

## Lavoro agile nella pubblica amministrazione e rischi psicosociali\*\*

di Alice Biagiotti\*

SOMMARIO: 1. Transizione digitale e lavoro agile nella pubblica amministrazione. – 2. L'organizzazione del lavoro agile “emergenziale” nella pubblica amministrazione. – 3. (*Segue*): oltre la gestione emergenziale – 4. Lavoro agile, organizzazione e sicurezza del lavoro: l'emersione dei c.d. rischi psicosociali. – 5. Cosa s'intende per rischi psicosociali? – 6. La prevenzione dei rischi psicosociali nel Testo unico della sicurezza sul lavoro. – 6.1. (*Segue*): le peculiarità della pubblica amministrazione. – 7. Lavoro agile tra *work-life balance* e *work-life blending*: il problema dell'iperconnessione e la garanzia di disconnessione del prestatore. – 8. Il lavoratore agile tra relazioni virtuali e rischi di isolamento. – 9. Conclusioni.

### 1. Transizione digitale e lavoro agile nella pubblica amministrazione

La realizzazione di un futuro digitale antropocentrico e sostenibile è uno degli obiettivi principali dell'Europa per il 2030. Si è così espressa la presidente Ursula von der Leyen, nel discorso tenuto sullo stato dell'Unione di settembre 2020<sup>1</sup>, 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.

Su iniziativa del Consiglio dell'Unione, la Commissione ha emanato, il 9 marzo 2021, una sorta di “bussola” per il digitale globale<sup>2</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

\* Alice Biagiotti è assegnista di ricerca in Diritto del lavoro all'Università degli studi di Urbino Carlo Bo e docente a contratto di Diritto e sicurezza sul lavoro all'Università Politecnica delle Marche. [alice.biagiotti@uniurb.it](mailto:alice.biagiotti@uniurb.it)

\*\* Il saggio è stato preventivamente assoggettato alla procedura di referaggio prevista dalle regole editoriali della Rivista.

<sup>1</sup> Cfr. [https://ec.europa.eu/info/strategy/strategic-planning/state-union-addresses/state-union-2020\\_it](https://ec.europa.eu/info/strategy/strategic-planning/state-union-addresses/state-union-2020_it).

<sup>2</sup> V. la comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, Bruxelles, 9 marzo 2021, COM(2021) 118 final, [https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:12e835e2-81af-11eb-9ac9-01aa75ed71a1.0021.02/DOC\\_1&format=PDF](https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:12e835e2-81af-11eb-9ac9-01aa75ed71a1.0021.02/DOC_1&format=PDF).

precedenza<sup>3</sup> (si pensi alla strategia per la *cybersicurezza* del 7 febbraio 2013<sup>4</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 (d’ora in poi PA) risulta essere il principale soggetto promotore e al contempo destinatario di questa “rivoluzione 4.0”<sup>5</sup> che si fonda su due concetti chiave: automazione e interconnessione. L’automazione investe l’attività predittiva<sup>6</sup>, cambia il modo con cui vengono 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.

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.

La transizione verso un’amministrazione digitale<sup>7</sup> 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>8</sup> mira a favorire elevati livelli di flessibilità organizzativa

---

<sup>3</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>4</sup> Comunicazione congiunta al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, *Strategia dell’Unione europea per la cybersicurezza: un ciber spazio aperto e sicuro*, Bruxelles, 7.2.2013 JOIN(2013) 1 final <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52013JC0001&from=IT>.

<sup>5</sup> L’espressione “Industrie 4.0” risale a Henning Kagermann, Wolf-Dieter Lukas e Wolfgang Wahlste nella relazione “*Industrie 4.0: Mit dem Internet der Dinge auf dem Weg zur 4. industriellen Revolution*”, Hannovermesse 2011 e in generale, cfr. 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”, 2019, n. 3, spec. p. 8; G. MASINO, *Industria 4.0 tra passato e futuro*, in A. SALENTO (a cura di), *Industria 4.0: Oltre il determinismo tecnologico*, Bologna, TAO Digital Library, 2018; P. BIANCHI, *4.0 La nuova rivoluzione industriale*, Bologna, Il Mulino, 2018; M. ARNABOLDI, G. AZZONE, *Società 4.0 e Public management*, in “Rivista Italiana di Public Management”, vol. 1, n. 1, gennaio 2018; nel settore giuslavoristico fondamentali sono i contributi di C. SPINELLI, *Tecnologie digitali e lavoro agile*, Bari, 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*, Firenze, Firenze University press, 2018; P. TULLINI, *Web e lavoro. Profili di lavoro e di tutela*, Torino, Giappichelli, 2017; M. TIRABOSCHI, F. SEGHEZZI, *Il Piano nazionale Industria 4.0: una lettura lavoristica*, in “Labour & Law Issues”, II, n. 2/2016.

<sup>6</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. D’ORLANDO, *Nuove prospettive dell’amministrazione digitale: Open Data e algoritmi*, in “Istituzioni del Federalismo. Rivista di studi giuridici e politici”, n. 3/2019, p. 600;

<sup>7</sup> G. DUNI, voce *Amministrazione digitale*, in “Enciclopedia del diritto”, Annali, I, Milano, Giuffrè, 2007, pp. 13-15.

<sup>8</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 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>9</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.).

Da ultimo, sono stati emanati numerosi provvedimenti del Governo – in via d'urgenza – tra cui i decreti legge n. 162/2019, n. 34/2020, n. 76/2020 e n. 22/2021<sup>10</sup> volti a valorizzare l'informatizzazione nella pubblica amministrazione e una serie di interventi di *change management*<sup>11</sup>, contenuti nel Piano triennale per l'informatica nella PA 2020-2022<sup>12</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.

Quelli richiamati sono solo alcuni dei passaggi che fanno da cornice all'attuazione dei programmi operativi previsti dal Piano nazionale di ripresa e resilienza<sup>13</sup> (PNRR) e che si rendono necessari per una completa opera di reingegnerizzazione di una PA sempre più efficiente.

---

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>9</sup> V.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.

<sup>10</sup> Il decreto legge n. 22 del 2021, all'art. 4, prevede l'istituzione del Comitato interministeriale per la transizione digitale, presieduto dal Presidente del Consiglio dei ministri, o, in sua vece, dal Ministro delegato per l'innovazione tecnologica e la transizione digitale.

<sup>11</sup> Cfr. B. CARUSO, *Statuto, conflitto, relazioni sindacali e organizzazione del lavoro, nel settore pubblico, oggi*, in "Quaderni di Diritti Lavori Mercati", n. 1, 2021, il quale osserva che 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*, Bologna, Rizzoli, 2020, p. 322 ss. e, secondo un approccio olistico, G. CAPALDO, *Il business Process Management*, Milano, Franco Angeli, 2020.

<sup>12</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 p.a. (art. 14-*bis* del d.lgs. n. 82/2005 Codice dell'amministrazione digitale 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>13</sup> Nell'ambito del PNRR, la digitalizzazione nella PA è una delle tre componenti della Missione n. 1 del Piano. Sul punto cfr. <https://romatrepress.uniroma3.it/wp-content/uploads/2022/04/lost-vabo.pdf> e sull'interrelazione tra lavoro pubblico e tecnologia v. P.

Per l'attuazione di questi obiettivi o – in gergo tecnico – *milestone*, sono stati stanziati il 21% di risorse complessive pari a 40 miliardi di euro da investire su due *task* principali: il potenziamento delle infrastrutture digitali e la semplificazione dell'amministrazione con la previsione, sotto questo profilo, di svilupparne il *cloud* e la *cybersecurity* e snellirne le procedure tramite l'applicazione del principio “*once only*”<sup>14</sup>.

In questa trasformazione in chiave digitale della PA, un posto di prim'ordine occupa il lavoro agile (c.d. *smart-working*), espressamente riconosciuto dalle Linee guida del 2021<sup>15</sup> quale strumento di innovazione organizzativa, ma ancor prima dalla legge n. 81/2017 (c.d. *Jobs Act* del lavoro autonomo) 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. L'art. 14 della l. n. 124/2015 considerava il telelavoro quale mezzo per assicurare una migliore conciliazione dei tempi di vita e di lavoro dei dipendenti pubblici.

