana di diritto del lavoro*, I, 1993, p. 287 ss.
- CASSESE S., *L'età delle riforme amministrative*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1, 2001, p. 79 ss.
- CASTELLO A., *La sindrome di Burnout*, in *Psicologia del Lavoro*, 17 dicembre 2019, p. 1 ss.

CASTRIOTTA M., DI LEO R., PIETRAFESA E., *ICT [tecnologie dell'informazione e della comunicazione] e mercato del lavoro tra nuove professioni e rischi emergenti*, in *Rivista degli infortuni e delle malattie professionali*, 2, 2014, p. 405 ss.

CASTRONOVO C., *Responsabilità civile*, Giuffrè, 2018.

CASTRONUOVO D., *Responsabilità colposa e sicurezza del lavoro. Dalla colpa alle colpe*, in CAIANIELLO M., CURI F., MANTOVANI M., TORDINI CAGLI S., TORRE V., *Scritti in onore di Luigi Stortoni*, Bologna University Press, 2016, p. 172 ss.

CATAUDELLA M.C., *Lavorare stanca. Alcune considerazioni sullo stress lavoro correlato*, in *Argomenti di diritto del lavoro*, 3, 2010, p. 673 ss.

CATAUDELLA M.C., *Tempo di lavoro e tempo di disconnessione*, in *Massimario di Giurisprudenza del lavoro*, 4, 2021, p. 859 ss.

CEFALIELLO A., *Psychosocial risks in Europe. National examples as inspiration for a future directive*, in *ETUI Policy Brief*, 16, 2021, p.1 ss

CEGLIE D., *La valutazione dei rischi*, in RUSCIANO M., NATULLO G. (a cura di), *Ambiente e sicurezza del lavoro. Appendice di aggiornamento alla Legge 3 agosto 2007 n. 123*, in *Diritto del lavoro, Commentario "Diritto del lavoro"*, (diretto da) CARINCI F., Utet Giuridica, 2008, p. 202 ss.

CELLI P.L., *L'illusione manageriale*, Laterza, 1997.

CERBO P., *Potere organizzativo e modello imprenditoriale nelle pubbliche amministrazioni*, Cedam, 2007.

CERULLI IRELLI V., *Lineamenti di diritto amministrativo*, Giappichelli, 2011.

CESTER C., voce *Rinunzie e transizioni*, in *Enciclopedia del Diritto*, XL, Giuffrè, 1989.

CHAPELLU D., *Lavoro agile e sicurezza: tra tutela della salute del lavoratore e una nuova ripartizione della responsabilità datoriale*, in *Variazioni su temi di diritto del lavoro*, 1, 2023, p. 255 ss.

CHESSA O., *La misura minima essenziale dei diritti sociali: problemi e implicazioni di un difficile bilanciamento*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 2, 1998, p. 1170 ss.

CHIAROMONTE W., VALLAURI M.L., *Lo stress lavoro-correlato fra definizione del rischio ed articolazione delle tutele. Un'analisi dei settori telemarketing e trasporto passeggeri*, in CONTE G., LANDINI S. (a cura di), *Principi, regole, interpretazione. Contratti e obbligazioni, famiglie e successioni. Scritti in onore di Giovanni Furguele - Tomo I*, Universitas Studiorum, 2017, p. 77 ss.

CHINOY E., *Automobile workers and the American dream*, Doubleday, 1955.

CHIRICO F., GIORGI G., *Il rischio psicosociale negli ambienti di lavoro: criticità e sfide per gli stakeholder occupazionali*, in *Giornale Italiano di Psicologia e Medicina del Lavoro*, 3, 2023, p. 38 ss.

CHIRICO F., *Normativa, criticità e valutazione del rischio psicosociale lavorativo in Italia*, in *Giornale Italiano di Psicologia e Medicina del Lavoro*, 2, 2022, p. 1 ss.

CIERI E., *Il danno alla persona da stress lavoro-correlato e mobbing: la valutazione medico-legale in ambito peritale penalistico e civilistico*, in DE CARLO N.A., FALCO A., CAPOZZA D., *Stress, benessere organizzativo e performance. Valutazione & Intervento per l'Azienda Positiva*, Franco Angeli, 2013, p. 234 ss.

CIPRIANI A., GRAMOLATI A., MARI G. (a cura di), *Il lavoro 4.0. La quarta Rivoluzione industriale e le trasformazioni delle attività lavorative*, Firenze University Press, 2018.

CIRILLO F.M., *Sub Art. 35*, in AMOROSO G., DI CERBO V., MARESCA A. (a cura di), *Diritto del lavoro, vol. 1. Costituzione, Codice civile e leggi speciali*, Giuffrè, 2009, p. 166 ss.

CIRIOLI D., *Il documento sulla valutazione dei rischi*, in TIRABOSCHI M. (a cura di), *Il Testo Unico della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro. Commentario al decreto legislativo 9 aprile 2008, n. 81*, Giuffrè, 2008, p. 403 ss.

CIUCCIOVINO S., *Le nuove questioni di regolazione del lavoro nell'industria 4.0 e nella Gig Economy: un "problem framework" per la riflessione*, in *Diritto delle relazioni industriali*, 4, 2018, p. 1043 ss.

CLARICH M., *Il PNRR tra diritto europeo e nazionale: un tentativo di inquadramento giuridico*, in *Astrid Rassegna*, 2021, p. 1 ss.

CNEL 2007, *La contrattazione collettiva di secondo livello nel settore pubblico, tra tutela del lavoro e flessibilità dell'organizzazione: le tornate contrattuali 1998-2001 e 2002-2005*, 30 novembre 2007, disponibile in [www.cnel.it](http://www.cnel.it).

COLAPIETRO C., *Governo e amministrazione. La dirigenza pubblica tra imparzialità e indirizzo politico*, Giappichelli, 2004.

COLAPIETRO C., *Una rilettura costituzionale in chiave personalistica delle amministrazioni e delle dirigenze pubbliche. Spunti di riflessione*, in *Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, 3-4, 2012, p. 471 ss.

COLI E., *Il benessere, il clima e la cultura delle organizzazioni: significati ed evoluzione in letteratura*, CNR, 2012.

COLOMBO L., GHISLIERI C., *The work-to-family conflict: Between theories and measures*, in *TPM – Testing, Psychometrics, Methodology in Applied Psychology*, 15, 2008, p. 35 ss.

COLOMBO L., ZITO M., *Demands, resources and the three dimensions of flow at work. A study among professional nurses*, in *Open Journal of Nursing*, 4, 2014, p. 255 ss.

CONSIGLIO NAZIONALE DELLE RICERCHE (a cura di), *Il benessere, il clima e la cultura delle organizzazioni: significati ed evoluzione in letteratura, Indagine sul benessere organizzativo nel CNR*, Consiglio Nazionale delle Ricerche, 2012.

CONTE G., LANDINI S. (a cura di), *Principi, regole, interpretazione. Contratti e obbligazioni, famiglie e successioni. Scritti in onore di Giovanni Furguele - Tomo I*, Universitas Studiorum, 2017.

CONTRAFATTO V., *Sicurezza e salute dei lavoratori: posizioni di garanzia, obblighi, controlli alla luce del d.lg.81/08*, in [www.olympus.uniurb.it](http://www.olympus.uniurb.it), *Approfondimenti*, 4 ottobre 2008, p. 1 ss.

CONVERSO D., LOERA B., VIOTTI S., MARTINI M., *Do positive relations with patients play a protective role for healthcare employees? Effects of patients' gratitude and support on nurses' burnout*, in *Frontiers in Psychology*, 6, 2015, p. 470 ss.

CONZUTTI A., ZIANI C., *Next Generation Labour: what the EU is asking to Italy and Spain*, in *Diritti Lavori Mercati International*, 1, 2023, p. 67 ss.

CORAZZA L., *Misure atte a garantire pari opportunità, benessere di chi lavora e assenza di discriminazioni nelle amministrazioni pubbliche*, in NOGLER L., MARINELLI M. (a cura di), *La riforma del mercato del lavoro. Commento alle disposizioni della legge n. 183/2010*, Utet giuridica, 2012, p. 143 ss.

CORBIZZI FATTORI G., *Ergonomia organizzativa, dai principi all'applicazione: il modello Ergo-Omnia*, in *Igiene & Sicurezza del Lavoro*, 10, 2018, p. 523 ss.

CORRIAS M., *I Lavoratori*, in PERSIANI M., LEPORE M., *Il nuovo diritto della Sicurezza sul Lavoro*, Utet Giuridica, 2012, p. 215 ss.

CORRIAS M., *Sicurezza e obblighi del lavoratore*, Giappichelli, 2008.

CORSO S.M. (a cura di), *Stress lavoro correlato. Aspetti giuridici e medico legali*, Atti del convegno nazionale 24/25 gennaio 2020 Associazione Ubaldo Spanghero, La Tribuna, 2021.

CORSO S.M., *Lo stress lavoro-correlato e la sua prevenzione tra organizzazione del benessere e relazioni industriali*, in CORSO S.M. (a cura di), *Stress lavoro correlato. Aspetti giuridici e medico legali*, Atti del convegno nazionale 24/25 gennaio 2020 Associazione Ubaldo Spanghero, La Tribuna, 2021, p. 189 ss.

CORSO S.M., *Tutela della produzione e dell'occupazione versus tutela della salute e dell'ambiente: caso di "legge provvedimento" all'ombra dell'Ilva di Taranto*, in *Variazioni su temi di diritto del lavoro*, 1, 2022, p. 237 ss.

COSTAGLIOLA C., CULOTTA A., DI LECCE M., *Prevenzione e sicurezza nei luoghi di lavoro, la disciplina giuridica vigente*, Il Sole24Ore, 1998.

COX T., GRIFFITHS A., *Work-related stress: nature and assessment*, in *IEE Colloquium on Stress and Mistake-Making in the Operational Workplace*, IET, 1995, p. 1 ss.

COZZI A., *Perché il Pilastro europeo dei diritti sociali indebolisce la Carta europea dei diritti fondamentali*, in *Quaderni Costituzionali*, 2, 2018, p. 516 ss.

CRISAFULLI V., PALADIN L. (a cura di), *Commentario breve della Costituzione*, Cedam, 1990.

CROCCO D., *Managerialità e digitalizzazione nella P.A. Spunti di scienza e tecnica dell'organizzazione amministrativa*, in CROCCO D., NERI G. (a cura di), *La digitalizzazione della società moderna. Incidenze e refluenze della tecnologia digitale sulle istituzioni pubbliche e il diritto nell'esperienza italiana*, Jovene, 2016, p. 33 ss.

CROCCO D., NERI G. (a cura di), *La digitalizzazione della società moderna. Incidenze e refluenze della tecnologia digitale sulle istituzioni pubbliche e il diritto nell'esperienza italiana*, Jovene, 2016.

CUCUMILE P., *Mobbing e Pubblica Amministrazione datore di lavoro*, in *Il diritto amministrativo*, 3 marzo 2021, p. 1 ss.

CULOTTA A., DI LECCE M., COSTAGNIOLA G., *Prevenzione e sicurezza nei luoghi di lavoro*, Il Sole24Ore, 1996.

CURRAO C., PICARELLA G., *Lo sguardo “severo” del legislatore: le nuove regole del potere disciplinare*, in *Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, 3-4, 2010, p. 557 ss.

D’ALTERIO E., *Dall’amministrazione di risultato all’amministrazione “per-formante”: storia di paradossi in tema di pubblico impiego*, in *Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale*, 3, 2018, p. 488 ss.

D’ALTERIO E., *La valutazione della performance nelle pubbliche amministrazioni: stato dell’arte e nodi (ancora) da sciogliere*, in CARUSO B. (a cura di), *La quarta riforma del lavoro pubblico e oltre*, in *Quaderni della Rivista Diritti Lavori Mercati*, 7, 2019, p. 181 ss.

D’AMORE A., *Formazione, informazione e addestramento*, in *Igiene e Sicurezza sul Lavoro*, 2008, p. 273 ss.

D’ANTONA M., *Autonomia negoziale, discrezionalità e vincolo di scopo nella contrattazione collettiva delle pubbliche amministrazioni*, in *Argomenti di diritto del lavoro*, 1, 1996, p. 35 ss.

D’ANTONA M., *Il diritto al lavoro nella Costituzione e nell’ordinamento comunitario*, in *Rivista Giuridica del Lavoro*, 1999, n. 3, suppl., p. 17 ss.

D’ANTONA M., *Lavoro pubblico e diritto del lavoro: la seconda privatizzazione del pubblico impiego nelle leggi “Bassanini”*, in *Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, 1998, p. 35 ss.

D’ANTONA M., *Sistema giuridico comunitario*, in BAYLOS GRAU A., CARUSO B., D’ANTONA M., SCIARRA S. (a cura di), *Dizionario di diritto del lavoro comunitario*, Zanichelli, 1996, p. 21 ss.

D’ARIENZO M.C., *I nuovi scenari della tutela della privacy nell’era della digitalizzazione alla luce delle recenti pronunce sul diritto all’oblio*, in *Federalismi.it*, n. 2, 2015, p. 2 ss.

D’AURIA G., *I controlli amministrativi*, in CARINCI F., D’ANTONA M. (a cura di), *Lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche. Commentario*, Giuffrè, 2000, p. 409 ss.

D’AVIRRO A., LUCIBELLO P.M., *I soggetti responsabili della sicurezza sul lavoro nell’impresa. Datori di lavoro, dirigenti, committenti, responsabili dei lavori e coordinatori*, Giuffrè, 2010.

D’ONGHIA M., *Il fabbisogno del personale pubblico e le politiche di reclutamento tra nuove sfide e riduzione dei costi*, in *Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale*, 3, 2018, p. 435 ss.

D’ONGHIA M., *La rappresentanza di genere e gli organismi di parità nelle Università*, in *Diritti Lavori Mercati*, 3, 2015, p. 631 ss.

D’ONGHIA M., *Remotizzazione del lavoro, relazioni sindacali tutela della salute dei lavoratori*, in ZOPPOLI L. (a cura di), *Tutela della salute pubblica e rapporti di lavoro*, in *Quaderni della Rivista Diritti Lavori Mercati*, 11, 2021 p. 251 ss.

- D'ONOFRIO P., *L'azione amministrativa digitale: disciplina e criticità*, in *Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, 3, 2019, p. 118 ss.
- D'ORO A., *Giurisprudenza costituzionale e sicurezza sul lavoro*, in *Igiene Sicurezza e Lavoro*, 2007, 3, Inserto, p. 1 ss.
- D'ORSI F., *La sorveglianza sanitaria*, in TIRABOSCHI M., FANTINI L., *Il Testo Unico della salute e sicurezza sul lavoro dopo il correttivo (d.lgs. n. 106/2009)*, Giuffrè, 2009, p. 687 ss.
- D'ORSI F., *Le caratteristiche del medico competente*, in TIRABOSCHI M., FANTINI L., *Il Testo Unico della salute e sicurezza sul lavoro dopo il correttivo (d.lgs. n. 106/2009)*, Giuffrè, 2009, p. 69 ss.
- D'ORTA C., BOSCATI A., *Il potere organizzativo delle amministrazioni pubbliche tra diritto pubblico e diritto privato*, in CARINCI F., D'ANTONA M. (diretto da), *Il lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche, Commentario. Tomo I*, Giuffrè, 2000, p. 89 ss.
- D'ORTA C., *L'organizzazione delle P.A. dal diritto pubblico al diritto privato: il fallimento di una riforma*, in *Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, 3-4, 2011, p. 391 ss.
- DAGNINO E. (a cura di), *Il quadro normativo e istituzionale: una rassegna ragionata della letteratura internazionale*, in AA.VV., *Il sistema prevenzionistico e le tutele assicurative alla prova della IV Rivoluzione Industriale*, Adapt University Press, 2021, p. 12 ss.
- DAGNINO E., *Dalla fisica all'algoritmo: una prospettiva giuslavoristica*, ADAPT University Press, 2019.
- DALL'ANNESE R., *Il ruolo di OIV e Nuclei di valutazione nella gestione dei sistemi di controllo strategico*, in *Risorse umane nella pubblica amministrazione*, 6, 2021, p. 48 ss.
- DAVIDOV G., *A purposive Approach to Labour Law*, Oxford University Press, 2016.
- DAVIDOV G., LANGILLE B. (a cura di) *Boundaries and Frontiers of Labour Law*, Hart, 2006.
- DAVIDOV G., LANGILLE B., *The Idea of Labour Law*, Oxford University Press, 2013.
- DE CARLO N.A., FALCO A., CAPOZZA D. (a cura di), *Stress, benessere organizzativo e performance*, Franco Angeli, 2013.
- DE CARLO N.A., FALCO A., *Il Test Q-Bo come strumento per la ricerca-azione*, in DE CARLO N.A., FALCO A., CAPOZZA D., *Stress, benessere organizzativo e performance. Valutazione & Intervento per l'Azienda Positiva*, Franco Angeli, 2013, p. 443 ss.
- DE CARLO N.A., *Prologo: le due facce della medaglia*, in DE CARLO N.A., FALCO A., CAPOZZA D. (a cura di), *Stress, benessere organizzativo e performance. Valutazione & Intervento per l'Azienda Positiva*, Franco Angeli, 2013, p. 23 ss.
- DE CESARE G., *Burn out e mobbing*, Greenbooks editore, 2013.
- DE CRISTOFARO M.L., *La salute del lavoratore nella normativa internazionale e comunitaria*, in *Relazioni industriali*, 1988, p. 326, ss.

- DE CUPIS A., *I diritti della personalità*, in *Trattato di diritto civile e commerciale*, diretto da CICU A., MESSINEO F., IV, I, 1959, p. 81 ss.
- DE FALCO G., *La delega di funzioni*, in LEPORE M., PERSIANI M. (a cura di), *Il nuovo diritto della sicurezza sul lavoro*, Utet Giuridica, 2012, p. 441 ss.
- DE FALCO M., *Costrittività organizzativa: se il lavoratore si ammala, l'INAIL risponde. Nota a Cass. civ., 14 maggio 2020, n. 8948 (ord.)*, in *Responsabilità civile e previdenza*, 3, 2021, p. 916 ss.
- DE FIORES C., *“I pubblici impiegati sono al servizio esclusivo della nazione”?* Considerazioni sulla dimensione costituzionale del pubblico impiego tra privatizzazione del rapporto di lavoro e revisione del Titolo V, in *Diritto pubblico*, 1, 2006, p. 149 ss.
- DE MARCO E., *PNRR e contrasto alle disuguaglianze di genere*, in *Giurisprudenza italiana*, 11, 2022, p. 2561 ss.
- DE MARINIS N., *Rischio psichico e sicurezza del lavoro nel diritto vivente*, in *Ambientediritto.it*, 4, 2023, p. 1 ss.
- DE MARZO G., *Pregiudizio della capacità lavorativa generica: danno da lucro cessante o danno alla salute?*, in *Il Foro Italiano*, I, 1991, p. 2967 ss.
- DE MASI D., *Lo Stato necessario. Lavoro e pubblico impiego nell'Italia postindustriale*, Rizzoli, 2020.
- DE SIMONE S., CAPPALÀ C., *Il benessere nella Pubblica Amministrazione*, in SANGIORGI G. (a cura di), *Management e governance nella pubblica amministrazione*, Franco Angeli, 2008, p. 65 ss.
- DE SIMONE S., MARINI F., *La dimensione psicologica della formazione. Teorie e contesti applicativi*, Cucc, 2005.
- DE STEFANO V., *The EU Commission's proposal for a Directive on Platform Work: an overview*, in *Italian Labour Law e-Journal*, 1, 2022, p. 1 ss.
- DE VITA A., *La delega di funzioni*, NATULLO G. (a cura di), in *Salute e sicurezza sul lavoro*, Utet Giuridica, 2015, p. 343 ss.
- DE VITA P., *Formazioni di lavoratori, dirigenti e preposti*, in TIRABOSCHI M., FANTINI L. (a cura di), *Il Testo Unico della salute e sicurezza sul lavoro dopo il correttivo (D.lgs. n. 106/2009)*, Giuffrè, 2009, p. 669 ss.
- DE VITA P., *La formazione dei rappresentanti dei lavoratori per la sicurezza*, in TIRABOSCHI M., FANTINI L. (a cura di), *Il Testo Unico della salute e sicurezza sul lavoro dopo il correttivo (D.lgs. n. 106/2009)*, Giuffrè, 2009, p. 743 ss.
- DE VITA P., *La responsabilità del formatore per l'infortunio occorso a lavoratore apprendista*, in *Diritto delle relazioni industriali*, 2, 2009, p. 401 ss.
- DE WITTE B., *A new Phase in the Trajectory of Social Europe?*, in *Giornale di diritto del lavoro e di relazioni industriali*, 4, 2018, p. 729 ss.

DE WITTE B., *Two charters and a pillar: The slow constitutionalization of social rights in European law*, in BELAVUSAU L., GLISZCZYŃSKA-GRABIAS A. (a cura di), *Constitutionalism under Stress*, Oxford University Press, 2020, p. 191 ss.

DECASTRI M., BATTINI S., BUONOCUORE F., GAGLIARDUCCI F., *Organizational development in public administration: The Italian way*, McMillan, 2020.

DEGLI ANGELI S., *Il PIAO dell'Unione Valle Savio: un percorso di integrazione per provare a misurare il benessere prodotto*, in *Aziendaitalia*, 4, 2023, p. 615 ss.

DEGLI ANTONI G. (a cura di), *Fiducia e lavoro: una prospettiva multidisciplinare*, in *Quaderni di economia del lavoro*, n. 113, 2021.

DEIDDA GAGLIARDO-SAPORITO E., *Il PIAO come strumento di programmazione integrata per la creazione di valore pubblico*, in *Rivista Italiana di Public Management*, 2, 2021, p. 198 ss.

DEINERT O., *The legal effect of the EPSR*, in *Diritti Lavori Mercati International*, 2, 2022, p. 15 ss.

DEL CONTE M., *Le prospettive del lavoro agile oltre l'emergenza*, in MARTONE M. (a cura di), *Il lavoro da remoto. Per una riforma della smart working oltre l'emergenza*, La Tribuna, 2020, p. 200 ss.

DEL FORNO E., *Il responsabile del servizio di prevenzione e protezione non libera il datore di lavoro delle proprie responsabilità in tema di prevenzione infortuni*, in *Rivista penale*, 2010, p. 1122 ss.

DEL GATTO S., *Il riparto di giurisdizione in materia di pubblico impiego. Sull'incerta (e variabile) nozione di "procedure concorsuali"*, in AA.VV., *Problematiche del riparto di giurisdizione dopo il codice del processo amministrativo*, Jovene, 2013, p. 55 ss.

DEL MARE G., (a cura di), *Prospettive per la comunicazione interna e il benessere organizzativo. Appartenere, integrarsi e comunicare nell'organizzazione che cambia*, Vol. 8, Franco Angeli, 2005.

DEL NEVO M., DEL NEVO A., *Responsabilità del medico competente*, in *Igiene e Sicurezza del Lavoro*, inserto, 12, 2007, p. 3 ss.

DEL PUNTA R., *Diritti della persona e contratto di lavoro*, in *Giornale di diritto del lavoro e di relazioni industriali*, 110, 2006, p. 195 ss.

DEL PUNTA R., *Diritti ed obblighi del lavoratore: informazione e formazione*, in MONTUSCHI L. (a cura di), *Ambiente, salute e sicurezza. Per una gestione integrata dei rischi da lavoro*, Giappichelli, 1997, p. 157 ss.

DEL PUNTA R., *Diritto del lavoro e economia digitale*, in ALESSI C., BARBERA M., GUAGLIONE L. (a cura di), *Impresa lavoro e non lavoro nell'economia digitale*, Cacucci, 2019, p. 15 ss.

DEL VECCHIO M., *Tutela del benessere psicofisico e della personalità del lavoratore. Inferenza del precetto di cui all'art. 2087 C.C nei principi fondamentali della Costituzione*, in *Lavoro Diritti Europa*, 3, 2021, p. 3 ss.

DELFINO M., *Artificial Intelligence, Robotics, and Fundamental Rights*, in *Italian Labour Law e-Journal*, 2, 2023, p. 35 ss.

DELL'OLIO M., SASSANI B. (a cura di), *Amministrazione pubbliche, lavoro, processo. Commento ai D.lgs. 31 marzo 1998, n. 80 e 29 ottobre 1998, n. 387*, Giuffrè, 2000.

DELOGU A., *La funzione dell'obbligo generale di sicurezza sul lavoro*, Aras Edizioni, 2021.

DELOGU A., *Salute, sicurezza e "nuovi" lavori: le sfide prevenzionali nella gig economy e nell'industria 4.0*, in *Diritto della sicurezza del lavoro*, 2, 2018, p. 37 ss.

DELOGU A., voce *Salute e sicurezza sul lavoro*, in *Digesto delle Discipline privatistiche. Sezione commerciale*, VIII ed., Utet Giuridica, 2017, p. 438 ss.

DENTE B., *L'evoluzione dei controlli negli anni '90*, in *Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, 1999, pp. 1197 ss.

DESTITO I., FERRUA S., *Il documento sulla valutazione dei rischi*, in TIRABOSCHI M., FANTINI L. (a cura di), *Le nuove leggi civili. Il Testo Unico della Salute e sicurezza sul lavoro dopo il correttivo (d.lgs. 106/2009) Commentario al d.lgs. n. 81/2008 come modificato e integrato dal d.lgs. n. 106/2009*, Giuffrè, 2009, p. 554 ss.

DI CARLUCCIO C., *Lavoro e salute mentale dentro e fuori l'istituzione*, Edizioni Scientifiche Italiane, 2022.

DI CASOLA A., *Sicurezza del lavoro e assetto costituzionale delle fonti*, in NATULLO G. (a cura di), *Salute e sicurezza sul lavoro*, Utet Giuridica, 2015, p. 106 ss.

DI FABIO A., GIANNINI M., LOSCALZO Y., PALAZZESCHI L., BUCCI O., GUAZZINI A., GORI A., *The challenge of fostering healthy organizations: An empirical study on the role of workplace relational civility in acceptance of change and well-being*, in *Frontiers in Psychology*, 7, 2016, p. 1748 ss.

DI FILIPPO A., *Le Pubbliche Amministrazioni di fronte alla sfida della transizione ecologica*, in *Aziendaitalia*, 11, 2021, p. 1855 ss.

DI GIOVINE O., *Sicurezza sul lavoro, malattie professionali e responsabilità degli enti*, in *Cassazione Penale*, 3, 2009, p. 1325 ss.

DI NUNZIO D. (a cura di), *Il rischio stress lavoro-correlato nel settore metalmeccanico. L'opinione dei rappresentanti sindacali*, Ediesse, 2015.

DI STEFANO G., VENZA G., CASCIO G., GAUDINO M., *Il ruolo della fiducia e del supporto organizzativo sul benessere al lavoro*, in *La Medicina del Lavoro*, 6, 2018, p. 459 ss.

DIENER E., SELIGMAN E.P., *Beyond Money. Towards an economy of wellbeing*, in *Psychological Science in the Public Interest*, 5, 2004, p. 1 ss.

DONINI A., *Nuove flessibilità spazio-temporale e tecnologie: l'idea del lavoro agile*, in TULLINI P. (a cura di), *Web e lavoro. Profili evolutivi e di tutela*, Giappichelli, 2017, p. 77 ss.

DUBINI R., FANTINI L., *I compiti e le responsabilità delle figure della prevenzione*, vol. II, EPC, 2014.

DUBINI R., *Sicurezza sul lavoro nella P.A.: datore di lavoro e delega di funzioni*, in *Rivista Ambiente e Lavoro*, 10-11, 2008, p. 41 ss.

- DUNI G., voce *Amministrazione digitale*, in *Enciclopedia del Diritto – Annali*, vol. I, 2007, p. 13 ss.
- EGE H., *Il Mobbing in Italia: introduzione al Mobbing culturale*, Pitagora, 1997.
- EGE H., *La valutazione peritale del danno da mobbing e da straining*, Giuffrè, 2019.
- EGE H., *Oltre il mobbing. Straining, stalking e altre forme di conflittualità sul posto di lavoro*, Franco Angeli, 2012.
- EINARSEN S., *The nature and causes of bullying at work*, in *International Journal of Manpower*, 1999, p.16 ss.
- EMANUEL F., BERTOLA L., COLOMBO L., *La valutazione del benessere organizzativo: una integrazione del questionario ANAC (Autorità Nazionale Anticorruzione)*, in *La Medicina del Lavoro*, 2, 2018, p. 132 ss.
- EMILIANI S.P., *Il dovere di sicurezza del lavoratore verso se stesso alla luce dalla normativa comunitaria*, in *Argomenti di diritto del lavoro*, 1, 2009, p. 115 ss.
- ESPOSITO C., *I tre commi dell'art. 41 della Costituzione*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 1962, p. 37 ss.
- ESPOSITO M., *Ciclo produttivo digitalmente integrato e responsabilità datoriali: appunti sull'effettività delle tutele*, in *Federalismi.it*, 25, 2022, p. 95 ss.
- ESPOSITO M., LUCIANI V., ZOPPOLI A., ZOPPOLI L. (a cura di), *La riforma dei rapporti di lavoro nelle pubbliche amministrazioni. Commento alle innovazioni della XVII legislatura (2013-2018) con particolare riferimento ai d.lgs. n. 74 e 75 del 25 maggio 2017 (c.d. Riforma Madia)*, Giappichelli, 2018.
- ESPOSITO M., *Smart Work e pubblico impiego: patti chiari, agilità lunga*, in MARTONE M. (a cura di), *Il lavoro da remoto. Per una riforma sullo smart working oltre l'emergenza*, La Tribuna, 2020, p. 147 ss.
- EU-OSHA, *Digital platform work and occupational safety and health: a review*, Publications Office of the European Union, 2021.
- EU-OSHA, *Foresight on new and emerging occupational safety and health risks associated with digitalisation by 2025*, Publications Office of the European Union, 2018.
- EU-OSHA, *Impact of Artificial Intelligence on Occupational Safety and Health*, Policy Brief, 7 gennaio 2021, p. 1 ss., disponibile in [www.osha.europa.eu](http://www.osha.europa.eu).
- EU-OSHA, *Key trends and drivers of change in information and communication technologies and work location*, Publications Office of the European Union, 2017.
- EU-OSHA, *Well-being at work: creating a positive work environment*, Publication Office of the European Union, 2013.

EUROFOUND AND THE INTERNATIONAL LABOUR OFFICE, *Working anytime, anywhere: The effects on the world of work*, in *Publications Office of the European Union*, Luxembourg, and the International Labour Office, 2017.

FABBRI T., *Digital Work: An Organizational Perspective*, in ALES E., CURZI Y., FABBRI T., RYMKEVICH O., SENATORI I., SOLINAS G. (Eds.), *Working in digital and smart organizations. Legal, Economic and Organizational Perspectives on the Digitalization of labour Relations*, Palgrave Macmillan, 2018, p. 29 ss.

FAIOLI M., *Data Analytics, robot intelligenti e regolazione del lavoro*, in *Federalismi.it*, 9, 2022, p. 149 ss.

FAIOLI M., *Mansioni e macchina intelligente*, Giappichelli, 2018.

FAIOLI M., *Unità produttiva digitale*, in *Lavoro Diritti Europa*, 3, 2021, p. 2 ss.

FALCO A., *Il mobbing*, in DE CARLO N.A., FALCO A., CAPOZZA D. (a cura di), *Stress, benessere organizzativo e performance. Valutazione & Intervento per l'Azienda Positiva*, Franco Angeli, 2013, p. 348 ss.

FALCO A., SIRAGUSA A., PICCIRELLI A., *Il carico di lavoro, la cittadinanza organizzativa, i comportamenti di ritiro*, in DE CARLO N.A., FALCO A., CAPOZZA D., *Stress, benessere organizzativo e performance. Valutazione & Intervento per l'Azienda Positiva*, Franco Angeli, 2013, p. 388 ss.

FALERI C., *Responsabilità del datore per la sicurezza del lavoro e concorso del prestatore nella determinazione dell'infortunio*, in *Rivista italiana di diritto del lavoro*, 1999, II, p. 766 ss.

FANTINI L., FAVENTI A., *Il nuovo sistema istituzionale: quadro di sintesi*, in TIRABOSCHI M. (a cura di), *Il testo unico della salute e sicurezza nei luoghi di lavoro*, Giuffrè, 2008, pp. 302 ss.

FANTINI L., GIULIANI A., *Salute e sicurezza nei luoghi di lavoro. Le norme, l'interpretazione e la prassi*, Giuffrè, 2015.

FAVRETTO G., CUBICO S., *Stress organizzativo: rischio o opportunità*, in ANGELINI L. (a cura di), *La prevenzione dei rischi da stress lavoro-correlato. Profili normativi e metodiche di valutazione. Atti del Convegno Urbino - 8 novembre 2013*, in *I Working papers di Olympus*, n. 31, 2014, p. 24 ss.

FERRARA M.D., *Il futuro dell'Europa sociale e le dimensioni del social mainstreaming*, in *Lavoro e Diritto*, 1, 2023, p. 129 ss.

FERRARA M.D., *Il ruolo della contrattazione collettiva e la tutela della salute nei luoghi di lavoro: la prospettiva di genere*, in *Igiene & Sicurezza del Lavoro*, 10, 2018, p. 14 ss.

FERRARA M.D., *Il sindacalismo nella pubblica amministrazione. Protagonismo, antagonismo e partecipazione*, Giappichelli, in pubblicazione.

FERRARA M.D., NUNIN R., *Health and Safety from a Gender Viewpoint: Problems, Perspectives and the Role of Collective Bargaining*, in ADDABBO T., ALES E., CURZI Y., SENATORI I., *Well-being at and through Work*, Eleven International Publishing, Giappichelli, 2017, p. 181 ss.

FERRARA M.D., *Pari opportunità ed effettività delle tutele nel lavoro pubblico*, in BONARDI O. (a cura di), *Eguaglianza e divieti di discriminazione nell'era del diritto del lavoro derogabile*, Ediesse, 2017, p. 157 ss.

FERRARI P., *PNRR, decreti attuativi e rapporto di lavoro pubblico privatizzato*, in *Giurisprudenza italiana*, 11, 2022, p. 2535 ss.

FERRARO G., *Il datore di lavoro e l'obbligazione di sicurezza: attribuzione di compiti e delegabilità di funzioni nel complessivo quadro dei nuovi adempimenti*, in MONTUSCHI L. (a cura di), *Ambiente, salute e sicurezza. Per una gestione integrata dei rischi da lavoro*, Giappichelli, 1997, p. 109 ss.

FERRARO G., LAMBERTI M., *La sicurezza sul lavoro nel decreto legislativo attuativo delle Direttive Cee*, in *Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale*, I, 1995, p. 35 ss.

FERRUZZI C., *Trasformazione digitale: il design thinking per progettare e realizzare l'innovazione organizzativa*, in *Controllo di gestione*, 5, 2023, p. 15 ss.

FIDA R., BARBARANELLI C., *Validazione del questionario sulla salute organizzativa*, in AVALLONE F., PAMPLOMATAS A., *Salute organizzativa*, Raffaello Cortina Editore, 2005, p. 91 ss.

FIDA R., GUALANDRI M., AVALLONE F., *Benessere organizzativo e rischi psicosociali in un campione di amministrazioni*, in *La Medicina del Lavoro*, 102, 5, 2011, p. 417 ss.

FIDA R., TRAMONTANO C., PACIELLO M., GUGLIELMETTI C., GILARDI S., PROBST T.M., BARBARANELLI C., *«First, do no harm»: The role of negative emotions and moral disengagement in understanding the relationship between workplace aggression and misbehavior*, in *Frontiers in Psychology*, 9, 2018, p. 671 ss.

FIORILLO L., *Artt. 2*, in AMOROSO G., DI CERBO V., FIORILLO L., MARESCA A. (a cura di), *Il lavoro pubblico*, vol. III, Giuffrè, 2019, p. 50 ss.

FIORILLO L., *Diritto del lavoro. Il lavoro pubblico*, III ed., Giuffrè, 2011.

FIORILLO L., *Il diritto del lavoro come strumento per la sostenibilità dei servizi per la collettività*, in *Il diritto del lavoro per una ripresa sostenibile. XX Congresso nazionale AIDLASS, Taranto 28-29-30 ottobre 2021*, La Tribuna, 2022.

FIORILLO L., *Il diritto del lavoro come strumento per la sostenibilità dei servizi per la collettività*, Relazione al Congresso Nazionale Aidlass, *Il diritto del lavoro per una ripresa sostenibile*, Taranto, 28-30 ottobre 2021, p. 15 ss.

FIORILLO L., PERULLI A. (a cura di), *Il jobs act del lavoro autonomo e del lavoro agile*, Giappichelli, 2018.

FIORILLO L., PERULLI A. (a cura di), *Il lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche*, Giappichelli, 2013.

FOFFANI L., LODI L., CARRIERO M.F., *Covid -19, sicurezza sul lavoro e responsabilità*, Mucchi Editore, 2022.

FOGLIA R., *Il dialogo fra ordinamento comunitario e nazionale del lavoro: la giurisprudenza*, in *Giornale di diritto del lavoro e di relazioni industriali*, 1, 1992, p. 753 ss.

FOGLIA R., *L'attuazione giurisprudenziale del diritto comunitario del lavoro*, Cedam, 2002.

FOLLA N., *Molestie sessuali nei luoghi di lavoro: giusta causa di licenziamento del molestatore, a prescindere dalla sua intenzione soggettiva*, in *Famiglia e Diritto*, 4, 2021, p. 399 ss.

FORMICA M., *La condanna di un sindaco tra inadempienza formativa del datore di lavoro "pubblico" e colpa "strutturale" del vertice politico*, in *Rivista italiana di diritto e procedura penale*, 2, 2009, p. 974 ss.

FRACCAROLI F., DEPOLO M., *Salute psicologica e lavoro: fattori di rischio occupazionale e organizzativo*, in *Giornale di diritto del lavoro e di relazioni industriali*, 156, 2017, 4, p. 639 ss.

FRANCO M., *Diritto alla salute e responsabilità civile del datore di lavoro*, Franco Angeli, 1995.

FRANCO M., *La responsabilità del datore e del prestatore di lavoro in materia di sicurezza nel D.lgs 19 settembre 1994 n. 626 (e successive modificazioni)*, in *Rivista italiana di diritto del lavoro*, I, 1996, p. 280 ss.

FRANZESE L., *Autonomia ed eteronomia nel pubblico impiego: riflessioni su mutamenti in atto nel diritto pubblico italiano*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 3, 1995, p. 665 ss.

FRASCHERI C., *Il rischio da stress lavoro-correlato. Normativa, procedure di valutazione e organizzazione del lavoro*, Edizioni Lavoro, 2011.

FRASCHERI C., *Lo stato di applicazione delle indicazioni della Commissione consultiva permanente in tema di valutazione dello stress lavoro correlato*, in ANGELINI L. (a cura di), *La prevenzione dei rischi da stress lavoro-correlato. Profili normativi e metodiche di valutazione. Atti del Convegno Urbino - 8 novembre 2013*, in *I Working papers di Olympus*, n. 31, 2014, p. 67 ss.