Si tratta, a ben vedere, di uno strumento flessibile di organizzazione del lavoro introdotto dalla l. n. 191/1998<sup>16</sup> (c.d. Legge Bassanini *ter*) e le cui modalità attuative sono state, successivamente, regolamentate dal d.P.R. 8 marzo 1999, n. 70<sup>17</sup>, emanato in attuazione dell'art. 4, comma 3, della suddetta legge, ai cui è

---

MONDA, *Lavoro pubblico e trasformazione digitale*, in “Sinappsi”, X, n. 1, 2020, pp. 119-130; L. ZOPPOLI, P. MONDA, *Innovazioni tecnologiche e lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, in “Diritto delle Relazioni Industriali”, 2020, n. 2, p. 312 ss.

<sup>14</sup> Tale principio sfrutta il meccanismo secondo cui le pubbliche amministrazioni devono evitare di chiedere a cittadini ed imprese informazioni già fornite in precedenza.

<sup>15</sup> R. BRUNETTA, M. TIRABOSCHI, *Il lavoro agile o smart working nella pubblica amministrazione: prospettive e criticità*, in “WP ADAPT”, n. 10, 2021; P. SARACINI, *Lo smart working nel settore pubblico*, in U. CARABELLI, L. FASSINA (a cura di), *Smart working: tutele e condizioni di lavoro*, I Seminari della Consulta giuridica della CGIL, n. 4, Futura, Roma, 2021, p. 87 ss.; F. OLIVIERIO, *Lo smart working nell'ambito delle pubbliche amministrazioni*, in U. CARABELLI, L. FASSINA (a cura di), *Smart working*, cit., p. 153 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*, Roma, 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. BROLLO, *Il lavoro agile nell'era digitale tra lavoro privato e pubblico*, in “Il Lavoro nelle Pubbliche Amministrazioni”, 1, 2017, p. 119 ss.

<sup>16</sup> Cfr. art. 4, comma 1, della l. n. 191/1998 statuisce che «allo scopo di razionalizzare l'organizzazione del lavoro e di realizzare economie di gestione attraverso l'impiego flessibile delle risorse umane, le amministrazioni pubbliche (...) possono avvalersi di forme di lavoro a distanza. A tal fine, possono installare, nell'ambito delle proprie disponibilità di bilancio, apparecchiature informatiche e collegamenti telefonici e telematici necessari e possono autorizzare i propri dipendenti ad effettuare, a parità di salario, la prestazione lavorativa in luogo diverso dalla sede di lavoro, previa determinazione delle modalità per la verifica dell'adempimento della prestazione lavorativa». Sul tema, cfr. L. GAETA, P. PASCUCCI (a cura di), *Telelavoro e diritto*, Torino, Giappichelli, 1998; L. GAETA, P. PASCUCCI, U. POTI (a cura di), *Il telelavoro nelle pubbliche amministrazioni*, Milano, Il Sole 24 Ore, 1999; P. ZURLA (a cura di), *Telelavoro e pubblica amministrazione*, Milano, Franco Angeli, 1999; D. GOTTARDI, *Telelavoro domiciliare pubblico e privato*, in “Diritto e processo del lavoro”, vol. 1.2, pp. 881-908, Milano, Giuffrè, 2004; L. GAETA, voce *Telelavoro*, in “Enciclopedia Treccani - Diritto online” 2015, in [https://www.treccani.it/enciclopedia/telelavoro\\_\(Diritto-on-line\)/](https://www.treccani.it/enciclopedia/telelavoro_(Diritto-on-line)/).

<sup>17</sup> L'art. 2 del d.P.R. definisce il telelavoro «come la prestazione di lavoro del dipendente pubblico eseguita in qualsiasi luogo ritenuto idoneo, collocato al di fuori della sede di lavoro, dove

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.

Il lavoro agile o *smart-working*, infatti, è una modalità di esecuzione del rapporto di lavoro subordinato caratterizzato dall'assenza di vincoli orari e spaziali e da un'organizzazione per fasi, cicli e obiettivi, stabilita mediante accordo individuale tra dipendente e datore di lavoro, con il possibile – ma non necessario – utilizzo di strumenti tecnologici per svolgerne l'attività (art. 18 della l. n. 81/2017). Tramite questo modello organizzativo, il dipendente dovrebbe riuscire a raggiungere il *work-life balance*<sup>18</sup>, risultando parimenti competitivo.

Ad ogni modo, è opportuno notare che le disposizioni sul lavoro agile contenute nella l. n. 81/2017 non si estendono, direttamente, ai rapporti di lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche di cui all'art. 1, comma 2, del d.lgs. n. 165/2001, ma solo «in quanto compatibili». Il vaglio di compatibilità<sup>19</sup> richiede che le suddette disposizioni debbano applicarsi «secondo le direttive emanate ai sensi dell'articolo 14 della legge 7 agosto 2015, n. 124, fatta salva l'applicazione delle diverse disposizioni specificamente adottate per tali rapporti» (art. 18, comma 3). Ebbene, in ottemperanza al predetto comma 3 dell'art. 18, della l. n. 81/2017 letto in combinato disposto con il comma 3 dell'art. 13, della l. n. 124/2015, sono state varate le Direttive n. 3/2017 e n. 1/2020. In particolare, la prima direttiva richiamata ha introdotto specifiche regole inerenti l'organizzazione del lavoro, identificate nel par. 3 con il superamento dei concetti della “*timbratura del cartellino*” e della “*presenza fisica*” in ufficio.

Nonostante la crescita dei progetti strutturati di *smart working* che, nel 2019, erano raddoppiati passando dall'8% al 16%, il lavoro agile non era un fenomeno ancora sufficientemente diffuso all'interno delle pubbliche amministrazioni<sup>20</sup> e ciò era dipeso dal suo inquadramento come puro strumento di conciliazione<sup>21</sup>.

---

la prestazione sia tecnicamente possibile, con il prevalente supporto di tecnologie dell'informazione e della comunicazione, che consentano il collegamento con l'amministrazione cui la prestazione stessa inerisce».

<sup>18</sup> Dubitativa 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*, Milano, Vita & Pensiero, 2018, p. 171 ss.

<sup>19</sup> 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*, Padova, Cedam, 2018, p. 490 ss.

<sup>20</sup> Dalla ricerca “*Smart Working davvero: la flessibilità non basta*” condotta dalla School of Management del Politecnico di Milano e consultabile su <https://blog.osservatori.net/hubfs/comunicatia5/report-smartworking19.pdf>, solo 4 PA su 10 non hanno progetti di *smart working* e sono incerte rispetto alla sua introduzione circa il 31%. Inoltre, i progetti di lavoro agile coinvolgono mediamente solo il 12%.

<sup>21</sup> Le persone coinvolte nel progetto “*Smart Working davvero: la flessibilità non basta*” sono state selezionate sulla base delle esigenze familiari, come ad esempio i rientri dalla maternità (nel 70% delle PA) o la presenza di disabilità e familiari a carico (57%) e solo secondariamente sono state considerate le caratteristiche delle attività svolte (57%).

Perciò, dapprima con il decreto del 4 novembre 2020 istitutivo dell'Osservatorio nazionale del lavoro agile e poi con le Linee guida sul Piano Organizzativo del lavoro Agile del 9 dicembre 2020, il Ministro per la Pubblica Amministrazione ha inteso sviluppare e attuare le indicazioni in materia di programmazione di lavoro agile.

Secondo la disciplina legale e pattizia attualmente in vigore, l'adesione al lavoro agile ha natura consensuale e volontaria, per cui vi possono accedere tutti i lavoratori subordinati, a prescindere dal loro rapporto di lavoro (a tempo pieno o parziale) e dal tipo di contratto (indeterminato o determinato), pur con i limiti della stipulazione dell'accordo individuale e dell'applicazione del principio di rotazione tra i diversi lavoratori *smart*<sup>22</sup>.

## 2. L'organizzazione del lavoro agile "emergenziale" nella pubblica amministrazione

Con l'emergere della pandemia da Covid-19 e fino alla cessazione dello stato emergenziale<sup>23</sup>, i connotati originari del lavoro agile hanno, però, subito notevoli alterazioni tanto da venire l'istituto in questione "snaturato".

A tal proposito, la prestazione lavorativa si è svolta esclusivamente presso il domicilio o la residenza privata del dipendente pubblico senza, per lo stesso, riuscire a riprogrammare il rientro in presenza.