FRASCHERI C., *Salute e sicurezza sul lavoro. Il Dlgs 81/08 s.m. integrato con le novità e i decreti attuativi del Jobs Act*, Edizioni Lavoro, 2016.

FROSINI T.E., *L'orizzonte giuridico dell'intelligenza artificiale*, in *BioLaw Journal – rivista di BioDiritto*, 1, 2022, p. 155 ss.

FUMAGALLI L., *Salute e sicurezza sul lavoro: la trasformazione dei diritti statali alla luce delle innovazioni del diritto comunitario*, in *Diritto comunitario e degli scambi internazionali*, 1996, p. 448 ss.

GABASSI P.G., *Psicologia del lavoro nelle organizzazioni*, Franco Angeli, 2006.

GABRIELE A., *La misurazione e la valutazione della performance nella p.a. tra nodi irrisolti e incoerenze di sistema*, in GARILLI A., RICCOBONO A., DE MARCO C., BELLAVISTA A., MARINELLI M., NICOLOSI M., GABRIELE A. (a cura di), *Il lavoro alle dipendenze della P.A. dopo la Riforma Madia*, Wolters Kluwer – Cedam, 2018, p. 125 ss.

GAETA L., PASCUCCI P. (a cura di), *Telelavoro e diritto*, Giappichelli, 1998.

GAETA L., PASCUCCI P., POTI U. (a cura di), *Il telelavoro nelle pubbliche amministrazioni*, Il Sole 24 Ore, 1999.

GAETA L., voce *Telelavoro*, in *Enciclopedia Treccani - Diritto online*, 2015, disponibile in [https://www.treccani.it/enciclopedia/telelavoro\\_\(Diritto-on-line\)](https://www.treccani.it/enciclopedia/telelavoro_(Diritto-on-line)).

GALANTINO L. (a cura di), *La sicurezza del lavoro. Commento ai decreti legislativi 19 settembre 1994, n. 626 e 19 marzo 1996, n. 242*, Giuffrè, 1996.

GALANTINO L., *Il contenuto dell'obbligo di sicurezza*, in GALANTINO L. (a cura di), *La sicurezza del lavoro. Commento ai decreti legislativi 19 settembre 1994, n. 626 e 19 marzo 1996, n. 242*, Giuffrè, 1996, p. 24 ss.

GALANTINO G. (a cura di), *Il Testo Unico in materia di salute e sicurezza sul lavoro*, Utet Giuridica, 2009.

GALGANO F., RODOTÀ S. (a cura di), *Rapporti economici. Vol. II – Art. 41-44*, Zanichelli, 1982.

GALGANO F., *Sub art. 41*, in F. GALGANO, RODOTÀ S. (a cura di), *Rapporti economici. Vol. II – Art. 41-44*, Zanichelli, 1982, p. 1 ss.

GALIMERTI C., GAUDIOSO F., *Tecnostress: stato dell'arte e prospettive d'intervento. Il punto di vista psicosociale*, in *Tutela e Sicurezza sul Lavoro*, 1, 2015, p. 13 ss.

GALLETTA D.U., CORVALÀN J.G., *Intelligenza Artificiale per una Pubblica Amministrazione 4.0? Potenzialità, rischi e sfide della rivoluzione tecnologica in atto*, in *Federalismi.it*, 3, 2019, p. 8 ss.

GALLETTA M., PORTOGHESE I., FABBRI D., PILIA I., CAMPAGNA M., *Empowering workplace and wellbeing among healthcare professionals: The buffering role of job control*, in *Acta Bio Medica Atenei Parmensis*, 87, 2-S, 2016, p. 61 ss.

GALLIANI E.M., *Strain psicologico, soddisfazione e burnout*, in DE CARLO N.A., FALCO A., CAPOZZA D. (a cura di), *Stress, benessere organizzativo e performance*, Franco Angeli, 2013, p. 362 ss.

GALLO R., COSTA P., *Benessere e malessere nelle organizzazioni*, in BERRA A., PRESTIPINO T. (a cura di), *Sicurezza del lavoro e promozione del benessere organizzativo. Dalla metodologia alle esperienze*, Franco Angeli, 2011, p. 60 ss.

GALLUCCIO C., *La promozione del benessere organizzativo nella pubblica amministrazione: alcuni aspetti teorici*, in *Sistemi intelligenti*, 1, 2009, p. 111 ss.

GAMBEL E.L., *Management & organizzazione. Dai protagonisti del successo aziendale alla progettazione degli organigrammi*, Franco Angeli, 2010.

GARDELL B., *Alienation and mental health in the modern industrial environment*, in LEVI L. (Series & Vol. Ed.), *Society, stress, and disease: Vol. 1. The psychological environment and psychosomatic diseases: Proceedings of an international interdisciplinary symposium held in Stockholm*, Oxford University Press, 1971, p. 148 ss.

GARDINI G. (a cura di), *Il nuovo assetto del pubblico impiego dopo la riforma Brunetta*, Bologna University Press, 2012.

- GARGIULO P., *Il futuro dell'Europa sociale: contenuto, problemi e limiti del Pilastro europeo dei diritti sociali*, in *La comunità internazionale*, 2, 2019, p. 233 ss.
- GARILLI A., *Dirigenza pubblica e poteri datoriali*, in *Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, 1-2, 2016, p. 19 ss.
- GARILLI A., *Il dirigente pubblico e il sistema di misurazione e valutazione della performance organizzativa della pubblica amministrazione*, in *Giurisprudenza Italiana*, 12, 2010, p. 2715 ss.
- GARILLI A., in *La "privatizzazione" del rapporto di pubblico impiego: appunti per il legislatore*, in *Lavoro e Diritto*, 1992, p. 657 ss.
- GARILLI A., RICCOBONO A., DE MARCO C., BELLAVISTA A., MARINELLI M., NICOLOSI M., GABRIELE A. (a cura di), *Il lavoro alle dipendenze della P.A. dopo la Riforma Madia*, Wolters Kluwer – Cedam, 2018.
- GAROFALO C., *Il mobbing attenuato: lo straining*, in *Il lavoro nella giurisprudenza*, 8-9, 2016, p. 803 ss.
- GAROFALO M.G., *Il trasferimento di giurisdizione nel lavoro pubblico*, in *Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, I, 1999, p. 449 ss.
- GARZI R., CAPPELLO S., FAZZI G., ZAMARO N., *Benessere, sicurezza e motivazione nelle organizzazioni*, Franco Angeli, 2018.
- GAUDRON P., VIGNOLI E., *Assessing computer anxiety with the interaction model of anxiety: development and validation of the computer anxiety trait subscale*, in *Computers in Human Behavior*, 18, 2002, p. 315 ss.
- GENIN È., *Proposal for a Theoretical Framework for the Analysis of Time Porosity*, in *International Journal of Comparative Labour Law and Industrial Relations*, 3, 2016, p. 280 ss.
- GHERA E., *Rapporto di lavoro e burocrazia nel pubblico impiego*, in *Rivista di Diritto del Lavoro*, I, 1970, p.144 ss.
- GHILARDI A., ROSSINI M. (a cura di), *Mobbing. Aspetti clinici, giuridici e organizzativi*, Piccin, 2019.
- GHISLIERI C., COLOMBO L., QUAGLINO G.P., *La formazione a sostegno del benessere al lavoro*, in DE CARLO N.A., FALCO A., CAPOZZA D. (a cura di), *Stress, benessere organizzativo e performance. Valutazione e Intervento per l'Azienda Positiva*, Franco Angeli, 2013, p. 497 ss.
- GIANCOTTI F., ADINOLFI P., *Una leadership "profonda" e "complessa" per governare le organizzazioni pubbliche*, in *Rassegna dell'Arma dei Carabinieri*, 1, 2020, p. 43 ss.
- GIANFALDONI S., *Workplace violence. Quando la violenza è esercitata sul lavoro*, Pacini Editore, 2020.
- GIANNINI M., DI FABIO A., GEPPONI B., *La rilevazione del mobbing in ambito lavorativo: proprietà psicometriche del Negative Acts Questionnaire (NAQ)*, in *Italia. Risorsa Uomo*, 10, 2004, p. 257 ss.

- GIANNINI M.S., *L'amministrazione pubblica dello Stato contemporaneo*, in SANTANIELLO G. (diretto da), *Trattato di diritto amministrativo*, vol. I, Cedam, 1988, p. 142 ss.
- GIORDANO B., *Il dirigente quale datore di lavoro*, in *Guida al Lavoro*, 9, 1998, p. 46 ss.
- GIORGIO B., *Commentario alla Costituzione*, Utet Giuridica, 1975.
- GIORNALE T., *Informazione e formazione: strumenti di prevenzione soggettiva*, in NATULLO G. (a cura di), *Salute e sicurezza sul lavoro*, Utet Giuridica, 2015, p. 723 ss.
- GIOVANNELLI M., NUGNES D., *Dirigenza pubblica, un profilo*, in *Sinapsi*, 1, 2020, p. 91 ss.
- GIOVANNONE M., *I rischi psicosociali: un focus sullo stress lavoro-correlato*, in *Bollettino Adapt*, 26 aprile 2010, p. 1 ss.
- GIOVANNONE M., *Le nuove forme di organizzazione del lavoro e la tutela della salute e sicurezza dei lavoratori*, in ANTONUCCI A., GIOVANNONE M. (a cura di), *Nuovi lavori, nuovi rischi*, in *Dossier Adapt*, 4, 2009, p. 3 ss.
- GIOVANNONE M., TIRABOSCHI M., *La gestione dello stress lavoro-correlato dopo le indicazioni della Commissione consultiva permanente per la salute e sicurezza sui luoghi di lavoro*, in NAVIGLIO F. (a cura di), *La conoscenza dello stress lavoro-correlato. Una strada verso l'azienda No-Stress*, in *Quaderno della Sicurezza AiFOS*, 2, 2011, p. 19 ss.
- GIUBBONI S., *Appunti e disappunti sul pilastro europeo dei diritti sociali*, in *Quaderni Costituzionali*, 4, 2017, p. 909 ss.
- GIUGNI G., FRENI A., *Lo Statuto dei lavoratori, Commento alla legge 20 maggio 1970 n. 300*, Giuffrè, 1971.
- GIULIANI A., *Dirigente e RSPP: D.lgs. 626, ruoli responsabilità*, in *Igiene e Sicurezza sul Lavoro*, 11, 2006, p. 42 ss.
- GIULIANI A., *La "data certa" del documento di valutazione dei rischi*, in TIRABOSCHI M., FANTINI L. (a cura di), *Il Testo Unico della salute e sicurezza sul lavoro dopo il correttivo (D.lgs. n. 106/2009)*, Giuffrè, 2009, p. 561 ss.
- GIULIANI A., *Misure generali di tutela, obblighi del datore di lavoro e valutazione dei rischi*, in SANTORO PASSARELLI G. (a cura di), *La nuova sicurezza in azienda. Commentario al Titolo I del d.lgs. n. 81/2008*, Ipsoa, 2008, p. 89 ss.
- GIUNTA F., GUERRI D., *Il datore di lavoro*, in GIUNTA F., MICHELETTI D. (a cura di), *Il nuovo diritto penale della sicurezza nei luoghi di lavoro*, Giuffrè, 2010, p. 3 ss.
- GIUNTA F., MICHELETTI D. (a cura di), *Il nuovo diritto penale della sicurezza nei luoghi di lavoro*, Giuffrè, 2010.
- GLASGOW R.E., TERBORG J.R., *Occupational health promotion programs to reduce cardiovascular risk*, in *Journal of Consulting and Clinical Psychology*, 56, 1988, p. 365 ss.

GOLZIO L.E., *La prevenzione e la tutela della salute e sicurezza dei lavoratori nel quadro del cambiamento dell'organizzazione aziendale*, in TIRABOSCHI M., FANTINI L. (a cura di), *Il Testo unico della salute e sicurezza sul lavoro dopo il correttivo (d.lgs. n. 106/2009)*, Giuffrè, 2009, p. 33 ss.

GOSETTI G., *Lavoro, qualità e sicurezza: la prospettiva degli operatori della prevenzione*, in *Studi organizzativi*, 1, 2015, p. 124 ss.

GRADITI G., *Innovazione e PNRR, la sfida della transizione ecologica e digitale*, in *Energia, ambiente ed innovazione*, 2, 2023, p. 6 ss.

GRAGNOLI E., *La distanza come misura degli spazi contrattuali*, in OCCHINO A. (a cura di), *Il lavoro e i suoi luoghi*, Vita & Pensiero, 2018, p. 205 ss.

GRAGNOLI E., *La responsabilità contrattuale del datore di lavoro e il cosiddetto stress*, in CORSO S.M., *Stress lavoro correlato. Aspetti giuridici e medico legali. Atti del Convegno Nazione 24/25 gennaio 2020. Associazione Ubaldo Spanghero*, La Tribuna, 2021, p. 131 ss.

GRAGNOLI E., *Responsabilità datoriale per infarto del dipendente e potere organizzativo*, in *Massimario di giurisprudenza del lavoro*, 6, 1997, p. 818 ss.

GRAGNOLI E., *Sub artt. 28-30*, in ZOLI C. (a cura di), *I principi comuni*, in MONTUSCHI L. (diretto da), *La nuova sicurezza sul lavoro*, Zanichelli, 2011, p. 393 ss.

GRANDI M. (a cura di), *EU-OSHA "Salute e sicurezza sul lavoro nell'era digitale"*, in *Igiene & Sicurezza del Lavoro*, 11, 2022, p. III ss.

GRANT J.G., *Involving the total organization*, in *Occupational Health & Safety*, 69, 2000, p. 64 ss.

GRASSO F., *Lo stress derivante dall'organizzazione del lavoro. Gli obblighi di prevenzione e la responsabilità del datore di lavoro*, in *Il lavoro nella giurisprudenza*, 8-9, 2021, p. 836 ss.

GREENHAUS J.H., POWELL G.N., *When work and family are allies: A theory of work-family enrichment*, in *Academy of Management Review*, 31, 2006, p. 72 ss.

GROTTO M., *Obbligo di informazione e formazione dei lavoratori, nesso di rischio e causalità della colpa*, in *Diritto penale contemporaneo*, 25 settembre 2012, p. 1 ss.

GUARDAVILLA A., *Il lavoratore esperto per anzianità e formazione: le responsabilità*, in *PuntoSicuro*, 11 marzo 2021, p. 1 ss.

GUARINIELLO R. (a cura di), *Il T.U. Sicurezza sul lavoro commentato con la giurisprudenza*, Wolters Kluwer, 2016.

GUARINIELLO R., *Il principio della massima sicurezza tecnologicamente fattibile*, in *Diritto e pratica del lavoro*, 5, 2008, p. 338 ss.

GUARINIELLO R., *Il T.U. Sicurezza sul lavoro commentato con la giurisprudenza*, Ipsoa, 2015.

GUARINIELLO R., *Il T.U. Sicurezza sul lavoro commentato con la Giurisprudenza integrato con i commenti al Codice penale (artt. 434, 437, 449, 575, 582, 589, 590)*, Ipsoa, 2016.

GUARINIELLO R., *Obblighi e responsabilità delle imprese nella giurisprudenza penale*, in *Rivista giuridica del lavoro*, IV, 2001, 530 ss.

GUARINIELLO R., *Rspg tra Cassazione e legge n. 215/2021*, in *Diritto & Pratica del Lavoro*, 17, 2022, p. 1039 ss.

GUARINIELLO R., *Tutela del benessere organizzativo*, in *Diritto & Pratica del Lavoro*, 36, 2022, p. 2147 ss.

GUGLIELMI D., FLORINI C., MAZZETTI G., DEPOLO M., CALABRÒ E., MIGLIOLI S., MARIANI M., CIONI G., *Assessment of organizational well-being in an Italian General Hospital after an organizational change*, in *Italian Journal of Medicine*, 11, 2017, p. 95 ss.

GUIDETTI G., CONVERSO D., LOERA B., VIOTTI S., *Concerns about change and employee wellbeing: The moderating role of social support*, in *Journal of Workplace Learning*, 30(3), 2018, p. 216 ss.

GUILLEMIN M.P., *The New Dimensions of Occupational Health*, in *Health*, vol. 11, n. 5, 2019, p. 592 ss.

HANTULA D.A., *Job Satisfaction: the management tool and leadership responsibility*, in *Journal of Organizational Behavior Management*, 35, 2015; p. 81 ss.

HECKSCHER C., ADLER P. (eds.), *The Firm as a Collaborative Community. Reconstructing Trust in the Knowledge Economy*, Oxford University Press, 2006.

HINNA L., MARCANTONI M. (a cura di), *Dalla riforma del pubblico impiego alla riforma della Pubblica Amministrazione*, Franco Angeli, 2011.

HINNA L., SCAROZZA D., *Centralità e ruolo delle persone nei processi di trasformazione delle pubbliche amministrazioni*, in HINNA L., MARCANTONI M. (a cura di), *Dalla riforma del pubblico impiego alla riforma della Pubblica Amministrazione*, Franco Angeli, 2011, p. 21 ss.

HUBER M., KNOTTNERUS J.A., GREEN L., VAN DER HORST H., JADAD A.R., KROMHOUT D., LEONARD B., LORIG K., LOUREIRO M.I., VAN DER MEER J.W.M., SCHNABEL P., SMITH R., VAN WEEL C.H., SMID H., *How should we define health?*, in *British Journal*, 343, 2011, p. 4163 ss.

IANNUCILLI L., DE TURA A., *Il principio di buon andamento dell'amministrazione nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, in *Studi e Ricerche*, gennaio – 2009, [www.cortecostituzionale.it](http://www.cortecostituzionale.it), p. 1 ss.

IEVA L., *Sicurezza: responsabilità del datore di lavoro pubblico*, in *Diritto e Pratica del Lavoro*, 20, 2009, p. 1174 ss.

ILO, *Emerging risks and new patterns of prevention in a changing world of work*, International Labour Organization, 2010.

ILO, *Psychosocial factors at work. Recognition and control, Report of the Joint ILO/WHO Committee on Occupational Health, Ninth Session, Geneva, 18-24 September 1984*, in *Occupational safety and health Series*, International Labour Organization, 56, 1986.

IMPERATORI B., *Performance, pratiche di valutazione e trasparenza: la prospettiva organizzativa*, in NAPOLI M., GARILLI A. (a cura di), *Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni tra innovazioni e nostalgia del passato (d.lgs. 27 ottobre, n. 150)*, in *Nuove leggi civili commentate*, 2011, p. 2715 ss.

INAIL, *I disturbi muscoloscheletrici lavorativi. La causa, l'insorgenza, la prevenzione, la tutela assicurativa*, Inail, 2012.

INAIL, *IMPACT-RLS: indagine sui modelli partecipativi aziendali e territoriale per la salute e la sicurezza sul lavoro*, Inail, settembre 2017

INAIL, *Programmi integrati e complessivi per la protezione e promozione della salute dei lavoratori - definizione e caratteristiche chiave*, 23 marzo 2023, disponibile in [www.inail.it](http://www.inail.it).

INGUSCI E., CALLEA A., CHIRUMBOLO A., URBINI F., *Job crafting and job satisfaction in a sample of Italian teachers: The mediating role of Perceived Organizational Support*, in *Electronic Journal of Applied Statistical Analysis*, 9, 2016, p. 675 ss.

ISOLANI L., *Stress lavoro-correlato. Il Medico Competente: ruolo, compiti e opportunità*, in ANGELINI L. (a cura di), *La prevenzione dei rischi da stress lavoro-correlato. Profili normativi e metodiche di valutazione. Atti del Convegno Urbino - 8 novembre 2013*, in *I Working Papers di Olympus*, 31, 2014, p. 110 ss.

KAPLAN R.S., NORTON D.P., *Strategy maps: Converting intangible assets into tangible outcomes*, Harvard Business Press, 2004.

KILPATRICK C., *Social Europe via EMU: sovereign debt, the European semester and the European pillar of social rights*, in *Giornale di diritto del lavoro e di relazioni industriali*, 2018, p. 737 ss.

KORNAUSER A., *Mental Health of Industrial Worker*, Wiley, 1965.

KRAVINA L., FALCO A., *Il Workaholism*, in DE CARLO N.A., FALCO A., CAPOZZA D., *Stress, benessere organizzativo e performance. Valutazione & Intervento per l'Azienda Positiva*, Franco Angeli, 2013, p. 421 ss.

KREITNER R., KINICKI A., *Comportamento organizzativo. Fondamenti e applicazioni*, Apogeo, Milano, 2008.

LA ROSA M. (a cura di), *Qualità della vita e qualità del lavoro: problemi e prospettive per gli anni '80*, Franco Angeli, 1983.

LAFORGIA S., *"Se Taranto è l'Italia": il caso Ilva*, in *Lavoro e diritto*, 1, 2022, p. 29 ss.

LAFORGIA S., *Tutela della salute e sicurezza, benessere dei lavoratori e legalità: interconnessioni organizzative e giuridiche*, in *Diritto della Sicurezza sul Lavoro*, 1, 2016, I, p. 130 ss.

LAI M., *Diritto della salute e della sicurezza sul lavoro*, Giappichelli, 2010.

LAI M., *Evoluzione tecnologica e tutela del lavoro: a proposito di smart working e di crowd working*, in *Diritto delle relazioni industriali*, 4, 2017, p. 985 ss.

LAI M., *Flessibilità e sicurezza sul lavoro*, Giappichelli, 2006.

- LAI M., *Il diritto della sicurezza sul lavoro tra conferme e sviluppi*, Giappichelli, 2017.
- LAI M., *La nuova normativa sulla sicurezza del lavoro. Spunti problematici*, in *Rivista italiana di diritto del lavoro*, I, 1995, p. 477 ss.
- LAI M., LEBRA A., *La massima sicurezza tecnologicamente fattibile*, in *Diritto, pratica e lavoro*, 1990, p. 1530 ss.
- LAI M., *Rappresentanza dei lavoratori per la sicurezza e nuovi scenari del mondo del lavoro*, in PASCUCCI P. (a cura di), *Salute e sicurezza sul lavoro. Tutele universali e nuovi strumenti regolativi a dieci anni dal d.lgs. n. 8172008*, Franco Angeli, 2019, p. 201 ss.
- LAMBERTUCCI P., *Il diritto al lavoro tra principi costituzionali e discipline di tutela: brevi appunti*, in *Rivista italiana del diritto del lavoro*, 1, 2010, p. 91 ss.
- LAMBERTUCCI P., *Sicurezza sul lavoro e rischi psico-sociali. Profili giuridici*, in *Diritti Lavori Mercati*, 2, 2010, p. 347 ss.
- LANGILLE B. (a cura di), *The capability approach to Labour Law*, Oxford University Press, 2019
- LANOTTE M., *Profili evolutivi dell'obbligo di sicurezza nell'evoluzione giurisprudenziale*, in *Diritto delle Relazioni Industriali*, 2002, p. 125 ss.
- LATTARI P., SPANU R., VITIELLO M., *Stress lavoro correlato e benessere lavorativo (manipolare con cura). Dagli aspetti giuridici a quelli psicologici corredati da uno studio sul campo*, Key Editore, 2018.
- LAZZARI C., *Datore di lavoro e obbligo di sicurezza*, in *Working papers di Olympus*, n. 7, 2012, p. 1 ss.
- LAZZARI C., *Gig economy e tutela della salute e sicurezza sul lavoro. Prime considerazioni a partire dal caso Foodora*, in *Rivista del diritto della sicurezza sociale*, 3, 2018, p. 455 ss.
- LAZZARI C., *Il servizio di protezione e prevenzione dai rischi*, in ZOPPOLI L., PASCUCCI P., NATULLO G. (a cura di), *Le nuove regole per la salute e la sicurezza dei lavoratori. Commentario al d.lgs. 9 aprile 2008 n. 81, aggiornato al d.lgs. 3 agosto 2009, n. 106*, Ipsoa, 2010, p. 367 ss.
- LAZZARI C., *L'obbligo di sicurezza nel lavoro temporaneo, fra ordinamento interno e diritto comunitario*, in *Giornale di diritto del lavoro e di relazioni industriali*, 124, 2009, p. 636 ss.
- LAZZARI C., *L'organizzazione del sistema aziendale di prevenzione: soggetti ed obblighi tecnici*, in NATULLO G. (a cura di), *Salute e sicurezza sul lavoro*, Utet Giuridica, 2015, p. 739 ss.
- LAZZARI C., *Lavoro senza luogo fisso, de-materializzazione degli spazi, salute e sicurezza*, in *Labour & Law Issues*, vol. 9, 1, 2023, p. 23 ss.
- LAZZARI C., *Le disfunzioni dell'organizzazione del lavoro: mobbing e dintorni*, in *Diritto della Sicurezza sul Lavoro*, 1, 2018, p. 1 ss.

LAZZARI D., PISANTI R., AVALLONE F., *Percezione di clima organizzativo e burnout in ambito sanitario: il ruolo moderatore dell'alessitimia*, in *Giornale Italiano di Medicina del Lavoro ed Ergonomia* 1, 2006, Suppl. Psicologia 1, p. 43 ss.

LEITER M.P., MASLACH C., *Preventing burnout and building engagement*, Jossey Bass, 2000, Trad. It., *Come prevenire il burnout e costruire l'impegno*, O.S – Organizzazioni Spaciali, 2005.

LEONE C., *Il principio "digital first": obblighi e diritti in capo all'amministrazione e a tutela del cittadino. Note a margine dell'art. 1 della legge 124 del 2015*, in *Giustizia Amministrativa.it*, n. 6, 2016, p. 1 ss.

LEPORE M., *I cosiddetti "nuovi rischi" o "rischi emergenti"*, in ANTONUCCI A., GIOVANNONE M. (a cura di), *Osservatorio Nuovi lavori, nuovi rischi*, Dossier Adapt, n. 4, maggio 2009, p. 18 ss.

LEPORE M., *La nuova normativa: dalla prevenzione tecnologica alla sicurezza di tipo organizzativo*, in TIRABOSCHI M., FANTINI L. (a cura di), *Il Testo Unico della salute e sicurezza sul lavoro dopo il correttivo (D.lgs. n. 106/2009)*, Giuffrè, 2009, p.49 ss.

LEVI L. (Series & Vol. Ed.), *Society, stress, and disease: Vol. 1. The psychological environment and psychosomatic diseases: Proceedings of an international interdisciplinary symposium held in Stockholm*, Oxford University Press, 1971.

LEWIG K.A., DOLLARD M.F., *Emotional dissonance, emotional exhaustion, and job satisfaction in call center workers*, in *European Journal of Work and Organizational Psychology*, 12, 2003, p. 366 ss.

LIGRESTI A.M., *Il diritto all'oblio nella "rete" senza regole*, in *Amministrazione in Cammino*, 14 luglio 2022, p. 1 ss.

LISO F., *La privatizzazione dei rapporti di lavoro*, in CARINCI F., D'ANTONA M., *Il lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche*. Commentario, Giuffrè, 2000, p. 230 ss.

LIVRAGHI R., PISANI I., *Capabilities e business: sulla possibilità dell'impresa come comunità di persone*, in *Quaderni di economia del lavoro*, 1, 2016, p. 11 ss.

LO MONTE E., *Infortuni sul lavoro: responsabilità penale del datore di lavoro per omessa formazione del lavoratore*, in *Lavoro e Previdenza Oggi*, 2010, p. 89 ss.

LOERA B., BRONDINO M., CIVILLERI A., INGUSCI E., PACE F., PASINI M., CONVERSO D., *L'attenzione per il benessere organizzativo nella pubblica amministrazione italiana. Analisi critica del questionario CIVIT/ANAC*, in *Psicologia sociale*, 3, 2018, p. 267 ss.

LOERA B., MARTINI M., VIOTTI S., CONVERSO D., *Users' support as a social resource in educational services: Construct validity and measurement invariance of the User- Initiated Support Scale (UISS)*, in *Frontiers in Psychology*, 7, 2016, p. 1248 ss.

LOFFREDO A., TUFO M., *Lavoro e impresa digitale tra norme nazionali ed economia transazionale*, in *Biblioteca '20 maggio'*, 2, 2019, p. 306 ss.

LOMBARDO A., *Il clima organizzativo*, in DE CARLO N.A, FALCO A., CAPOZZA D. (a cura di), *Stress, benessere organizzativo e performance. Valutazione & Intervento per l'Azienda Positiva*, Franco Angeli, 2013, p. 313 ss.

LOWE G., *Healthy organizations: How vibrant workplaces inspire employees to achieve sustainable success*, University of Toronto Press, 2010.

LUCIANI M., *La produzione economica privata nel sistema costituzionale*, Cedam, 1983.

LUCIANI M., *Positività, meta positività e parapositività dei diritti fondamentali*, in *Scritti in onore di Lorenza Carlassare. Il diritto costituzionale come regola e limite al potere*, Jovene, 2009.

LUCIANI M., *Radici e conseguenze della scelta costituzionale di fondare la Repubblica democratica sul lavoro*, in *Argomenti di diritto del lavoro*, 3, 2010, p. 629 e ss.

LUDOVICO G., *Lo stress lavoro correlato tra tutela prevenzionistica, risarcitoria e previdenziale*, in *Rivista del Diritto della Sicurezza Sociale*, 2, 2011, p. 404 ss.

LUNARDON F., *La disciplina giuslavoristica posta a tutela dell'ambiente di lavoro*, in *Diritto ed economia dell'impresa*, 1, 2018, p. 55 ss.

LUPINI S., *Il burn out negli operatori sanitari del Ssn e la ricaduta negativa sui servizi sociosanitari in quotidianosanità.it*, 8 giugno 2023.

LUPO N., *Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) e alcune prospettive di ricerca per i costituzionalisti*, in *Federalismi.it*, 1, 2022, p. 4 ss.

LYDEN J.A., KLENGELE W.E., *Supervising organizational health*, Burlington, 2000.

LYONS J.B, SCHNEIDER T.R., *The effects of leaderships style on stress outcomes*, in *The Leadership Quarterly*, 20, 2009, p. 737 ss.

MACALUSO C., *Il dovere datoriale e la massima sicurezza possibile*, in *Igiene e Sicurezza del Lavoro*, 3, 2018, p. 10 ss.

MACALUSO C., *Il ruolo del lavoratore nella normativa prevenzionistica tra obblighi e tutele*, in *Igiene & Sicurezza del lavoro*, 5, 2011, p. 265 ss.

MACHINA GRIFEO F., *Datore sempre responsabile per la pericolosità del macchinario*, in *Guida al Diritto*, 23 agosto 2011, p. 1 ss.

MACHINA GRIFEO F., *In Costituzione il valore educativo, sociale e di benessere dello Sport*, in *NT+Diritto, Il Sole24Ore*, 22 settembre 2023, p. 1 ss.

MAGLIONE P.G., *La Pubblica Amministrazione "al varco" dell'Industria 4.0: decisioni automatizzate e garanzie procedurali in una prospettiva human oriented*, in *Amministrazione in cammino.it*, 26 maggio 2020.

MAGNANI M., *I tempi e i luoghi del lavoro. L'uniformità non si addice al post-fordismo*, in *Biblioteca '20 maggio'*, 2, 2019, p. 299 ss.

- MAINARDI S., *Fonti, poteri e responsabilità nella valutazione del merito dei pubblici dipendenti*, in *Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, 5, 2009, p. 746 ss.
- MAINARDI S., *Rivoluzione digitale e diritto del lavoro*, in *Massimario di giurisprudenza del lavoro*, 2, 2020, p. 341 ss.
- MAIO V., *Il diritto del lavoro e le nuove sfide della rivoluzione robotica*, in *Argomenti di diritto del lavoro*, 6, 2018, p. 1414 ss.
- MAIO V., *Lo smart working emergenziale tra diritti di connessione e di disconnessione*, in MARTONE M. (a cura di), *Il lavoro da remoto. Per una riforma dello smart working oltre l'emergenza*, La Tribuna, 2020, p. 93 ss.
- MALZANI F., *Ambiente di lavoro e tutela della persona*, Giuffrè, 2014.
- MALZANI F., *Benessere e sicurezza dei lavoratori oltre la disabilità*, in *Variazione su Temi di Diritto del Lavoro*, 4 2020, p. 967 ss.
- MALZANI F., *Il lavoro agile nella legge e nella contrattazione collettiva*, in ALESSI C., BARBERA M., GUAGLIANONE L. (a cura di), *Impresa, lavoro e non lavoro nell'economia digitale*, Cacucci, 2019, p. 369 ss.
- MALZANI F., *Il lavoro agile tra opportunità e nuovi rischi per il lavoratore*, in *Diritti Lavori Mercati*, 1, 2018, p. 18 ss.
- MALZANI F., *L'inquadramento giuridico del mobbing*, in GHILARDI A., ROSSINI M. (a cura di), *Mobbing. Aspetti clinici, giuridici e organizzativi*, Piccin, 2019, p. 26 ss.
- MALZANI F., *La sicurezza sul lavoro*, in BOSCATI A. (a cura di), *Il lavoro pubblico. Dalla contrattualizzazione al Governo Draghi*, Maggioli Editore, 2021, p. 617 ss.
- MALZANI F., *La tutela della salute e sicurezza nella gig economy. Il caso dei rider*, in *Rivista degli infortuni e delle malattie professionali*, 2, 2018, p. 145 ss.
- MALZANI F., *Obbligo di sicurezza e risarcimento del danno. Quali spazi per una funzione general preventiva della responsabilità civile?*, in *Nuova giurisprudenza civile commentata*, 11, 2015, I, p. 1047 ss.
- MALZANI F., *Salute e sicurezza dei lavoratori della gig economy*, in PASCUCCI P. (a cura di), *Salute e sicurezza sul lavoro. Tutele universali e nuovi strumenti regolativi a dieci anni dal d.lgs. n. 81/2008*, Franco Angeli, 2019, p. 45 ss.
- MANDEL M., *The real reasons you're working so hard... and what you can do about it*, in *Business Week Economics*, 2005, p. 60 ss.
- MANICASTRI M., *Lavoro agile: come cambia*, in *Diritto e pratica del lavoro*, 2, 2017, p. 88 ss.
- MANTOVANI G. (a cura di), *Ergonomia. Lavoro, sicurezza e nuove tecnologie*, Il Mulino, 2002.
- MARANDO G., *L'obbligo della sicurezza nella Pubblica Amministrazione dopo la normativa comunitaria*, in *Rivista degli infortuni e delle malattie professionali*, 2001, p. 19 ss.

MARCHETTI B., RENNA M. (a cura di), *A 150 anni dall'unificazione amministrativa italiana - Studi - La giuridificazione*, Firenze University Press, 2017.

MARCHITTO F., *Strategia del valore nella pubblica amministrazione*, Franco Angeli, 2009.

MARESCA A., *Il diritto del lavoro al tempo del COVID-19*, in *Federalismi.it*, 8, 2020, p. IV e ss.

MARINELLI A.M., *Diritto alla salubrità dell'ambiente e risarcibilità del danno*, in *La voce del diritto*, 28 ottobre 2017, p. 1 ss.

MARRA G. (a cura di), *Prevenzione mediante organizzazione e diritto penale. Tres studi sulla tutela della sicurezza sul lavoro*, Giappichelli, 2009.

MARRA G., *Doveri organizzativi, validità procedurale e sanzione efficiente. Permanenza e discontinuità nel nuovo diritto penale della sicurezza sul lavoro*, in MARRA G. (a cura di), *Prevenzione mediante organizzazione e diritto penale. Tres studi sulla tutela della sicurezza sul lavoro*, Giappichelli, 2009, p. 81 ss.

MARTELLI V., *Gli Organismi indipendenti di valutazione e i Nuclei di Valutazione negli enti locali*, in *Rivista di diritto amministrativo*, 7-9, 2015, p. 1 ss.

MARTINELLI M., *I lavoratori*, in NATULLO G. (a cura di), *Salute e sicurezza sul lavoro*, Utet Giuridica, 2015, p. 623 ss.

MARTINES F., *La digitalizzazione della pubblica amministrazione*, in *Rivista di diritto dei media*, 2, 2018, p. 146 ss.

MARTINI M., VIOTTI S., CONVERSO D., BATTAGLIA J., LOERA B., *When social support by patrons protects against burnout: A study among Italian public library workers*, in *Journal of Librarianship and Information Science*, 4, 2019, p. 1091 ss.

MARTONE M. (a cura di), *Il lavoro da remoto. Per una riforma sullo smart working oltre l'emergenza*, La Tribuna, 2020.

MARTONE M., LUNARDON F. (a cura di), *PNRR e lavoro: prospettive di trasformazione per l'Italia, domani*, in *Giurisprudenza italiana*, 11, 2022, p. 2528 ss.

MASINO G., *Industria 4.0 tra passato e futuro*, in SALENTO A. (a cura di), *Industria 4.0: Oltre il determinismo tecnologico*, TAO Digital Library, 2018, p. 23 ss.

MASLACH C., LEITER M.P., *The Truth about Burnout: How Organizations Cause Personal Stress and What to Do About It*, Jossey Bass, 2000.

MATTARELLA B.G., *Il diritto dell'onestà, etica pubblica e pubblici funzionari*, Il Mulino, 2007.

MATTARELLA B.G., *Le regole dell'onestà. Etica, politica ed organizzazione*, Il Mulino, 2007.

MAYER D.M., BARDES M., PICCOLO R.F., *Do servant-leaders help satisfy follower needs? An organizational justice perspective*, in *European Journal of Work and Organizational Psychology*, 17, 2, 2008, p. 180 ss.

- MAYO E., *The human problems of an industrial civilization*, Macmillan, 1933.
- MAYO E., *The social problems of an industrial civilization*, Harvard University Press, 1945.
- MAZZIOTTI M., *Iniziativa economica privata, proprietà privata e diritto del lavoro*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1958, p. 1210 ss.
- MEGARO A., *La tutela della salute nei luoghi di lavoro: profili costituzionale e prospettive*, in *Nomos. Le attualità del diritto*, 3, 2013, p. 6 ss.
- MENGHINI L., *L'evoluzione degli strumenti giuridici volti a favorire l'effettività della prevenzione*, in *Diritto della sicurezza sul lavoro*, 2, 2017, p. 5 ss.
- MENGHINI L., *Le rappresentanze dei lavoratori per la sicurezza dall'art. 9 dello Statuto alla prevenzione del Covid-19: riaffiora una nuova "soggettività operaia"?*, in *Diritto della Sicurezza sul Lavoro*, 1, 2021, p. 1 ss.
- MIGLIETTA L., FANTINI L., *Il medico competente*, in TIRABOSCHI M., FANTINI L., *Il Testo Unico della salute e sicurezza sul lavoro dopo il correttivo (d.lgs. n. 106/2009)*, Giuffrè, 2009, p. 361 ss.
- MILIONE C., NAPOLI S., *L'anima lavoristica della costituzione della repubblica italiana*, in *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, nueva serie, año LIII, núm. 158, mayo-agosto de 2020, p. 825 ss.
- MINELLI A., DE BELLIS R., *Effetti dello stress sui sistemi biologici. Possiamo misurarli?*, in ANGELINI L. (a cura di), *La prevenzione dei rischi da stress lavoro-correlato. Profili normativi e metodiche di valutazione. Atti del Convegno Urbino - 8 novembre 2013*, in *I Working papers di Olympus*, n. 31, 2014, p. 94 ss.
- MININNI G., MANUTI A., SCARDIGNO R., RUBINO R., *Subjective wellbeing between organizational bonds and cultural contaminations*, in *World Future*, 66, 6, 2010, p. 387 ss.
- MINZBERG H., *La progettazione dell'organizzazione aziendale*, Il Mulino, 1983.
- MOCELLIN S., *Il lavoro nel framework del capability approach: l'interpretazione di A. Sen*, in *Lavoro Diritti Europa*, 1, 2023, p. 2 ss.
- MONDA G.M., *La valutazione dei rischi per la sicurezza e la salute dei lavoratori*, in ZOPPOLI L., PASCUCCI P., NATULLO G., (a cura di), *Le nuove regole per la salute e la sicurezza dei lavoratori. Commentario al d.lgs. 9 aprile 2008 n. 81, aggiornato al d.lgs. 3 agosto 2009, n. 106*, Ipsosa, 2010, p. 391 ss.
- MONDA P., *Contratto di lavoro pubblico, potere organizzativo e valutazione*, Giappichelli, 2017.
- MONDA P., *La valutazione della performance: programmazione degli obiettivi e gestione premiale*, in ESPOSITO M., LUCIANI V., ZOPPOLI A., ZOPPOLI L. (a cura di), *La riforma dei rapporti di lavoro nelle pubbliche amministrazioni: commento alle innovazioni della XVII legislatura (2013-2018) con particolare riferimento ai D.lgs. nn. 74 e 75 del 25 maggio 2017 (c.d. Riforma Madia)*, Giappichelli, 2018, p. 377 ss.
- MONDA P., *Lavoro pubblico e trasformazione digitale*, in *Sinappsi*, 1, 2020, p. 119 e ss.