Come è stato efficacemente notato, si è andati ben oltre le esigenze di flessibilità spaziale richieste dal legislatore, realizzandosi una specie di «remotizzazione forzata a domicilio»<sup>24</sup>, se si considera la normativa che dispone di svolgere la prestazione agile «senza precisi vincoli (...) di luogo di lavoro» «in parte all'interno di locali aziendali e in parte all'esterno»<sup>25</sup> e «senza una postazione fissa» (art. 18, comma 1, secondo periodo). Ebbene, il lavoro da remoto, sotto quest'aspetto, non è stato affatto compensato da alcuna garanzia in grado di assicurare quell'alternanza tipica della prestazione agile. Anzi questo ha contribuito a massificare oltre misura l'esperienza da remoto che, almeno durante la prima fase,

---

<sup>22</sup> V. TALAMO, *Diversamente agile? Lo Smart Work nelle pubbliche amministrazioni*, in A. PERULLI, L. FIORILLO (a cura di), *Il Jobs Act del lavoro autonomo e del lavoro agile*, Torino, Utet, 2018, p. 257 ss.

<sup>23</sup> È ancora vigente, fino al 31 dicembre 2022, un temporaneo diritto al lavoro agile per soddisfare prioritariamente le esigenze di tutela della salute dei lavoratori più esposti al rischio di contagio da Covid-19 come i dipendenti fragili e per quelli con figli minor fino ai 14 anni (art. 23bis del d.l. n. 115/2022 conv. in l. n. 142/2022 ma prima tale esigenza era stata prospettata dalla circolare del 5 gennaio 2022).

<sup>24</sup> M. D'ONGHIA, *Lavoro agile e luogo del lavoro: cosa ci ha insegnato la pandemia?*, in "Lavoro Diritti Europa", n. 1, 2022.

<sup>25</sup> La norma non è chiara su cosa debba intendersi per sede di lavoro «esterna» tanto che la dottrina (nello specifico M. D'ONGHIA, *Lavoro agile e luogo del lavoro: cosa ci ha insegnato la pandemia?*, cit., e in generale, A. OCCHINO (a cura di), *Il lavoro e i suoi luoghi*, cit. si interroga se, a fronte della mancanza di una definizione legale di luogo di lavoro (con l'eccezione di cui all'art. 62, comma 1, del d.lgs. n. 81/2008, applicabile esclusivamente alla normativa posta a tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro) esso debba essere liberamente scelto dal lavoratore o individuato nell'accordo individuale di lavoro agile.

ha assunto le forme di *home-working* o *working at home* (cosa, del resto, accaduta, anche nel settore privato).

Non solo. Il lavoro agile c.d. pandemico è stato utilizzato prevalentemente per l'intera settimana o, quando i provvedimenti ministeriali lo consentivano, anche per giorni alterni<sup>26</sup> a dispetto del requisito temporale previsto dalla disciplina legale che ne ammette il ricorso solo entro i limiti di durata massima dell'orario di lavoro giornaliero e settimanale, derivanti dalla legge e dalla contrattazione collettiva (art. 18, comma 1, secondo periodo).

È, inoltre, venuta meno, in controtendenza alla concezione aziendalista, la necessità di tarare la programmazione del lavoro sull'accordo individuale<sup>27</sup>. Lo «*smart working*, dunque, non si pretende e non si concede, ma si concorda»<sup>28</sup>. Ciò è stato possibile grazie all'art. 87, commi 1 e 2, del d.l. 17 marzo 2020, n. 18, conv. in l. 24 aprile 2020, n. 27 che, derogando alla l. n. 81/2017 (art. 18)<sup>29</sup>, ne ha autorizzato un uso unilaterale su iniziativa della PA<sup>30</sup>, rafforzandosi in tal senso il potere gestionale<sup>31</sup>. Potere che si è tradotto, nel caso di specie, nella facoltà concessa ai dirigenti di valutare i risultati con il divieto, almeno nella prima fase dell'emergenza, per i dipendenti di gestirsi autonomamente in modalità agile.

Inoltre, anche l'ausilio della strumentazione informatica a supporto dell'agilità si è reso, nella maggior parte dei casi, indispensabile tanto che il d.l. n. 9/2020 aveva previsto specifiche misure per acquisire, tramite la Consip S.p.A., le dotazioni informatiche necessarie alle pubbliche amministrazioni per il proprio

<sup>26</sup> Sul punto, critico è V. LECCESE, *Lavoro agile e misurazione della durata dell'orario per finalità di tutela della salute: un ossimoro?*, in "Rivista Giuridica del Lavoro e della Previdenza Sociale", 2020, II, p. 428 ss.

<sup>27</sup> G. PROIA, *L'accordo individuale e le modalità di esecuzione e di cessazione della prestazione di lavoro agile*, in L. FIORILLO, A. PERULLI (a cura di), *Il Jobs Act del lavoro autonomo e del lavoro agile*, Torino, 2018, p. 192 ss.; I. SENATORI, *Attivazione del lavoro agile e poteri datoriali nella decretazione emergenziale*, in "Giustizia Civile.com", n. 1, 2020, secondo cui «l'accordo evocato non corrisponde all'elemento sostanziale del consenso negoziale, bensì identifica un dato formale, ossia il documento redatto per iscritto ai fini della regolarità amministrativa e della prova». Critico è P. MONDA, *Lavoro pubblico e trasformazione digitale*, cit., pp.119-130, per cui «è plausibile (...) ritenere che la legge n. 81/2017 richieda l'accordo per transitare dal lavoro in 'presenza' a quello 'agile' anche per evitare al prestatore i pregiudizi derivanti da una valutazione unilaterale del datore sulle condizioni per rendere il lavoro agile appropriato e sicuro».

<sup>28</sup> L. ZOPPOLI, *Dopo la digi-demia: quale smart working per le pubbliche amministrazioni italiane?*, in "WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona".IT", 421/2020, p. 336.

<sup>29</sup> Anche l'assolvimento dell'obbligo relativo la redazione, in via telematica, dell'informativa in materia di sicurezza è stato escluso (art. 90, comma 4, del d.l. n. 34/2020 convertito in l. n. 77/2020).

<sup>30</sup> Qualora non sia possibile ricorrere al lavoro agile, anche nella forma semplificata e per i periodi di assenza dal servizio dei dipendenti delle amministrazioni, imposti dai provvedimenti di contenimento del fenomeno epidemiologico da Covid-19, adottati nella vigenza dell'art. 3, comma 1, del d.l. n. 6/2020 convertito, con modificazioni, dalla l. n. 13/2020, e dell'art. 2, comma 1, del d.l. n. 19/2020, le amministrazioni utilizzano gli strumenti delle ferie pregresse, del congedo, della banca ore, della rotazione e di altri analoghi istituti, nel rispetto della contrattazione collettiva. Esperite tali possibilità, le amministrazioni possono motivatamente esentare il personale dipendente dal servizio (art. 87, comma 3).

<sup>31</sup> Per "dirigente" si intende il dirigente di livello non generale, responsabile di un ufficio o servizio comunque denominato e, ove non presente, la figura dirigenziale generale sovraordinata. Negli enti in cui non siano presenti figure dirigenziali, il riferimento è alla figura apicale individuata in coerenza con i relativi ordinamenti (art. 2, comma 1, del d.m. 19 ottobre 2020).

personale. A seguire il c.d. Decreto Cura Italia (artt. 39 e 87, comma 2, del d.l. 17 marzo 2020, n. 18, conv. in l. 24 aprile 2020, n. 27 e circolari n. 1/2020 e n. 2/2020) ne ha facilitato il ricorso, autorizzando i dipendenti all'uso della propria, qualora l'amministrazione non avesse provveduto, preventivamente, a darla in dotazione.

In verità, il lavoro agile – durante i periodi di *lockdown* – ha costituito la modalità *ordinaria* di esecuzione della prestazione lavorativa subordinata in grado di garantire la continuità del lavoro e la regolare erogazione dei servizi pubblici, assurgendo a regola<sup>32</sup> nel pubblico impiego. Mentre nella seconda fase, quella per intenderci di graduale riapertura<sup>33</sup>, «il “diritto al lavoro agile”»<sup>34</sup> è stato superato – fermo restando la sua graduale applicazione per il solo 50% del personale conformemente alle raccomandazioni contenute nei d.p.c.m. – a favore di una sua attivazione rimessa alla discrezionalità della PA<sup>35</sup>.