MONEA A., *I diritti della persona sul lavoro*, in MONEA P., PIZZICONI G., CRISTALLO M., MORDENTI M. (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, p. 395 ss.

MONEA A., *Idee e opportunità per l'organizzazione e la gestione*, in *Guida al Pubblico Impiego*, 6, giugno 2013, p. 57 ss.

MONEA A., *La salute nel D.lgs. n. 81/2008: profili giuridici e implicazioni di cambiamento organizzativo*, in *Azienditalia – Il Personale*, n. 7, 2008, p. 361 ss.

MONEA A., *Organizzazione pubblica tra benessere individuale e benessere organizzativo*, in *Guida al Pubblico Impiego, Il Sole24Ore*, 6, 2011, p. 46 ss.

MONEA A., *PA, la sicurezza sul lavoro riparte dall'organizzazione. Il modello gestionale deve recepire le indicazioni della norma*, in *Il Sole 24 Ore*, 7/8, 2008, p. 1 ss.

MONEA P., PIZZICONI G., CRISTALLO M., MORDENTI M. (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.

MONTEDURO F., *Performance-based accountability ed efficacia della P.A.: prime evidenze empiriche di una comparazione internazionale*, in *Azienda pubblica*, 1, 2010, p. 63 ss.

MONTEFUSCO A., *Cos'è il rischio? Calcolo del rischio*, in TIRABOSCHI M. (a cura di), *Il Testo Unico della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro. Commentario al decreto legislativo 9 aprile 2008, n. 81*, Giuffrè, 2008, p. 381 ss.

MONTUSCHI L. (a cura di), *Ambiente, salute e sicurezza. Per una gestione integrata dei rischi da lavoro*, Giappichelli, 1997.

MONTUSCHI L. (diretto da), *La nuova sicurezza sul lavoro*, Zanichelli, 2011.

MONTUSCHI L., *Diritto alla salute e organizzazione del lavoro*, Franco Angeli, 1989.

MONTUSCHI L., *I principi generali del d.lgs. n. 626/1994 (e le successive modifiche)*, in MONTUSCHI L. (a cura di), *Ambiente, Salute e Sicurezza*, Giappichelli, 1997, p. 42 ss.

MONTUSCHI L., *Il contratto di lavoro fra pregiudizio e orgoglio giuslavoristico*, in *Lavoro e diritto*, 1993, p. 21 ss.

MONTUSCHI L., *L'incerto cammino della sicurezza sul lavoro fra esigenze di tutela, onerosità e disordine normativo*, in *Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale*, I, 2001, p. 501 ss.

MONTUSCHI L., *La Costituzione e i lavori*, in *Rivista italiana di diritto del lavoro*, I, 2009, p. 153 ss.

MONTUSCHI L., *La sicurezza nei luoghi di lavoro ovvero l'arte del possibile*, in *Lavoro e diritto*, 3, 1995, p. 407 ss.

MONTUSCHI L., TIRABOSCHI M., TREU T. (a cura di), *Margo Biagi. Un Giurista Progettuale. Scritti scelti*, Giuffrè, 2003.

- MOORE M.H., *Creating public value. Strategic management in government*, Harvard University Press, 1995.
- MORRONE A., *Mobbing e stalking occupazionale: le nuove frontiere della tutela penale*, in *Massimario di giurisprudenza del lavoro*, 1, 2023, p. 73 ss.
- MORTATI C., *Il diritto al lavoro nel sistema dei principi costituzionali*, in *La disoccupazione in Italia, Studi speciali, Atti della Commissione parlamentare di inchiesta sulla disoccupazione*, Vol. IV – Tomo I, Zanichelli, 1952.
- MORTATI C., *Il diritto al lavoro secondo la Costituzione della Repubblica (natura giuridica, efficacia, garanzie)*. *Raccolta di scritti*, vol. 3, Giuffrè, 1972.
- MORTATI C., *Il lavoro nella Costituzione*, in *Il diritto del lavoro*, I, 1954, p. 172 ss.
- MULLINS L.J., *Management and Organisational Behaviour*, Prentice Hall / Financial Times, 2005.
- NANIA R. (a cura di), *L'evoluzione delle libertà e dei diritti fondamentali. Saggi e casi di studio*, Giappichelli, 2011.
- NANIA R., *Le libertà economiche: impresa e proprietà*, in NANIA R. (a cura di), *L'evoluzione delle libertà e dei diritti fondamentali. Saggi e casi di studio*, Giappichelli, 2011, p. 266 ss.
- NAPOLI M., GARILLI A. (a cura di), *Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni tra innovazioni e nostalgia del passato (d.lgs. 27 ottobre, n. 150)*, in *Nuove leggi civili commentate*, 2011.
- NAPOLI M., GARILLI A. (a cura di), *La terza riforma del lavoro pubblico tra aziendalismo e autoritarismo*, Cedam, 2013.
- NAPOLITANO G., *Pubblica Amministrazione in Italia*, in [www.treccani.it](http://www.treccani.it), 2009.
- NASI C., “Generative AI”: *il futuro della medicina tra opportunità e sfide per i diritti fondamentali*, in *Rivista italiana di medicina legale e del diritto in campo sanitario*, 2, 2023, p. 319 ss.
- NATOLI U., *Limiti costituzionali dell'autonomia privata nel rapporto di lavoro*, vol. I, Giuffrè, 1955.
- NATULLO G., SARACINI P. (a cura di), *Salute e sicurezza sul lavoro. Regole organizzazione partecipazione*, Editoriale Scientifica, 2017.
- NATULLO G. (a cura di), *Salute e sicurezza sul lavoro*, Utet Giuridica, 2015
- NATULLO G., “Nuovi” *contenuti della contrattazione collettiva, organizzazione del lavoro e tutela della salute e sicurezza dei lavoratori*, in *I Working Papers di Olympus*, 5, 2012, p. 2 ss.
- NATULLO G., *Ambiente di lavoro e tutela della salute*, Giappichelli, 2023.
- NATULLO G., *L'obbligo di sicurezza del datore di lavoro pubblico*, in CARABELLI U., CARINCI M.T. (a cura di), *Il lavoro pubblico in Italia*, Cacucci, 2010, p. 195 ss.

- NATULLO G., *L'organizzazione delle imprese a tutela dell'integrità psico-fisica dei lavoratori e dei cittadini*, in ZOPPOLI L. (a cura di), *Tutela della salute pubblica e rapporti di lavoro*, Quaderno della Rivista Diritti Lavori e Mercati, Editoriale Scientifica, 2021, p. 129 ss.
- NATULLO G., *La nuova normativa sull'ambiente di lavoro*, in *Giornale di diritto del lavoro e di relazioni industriali*, 1996, p. 665 ss.
- NATULLO G., *La tutela dell'ambiente di lavoro*, Utet Giuridica, 1995.
- NATULLO G., NUNIN R., *Introduzione. La tutela della salute e della sicurezza sul lavoro alla luce delle sfide del prossimo futuro*, in *Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale*, 2, 2021, p. 135 ss.
- NATULLO G., *Ripartizione e delega degli obblighi di sicurezza*, in *Lavoro informazione*, 4, 1997, p. 21 ss.;
- NATULLO G., *Salute e ambienti di lavoro nell'emergenza Covid-19*, in *Federalismi.it*, 8, 2021, 149 ss.
- NATULLO G., *Sicurezza del lavoro*, in *Enciclopedia del diritto*, Annali IV, 2011, p. 1080 ss.
- NATULLO G., *Soggetti e obblighi di prevenzione del nuovo codice di sicurezza sui luoghi di lavoro: tra continuità e innovazioni*, in *Working papers C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona".IT*, 91, 2009, p. 7 ss.
- NAVARRETTA E. (a cura di), *I danni non patrimoniali: principi, regole e tabelle per la liquidazione*, Giuffrè, 2010.
- NAVIGLIO F. (a cura di), *La conoscenza dello stress lavoro-correlato. Una strada verso l'azienda No-Stress*, in *Quaderno della Sicurezza AiFOS*, 2, 2011, p. 1 ss.
- NEGRI S. (a cura di), *Il sistema prevenzionistico e le tutele assicurative alla prova della IV Rivoluzione Industriale, Volume V, Competenze e nuove professionalità per la tutela della salute e sicurezza*, ADAPT University Press, 2021.
- NELSON D.L., *Individual adjustment to information-driven technologies: A critical review*, in *MIS-Quarterly*, 14(1), 1990, p. 79 ss.
- NERI M. (a cura di), *Smart working: una prospettiva critica*, Tao Digital Library, 2017.
- NIBBIO R., VENTURI D., *La tutela della salute e sicurezza nella pubblica amministrazione*, in TIRABOSCHI M., FANTINI L. (a cura di), *Il Testo Unico della salute e sicurezza sul lavoro dopo il correttivo (D.lgs. n. 106/2009)*, Giuffrè, 2009, pp. 917 ss.
- NICOLOSI M., *Il sistema delle competenze dopo le linee guida ministeriali del 2021 e nel PNRR*, in *Giurisprudenza italiana*, 11, 2022, p. 2550 ss.
- NICOSIA G., *Dirigenze responsabili e responsabilità dirigenziali pubbliche*, Giappichelli, 2011.
- NICOSIA G., *I soggetti della valutazione (percorsi di apprendimento organizzativo)*, in ESPOSITO M., LUCIANI V., ZOPPOLI A., ZOPPOLI L. (a cura di), *La riforma dei rapporti di lavoro nelle pubbliche amministrazioni: commento alle innovazioni della XVII legislatura (2013-2018) con particolare*

riferimento ai D.lgs. nn. 74 e 75 del 25 maggio 2017 (c.d. Riforma Madia), Giappichelli, 2018, p. 343 ss.

NICOSIA G., *Il polimorfismo delle dirigenze pubbliche e la buona amministrazione*, in *W.P.-C.S.D.L.E. Massimo D'Antona*, 81, 2008 p. 5 ss.

NICOSIA G., *Introduzione all'analisi della recente riforma del lavoro pubblico: organizzazione, gestione e valutazione*, in *Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale*, Quad., 4, 2019, p. 15 ss.

NICOSIA G., *La complicata evoluzione del controllo gestionale sul "capitale umano" nelle pubbliche amministrazioni*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 3, 2019, p. 775 ss.

NICOSIA G., *La Dirigenza "sostenibile" e l'attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*, in *Lavoro Diritti Europa*, 4, 2021, p. 2 ss.

NICOSIA G., *La gestione della performance dei dirigenti pubblici: an, quando, quis e quomodo della "misurazione" e "valutazione" individuale*, in *Biblioteca '20 maggio'*, 1, 2010, p. 441 ss.

NICOSIA G., *La ricerca della felicità: aspettativa o diritto al benessere nel lavoro pubblico?*, in *Biblioteca '20 Maggio'*, 1, 2022, p. 87 ss.

NICOSIA G., *Professionalità e managerialità: percorsi e strumenti per rendere attrattivo il lavoro nelle amministrazioni italiane*, in *Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, 2, 2023, p. 281 ss.

NIGLIO N., SIMONETTI S. (a cura di), *Il testo unico del pubblico impiego commentato*, Maggioli Editore, 2022.

NIGRO M., *Amministrazione pubblica (organizzazione giuridica dell')*, vol. II, EGT, 1988.

NIGRO M., *Studi sulla funzione organizzatrice delle pubbliche amministrazioni*, Giuffrè, 1966.

NOGLER L., MARINELLI M. (a cura di), *La riforma del mercato del lavoro. Commento alle disposizioni della legge n. 183/2010*, Utet giuridica, 2012.

NONNIS M., PEDDITZI M.S., BARBIERI B., *Benessere organizzativo, ascolto, sostegno e valorizzazione della persona*, in DE CARLO N.A., FALCO A., CAPOZZA D., *Stress, benessere organizzativo e performance. Valutazione & Intervento per l'Azienda Positiva*, Franco Angeli, 2013, p. 536 ss.

NUNIN R., *La prevenzione dello stress lavoro-correlato, Profili normativi e responsabilità del datore di lavoro*, EUT, 2012.

NUNIN R., *Prevenzione dello stress lavoro-correlato e responsabilità datoriali: nuove prospettive per la tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro*, in ANGELINI L. (a cura di), *La prevenzione dei rischi da stress lavoro-correlato. Profili normativi e metodiche di valutazione. Atti del Convegno Urbino - 8 novembre 2013*, in *I Working papers di Olympus*, n. 31, 2014, p. 9 ss.

NUNIN R., *Stress lavoro-correlato: il nodo critico resta l'onere della prova*, in *Il lavoro nella giurisprudenza*, 11, 2018, p. 1015 ss.

NUSSBAUM M., *Capabilities as Fundamental Entitlements: Sen and Social Justice*, in *Feminist Economics* 9, 2-3, 2003, p. 33 ss.

OCCHINO A. (a cura di), *Il lavoro e i suoi luoghi*, Vita & Pensiero, 2018.

OLIVELLI F., *La valutazione dei rischi*, in PERSIANI M., LEPORE M., *Il nuovo diritto della sicurezza sul lavoro*, Utet Giuridica, 2012, p. 276 ss.

OLIVIERIO F., *Lo smart working nell'ambito delle pubbliche amministrazioni*, in CARABELLI U., FASSINA L. (a cura di), *Smart working: tutele e condizioni di lavoro*, in *I Seminari della Consulta giuridica della CGIL*, n. 4, Futura, 2021, p. 153 ss.

ORSI BATTAGLINI A., CORPACI A., *Art. 2 – Fonti – parte I*, in *La riforma dell'organizzazione, dei rapporti di lavoro e del processo nelle amministrazioni pubbliche*, in ESPOSITO M., LUCIANI V., ZOPPOLI A., ZOPPOLI L. (a cura di), *La riforma dei rapporti di lavoro nelle pubbliche amministrazioni. Commento alle innovazioni della XVII legislatura (2013-2018) con particolare riferimento ai d.lgs. n. 74 e 75 del 25 maggio 2017 (c.d. Riforma Madia)*, Giappichelli, 2017, p. 1098 ss.

ORSI BATTAGLINI A., *Fonti normative e regime giuridico del rapporto di impiego con enti pubblici*, in *Giornale di diritto del lavoro e di relazioni industriali*, 1993, p. 461 ss.

ORSI M.C., VIOTTI S., GUIDETTI G., CONVERSO D., *Well-Being at school: The impact of school organizational climate on teacher morale*, in *TOJET: The Turkish Online Journal of Educational Technology*, 12, 2016, p. 1318 ss.

ORSONI G., D'ORLANDO E., *Nuove prospettive dell'amministrazione digitale: Open Data e algoritmi*, in *Istituzioni del Federalismo – Rivista di studi giuridici e politici*, 3, 2019, p. 600 ss.

OSHA, *Le previsioni degli esperti sui rischi psicosociali emergenti relativi alla sicurezza e alla salute sul lavoro*, in *Facts*, 2007, n. 74.

OSKAMP S., SPACAPAN S. (Eds.), *Social psychology and health: The Claremont Symposium on Applied Social Psychology*, Sage, 1986.

PADOVANI T., *La delega di funzioni tra vecchio e nuovo sistema di prevenzione antinfortunistico*, in *Cassazione penale*, 4, 2011, p. 1581 ss.

PAJARDI D., *Lo stress da lavoro-correlato: la sfida di un approccio interdisciplinare*, in ANGELINI L. (a cura di), *La prevenzione dei rischi da stress lavoro-correlato. Profili normativi e metodiche di valutazione. Atti del Convegno Urbino - 8 novembre 2013*, in *I Working papers di Olympus*, n. 31, 2014, p. 35 ss.

PALUMBO S., *La transizione digitale della pubblica amministrazione italiana nella prospettiva europea. Considerazioni alla luce del Piano nazionale ripresa e resilienza*, in *Il diritto dell'economia*, 1, 2023, p. 163 ss.

PAOLA CAPUTI JAMBRENGHI M.T., *Spunti di riflessione su digitalizzazione della P.A. e rapporto di lavoro*, in *Il lavoro nella giurisprudenza*, 8-9, 2021, p. 798 ss.

PAOLANTONIO G., *Lavoro digitale e tecnostress: possibilità di intervento*, in *Igiene & Sicurezza del Lavoro*, 11, 2021, p. 558 ss.

PAOLANTONIO G., *Rischi emergenti per i lavoratori delle piattaforme digitali*, in *Igiene & Sicurezza del Lavoro*, 10, 2021, p. 494 ss.

PAPADIA DE BOTTINI P., *Benessere organizzativo e P.A.*, Dike Editrice, 2018.

PARACCHINI ARATA A.M., PIERANTONI R., *Consiglieri di fiducia per il benessere sul posto di lavoro*, in *Il Sole24Ore*, 184, 6 luglio 2023, p. 16.

PASCUCCI P. (a cura di), *Il testo unico sulla sicurezza del lavoro. Atti del convegno di studi giuridici sul disegno di legge delega approvato dal Consiglio dei Ministri il 13 aprile 2007*, Urbino, 4 maggio 2007, Ministero della salute-ISPEL, 2007.

PASCUCCI P. (a cura di), *Salute e sicurezza sul lavoro. Tutele universali e nuovi strumenti regolativi a dieci anni dal d.lgs. n. 81/2008*, Franco Angeli, 2019

PASCUCCI P. ET AL., *Le proposte di legge sul mobbing in discussione alla 32 Commissione Lavoro della Camera dei Deputati*, in *Diritto della Sicurezza sul Lavoro*, 1, 2019, p. 32 ss.

PASCUCCI P., COSTANZI S., *Il rappresentante dei lavoratori per la sicurezza nell'ordinamento italiano*, in *Olympus Working Papers*, 2010., p. 1 ss.

PASCUCCI P., DELOGU A., *La delega per la semplificazione della normativa sulla salute e sicurezza degli studi professionali*, in PERULLI A., FIORILLO L. (a cura di), *Il Jobs act del lavoro autonomo e del lavoro agile*, Giappichelli, 2018, p. 107 ss.

PASCUCCI P., DELOGU A., *Salute e sicurezza nei luoghi di lavoro*, in SANTORO PASSARELLI G. (a cura di), *Diritto e processo del lavoro e della previdenza sociale*, Utet Giuridica, 2014, pp. 2376 ss.