Sul punto, è opportuno considerare la funzione assolta dalle forme organizzative del lavoro a distanza e in particolare, per quanto qui di interesse, dal lavoro agile. Queste sono state inquadrare quali misure precauzionali: in generale di tutela della salute, risolvendosi il lavoro agile in uno strumento di ordine pubblico<sup>36</sup> e nello specifico, di contenimento del contagio sotto forma di dispositivo di protezione individuale atipico<sup>37</sup> per la sicurezza nei luoghi di lavoro.

---

<sup>32</sup> Salvo per quelle ipotesi che limitano la presenza del personale nei luoghi di lavoro per attività indifferibili e che richiedono necessariamente tale presenza, anche in ragione della gestione dell'emergenza (art. 87, comma 1, lett *a*, del d.l. n. 18/20).

<sup>33</sup> La regolamentazione del lavoro agile, in questa fase, è rappresentata dalla sezione III del d.l. n. 34/2020 dov'è contenuto l'art. 263 rubricato “Disposizioni in materia di flessibilità del lavoro pubblico e lavoro agile”. La norma in questione prevede che «le amministrazioni (...), fino alla definizione della disciplina del lavoro agile da parte dei contratti collettivi, ove previsti, e, comunque, non oltre il 31 dicembre 2021, in deroga alle misure di cui all'articolo 87, comma 3, del decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 aprile 2020, n. 27, organizzano il lavoro dei propri dipendenti e l'erogazione dei servizi attraverso la flessibilità dell'orario di lavoro, rivedendone l'articolazione giornaliera e settimanale, introducendo modalità di interlocuzione programmata con l'utenza, anche attraverso soluzioni digitali e non in presenza, applicando il lavoro agile, con le misure semplificate di cui alla lettera *b*) del comma 1 del medesimo articolo 87, e comunque a condizione che l'erogazione dei servizi rivolti ai cittadini e alle imprese avvenga con regolarità, continuità ed efficienza nonché nel rigoroso rispetto dei tempi previsti dalla normativa vigente». Tuttavia, nell'attuazione del d.l. n. 183/2020 conv. in l. n. 21/2021, viene esplicitato che il termine previsto dal comma 1 dell'art. 263 è prorogato fino alla data di cessazione dello stato di emergenza epidemiologica da COVID-19 e comunque non oltre il 30 aprile 2021 (art. 19, comma 1). Perciò, l'art. 87 è restato in vigore sino al termine dell'emergenza epidemiologica.

<sup>34</sup> S. CAROLI, *Lavoro agile alle dipendenze della pubblica amministrazione entro ed oltre i confini dell'emergenza epidemiologica*, “Lavoro Diritti Europa”, n. 1, 2021; sempre dello stesso Autore, *Prime questioni sulla fattispecie del lavoro in modalità agile alle dipendenze della pubblica amministrazione*, in “Il Lavoro nelle Pubbliche Amministrazioni”, 1, 2018, 78 ss.

<sup>35</sup> Attualmente il testo novellato dell'art. 87, comma 1, individua nel lavoro agile “una delle modalità ordinarie di svolgimento della prestazione”.

<sup>36</sup> P. PASCUCI, A. DELOGU, *Sicurezza sul lavoro nella PA nell'emergenza da Covid-19*, in “Sinappsi”, X, n. 1, 2020, pp. 131-143; B. CARUSO, *Pubbliche amministrazioni e imprese italiane nella crisi pandemica: tra vizî antichi e possibile resilienza*, in “WP C.S.D.L.E. “Massimo D'Antona”.IT”, n. 427/2020.

<sup>37</sup> Sono di questo avviso C. ALESSI, M. L. VALLAURI, *Il lavoro agile alla prova del Covid-19*, in O. BONARDI, U. CARABELLI, M. D'ONGHIA, L. ZOPPOLI (a cura di), *Covid-19 e diritti dei lavoratori*, Roma, Ediesse, 2020, p. 133 ss.



L'agilità ha, infatti, reso possibile il distanziamento fisico tra i dipendenti e, al contempo, ha assicurato l'operatività dell'intera macchina amministrativa con risultati tutto sommato positivi<sup>38</sup> se si eccettuano alcuni aspetti come, ad esempio, quelli correlati alle incombenze familiari e di cura in aumento e alle difficoltà riscontrate sia nel poco coinvolgimento dei lavoratori con evidenti rischi di isolamento sia nell'organizzazione dell'orario di lavoro con riguardo al mancato esercizio del diritto alla disconnessione. A conferma di questa tendenza, numerosi dati hanno evidenziato come il lavoro agile emergenziale per l'84% dei lavoratori si sia rivelato altamente produttivo tanto che più della maggioranza (il 60%) ha dichiarato di voler continuare a lavorare da casa<sup>39</sup>, nonostante sia stato più complicato, pesante, stressante, alienante.

Considerata la specificità del contesto e l'atteggiamento renitente della PA a trasporre *tout court* modelli manageriali al suo interno, è pressoché pacifico che sia stata la pandemia ad accelerare l'utilizzo dello *smart working* e, dunque, a fargli «compiere un salto di decenni nell'arco di pochi mesi»<sup>40</sup>. Ciò non sorprende se si pensa che le sperimentazioni più virtuose di lavoro agile pandemico hanno interessato proprio quelle amministrazioni che le avevano già messe in atto.

Ad ogni modo, non bisogna trascurare due aspetti. Il primo, di ordine regolamentare, riguarda l'art. 87 *bis*, comma 5, del d.l. n. 18/2020, conv. in l. n. 27/2020 che attua il tentativo (invano) già prospettato nell'art. 18, comma 5, del d.l. n. 9/2020 – non convertito ma con effetti fatti salvi dalla l. n. 27/2020 – di espungere dal testo dell'art. 14 della l. n. 124/2015 l'espressione “per la sperimentazione” quasi a voler sottolineare l'uso non più “di prova” dell'istituto in parola. In realtà, già il d.l. n. 6/2020 – poi interamente abrogato – aveva stabilito l'applicabilità del lavoro agile «in via automatica ad ogni rapporto di lavoro subordinato nell'ambito di aree considerate a rischio nelle situazioni di emergenza nazionale o locale nel rispetto dei principi dettati dalle menzionate disposizioni e anche in assenza degli accordi individuali (...) previsti».

Il secondo aspetto, invece, insiste sul piano degli effetti rilevando le criticità di un'amministrazione pubblica del tutto impreparata a supportare la remotizzazione del lavoro, non solo per quanto concerne la dotazione tecnologica, ma anche per quanto riguarda le modalità della sua implementazione.

<sup>38</sup> Cfr. la ricerca condotta in Inail dal Dipartimento di Medicina, Epidemiologia e Igiene del Lavoro ed Ambientale (Dimeila) all'interno del “Progetto pilota lavoro agile in Inail”, promosso nel 2019 dalla Direzione centrale risorse umane (Dcru) e dal titolo “L'esperienza di lavoro agile, gli impatti sul benessere e le condizioni di lavoro: i risultati del caso studio longitudinale”, <https://www.inail.it/cs/internet/docs/alg-pubbl-esperienza-lavoro-agile-impatti-sul-benessere.pdf>.

<sup>39</sup> Cfr. la prima indagine della Cgil/Fondazione Giuseppe di Vittorio sullo *smart working* dal titolo “Quando lavorare da casa è... SMART?”, pubblicata il 18 maggio 2020 e reperibile al seguente link [https://binaries.cgil.it/pdf/2021/08/04/1628781063938\\_131440444-0e0d4670-ef61-487c-a7e8-5442acab1b4a\\_null\\_1628781065726.pdf](https://binaries.cgil.it/pdf/2021/08/04/1628781063938_131440444-0e0d4670-ef61-487c-a7e8-5442acab1b4a_null_1628781065726.pdf), che ha coinvolto 6170 lavoratori del settore privato (pari al 66%) e del settore pubblico (pari al 34%).

<sup>40</sup> Così G. CAZZOLA, *Lo smart working nella pubblica amministrazione prima e dopo la pandemia*, in “Ildiariodellavoro.it”, 21 dicembre 2021; dello stesso avviso M. DEL CONTE, *Le prospettive del lavoro agile oltre l'emergenza*, in M. MARTONE (a cura di), *Il lavoro da remoto. Per una riforma sullo smart working oltre l'emergenza*, cit., p. 207 dove afferma che «si è prodotta una accelerazione dei processi di trasformazione già in atto, con una velocità e una magnitudine impensabili».

3. (Segue): *oltre la gestione emergenziale*

Con il venir meno delle restrizioni imposte a causa della pandemia, si è verificato un parziale cambio di rotta circa la propensione all'impiego del lavoro agile in quanto il regime derogatorio, allora giustificato, ha cominciato a perdere il suo fondamento<sup>41</sup>. A decorrere da ottobre 2021, il d.p.c.m. 23 settembre 2021 ha stabilito quale modalità ordinaria di svolgimento della prestazione lavorativa nelle amministrazioni pubbliche quella svolta in presenza fermo restando, ancorché temporaneamente, la possibilità per i lavoratori fragili di lavorare da remoto<sup>42</sup>.

Tuttavia, il tentativo verso una restrizione del lavoro agile all'interno delle pubbliche amministrazioni era stato ampiamente caldeggiato dal Patto per l'innovazione del lavoro pubblico e la coesione sociale del 2021 dove veniva esplicitata la necessità di porsi nell'ottica del superamento della gestione emergenziale, «mediante la definizione, nei futuri contratti collettivi nazionali, di una disciplina» a regime per gli aspetti non riservati alla fonte legislativa. La stratificazione eccessiva di norme ha rappresentato, infatti, una delle cause dell'insuccesso del lavoro agile che – come è stato scritto – si è «emancipat(o) consapevolmente dalle vecchie regole del telelavoro»<sup>43</sup> e ha sofferto, di per sé, di una rigidità normativa eccessiva.

In quest'ottica, ampio spazio doveva, pertanto, essere dato alla contrattazione collettiva, la sola in grado di regolamentare gli aspetti di tutela del lavoro a distanza riguardanti i diritti sindacali e il rapporto di lavoro. E così è stato visto il decollo delle trattative per i rinnovi contrattuali che si sono concluse, positivamente, con la sottoscrizione del CCNL del comparto funzioni centrali per il triennio 2019-2021<sup>44</sup> che per la prima volta ha regolamentato il lavoro a distanza distinguendo, all'interno di questo *genus*, due distinte sottospecie: da un lato, il lavoro agile e, dall'altro, il telelavoro domiciliare e ad esso equiparato altre forme come il *coworking* e il lavoro decentrato da centri satellite.

Tuttavia, alcune indicazioni adottate durante l'emergenza hanno continuato ad applicarsi, diversamente da quanto accaduto nel settore privato, a testimonianza di come lo *smart work* non abbia costituito un'occasione perduta per la produttività del lavoro in questo specifico settore<sup>45</sup>. Si tratta di quelle “riforme” strutturali

<sup>41</sup> C. SPINELLI, *Il lavoro agile post pandemico nelle pubbliche amministrazioni*, in “Lavoro Diritti Europa”, n. 4, 2021.

<sup>42</sup> P. ALBI, *Il lavoro agile fra emergenze e transizione*, in “WP C.S.D.L.E. “Massimo D'Antona”.IT”, n. 430/2020; contra L. ZOPPOLI, *Dopo la digi-demia: quale smart working per le pubbliche amministrazioni italiane?*, cit., p. 337, secondo cui non sarebbe corretto parlare di snaturamento dell'istituto in quanto nel periodo emergenziale «lo sw diventa soprattutto una misura per risolvere problemi organizzativi straordinari o di ordine pubblico economico» e perciò rientrerebbe, a parere dell'A., «nella finalità latamente “produttivistica” già prevista dalla legislazione 2015/2017».

<sup>43</sup> Cfr. M. DEL CONTE, *Le prospettive del lavoro agile oltre l'emergenza*, cit., p. 213.

<sup>44</sup> Il testo del CCNL - Funzioni centrali del 9 maggio 2022 è consultabile al sito [www.aranagenzia.it](http://www.aranagenzia.it).

<sup>45</sup> Cfr. l'indagine Istat svolta nel semestre marzo-settembre 2021 e pubblicata il 15 dicembre 2021 (al link <https://www.istat.it/it/files/2021/12/REPORT-ISTITUZIONI-PUBBLICHE-2020.pdf>) dove viene rilevato come una istituzione pubblica su cinque si sia dimostrata incline ad adottare iniziative strutturate di *Smart Working* in forma stabile dopo la fase emergenziale. Delle

espressione di scelte organizzative in grado di impattare in maniera significativa sulla dimensione sociale del lavoro.

Si pensi alla modifica, ad opera dell'art. 263, comma 4-*bis*, lett. a), del d.l. n. 34/2020<sup>46</sup>, dell'art. 14, comma 1, della l. 7 agosto 2015, n. 124 che ha introdotto il Piano organizzativo del lavoro agile (d'ora in poi POLA) come sezione del Piano della *performance*, previsto dall'art. 10, comma 1, lett. a), del d.lgs. n. 150/2009. Nell'ottica di una maggior semplificazione in base a quanto stabilito dal Decreto reclutamento (art. 6 del d.l. n. 80/2021), i POLA sono stati sostituiti, per le amministrazioni con più di 50 dipendenti, dal Piano integrato di attività e organizzazione (c.d. PIAO)<sup>47</sup>.

In tal modo, il legislatore ha voluto lanciare una sfida alla dirigenza<sup>48</sup> e, in generale alla stessa PA, chiamate a ripensare all'organizzazione del lavoro pubblico in chiave *smart*: quanti/quali sono i servizi essenziali, quanti/quali sono le mansioni smartabili, quanti/quali sono i lavoratori coinvolti e quanti/quali sono i risultati raggiunti.

Questa operazione presuppone propria una programmazione a monte da effettuarsi attraverso i POLA (e ora i PIAO) che avrebbero dovuto definire le «misure organizzative, i requisiti tecnologici, i percorsi formativi del personale (compreso quello dirigenziale), nonché gli strumenti di monitoraggio per la verifica periodica dei risultati conseguiti»<sup>49</sup>.

Se si considera l'impatto che questi strumenti hanno avuto sull'azione amministrativa e, nello specifico, sull'organizzazione delle quote di lavoro agile, può

---

2.454 istituzioni favorevoli, quattro su dieci prevedono di introdurre una quota massima di persone che potrebbero lavorare in *smart working*, compresa tra il 26 e il 50%. Una istituzione su quattro indica una percentuale massima di lavoratori in *smart working* entro il 15%.

<sup>46</sup> Il comma 4*bis* dell'art. 263, del c.d. Decreto Rilancio prevede che il «POLA individua le modalità attuative del lavoro agile prevedendo, per le attività che possono essere svolte in modalità agile, che almeno il 60 per cento dei dipendenti possa avvalersene, garantendo che gli stessi non subiscano penalizzazioni ai fini del riconoscimento di professionalità e della progressione di carriera, e definisce, altresì, le misure organizzative, i requisiti tecnologici, i percorsi formativi del personale, anche dirigenziale, e gli strumenti di rilevazione e di verifica periodica dei risultati conseguiti, anche in termini di miglioramento dell'efficacia e dell'efficienza dell'azione amministrativa, della digitalizzazione dei processi, nonché della qualità dei servizi erogati, anche coinvolgendo i cittadini, sia individualmente, sia nelle loro forme associative».

<sup>47</sup> Si tratta di un nuovo mezzo di programmazione e *governance* per le PA, che accorpa, in un unico documento, anche altri piani come quello dei fabbisogni del personale, delle azioni concrete, quello per razionalizzare l'utilizzo delle dotazioni strumentali anche informatiche che corredano le stazioni di lavoro nell'automazione d'ufficio, della *performance*, dell'anticorruzione e di azioni positive (art. 1, comma 1, del d.P.R. n. 81/2022) in modo da superare la frammentazione di questi stessi già in uso da tempo all'interno delle PA.