PASCUCCI P., *Dieci anni dall'applicazione del d.lgs. n. 81/2008*, in *Diritto della Sicurezza sul Lavoro*, 1, 2018 p. 1 ss.

PASCUCCI P., *Il rilievo giuridico del benessere organizzativo nei contesti lavorativi*, in *PRISMA Economia – Società – Lavoro*, vol. 7, n. 1, 2016, p. 21 ss.

PASCUCCI P., *Il Testo Unico sulla salute e sicurezza sul lavoro: spunti di riflessione (a fronte dei cambiamenti in atto) e proposte di modifica*, in TIRABOSCHI M. (a cura di), *Bilancio e prospettive di una ricerca. Il Sistema prevenzionistico e le tutele assicurative alla prova della IV Rivoluzione industriale*, Adapt University Press, 2021, p. 499 ss.

PASCUCCI P., *Introduzione*, in ANGELINI L. (a cura di), *La prevenzione dei rischi da stress lavoro-correlato. Profili normativi e metodiche di valutazione. Atti del Convegno Urbino - 8 novembre 2013*, in *I Working papers di Olympus*, n. 31, 2014, p. 6 ss.

PASCUCCI P., *L'infortunio sul lavoro tra prevenzione e protezione*, in CANAVESI G., ALES E., (a cura di), *La tutela infortunistica oggi*, Edizioni Scientifiche Italiane, 2020, p. 51 ss.

PASCUCCI P., *L'interpretazione della disciplina e la vigilanza sulla sua applicazione*, in ZOPPOLI L., PASCUCCI P., NATULLO G. (a cura di), *Le nuove regole della disciplina e la vigilanza sulla sua applicazione*, Ipsoa, 2012, pp. 177 ss.

PASCUCCI P., *La nuova disciplina della sicurezza sul lavoro del 2008/2009: una rapsodia su novità e conferme*, in *I Working Papers di Olympus*, 1, 2011, p. 1 ss.

PASCUCCI P., *La salvaguardia dell'occupazione nel decreto "salva Ilva". Diritto alla salute vs diritto al lavoro?*, in *Diritti Lavori Mercati*, 2013, p. 671 ss.

PASCUCCI P., *La tutela della salute dei lavoratori e il benessere organizzativo*, in CORSO S.M. (a cura di), *Stress lavoro correlato. Aspetti giuridici e medico legali*, Atti del convegno nazionale 24/25 gennaio 2020 Associazione Ubaldo Spanghero, La Tribuna, 2021, p. 117 ss.

PASCUCCI P., *La tutela della salute e della sicurezza dei lavoratori pubblici: cosa cambia dopo le riforme del 2008/2009?*, in *Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, 3-4, 2009, 553 ss.

PASCUCCI P., *La tutela della salute e della sicurezza sul lavoro: il Titolo I del d.lgs. n. 81/2008 dopo il Jobs Act (nuova edizione aggiornata al 1° novembre 2017)*, Quaderni di Olympus n. 5, Aras Edizioni, 2017.

PASCUCCI P., *Modelli organizzativi e tutela dell'ambiente interno ed esterno all'impresa*, in *Lavoro e Diritto*, 2, 2022, p. 335 ss.

PASCUCCI P., *Ruolo della formazione nel sistema della sicurezza sul lavoro*, in *Semplificazione ed economicità per la tutela integrale del lavoratore. Il ruolo dell'Avvocatura nel nuovo INAIL*, Atti del Seminario nazionale avvocati INAIL 2010 (Roma, 15-16.11.2010), in *Quaderni della Rivista degli infortuni e delle malattie professionali*, 2011, p. 31 ss.

PASCUCCI P., *Salute e sicurezza: dalle rappresentanze dell'art. 9 ai rappresentanti del d.lgs. n. 81/08*, in *Diritti lavori mercati*, 3, 2010, p. 665 ss.

PASCUCCI P., *Salute pubblica e limiti all'attività di impresa dall'angolo visuale del diritto del lavoro e della sicurezza sul lavoro*, in ZOPPOLI L. (a cura di), *Tutela della salute e pubblica e rapporti di lavoro*, *Quaderno della rivista Diritti Lavori e Mercati*, Editoriale Scientifica, 2021, p. 113 ss.

PASQUALETTO E., *Intenzionalità del mobbing e costrittività organizzativa*, in *Rivista italiana di diritto del lavoro*, 1, 2014, p. 63 ss.

PASQUARELLA V., *(Iper) digitalizzazione del lavoro e tecnostress lavoro-correlato: la necessità di un approccio multidisciplinare*, in *Argomenti di diritto del lavoro*, 1, 2022, p. 50 ss.

PASQUARELLA V., *Incompatibilità degli incarichi di rappresentante dei lavoratori per la sicurezza e di responsabile del servizio di prevenzione e protezione*, in *Rivista italiana di diritto dl lavoro*, II, 2007, p. 676 ss.

PASQUARELLA V., *L'ambito di applicazione oggettivo e soggettivo del D.Lgs. n. 81/2008*, in G. NATULLO (a cura di), *Salute e sicurezza sul lavoro*, Utet Giuridica, 2015, p. 484 ss.

PASQUARELLA V., *La disciplina dello stress lavoro-correlato tra fonti europee e nazionali: limiti e criticità*, in *I Working Papers di Olympus*, n. 6, 2012, p. 7 ss.

PASQUARELLA V., *La valutazione del rischio da stress lavoro-correlato tra fonti europee ed eterogenee fonti nazionali*, in *Il lavoro nella giurisprudenza*, 1, 2012, p. 29 ss.

PASSALACQUA P., *Qualificazione del rapporto di lavoro nella proposta di direttiva sul lavoro mediante piattaforme e spunti sul diritto interno*, in *Federalismi.it*, 9, 2023, p. 242 ss.

PEDRAZZOLI M. (a cura di), *Vessazioni ed angherie sul lavoro*, Zanichelli, 2007.

PELIZZONI B. (a cura di), *Amministrazioni alla ricerca del benessere organizzativo. Esperienze di analisi del clima organizzativo nelle amministrazioni pubbliche*, Edizioni Scientifiche Italiane, 2005.

PELLECCHIA R., *Il Mobbing: fattispecie e tutele*, in NATULLO G. (a cura di), *Salute e sicurezza sul lavoro*, Utet Giuridica, 2015 p. 958 ss.

PELUSI L.M., *La condotta imprevedibilmente colposa del lavoratore infortunato esclude la responsabilità penale del datore: un superamento del criterio dell'abnormità?*, in *Diritto delle relazioni industriali*, 3, 2017, p. 857 ss.

PELUSI L.M., *Nuove competenze per la prevenzione dei rischi nella IV rivoluzione industriale. Da nuovi rischi, nuove professionalità*, in *Working Paper ADAPT Salus*, n. 1, 2020, p. 4 ss.

PELUSI L.M., SANTAGATA S., *La tutela della salute e della sicurezza dei lavoratori*, in TIRABOSCHI M. (a cura di), *Le nuove regole del lavoro dopo il Jobs Act*, Giuffrè, 2016, p. 129 ss.

PELUSI L.M. (a cura di), *Nuove competenze per la prevenzione dei rischi nella IV rivoluzione industriale. Da nuovi rischi, nuove professionalità*, in *Working Paper Adapt University Press*, 1, 2020, p. 4 ss.

PENNESI P., CASELLI C., *I nuovi compiti della pubblica amministrazione*, in FANTINI L., TIRABOSCHI M., *Il Testo Unico della sicurezza sul lavoro dopo il correttivo (D.lgs. n. 106/2009). Commentario al decreto legislativo n. 81/2008, come modificato e integrato dal decreto legislativo n. 106/2009*, Giuffrè, 2009, p. 933 ss.

PENNESI P., *Le azioni pubbliche*, in SANTORO PASSARELLI G. (a cura di), *La nuova sicurezza. Commentario al Titolo I del D.lgs. n. 81/2008*, Ipsoa, 2008, p. 45 ss.

PERA G., *Sub art. 9*, in ASSANTI C., PERA G., *Commento allo Statuto dei diritti dei lavoratori*, Cedam, 1972, p. 117 ss.

PERETTO L., SANDELLI A., VIOLANTE F.S., *Titolo III, Attrezzature munite di videoterminali*, in TULLINI P. (a cura di), *La nuova sicurezza sul lavoro. D.lgs. 9 aprile 2008, n. 81 e successive modifiche. II. Gestione della prevenzione*, Zanichelli, 2011, p. 239 ss.

PERSIANI M., *Contratto di lavoro ed organizzazione*, Cedam, 1966.

PERSIANI M., LEPORE M. (a cura di), *Il nuovo diritto della sicurezza sul lavoro*, Utet Giuridica, 2012  
PERSIANI M., LEPORE M., *Profilo storico legislativo del concetto di prevenzione degli infortuni sul lavoro e delle malattie professionali*, in PERSIANI M., LEPORE M. (a cura di), *Il nuovo diritto della sicurezza sul lavoro*, Utet Giuridica, 2012, p. 11 ss.

PERULLI A., FIORILLO L. (a cura di), *Il Jobs act del lavoro autonomo e del lavoro agile*, Giappichelli, 2018.

PERULLI A., TREU T. (eds.), *The Future of Work: Labour Law and Labour Market regulation in the Digital Era*, Kluwer Law International BV, 2020.

PERUZZI M., *Il diritto antidiscriminatorio al test dell'intelligenza artificiale*, in *Labour & Law Issues*, 1, 2021, p. 48 ss.

PERUZZI M., *Il rapporto tra stress lavoro correlato e rischi psicosociali nelle fonti unieuropee e interne*, in ANGELINI L. (a cura di), *La prevenzione dei rischi da stress lavoro-correlato. Profili normativi e metodiche di valutazione. Atti del Convegno Urbino - 8 novembre 2013*, in *I Working papers di Olympus*, n. 31, 2014, p. 89 ss.

PERUZZI M., *Intelligenza artificiale e lavoro*, Giappichelli, 2023.

PERUZZI M., *Intelligenza artificiale, poteri datoriali e tutela del lavoro: ragionando di tecniche di trasparenza e poli regolativi*, in *Ianus Diritto e Finanza*, 24, 2021, p. 71 ss.

PERUZZI M., *La prevenzione dei rischi psico-sociali nel diritto dell'Unione Europea*, in *Lavoro e Diritto*, 2, 2012, p. 201 ss.

PERUZZI M., *La tutela contro le discriminazioni nella pubblica amministrazione*, in BOSCATI A. (a cura di), *Il lavoro pubblico. Dalla contrattualizzazione al Governo Draghi*, Maggioli Editore, 2021, p. 609 ss.

PERUZZI M., *La valutazione del rischio da stress lavoro-correlato ai sensi dell'art. 28 del d. lgs. n. 81/2008*, in *I Working Papers di Olympus*, 2, 2011, p. 1 ss.

PERUZZI M., *Nuove tecnologie e salute dei lavoratori*, in *Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale*, 2, 2021, p. 179 ss.

PERUZZI M., PIGNATELLI A., *Diritto al lavoro agile e compatibilità con la prestazione al tempo dell'emergenza Covid-19*, in *Rivista italiana di diritto del lavoro*, 4, 2020, p. 717 ss.

PERUZZI M., SACCHETTO D., *Il lavoro da remoto. Aspetti giuridici e sociologici*, Giappichelli, 2022.

PERUZZI M., *Sicurezza e agilità quale tutela per lo smart worker*, in *Diritto della sicurezza sul lavoro*, 1, 2017, p. 1 ss.

PETRUCCI F., *La sicurezza sul lavoro nella Costituzione e nel Codice civile*, in *Revista da Faculdade de Direito de Uberlândia*, n. 40, 2012, p. 215 ss.

PETRUZZELLA A., *Il pilastro europeo dei diritti sociali: quali progressi sui temi della salute e della sicurezza dei lavoratori*, in *Il Notiziario sulla Sicurezza*, gennaio-febbraio 2019, p. 30 ss.

PICARO R., *Gli Organismi Indipendenti di Valutazione ed il Ciclo di misurazione e gestione della "Performance" nelle Amministrazioni centrali dello Stato, tra ottimizzazione del risultato organizzativo ed attuazione dei valori costituzionali*, in *Nuove Autonomie*, 1, 2021, p. 35 ss.

PICCININI S., *Appunti sui diritti della personalità e sui c.d. nuovi diritti. Tutela e promozione della identità personale*, in *Il diritto di famiglia e delle persone*, vol. 50, n. 1, 2021, p. 221 ss.

- PICCIRELLI A., DAL CORSO L., *Il commitment organizzativo, l'efficacia collettiva, la percezione di supporto organizzativo*, in DE CARLO N.A., FALCO A., CAPOZZA D. (a cura di), *Stress, benessere organizzativo e performance. Valutazione & Intervento per l'Azienda Positiva*, Franco Angeli, 2013, p. 377 ss.
- PICCIRELLI A., *La cultura organizzativa*, in DE CARLO N.A., FALCO A., CAPOZZA D. (a cura di), *Stress, benessere organizzativo e performance. Valutazione & Intervento per l'Azienda Positiva*, Franco Angeli, 2013, p. 326 ss.
- PIGLIALARMI G. (a cura di), *Il 5G e i nuovi ambienti di vita e di lavoro. Quale sfida per il diritto?*, in *Working Paper Adapt University Press*, 3, 2020, p. 4 ss.
- PINO G., *Conflitto e bilanciamento tra diritti fondamentali. Una mappa dei problemi*, in *Etica & Politica*, 1, 2006, p. 1 ss.
- PIOGGIA A., *La competenza amministrativa. L'organizzazione fra specialità pubblicistica e diritto privato*, Giappichelli, 2001.
- PIOGGIA A., *La valutazione della dirigenza nel percorso delle riforme: limiti e prospettive*, in *Il diritto del mercato del lavoro*, 3, 2017, p. 441 ss.
- PIRRO D., *"Live in balance": dallo stress lavoro-correlato al benessere organizzativo*, in ANGELINI L. (a cura di), *La prevenzione dei rischi da stress lavoro-correlato. Profili normativi e metodiche di valutazione. Atti del Convegno Urbino - 8 novembre 2013*, in *I Working papers di Olympus*, n. 31, 2014, p. 107 ss.
- POGGI A., *Lavoro, persona e tecnologia: riflessioni attorno alle garanzie e ai diritti costituzionali nella rivoluzione digitale*, in *Federalismi.it*, 9, 2022, p. 4 ss.
- POLIMENI A., *La nozione di datore di lavoro nella pubblica amministrazione ai fini della sicurezza e della prevenzione degli infortuni nel d.lgs. n. 626/96*, in *Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, 1, 2003, 76 ss.
- PONZANELLI G. (a cura di), *Il "nuovo" danno non patrimoniale*, Cedam, 2004.
- PORRECA G., *La Cassazione sulla figura del datore di lavoro nel caso di società*, in *PuntoSicuro*, 20 ottobre 2008, p. 1 ss.
- PORRECA G., *Sull'obbligo di aggiornamento del documento di valutazione dei rischi*, in *PuntoSicuro.it*, 30 gennaio 2021, p. 1 ss.
- PRATT D., *Creating healthy organizations*, in *CMA Management*, 74, 2000, p. 10 ss.
- PRETEROTI A., *Il diritto alla disconnessione nel lavoro agile alle dipendenze della pubblica amministrazione*, in *Lavori Diritti Europa*, 1, 2021, p. 1 ss.
- PRETEROTI A., *Obbligo di sicurezza e ripartizione soggettiva degli adempimenti preventivi alla luce della più recente giurisprudenza*, in *Massimario di giurisprudenza del lavoro*, 2016, p. 830 ss.
- PROVENZANO K.E., *Il comitato unico di garanzia: istituzione funzione e compiti in materia di pari opportunità (prima parte)*, in *Lavoro@Confronto*, 8, marzo/aprile 2015, p. 1 ss.

PUNNETT L., CAVALLARI J.M., HENNING R.A., NOBREGA S., DUGAN A.G., CHERNIACK M.G., *Defining 'Integration' for Total Worker Health: A New Proposal*, in *Ann Work Expo Health*, 64(3), 2020, p. 223 ss.

QUAGLINO G.P. (a cura di), *Scritti di formazione 5*, Franco Angeli, 2010.

QUAGLINO G.P., GHISLIERI C., COLOMBO L., *Benessere e motivazione al lavoro: il caso dei call center*, in QUAGLINO G.P. (a cura di), *Scritti di formazione 5*, Franco Angeli, 2010, p. 173 ss.

QUAGLINO G.P., GHISLIERI C., COLOMBO L., D'ORSO M.I., MAINA G., TURBATI M., ET AL., *Il benessere nei call center: un approccio multidisciplinare di ricerca e valutazione*, in *La Medicina del Lavoro*, 101, 2010, p. 169 ss.

QUAN-HAASE A., WELLMAN B., *Hyperconnected net work: computer-mediated community in a high-tech organization*, in HECKSCHER C., ADLER P. (eds.), *The Firm as a Collaborative Community. Reconstructing Trust in the Knowledge Economy*, Oxford University Press, 2006, p. 281 ss.

QUICK J.C., *Occupational Health Psychology: The convergence of health and clinical psychology with public health and preventive medicine in an organizational context*, in *Professional Psychology: Research and Practice*, 30, 2, 1999, p. 123 ss.

RAGU-NATHAN T.S., TARAFDAR M., RAGU-NATHAN B.S., *The consequences of technostress for end users in organizations: conceptual development and empirical validation*, in *Information Systems research*, 19(4), 2008, 417 ss.

RANGONE N., *Intelligenza artificiale e pubbliche amministrazioni: affrontare i numerosi rischi per trarne tutti i vantaggi*, in *BioLaw Journal – Rivista di BioDiritto*, 2, 2022, p. 473 ss.

RAUSEI P., *Il nuovo sistema istituzionale della sicurezza sul lavoro*, in BACCHINI F. (a cura di), *Speciale Testo Unico sicurezza del lavoro*, ISL, 2008, p. 55 ss.

RAYMOND J.S., WOOD D.W., PATRICK W.K., *Occupational Health Psychology: Psychology doctoral training in work and health*, in *American Psychologist*, Vol. 45(10), 1990, p. 1159 ss.

REBORA C., *La nuova riforma della PA e il fascino discreto del performance management*, in *Risorse umane nella pubblica amministrazione*, 4-5, 2014, p. 12 ss.

REBORA G., *La nuova riforma della pubblica amministrazione e il fascino discreto del performance management*, in *RU- Risorse Umane nella Pubblica Amministrazione*, 4-5, 2014, p. 12 ss.

RENZI S., *Decisioni automatizzate, analisi predittive e tutela della privacy dei lavoratori*, in *Lavoro e Diritto*, 3, 2022, p. 585 ss.

RENZI S., *Lo straining e la progressiva emersione giurisprudenziale dei suoi contenuti*, in *Rivista italiana di diritto del lavoro*, 3, 2018, p. 567 ss.

RESCIGNO P., *Le società intermedie*, Il Mulino, 1958.

RICCARDI A., *L'organizzazione del lavoro nell'amministrazione pubblica. Interessi, tecniche regolative, tutele*, Cacucci, 2011.