<sup>48</sup> Nelle intenzioni del legislatore, il dirigente pubblico viene identificato nel soggetto che guida il processo di rinnovamento secondo la filosofia del *New Public Management*. Sul punto, fondamentali sono gli approfondimenti di S. CASSESE, *Dirigenza pubblica in Italia*, in "Istituzioni del federalismo. Quaderni", 31, 2010, pp. 217-223; S. CASSESE, *Lectio magistralis. Problematiche e rimedi per un'amministrazione orientata al risultato*, in L. COMPER, M. MARCANTONI (a cura di), *Un nuovo management pubblico come leva per lo sviluppo*, Atti del seminario "Istituzioni norme risultato", Milano, Franco Angeli, 2016.

<sup>49</sup> Il legame tra POLA e lavoro a distanza è così saldo anche in caso di mancata adozione del POLA in quanto l'art. 11*bis* del d.l. n. 52/2021 prevede comunque l'applicazione del lavoro agile seppur per quote più basse ovvero per almeno al 15 per cento dei dipendenti, ove lo richiedano.

indubbiamente convenirsi con chi li considera degli ulteriori tasselli verso l'«ossificazione»<sup>50</sup> dell'apparato pubblico.

#### 4. Lavoro agile, organizzazione e sicurezza del lavoro: l'emersione dei c.d. rischi psico-sociali

Il lascito del lavoro agile emergenziale è stato fondamentale per considerare anche le ricadute connesse alle dinamiche introdotte da questa organizzazione<sup>51</sup>. Per poter comprendere appieno i rischi sul versante della salute e della sicurezza, occorre partire dal dato empirico<sup>52</sup>.

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. Alcune di queste sono già note come il disturbo post-traumatico da stress<sup>53</sup> mentre altre che potremmo definire di “nuova generazione” come il *bornout* e il *workaholism*<sup>54</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. Si tratta di rischi legati alla detemporalizzazione le cui cause sono appunto eterogenee ma nell'insieme afferenti alla medesima dimensione di *time porosity*<sup>55</sup>.

<sup>50</sup> L. ZOPPOLI, *Riformare ancora il lavoro pubblico? L' "ossificazione" delle pubbliche amministrazioni e l'occasione post-pandemica del P.O.L.A.*, in “Il Lavoro nelle Pubbliche Amministrazioni”, 2021, 1, pp. 3-24; G. NICOSIA, *Il Piano organizzativo del lavoro agile: tutele e cautele nelle P.A.*, in U. CARABELLI, L. FASSINA (a cura di), *Smart working*, cit., p. 141 ss.

<sup>51</sup> Sul complesso concetto di organizzazione v., per tutti, P. PASCUCCI, *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), *Il sistema prevenzionistico e le tutele assicuratrice alla prova della IV rivoluzione industriale*, Vol. 1, Adapt University Press, 2021, p. 499 ss.

<sup>52</sup> Cfr. la ricerca su salute e sicurezza in relazione al lavoro in modalità agile, dal titolo “*Smart working: ascoltiamo le lavoratrici e i lavoratori?*” che è stata realizzata dalla CGIL di Torino in collaborazione con il Centro Ricerche Themis; in letteratura, v. G. BENINCASA, *Il lavoro agile a seguito della pandemia da Covid-19 tra opportunità e (nuovi) rischi (psico-sociali)*, in “Bollettino ADAPT”, 11 ottobre 2021, n. 35.

<sup>53</sup> P. PASCUCCI, *L'infortunio sul lavoro tra prevenzione e protezione*, in G. CANAVESI, E. ALES, (a cura di), *La tutela infortunistica oggi*, Napoli, ESI, 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”, 2014, 31, spec. p. 22; G. LUDOVICO, *Lo stress lavoro correlato tra tutela prevenzionistica, risarcitoria e previdenziale*, in “Rivista del Diritto della Sicurezza Sociale”, 2011, p. 404 ss.

<sup>54</sup> Con tale espressione trasposta nel contesto lavorativo, si fa riferimento ad una persona che lavora in modo ossessivo – compulsivo, perdendo la percezione del tempo e delle relazioni sociali (cfr. W. OATES, *Confessions of workaholics: the facts about work addiction*, New York, World Publishing Co., 1971).

<sup>55</sup> Con il termine *time porosity* (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.) s'intende quel processo osmotico che compendia e fonde insieme “il tempo di

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, 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>56</sup>.

I malesseri riscontrati sono stati, altresì, associati alla despazializzazione del lavoro, ossia a un luogo non sempre idoneo rispetto all’esercizio della prestazione lavorativa perché o troppo piccolo o troppo affollato o isolato e come tale non in grado di consentire la socializzazione. Tra i fattori di questo rischio sono stati ricompresi anche quelli di natura ambientale come il rumore e il microclima dovuto alle variazioni di temperatura o a una cattiva ventilazione.

A ciò si sono sommati i pericoli correlati alla defisicizzazione di un contesto lavorativo privo di confini “reificati”<sup>57</sup>. Tale contesto si identifica con l’ambiente “virtuale” o meglio “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 il settore pubblico. La seconda criticità, invece, concerne l’eccessiva esposizione a campi elettromagnetici prodotti dalla strumentazione tecnologica e da luoghi di lavoro 5G<sup>58</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 (d’ora in poi RPS), riconosciuti a livello comunitario<sup>59</sup> solo con il definitivo passaggio dal concetto di “igiene” ad una nozione più ampia di “salute” tale da includere anche la dimensione mentale.

Nel nostro ordinamento detti rischi non hanno trovato una propria disciplina autonoma, bensì sono stati ricondotti nell’ambito di istituti più generali o

---

lavoro” e “il tempo di non lavoro” (o se vogliamo il tempo personale) che ora la digitalizzazione e il lavoro agile hanno reso penetrabile.

<sup>56</sup> In generale v. G. MANTOVANI (a cura di), *Ergonomia. Lavoro, sicurezza e nuove tecnologie*, Il Mulino, Bologna, 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*, Bologna, Zanichelli, 2011, p. 239 ss.

<sup>57</sup> C. DI CARLUCCIO, *Lavoro e salute mentale dentro e fuori l’istituzione*, Napoli, ESI, 2022, pp. 238 ss.

<sup>58</sup> G. PIGLIALARMI, *Il 5G e i nuovi ambienti di vita e di lavoro. Quale sfida per il diritto?* in “Working Paper”, n. 3, 2020, e L.M. PELUSI, *Nuove competenze per la prevenzione dei rischi nella IV rivoluzione industriale. Da nuovi rischi, nuove professionalità*, in “Working Paper”, n. 1, 2020, su <http://salus.adapt.it>; F. SEGHEZZI, *La nuova grande trasformazione*, ed. Adapt University Press, 2020, p. 138; cfr. anche il *Rapporto indipendente sui campi elettromagnetici e diffusione del 5G* del settembre 2019 promosso da ISDE e European Consumers e consultabile in <https://www.isde.it/>.

<sup>59</sup> È del marzo 2022, la Risoluzione del Parlamento europeo 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).

all'interno di profili di tutela specifici. La l. n. 81/2017 ha dedicato una sola disposizione ossia l'art. 22 al profilo prevenzionistico del lavoro agile. Si tratta, a ben vedere, di una norma di per sé scarna nella struttura e laconica nei contenuti<sup>60</sup> che non rende affatto facile il compito del datore di lavoro, principale debitore di sicurezza, di organizzarsi per eliminare e, ove possibile, evitare tutti i rischi alla fonte.

Tuttavia, 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>61</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>62</sup>.

Il legislatore, sebbene sia stato esplicito nell'affermare che «il datore di lavoro garantisce la salute e la sicurezza del lavoratore (...) in modalità (...) agile» (art. 22, comma 1), non sembra aver tuttavia considerato in modo soddisfacente la molteplicità delle situazioni pregiudizievoli imputabili alla dimensione qualitativa e quantitativa della prestazione agile. Di conseguenza sono rimasti senza un'adeguata risposta i numerosi interrogativi relativi agli «aspetti più sensibili della materia»<sup>63</sup>.

##### 5. Cosa s'intende per rischi psicosociali?

I rischi psicosociali sono al secondo posto in Europa tra i problemi di salute dovuti al lavoro. Con questo termine, secondo la definizione fornitaci dall'Organizzazione Internazionale del Lavoro nel 1986, s'intendono quei rischi che generano «una interazione tra contenuto del lavoro, gestione, organizzazione del lavoro, condizioni ambientali e organizzative e tra competenze ed esigenze dei lavoratori dipendenti»<sup>64</sup>.

Dunque, la loro insorgenza è strettamente connessa ad aspetti progettuali e organizzativi caratterizzanti contesti ambientali e sociali altamente nocivi per

---

<sup>60</sup> D. GENTILINI, G. FILOSA, *La tutela della salute e sicurezza del lavoro nello smart working. Inquadramento giuridico e sfide formative*, in "Working Paper ADAPT", n. 20, 2020, p. 4; L.M. PELUSI, *La disciplina di salute e sicurezza applicabile al lavoro agile*, in "Diritto delle Relazioni Industriali", 2017, n. 4, p. 1034.

<sup>61</sup> L. MONTUSCHI, *Diritto alla salute e organizzazione del lavoro*, Milano, Franco Angeli, 1989.

<sup>62</sup> Sul concetto di ambiente di lavoro, v., per tutti, P. PASCUCCI, *Modelli organizzativi e tutela dell'ambiente interno ed esterno all'impresa*, in "Lavoro e Diritto", n. 2, 2022, pp. 335-355.

<sup>63</sup> 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*, cit., pp. 101-120.

<sup>64</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, Occupational safety and health Series, 1986, n. 56.

lavoratori e lavoratrici. La definizione considerata pone in rilievo il problema, di più ampio respiro, della salvaguardia della “salute organizzativa”<sup>65</sup> che necessita di adeguata valutazione e gestione sì da evitare l’instaurarsi di condizioni di disagio.

L’Agenzia Europea ha, da tempo, focalizzato la sua attenzione sui rischi psicosociali emergenti<sup>66</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>67</sup> costituiscono principali le cause di inagibilità al lavoro.

A fronte di tali evidenze, l’Osservatorio permanente dei rischi<sup>68</sup> è intervenuto per anticipare i rischi connessi «alle nuove tecnologie, alle complesse interfaccia uomo-macchina e all’impatto dell’evoluzione demografica». 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 e s.m.i., 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 90/270/Cee sui videoterminali, in quella 92/85/Cee<sup>69</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 stregua, la considerazione dei rischi psicosociali rientra, a pieno titolo, tra le azioni promozionali del *benessere organizzativo* per mezzo delle quali assume fondamentale rilevanza la centralità della persona secondo i principi generali di prevenzione sottesi al sistema regolativo europeo. L’attuazione del benessere

<sup>65</sup> In dottrina, si v. L. CALAFÀ, *Il diritto del lavoro e il rischio psico-sociale (e organizzativo) in Italia*, in “Lavoro e Diritto”, n. 2, 2012, p. 257 ss.; O. BONARDI, *Oltre lo stress: i nuovi rischi e la loro valutazione globale*, in “Lavoro e Diritto”, 2012, p. 292 ss.; P. LAMBERTUCCI, *Sicurezza sul lavoro e rischi psico-sociali. Profili giuridici*, in “Diritti Lavori Mercati”, 2, 2010, pp. 347 ss.; M. GIOVANNONE, *I rischi psicosociali: un focus sullo stress lavoro-correlato*, in “Bollettino Adapt”, 26 aprile 2010.

<sup>66</sup> M. PERUZZI, *La prevenzione dei rischi psico-sociali nel diritto dell’Unione Europea*, in “Lavoro e Diritto”, n. 2, 2012, p. 201 ss.; C.E. TRIOMPHE, *I paradossi dell’Europa sociale attraverso la regolazione dei rischi psico-sociali*, in “Lavoro e Diritto”, n. 2, 2012, p. 187; 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>67</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 <https://op.europa.eu/it/>.

<sup>68</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 <https://eur-lex.europa.eu>.

<sup>69</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».

*organizzativo* di cui peraltro manca una definizione legislativa e, di conseguenza, una corrispondente fattispecie giuridica<sup>70</sup>, richiede la piena partecipazione di tutti i soggetti destinatari delle norme di protezione e garanzia: datori di lavoro, lavoratori e loro rappresentanti.

#### 6. La prevenzione dei rischi psicosociali nel Testo unico della sicurezza sul lavoro

Considerata la natura polimorfa di questi “nuovi” rischi, è opportuno soffermarsi su quali siano le misure di prevenzione e di gestione individuate dal d.lgs. n. 81/2008 e s.m. Prima di analizzare la dimensione “organizzativa”, però occorre fare una considerazione di carattere preliminare.

Per la gestione della salute e sicurezza sul lavoro, per quel che attiene i rischi, continua ad applicarsi l’art. 2087 c.c. nell’ambito del quale non può sfuggire – già a una prima lettura – l’elasticità dell’obbligo di sicurezza<sup>71</sup>. Una simile ampiezza e il bene dell’”integrità psico-fisica” che la norma si prefigge di tutelare, espressione dei più ampi principi costituzionali (artt. 32 e 41 Cost.), permetterebbero già di accludere, nel contenuto dell’obbligo in parola, anche i rischi psicosociali. È pur vero che questi rischi sono legati alla coattività lavorativa ma è altrettanto vero che comunque sono particolarmente condizionati dalle qualità personali di ogni soggetto; perciò, può essere esigibile dal datore di lavoro solo una prestazione che sia effettivamente sicura ossia priva di *ogni rischio*.

Sotto questo profilo, l’art. 2087 c.c. ambisce a offrire alla persona una tutela piena<sup>72</sup> condizionando l’atteggiarsi del dovere di sicurezza del datore di lavoro che, in caso di violazione, è tenuto a rispondere a titolo di responsabilità contrattuale ed extracontrattuale<sup>73</sup>. Così anche l’amministrazione è obbligata a rispettare i precetti contenuti nell’art. 2087 c.c. e, perciò, a predisporre tutte le misure (necessarie) di prudenza e di diligenza<sup>74</sup>.

Queste sono individuate nel TUSL che introduce, all’interno del capo I, il dovere di valutare i fattori di rischio (art. 28, comma 1, del d.lgs. n. 81/2008 ma già

---

<sup>70</sup> Cfr. P. PASCUCI, *Dieci anni di applicazione del d.lgs. n. 81/2008*, in “Diritto della Sicurezza sul Lavoro”, 1, 2018, I, p. 1 secondo cui per benessere organizzativo s’intende «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>71</sup> M. DELL’OLIO, *L’art. 2087 cod. civ.: un’antica, importante e moderna norma*, in M. DELL’OLIO, *Inediti*, Torino, Giappichelli, 2007.

<sup>72</sup> Significativi sono i contributi apportati da L. MENGONI, *La tutela giuridica della vita materiale nelle varie età dell’uomo*, in “Rivista Trimestrale di Diritto e Procedura Civile”, 1982, IV, p. 1117 ss. e da P. ALBI, *Adempimento dell’obbligo di sicurezza e tutela della persona. Art. 2087*, in *Commentario al Codice Civile*, diretto da F. D. BUSNELLI, Milano, Giuffrè, 2008, p. 97.

<sup>73</sup> Sulla natura bifronte dell’art. 2087 c.c. v., per tutti, C. SMURAGLIA, *La sicurezza del lavoro e la sua tutela penale*, Milano, Giuffrè, 1974.

<sup>74</sup> F. CARINCI, *Habemus il testo unico per la sicurezza e la salute dei lavoratori: il d. lgs. 9 aprile 2008, n. 81*, in “Argomenti di Diritto del Lavoro”, 2008, p. 971; F. CARINCI, E. GRAGNOLI (a cura di), *Il codice commentato della sicurezza sul lavoro*, Milano, Utet, 2010; P. ALBI, *Sub art. 2087 c.c.*, in R. DE LUCA TAMAJO, O. MAZZOTTA (a cura di), *Commentario breve alle leggi sul lavoro*, Padova, Cedam, 2013, p. 444.



presente all'art. 4 del d.lgs. n. 626/1994)<sup>75</sup> a presidio dei quali sono previste sanzioni penali a carico del datore di lavoro pubblico inadempiente. L'attuazione di tale obbligo pone l'attenzione sulla distinzione tra *quali* siano i rischi da valutare e *come* detti rischi debbano essere valutati. Si tratta di profili che, seppur distinti, rispondono alla medesima *ratio*: di prevenire e promuovere la salute e la sicurezza.