- RICCARDI A., *Legislazione prevenzionale e polimorfismo della figura datoriale nelle pubbliche amministrazioni*, in *Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, 2010, p. 345 ss.
- RICCI M., DI NOIA F., *Le (nuove) relazioni sindacali nel settore pubblico*, in *Variazioni su temi di diritto del lavoro*, 1, 2020, p. 97 ss.
- RICCI M., DI NOIA F., *Relazioni sindacali e contrattazione collettiva nel settore pubblico dopo la riforma Madia e i rinnovi contrattuali*, in *Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, fasc. un., 2017, p. 327 ss.
- RICOTTA S., GHISLIERI C., PICCARDO C., *La formazione come sostegno per la conciliazione*, in *FOR – Rivista per la formazione*, 74, 2008, p. 56 ss.
- RIGHI G., *La dirigenza di vertice nei comuni: quale leadership?*, in *RU – Risorse umane nella pubblica amministrazione*, 2, 2023, p. 49 ss.
- ROCCELLA M., TREU T., AIMO M., IZZI D., *Diritto del lavoro dell'Unione Europea*, Cedam, 2016.
- ROCCELLA M., TREU T., *Diritto del lavoro della Comunità europea*, Cedam, 2009.
- ROMANO S., *Corso di diritto amministrativo*, Cedam, 1930, p. 83 ss.
- ROMEI R., *Il campo di applicazione del d.lgs. n. 626/1994*, in MONTUSCHI L. (a cura di), *Ambiente salute e sicurezza*, Giappichelli, 1997, p. 64 ss.
- ROMEO C., *La controriforma del pubblico impiego*, in *Il lavoro nella giurisprudenza*, 8, 2009, p. 761 ss.
- ROSA A., MARTINEZ M., *Modelli organizzativi agili per la pubblica amministrazione*, Franco Angeli, 2022.
- ROSEN R.H., *Healthy companies*, American Management Association, 1986.
- ROSIELLO A., COSTANTINO M., *Mobbing e straining sono nozioni di tipo medico-legale: entrambe trovano tutela nell'art. 2087 c.c.*, in *Giustiziacivile.com*, 19 ottobre 2016.
- ROSIELLO A., SCALCO T., *Dal mobbing al benessere organizzativo: l'intervento del sindacato nella prevenzione dello stress da lavoro*, in *Note informative*, 45, 2009, p. 53 ss.
- ROSIELLO A., SERRA M., *Lavoro agile e telelavoro: possibilità e criticità alla luce dell'esperienza emergenziale*, in *Igiene & Sicurezza del Lavoro*, 5, 2021, p. 259 ss.
- ROSIELLO A., TAMBASCO D., *Condotte persecutorie (mobbing e straining) e stress lavoro-correlato: la nuova concezione sistemica della Cassazione*, in *IUS lavoro*, 14 dicembre 2022.
- ROSIELLO A., TAMBASCO D., *Il danno da stress lavorativo: una categoria "polifunzionale" all'orizzonte?*, in *IUS lavoro*, 8 novembre 2022.
- ROSIELLO A., TAMBASCO D., *La "lunga marcia" dello stress lavoro-correlato nella giurisprudenza*, in *Igiene & Sicurezza del lavoro*, 2, 2023, p. 77 ss.

- ROTELLA A. (a cura di), *Sicurezza sul lavoro 2023. Manuale normo-tecnico*, Ipsoa, 2023.
- ROTHBARD N.P., *Enriching or depleting? The dynamics of engagement in work and family*, in *Administrative Science Quarterly*, 46, 2001, p. 655 ss.
- ROTOLETTI E., SIGNORINI S., BRACALETTI G., *Le politiche per la prevenzione in materia di salute e sicurezza*, in PASCUCCI P. (a cura di), *Salute e sicurezza sul lavoro. Tutele universali e nuovi strumenti regolativi a dieci anni dal d.lgs. n. 81/2008*, Franco Angeli, 2019, p. 154 ss.
- RUFFINI R., DALL'ANESE R., *La valutazione della performance*, in BOSCATI A. (a cura di), *Il lavoro pubblico*, Maggioli Editore, 2021, p. 515 ss.
- RUFFINI R., *I modelli di direzione delle risorse umane negli enti locali*, in *Governance delle risorse umane*, 2006, p. 40 ss.
- RUFFINI R., *Modelli istituzionali e modelli di management*, in *RU – Risorse umane nella pubblica amministrazione*, 4/5, 2006, p. 30 ss.
- RUSCIANO M., *La riforma del lavoro pubblico: fonti della trasformazione e trasformazione delle fonti*, Relazione al Congresso Aidlass “*Le trasformazioni dei rapporti di lavoro pubblico e il sistema delle fonti*”, L’Aquila 31 maggio – 1° giugno 1996, Giuffrè, 1997, p. 69 ss.
- RUSCIANO M., NATULLO G. (a cura di), *Ambiente e sicurezza del lavoro. Appendice di aggiornamento alla Legge 3 agosto 2007 n. 123*, in *Diritto del lavoro, Commentario “Diritto del lavoro”*, (diretto da) F. CARINCI, Utet Giuridica, 2005.
- RUSCIANO M., *Organizzazione pubblica e contrattualizzazione dei rapporti di lavoro*, in *Diritto pubblico*, 1, 2008, p. 59 ss.
- RUSSO A., DE LUCA R., CICERO G., CIVILLERI A., BRONTE G., DISPENZA J., VIENI S., GUARNERI R., CASCIO V.L., GUADAGNA F.P., FODDAI E., PACE F., *Well-being among Italian medical oncologists: An exploratory study*, in *Oncology*, 86, 2, 2014, p. 72 ss.
- RUSSO A., *Delega di funzioni e gli obblighi del datore di lavoro non delegabili*, in TIRABOSCHI M., FANTINI L. (a cura di), *Il testo unico della salute e sicurezza nei luoghi di lavoro*, Giuffrè, 2009, p. 342 ss.
- SALA CHIRI M., *Sulla problematica della salute e dell’integrità fisica dei lavoratori dopo l’art. 9 dello Statuto*, in *Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale*, II, 1973, p. 748 ss.
- SALAMINO A.V., ROMEO C., *Bilanciamento tra tutela della salute e sviluppo economico: il caso Ilva*, in *Giurisprudenza italiana*, 10, 2019, p. 2228 ss.
- SALANOVA M., LLORENS S., CIFRE E., NOGAREDA C., *El tecnoestrés: concepto, medida e intervención psicosocial. [Technostress: Concept, measurement and prevention]. Nota Técnica de Prevención*, 730, in *Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el trabajo*, 28 abril 2015, p. 1 ss.
- SALAZAR C., *Umano, troppo umano...o no? Robot, androidi e cyborg nel “mondo del diritto” (prime notazioni)*, in *BioLawJournal – Rivista di BioDiritto*, 1, 2014, p. 255 ss.
- SALENTO A. (a cura di), *Industria 4.0: Oltre il determinismo tecnologico*, TAO Digital Library, 2018.

- SANGIORGI G. (a cura di), *Management e governance nella pubblica amministrazione*, Franco Angeli, 2008.
- SANTANIELLO G. (diretto da), *Trattato di diritto amministrativo*, vol. I, Cedam, 1988.
- SANTORO PASSARELLI G. (a cura di), *Diritto e processo del lavoro e della previdenza sociale*, Utet Giuridica, 2014.
- SANTORO PASSARELLI G. (a cura di), *La nuova sicurezza in azienda. Commentario al Titolo I del d.lgs. n. 81/2008*, Ipsoa, 2008.
- SANTORO PASSARELLI G., *Diritto dei lavori*, Giappichelli, 2009.
- SANTORO PASSARELLI G., *Le “ragioni” dell’impresa e la tutela dei diritti del lavoro nell’orizzonte della normativa europea*, EDP, 2005.
- SANZ-VERGEL A.I., DEMEROUTI E., MORENO-JIMÉNEZ B., MAYO M., *Work family balance and energy: A day-level study on recovery conditions*, in *Journal of Vocational Behavior*, 76, 2010, p. 118 ss.
- SARACINI P., *Lo smart working nel settore pubblico*, in CARABELLI U., FASSINA L. (a cura di), *Smart working: tutele e condizioni di lavoro*, in *I Seminari della Consulta giuridica della CGIL*, n. 4, Futura, 2021, p. 87 ss.
- SARTORI A., *Il lavoro agile nella pubblica amministrazione*, in ZILIO GRANDI G., BIASI M. (a cura di), *Commentario breve allo statuto del lavoro autonomo e del lavoro agile*, Cedam, 2018, p. 492 ss.
- SAVAZZI A.M., *Il Piano Integrato di Attività e Organizzazione (PIAO)*, in *AziendaItalia*, 4, 2022, p. 775 ss.
- SCALIA F., *Principio di precauzione e ragionevole bilanciamento dei diritti nello stato di emergenza*, in *Federalismi.it*, 32, 2020, p. 183 ss.
- SCARATTI G., RIPAMONTI S., *Gestire la conoscenza e apprendere nelle organizzazioni*, in ARGENTERO P., CORTESE C.G., PICCARDO C. (a cura di), *Psicologia delle organizzazioni*, Raffaello Cortina, 2009, p. 123 ss.
- SCARCELLA A., *L’importanza del ruolo del medico competente sul luogo di lavoro*, in *Igiene e Sicurezza del Lavoro*, Inserto, 6, 2019, p. 3 ss.
- SCARTOZZI G., *Il campo di applicazione soggettivo con riferimento ai soggetti destinatari degli obblighi giuridici di prevenzione*, in LEPORE M., PERSIANI M. (a cura di), *Il nuovo diritto della sicurezza sul lavoro*, Utet Giuridica, 2012, p. 131 ss.
- SCHIAVETTI F., *La parità di genere nei luoghi di lavoro, tra work-life balance e nuove tecnologie*, in *Federalismi.it*, 4, 2023, p. 260 ss.
- SCHLESINGER P. (fondato da), BUSNELLI F.D. (diretto da), *Il Codice Civile. Commentario*, Giuffrè, 2008.
- SCHLESINGER P., *L’autonomia privata e i suoi limiti*, in AA.VV., *Contratto e lavoro subordinato*, Cedam, 2000, p. 95 ss.

- SCHNEIDER B., *Organizational behavior*, in *Annual Review of Psychology*, 36, 1985, p. 573 ss.
- SCHNEIDER B., *The people make the place*, in *Personnel Psychology*, 40, 1987, p. 437 ss.
- SCIORTINO P., *L'autotutela nella sicurezza sul lavoro*, in *Diritto e pratica del lavoro*, 32, 2003, p. 2144 ss.
- SCIORTINO P., *Sicurezza sul lavoro e delega di funzioni prevenzionistiche alla luce del d.lgs. n. 626/94*, in *Rivista italiana di diritto del lavoro*, 3, 2003, p. 359 ss.
- SCOGNAMIGLIO R., *La disponibilità del rapporto di lavoro subordinato*, in *Rivista Giuridica del Lavoro e della Previdenza Sociale*, 20, 2001, p. 95 ss.
- SCORDAMAGLIA I., *L'individuazione del datore di lavoro pubblico*, in *Diritto Penale Contemporaneo*, 7 novembre 2013, p. 1 ss.
- SEGHEZZI F., *La nuova grande trasformazione*, Adapt University Press, 2020.
- SELVADIO M., *Valutare lo stress per promuovere il benessere*, in *PuntoSicuro*, n. 3706, anno 18, 28 gennaio 2016, p. 1 ss.
- SEN A., *Etica ed economia*, Laterza, 2002.
- SEN A., *Scelta, benessere, equità*, Il Mulino, 1986.
- SEN A., *Well-being, Agency and Freedom*, in *The Journal of Philosophy*, 82, 4, 1985, p. 169 ss.
- SEN A., *Lo sviluppo è libertà*, Mondadori, 2000.
- SEN AMARTYA K., *Scelta, benessere, equità*, Il Mulino, 1986.
- SERAFIN S, BROLLO M. (a cura di), *Donne, politica e istituzioni: varcare la soglia?*, Forum, 2012.
- SIGNORINI E., *I new way of work: rischi psicosociali, il bore-out e il lavoro*, in *Il Lavoro nella Giurisprudenza*, 7, 2022, p. 674 ss.
- SIKEL D., *Dove porta il Pilastro europeo dei diritti sociali*, in *WP FES Italia*, gennaio 2018, p. 1 ss.
- SIMBULA S., PANARI C., GUGLIELMI D., FRACCAROLI F., *Teachers' well-being and effectiveness: The role of the interplay between job demands and job resources*, in *Procedia-Social and Behavioral Sciences*, 69, 2012, p. 729 ss.
- SIMONETTI S., *Art. 57 – Pari opportunità*, in NIGLIO N., SIMONETTI S. (a cura di), *Il testo unico del pubblico impiego commentato*, Maggioli Editore, 2022, p. 382 ss.
- SIROTTI GAUDENZIO A., *Diritto all'oblio: responsabilità e risarcimento del danno*, Maggioli, 2017.
- SIVLESTRI G., *L'individuazione dei diritti della persona*, in *www.penalecontemporaneo.it*, 29 ottobre 2018, p. 1 ss.
- SMURAGLIA C., *Il lavoro in Costituzione*, in *Rivista giuridica del lavoro*, I, 2007, p. 425 ss.

SMURAGLIA C., *Il problema della salute e della integrità fisica dei lavoratori nella legge 20 maggio 1970, n. 300*, in *Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale*, I, 1971, I, p. 190 ss.

SMURAGLIA C., *Indisponibilità e inderogabilità dei diritti del lavoratore*, in *Nuovo trattato di diritto del lavoro*, diretto da MAZZONI G., RIVA SANSEVERINO L., II, 1971, p. 717 ss.

SMURAGLIA C., *La sicurezza del lavoro e la sua tutela penale*, Giuffrè, 1974.

SMURAGLIA C., *Sicurezza e igiene del lavoro. Quadro normativo, esperienze attuative e prospettive*, in *Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale*, I, 2001, p. 465 ss.

SOPRANI P., *Il ruolo del lavoratore nel sistema sicurezza: il profilo della responsabilità*, in *Igiene e Sicurezza del Lavoro*, 4, 2003, p. 209 ss.

SOPRANI P., *La migliore tecnologia disponibile nel T.u. sicurezza*, in *Igiene & Sicurezza del Lavoro*, 2009, p. 125 ss.

SOPRANI P., *Medico competente: statuto funzionale e criticità operative*, in *Igiene e Sicurezza del Lavoro*, 5, 2017, p. 249 ss.

SOPRANI P., *RLS: ruolo, funzioni e azine nel sistema aziendale di organizzazione della prevenzione*, in *Igiene e Sicurezza del Lavoro*, 1, 2018, p. 30 ss.

SORDI P., *Atti negoziali, procedimenti amministrativi e contratti collettivi nelle controversie di lavoro pubblico*, in *Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, I, 2005, p. 36 ss.

SPAGNUOLO VIGORITA L., *Responsabilità dell'imprenditore. Scritti in memoria di Massimo D'Antona*, Giuffrè, 2004.

SPANO A., *Il sistema di controllo manageriale nella pubblica amministrazione*, Giuffrè, 2009.

SPINELLI C., *Il datore di lavoro pubblico, autonomia organizzativa e poteri del dirigente*, Cacucci, 2012.

SPINELLI C., *Il Piano Integrato di Attività e Organizzazione (PIAO): un progetto ambizioso di difficile attuazione?*, in SARACINI P. (a cura di), *Per il rafforzamento della capacità amministrativa delle PA: nuovi contratti, nuova organizzazione (novembre 2021 – maggio 2022)*, in *Rivista giuridica del lavoro della previdenza sociale*, 2, 2022, p. 16 ss.

SPINELLI C., *L'agenda digitale per le pubbliche amministrazioni e il ruolo strategico delle competenze*, in *Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale*, 4, 2018, p. 127 ss.

SPINELLI C., *La prospettiva "digitale" delle relazioni sindacali nelle pubbliche amministrazioni*, in ESPOSITO M., LUCIANI V., ZOPPOLI A. (a cura di), *Mezzo secolo dallo Statuto dei lavoratori. Politiche del diritto e cultura giuridica*, in *Quaderni della Rivista Diritti, Lavori, Mercati*, 10, 2021 p. 383 ss.

SPINELLI C., *La trasparenza delle decisioni algoritmiche*, in *Lavoro Diritti Europa*, 2, 2022, p. 1 ss.

SPINELLI C., *Le potenzialità del lavoro agile nelle pubbliche amministrazioni: da modalità ordinaria di gestione dell'emergenza a volano per l'innovazione?*, in *Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, 2, 2020, p. 21 ss.

- SPINELLI C., *Per una PA digitale: la gestione del personale tra innovazione organizzativa e sviluppo delle competenze*, in *Quaderni della Rivista giuridica del lavoro della previdenza sociale*, 4, 2019, p. 147 ss.
- SPINELLI C., *Salute e sicurezza dei lavoratori agili*, in FOFFANI L., LODI L., CARRIERO M.F., *Covid - 19, sicurezza sul lavoro e responsabilità*, Mucchi Editore, 2022, p. 231 ss.
- SPINELLI C., *Tecnologie digitali e lavoro agile*, Cacucci, 2018.
- SPINELLI C., *Tecnologie digitali e organizzazione del lavoro: lo smart-working è davvero la nuova frontiera della conciliazione vita-lavoro?*, in OCCHINO A. (a cura di), *Il lavoro e i suoi luoghi*, Vita & Pensiero, 2018, p. 171 ss.
- SPINELLI C., *Voce, Manager pubblico (diritto del lavoro)*, in *Digesto-Discipline privatistiche, sezione commerciale*, Aggiornamento n. 7, Torino, Utet, 2015, p. 353 ss.
- SPINUZZI C., *Working alone together coworking as emergent collaborative activity*, in *Journal of Business Technology and Communication*, vol. 26, 4, 2012, p. 402 ss.
- SPOLVERATO G., *Produttività e benessere: con quali strumenti guidare il cambiamento?*, in *Diritto & Pratica del Lavoro*, 40, 2023, p. 2369 ss.
- SQUEGLIA M., *I rischi psicosociali e lo stress lavoro-correlato in Europa e in Italia*, in *Revista do Tribunal Regional do Trabalho*, 63, 96, 2017, p. 31 ss.
- STAFFIERI A., *Molestie nei luoghi di lavoro tra DVR, codice di condotta e Consiglieri di fiducia*, in *Diritto & Pratica del Lavoro*, 45, 2023, p. 2665 ss.
- STAW B.M., *Organizational Psychology and the Pursuit of the Happy/Productive Worker*, in *California Management Review*, 4, 1986, p. 40 ss.
- STOCCHI M., GIOBBE T., BOSCOLO P., DI GIAMPAOLO P., DI GIAMPAOLO L., *Lo sviluppo del benessere organizzativo: la formazione organizzativa come leva strategica per il cambiamento*, in *Giornale Italiano di Medicina del Lavoro ed Ergonomia*, 4, 2010, p. 415 ss.
- STOLFA A., *Datori di lavoro e dirigenti*, in NATULLO G. (a cura di), *Salute e sicurezza sul lavoro*, Utet Giuridica, 2015, p. 534 ss.
- STOLFA A., *Il documento di valutazione dei rischi: dimensione organizzativi e profili civilistici*, in *Diritto della Sicurezza sul Lavoro*, 2, 2016, p. 4 ss.
- STOLFA A., *La valutazione dei rischi*, in NATULLO G. (a cura di), *Salute e sicurezza sul lavoro*, Utet Giuridica, 2015, p. 686 ss.
- STOLFA F., *L'individuazione e le responsabilità del datore di lavoro e dei dirigenti in materia di sicurezza sul lavoro*, in *I Working Papers di Olympus*, 34, 2014, p. 1 ss.
- STOLFA F., *Le definizioni*, in ZOPPOLI L., PASCUCCI L., NATULLO G. (a cura di), *Le nuove regole per la salute e la sicurezza dei lavoratori. Commentario al D.Lgs. 9 aprile 2008, n. 81*, Ipsoa, 2012, p. 62 ss.

- STOLFA F., *Obblighi e Diritti dei lavoratori*, in RUSCIANO M., NATULLO G. (a cura di), *Ambiente e sicurezza del lavoro. Appendice di aggiornamento alla Legge 3 agosto 2007 n. 123*, in *Diritto del lavoro, Commentario "Diritto del lavoro"*, (diretto da) CARINCI F., Utet Giuridica, 2005, p. 256 ss.
- STOLFA F., *Soggetti attivi e passivi dell'obbligo di sicurezza: individuazione e responsabilità*, in NATULLO G. (a cura di), *Salute e sicurezza sul lavoro*, Utet Giuridica, 2015, p. 531 ss.
- SUPPIEJ G., *Il diritto dei lavoratori alla salubrità dell'ambiente di lavoro*, in *Rivista Italiana di Diritto del Lavoro*, I, 1988, p. 445 ss.
- TALAMO V., *Diversamente agile? Lo Smart work nelle pubbliche amministrazioni*, in FIORILLO L., PERULLI A. (a cura di), *Il jobs act del lavoro autonomo e del lavoro agile*, Giappichelli, 2018, p. 257 ss.
- TALAMO V., *Impatto della digitalizzazione e nuove modalità di lavoro a distanza nelle pubbliche amministrazioni: le sfide e le opportunità*, in *Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, 3, 2019, p. 71 ss.
- TALAMO V., *La riforma del sistema di relazioni sindacali nel lavoro pubblico*, in D'AURIA G. *La riforma brunetta del lavoro pubblico*, in *Biblioteca '20 maggio'*, 1, 2010, p. 182 ss.
- TALAMO V., *Pubblico e privato nella legge delega per la riforma del lavoro pubblico*, in *Giornale di Diritto Amministrativo*, 5, 2009, p. 469 ss.
- TAMBASCO D., *La "lunga marcia" dello stress lavoro-correlato nella giurisprudenza*, in *Igiene e Sicurezza sul Lavoro*, 2, 2023, p. 77 ss.
- TAMBURRO A.M., *La giurisdizione in materia di pubblico impiego*, Key Editore, 2017.
- TAMBURRO C., *Stress lavoro-correlato: il problema della prova*, in *Massimario di giurisprudenza del lavoro*, 2012, p. 52 ss.
- TEBANO L., *Poteri datoriali e dati biometrici nel contesto dell'AI Act*, in *Federalismi.it*, 25, 2023, p. 198 ss.
- TEN BRUMMELHUIS L.L, BAKKER A.B., *A resource perspective on the work-home interface*, in *American Psychologist*, 67, 2012, p. 545 ss.
- TENORE V. (a cura di), *Il manuale del pubblico impiego privatizzato. Fonti. Assunzioni e concorsi. Sviluppo di carriera. Cause di cessazione. Responsabilità. Forme flessibili. Trattamento economico. Disciplina. Contrattazione collettiva. Incompatibilità. Dirigenza. Controversie di lavoro*, EPC editore, 2020.
- TENORE V., *I pubblici impiegati sono al servizio esclusivo della nazione: riflessioni sull'art. 98 Cost.*, in *Rivista Corte dei Conti*, 1, 2022, p. 3 ss.
- TENORE V., *Profili ricostruttivi della responsabilità dirigenziale nel pubblico impiego*, in *Giustizia Civile*, 7-8, 2013, p. 325 ss.

TERBORG J.R., *The organization as a context for health promotion*, in OSKAMP S., SPACAPAN S. (Eds.), *Social psychology and health: The Claremont Symposium on Applied Social Psychology*, Sage, 1986, p. 119 ss.

TINTI A.R., *Il lavoro agile e gli equivoci della conciliazione virtuale*, in WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona".IT, 419, 2020, p. 2 ss.

TIRABOSCHI M. (a cura di), *Il sistema prevenzionistico e le tutele assicurative alla prova della IV Rivoluzione industriale, Volume I, Bilancio e prospettive di una ricerca*, ADAPT University Press, 2021.

TIRABOSCHI M. (a cura di), *Il Testo Unico della salute e sicurezza nei luoghi di lavoro. Commentario al decreto legislativo 9 aprile 2008, n. 81*, Giuffrè, 2008.

TIRABOSCHI M., FANTINI L. (a cura di), *Il Testo Unico della salute e sicurezza sul lavoro dopo il correttivo (D.lgs. n. 106/2009)*, Giuffrè, 2009.

TIRABOSCHI M., *Nuovi modelli della organizzazione del lavoro e nuovi rischi*, in *Diritto della Sicurezza sul Lavoro*, 1, 2022, p. 136 ss.

TIRABOSCHI M., SEGHEZZI F., *Il Piano nazionale Industria 4.0: una lettura lavoristica*, in *Labour & Law Issues*, II, 2, 2016, p. 1 ss.

TOPO A., *Legge e autonomia collettiva nel lavoro pubblico*, Cedam, 2008.

TORCHIA L., *Valutazione e amministrazione pubblica*, in GARDINI G. (a cura di), *Il nuovo assetto del pubblico impiego dopo la riforma Brunetta*, Bologna University Press, 2012, p. 207 ss.

TORRE V., *La disciplina della valutazione del rischio in materia di sicurezza del lavoro costituisce un paradigma regolativo per tutte le attività rischiose?*, in *Diritto penale e processo*, 6, 2020, p. 803 ss.

TORTORA M., *Rapporto e differenze tra stress lavoro correlato, mobbing e molestie sul lavoro*, in CORSO S.M. (a cura di), *Stress lavoro correlato. Aspetti giuridici e medico legali*, Atti del convegno nazionale 24/25 gennaio 2020 Associazione Ubaldo Spanghero, La Tribuna, 2021, p. 161 ss.

TRENTINI G., *Oltre il mobbing: le nuove frontiere della persecutività*, Franco Angeli, 2006.

TREU T., *Introduzione*, in OCCHINO A. (a cura di), *Il lavoro e i suoi luoghi*, Vita e pensiero, 2018, p. XIII ss.

TREU T., MICHETTI P., *PNRR e rinnovamento nelle amministrazioni pubbliche*, in *Bioblioteca '20 maggio'*, 1, 2023, p. 46 ss.

TREU T., *Statuto dei lavoratori e organizzazione del lavoro*, in *Rivista trimestrale di diritto e procedura civile*, 1972, p. 1042 ss.

TREU T., *Sub Art. 35, co. 1*, in GIORGIO B., *Commentario alla Costituzione*, Utet Giuridica, 1975, p. 5 ss.

TREZZA R., *Diritto e intelligenza artificiale: etica, privacy, responsabilità, decisione*, Pacini Editore, 2020.

TRIA L., *Il difficile raggiungimento dell'obiettivo del benessere organizzativo nel lavoro*, in *www.europeanrights.eu*, 21 ottobre 2015, p. 43 ss.

TRIFILETTI E., VIANELLO M., CAPOZZA D., *Validazione delle scale del Test Q-Bo con modelli di analisi fattoriale confermativa*, in DE CARLO N.A., FALCO A., CAPOZZA D., *Stress, benessere organizzativo e performance. Valutazione & Intervento per l'Azienda Positiva*, Franco Angeli, 2013, p. 464 ss.

TRIOMPHE C.E., *I paradossi dell'Europa sociale attraverso la regolazione dei rischi psico-sociali*, in *Lavoro e Diritto*, 2, 2012, p. 187 ss.

TRIPODINA C., *Art. 32*, in BARTOLE S., BIN R. (a cura di), *Commentario breve alla Costituzione*, Cedam, 2008, p. 321 ss.

TRONATI B., *Il «disagio lavorativo». Mobbing, straining e stress lavoro-correlato nel rapporto di lavoro*, Ediesse, 2016.

TRULLI C., *La sicurezza sul lavoro nella Pubblica Amministrazione*, DEI, 2012.

TULLINI P. (a cura di), *La nuova sicurezza sul lavoro. D.lgs. 9 aprile 2008, n. 81 e successive modifiche. II. Gestione della prevenzione*, Zanichelli, 2011.

TULLINI P. (a cura di), *Web lavoro. Profili evolutivi e di tutela*, Giappichelli, 2017.

TULLINI P., *Introduzione al diritto della sicurezza sul lavoro*, Giappichelli, 2022.

TULLINI P., *La Direttiva Piattaforme e i diritti del lavoro digitale*, in *Labour & Law Issues*, 1, 2022, p. R.43 ss.

TULLINI P., *La formazione per la sicurezza sul lavoro*, in *Diritto della Sicurezza sul Lavoro*, 1, 2017, p. 76 ss.

TULLINI P., *La responsabilità civile del medico competente verso l'azienda*, in *Rivista italiana di diritto del lavoro*, 1, 2002, p. 226 ss.

TULLINI P., *Le sfide per l'ordinamento italiano*, in TIRABOSCHI M. (a cura di), *Il sistema prevenzionistico e le tutele assicurative alla prova della IV Rivoluzione industriale, Volume I, Bilancio e prospettive di una ricerca*, ADAPT University Press, 2021, p. 332 ss.

TULLINI P., *Organizzazione e partecipazione nel sistema della sicurezza sul lavoro*, in NATULLO G., SARACINI P. (a cura di), *Salute e sicurezza sul lavoro. Regole organizzazione partecipazione*, Editoriale Scientifica, 2017, pp. 29 ss.

TULLINI P., *Sicurezza sul lavoro e modello sociale europeo: un'ipotesi di sviluppo*, in AA.VV., *Scritti in onore di Edoardo Ghera*, Cacucci, 2008, p. 1257 ss.

URBANI G., *Valutare le Pubbliche Amministrazioni tra organizzazione e individuo*, Franco Angeli, 2010.

URSI R., *La giuridificazione del canone dell'efficienza della pubblica amministrazione*, in MARCHETTI B., RENNA M. (a cura di), *A 150 anni dall'unificazione amministrativa italiana - Studi - La giuridificazione*, Firenze University Press, 2017, p. 445 ss.

- VAGNI M., *Stress e mobbing: aspetti teorici e metodologici sulla valutazione*, in ANGELINI L. (a cura di), *La prevenzione dei rischi da stress lavoro-correlato. Profili normativi e metodiche di valutazione. Atti del Convegno Urbino - 8 novembre 2013*, in *I Working papers di Olympus*, n. 31, 2014, p. 43 ss.
- VALDÉS DE LA VEGA B., *Occupational Health and Safety: An EU Law Perspective*, in ALES E. (ed.), *Health and Safety At Work. European and Comparative Perspective*, in *Studies in Employment and Social Policy*, n. 42, Zuidpoolsingel, 2013, p. 1 ss.
- VALEYRE A., LORENZ E., CARTRON D., CSIZMADIA P., GOLLAC M., ILLÉSSY M., MAKÒ C., *Working conditions in the European Union: Work organization*, European Foundation for the Improvement of Working and Living conditions, 2009.
- VALLEBONA A., *Mobbing: qualificazione, oneri probatori e rimedi*, in *Massimario di Giurisprudenza del Lavoro*, 1-2, 2006, p. 8 ss.
- VALLEBONA A., *Sicurezza del lavoro e certezza del diritto: finalmente scende in campo la Corte Costituzionale*, in *Massimario di giurisprudenza del lavoro*, 1, 1996, p. 892 ss.
- VARDARO G., *Tecnica, tecnologia e ideologia della tecnica nel diritto del lavoro*, in *Politica del Diritto*, 1, 1986, p. 92 ss., 122 ss.
- VECCHI G., *La valutazione della performance: strumento per una – non più rinviabile – politica di sviluppo organizzativo nel settore pubblico*, in *Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale*, Quaderni, 4, 2019, p. 77 ss.
- VELASCO V., MIGLIORETTI M., CELATA C., VECCHIO L., *Il benessere degli insegnanti: il ruolo del supporto sociale e delle dimensioni organizzative*, in *Psicologia della Salute*, 2, 2013, p. 52 ss.
- VELTRI A., *I soggetti garanti della sicurezza nei luoghi di lavoro*, Giappichelli, 2013.
- VENTURI D., *I datori di lavoro pubblici*, in TIRABOSCHI M., FANTINI L. (a cura di), *Il Testo Unico della salute e sicurezza sul lavoro dopo il correttivo (D.lgs. n. 106/2009)*, Giuffrè, 2009, p. 265 ss.
- VENZA G., CASCIO G., *Supporto organizzativo percepito e benessere. Una rassegna della letteratura recente*, in *Psicologia della salute*, 1, 2019, p. 43 ss.
- VERBARO F., *Organismi di controllo e Valutazione: serve riflettere sui compiti assegnati*, in *Guida al Pubblico Impiego*, *Il Sole24Ore*, 6, 2011, p. 43 ss.
- VIGLIANISI FERRAO A., *Le nuove frontiere dell'intelligenza artificiale ed i potenziali. Rischi per il diritto alla "privacy"*, in *Persona e Mercato*, 2, 2021, p. 393 ss.
- VILLA E., *Il sistema di misurazione/valutazione della performance dei dipendenti pubblici nel d.lgs. n. 150/2009*, in *Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, 2009, p. 773 ss.
- VIMERCATI A., *L'innovazione organizzativa e il c.d. performance management nell'ottica della parità di genere e dell'azione dei CUG*, in *Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, 1, 2022, p. 25 ss.
- VINCIERI M., *L'obbligo di sicurezza nelle aziende sanitarie*, in *Working paper di Olympus*, n. 12, 2012, p. 1 ss.

VISCOMI A., *Il pubblico impiego: evoluzione normativa e orientamenti giurisprudenziali*, in *Giornale di diritto del lavoro e di relazioni industriali*, 1, 2013, p. 54 ss.

VISENTINI A., CAZZAROLLI S., *Smart working: mai più senza*, Franco Angeli, 2019.

VOZAR., *Nuove sfide per il welfare: la tutela del lavoro nella gig economy*, in *Rivista del diritto della sicurezza sociale.*, 4, 2018, p. 663 ss.

WEIL M.M., ROSEN L.D., *TechnoStress: coping with technology @work @home @play*, Wiley, 1997.

WORLD HEALTH ORGANIZATION, *Burn-out an "occupational phenomenon": International Classification of Diseases*, in *www.who.int.*, 28 maggio 2019.

WRIGHT S.L., BURT C.D., STRONGMAN K.T., *Loneliness in the workplace: Construct definition and scale development*, in *New Zealand Journal of Psychology*, 2, 2006, p. 59 ss.

XANTHOPOULOU D., BAKKER A.B., DEMEROUTI E., SCHAUFELI W.B., *Reciprocal relationships between job resources, personal resources, and work engagement*, in *Journal of Vocational Behavior*, 74, 2009, p. 235 ss.

YANG C., LIN C., *Does intellectual capital mediate the relationship between HRM and organizational performance? Perspective of a healthcare industry in Taiwan*, in *The International Journal of Human Resource Management*, 20, 2009, p. 1965 ss.

YOUNDT M.A.; SNELL S.A., *Human resource configurations, intellectual capital, and organizational performance*, in *Journal of Managerial Issues*, 16, 2004, p. 337 ss.

ZANOBINI G., (voce) *Amministrazione pubblica; b) nozione e caratteri generali*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. II, Giuffrè, 1958, p. 233 ss.

ZANON G., *Stress lavoro-correlato e malessere organizzativo: normativa e prassi operative*, in DE CARLO N.A., FALCO A., CAPOZZA D., *Stress, benessere organizzativo e performance. Valutazione & Intervento per l'Azienda Positiva*, Franco Angeli, 2013, p. 261 ss.

ZAPPALÀ L., *Informatizzazione dei processi decisionali e diritto del lavoro: algoritmi, poteri datoriali e responsabilità del prestatore nell'era dell'intelligenza artificiale*, in *Biblioteca '20 maggio'*, 2, 2021, p. 98 ss.

ZAPPALÀ S., *Smart working e fattori psico-sociali*, in NERI M. (a cura di), *Smart working: una prospettiva critica*, Tao Digital Library, 2017, p. 17 ss.

ZERMAN P.M., *Quando il mobbing diventa danno erariale*, in *Diritto e Pratica amministrativa, Il Sole24Ore*, 10, ottobre 2013, p. 68 ss.

ZIANI C., *Il potere disciplinare nel pubblico impiego e la potestà sanzionatoria dei dirigenti scolastici*, in *Variazioni su Temi di Diritto del Lavoro*, 3, 2021, p. 725 ss.

ZILIO GRANDI G. (a cura di), *Il lavoro negli enti locali: verso la riforma Brunetta*, Giappichelli, 2010.

ZILIO GRANDI G., BIASI M. (a cura di), *Commentario breve allo statuto del lavoro autonomo e del lavoro agile*, Cedam, 2018.

- ZILLI A., *Il Comitato unico di garanzia nelle pubbliche amministrazioni: ancora sulla soglia?*, in SERAFIN S., BROLLO M. (a cura di), *Donne, politica e istituzioni: varcare la soglia?*, Forum, 2012, p. 186 ss.
- ZILLI A., *Il Comitato unico di garanzia nelle pubbliche amministrazioni*, in *Giurisprudenza italiana*, 12, 2011, p. 2700 ss.
- ZILLI A., *La querelle sui Comitati Unici di Garanzia negli Atenei*, in BROLLO M., DE LUCA TAMAJO R. (a cura di), *La riforma dell'università tra legge e statuti: analisi interdisciplinare della legge n. 240/2010*, Giuffrè, 2011, p. 286 ss.
- ZITO A., *Il diritto ad una buona amministrazione nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea e nell'ordinamento italiano*, in *Rivista trimestrale di diritto e procedura civile*, 2, 2002, p. 425 ss.
- ZOPPOLI L. (a cura di), *Ideologia e tecnica nella riforma del lavoro pubblico*, Editoriale Scientifica, 2009.
- ZOPPOLI L. (a cura di), *Tutela della salute pubblica e rapporti di lavoro*, Editoriale Scientifica, 2021.
- ZOPPOLI L., *Dopo la digi-demia quale smart working per le pubbliche amministrazioni?*, in *Biblioteca '20 maggio'*, 1, 2020, p. 335 ss.
- ZOPPOLI L., *Il rapporto tra legge e contratto collettivo e il nuovo modello di relazioni sindacali «partecipate»*, in *Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale*, 3, 2018, p. 408 ss.
- ZOPPOLI L., *Lo Stato necessario. Lavoro e pubblico impiego nell'Italia postindustriale. Una recensione*, in *Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, 1, 2020, p. 21 ss.
- ZOPPOLI L., MONDA P., *Innovazioni tecnologiche e lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, in *Diritto delle relazioni industriali*, 2, 2020, p. 312 ss.
- ZOPPOLI L., PASCUCCI P., NATULLO G. (a cura di), *Le nuove regole per la salute e la sicurezza dei lavoratori. Commentario al d.lgs. 9 aprile 2008 n. 81, aggiornato al d.lgs. 3 agosto 2009, n. 106*, Ipsa, 2010.
- ZOPPOLI L., *Perché una quarta riforma del lavoro pubblico?*, in *Biblioteca '20 maggio'*, 2, 2018, p. 3 ss.
- ZOPPOLI L., *Riformare ancora il lavoro pubblico? L'“ossificazione” delle pubbliche amministrazioni e l'occasione post-pandemica del POLA*, in *Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, 1, 2021, p. 3 ss.
- ZUCARO R., *Il diritto alla disconnessione tra interesse collettivo e individuale. Possibili profili di tutela*, in *Labour & Law Issues*, vol. 5, 2, 2019, p. 215 ss.
- ZUCARO R., *La riorganizzazione del lavoro pubblico. Alla ricerca di una prestazione smart digitale ed efficiente*, in *Lavoro Diritti Europa*, 4, 2021, p. 2 ss.
- ZURLA P. (a cura di), *Telelavoro e pubblica amministrazione*, Franco Angeli, 1999.

ZWETSLOOT G.I.J.M., VAN SCHEPPINGEN A.R., BOS E.H, DIJKMAN A., STARREN A., *The Core Values that Support Health, Safety, and Well-being at Work*, in *Safety and health at Work*, 4, 2013, p. 187 ss.