Con riferimento al primo profilo, è stato notevole l'apporto della giurisprudenza della Corte di giustizia<sup>76</sup> la quale ha condiviso una lettura estensiva tale da ricomprendere nella valutazione dei rischi “*tutti i rischi*”. Tale orientamento non si discosta neppure dalla posizione della dottrina a mente della quale «ogni riordino deve perseguire il continuo adattamento organizzativo e strutturale all'emersione di *nuovi rischi*»<sup>77</sup>.

Perciò l'obbligo di valutare i profili di rischio all'interno dell'organizzazione viene interpretato in senso ampio e dinamico sulla scorta delle indicazioni contenute nella dir. 89/391/CE. Anche lo stesso art. 28 del TUSL, dopo il d.lgs. correttivo n. 106/2009, estende la propria copertura ai rischi «connessi alle differenze di genere, all'età, alla provenienza da altri Paesi e a quelli connessi alla specifica tipologia contrattuale attraverso cui viene resa la prestazione di lavoro» nonché ai rischi da *stress* lavoro-correlato.

È pacifico che i rischi psicosociali – a prescindere dal loro inquadramento – si sviluppino in corrispondenza del progresso tecnologico in quanto condizione impattante sulla stessa organizzazione del lavoro. Ed è proprio su questo aspetto che insiste la dir. quadro succitata individuando nel «grado di evoluzione della tecnica» uno dei generali principi da tener massimamente in conto (art. 6, comma 2, lett. e). Perciò, non può certo affermarsi che la valutazione dei rischi si esaurisca in un mero obbligo di legge presupponendo detta valutazione l'attuazione del principio della massima sicurezza tecnologicamente possibile non solo per quanto attiene gli aspetti di carattere tecnico ma anche per le misure deputate a prevenirli.

In questa direzione appaiono, altresì, orientate le scelte del legislatore in merito ai profili giuridici riconducibili ai rischi di matrice psicosociale. Ad esempio, per quelle attività lavorative che comportano l'uso di attrezzature munite di videoterminali (titolo VII e Allegato XXXIV del TUSL)<sup>78</sup>, il datore di lavoro, all'atto della valutazione del rischio, ha l'obbligo di analizzare i posti di lavoro avendo riguardo, tra gli altri, all'*affaticamento mentale* (art. 174, comma 1, lett. b). Parimenti, nell'ambito della protezione delle ferite da taglio e da punta nel settore

<sup>75</sup> A. STOLFA, *La valutazione dei rischi*, in “I Working papers di Olympus”, n. 16, 2014, p. 13; e in generale L. ZOPPOLI, G. NATULLO, P. PASCUCI, *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*, Milano, Ipsa, 2010.

<sup>76</sup> Corte giustizia CE, 15 novembre 2001, C-49/00, in <https://olympus.uniurb.it/>.

<sup>77</sup> L. CALAFÀ, *Nuovi rischi e nuovi strumenti di prevenzione nelle Pubbliche amministrazioni*, in G. ZILIO GRANDI, *Il lavoro negli enti locali: verso la riforma Brunetta*, Torino, Giappichelli, 2009, pp. 185-201.

<sup>78</sup> Secondo G. CASIELLO, *La sicurezza e la tutela contro gli infortuni e le malattie professionali nel lavoro agile*, in G. ZILIO GRANDI, M. BIASI (a cura di), *Commentario breve allo Statuto del lavoro autonomo e del lavoro agile*, Padova, Cedam, 2018, p. 653, le disposizioni in materia si applicano unicamente ai lavoratori agili che utilizzino strumenti informatici per più di 20 ore alla settimana (art. 173, comma 1, lett. c, del d.lgs. n. 81/2008).

ospedaliero e sanitario (titolo X-*bis*), il datore di lavoro deve «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» (art. 286 *quater*, comma 1, lett. *b*).

Perciò, spostando il *focus* della questione sulla dimensione “organizzativa” e, dunque, considerando il secondo profilo, quello della misurabilità dei rischi, è opportuno richiamare la dir. 89/391/CE in cui viene affermata l’importanza della «programmazione e (de)l’introduzione di nuove tecnologie», prerogativa di «consultazioni con i lavoratori e/o i loro rappresentanti, per quanto riguarda le conseguenze sulla sicurezza e la salute dei lavoratori».

La disposizione comunitaria ribadisce la forza dell’attuale disciplina prevenzionistica basata sul principio della “sicurezza partecipata”. La partecipazione presuppone il coinvolgimento e la responsabilizzazione di ogni componente dell’organizzazione per la promozione della sicurezza nei luoghi di lavoro, anche virtuali. Significativo è, sul punto, l’art. 29 del TUSL a stregua del quale il datore di lavoro quando deve effettuare la valutazione ed elaborare il relativo documento (c.d. DVR), li attua «*in collaborazione* con il responsabile del servizio di prevenzione e protezione e il medico competente» (comma 1) e «previa consultazione del rappresentante dei lavoratori per la sicurezza» (comma 2).

Tali istanze partecipative, di tradizione comunitaria, permeano anche ulteriori profili del TUSL correlati ai rischi psicofisici. Ad esempio, nell’ambito della sorveglianza sanitaria il medico competente, sovente, può avvalersi di soggetti esterni di supporto che sono tenuti a monitorare il lavoratore parzialmente inidoneo alla mansione con percorsi mirati e/o attività specifiche (art. 41 del TUSL). Così anche per quanto riguarda la valutazione del rischio da *stress* lavoro-correlato, la Commissione consultiva prevede il coinvolgimento dei rappresentanti aziendali per l’individuazione di “eventi sentinella” e per l’elaborazione di azioni di miglioramento (art. 6, comma 8, del TUSL).

Tanto più un sistema siffatto debba poter attuarsi con le nuove organizzazioni di lavoro come peraltro auspicato dal *Quadro strategico dell’UE in materia di salute e sicurezza sul lavoro 2021-2027*. Non è giustificabile, ad esempio, che, per il lavoro agile, l’obbligo datoriale si identifichi con la mera consegna al lavoratore dell’informativa di legge (contenente l’indicazione dei rischi generici e specifici) mentre il telelavoro benefici di maggiori tutele in tema di salute e sicurezza. Si pensi all’art. 3, comma 10, del TUSL che predispone una disciplina *ad hoc* per i «lavoratori subordinati che effettuano una prestazione continuativa di lavoro a distanza, mediante collegamento informatico e telematico». Questi lavoratori sono destinatari delle disposizioni di cui al titolo VII, indipendentemente dall’ambito in cui si svolge la prestazione stessa e vengono informati dal datore di lavoro circa le politiche aziendali in materia di salute e sicurezza sul lavoro, in particolare in ordine alle esigenze relative ai videoterminali.

### 6.1. (Segue): le peculiarità della pubblica amministrazione

Come componente di un più ampio sistema partecipato di gestione della salute e sicurezza sul lavoro secondo quanto prospettato dalla nuova norma ISO 45003: 2021 (*Guidelines for managing psychosocial risks*), diventa 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>79</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”.

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>80</sup> nei confronti dei lavoratori e verso gli utenti. Si tratta dei “Comitati unici di garanzia per le pari opportunità, per la valorizzazione del benessere di chi lavora e contro le discriminazioni” (CUG)<sup>81</sup> e degli “Organismi indipendenti di valutazione della performance” (OIV)<sup>82</sup>.

Tra i compiti propositivi di questi organi vi è per l'appunto quello di promuovere «azioni atte a favorire condizioni di *benessere lavorativo*» che richiedono a monte una mirata pianificazione/programmazione i cui esiti saranno poi oggetto di monitoraggio. L'attività di monitoraggio risulta imprescindibile al fine di valutare i risultati conseguiti e, dunque, a misurare la *performance* organizzativa (art. 8 del d.lgs. n. 150/2009).

Ad esempio, il CUG ha la funzione di verificare non solo gli esiti delle azioni sopra richiamate ma anche di valutare l'«assenza di ogni forma di discriminazione, diretta e indiretta, relativa al genere, all'età, nell'accesso, nel trattamento e nelle

<sup>79</sup> G. LOWE, *Healthy organizations: How vibrant workplaces inspire employees to achieve sustainable success*, University of Toronto Press, 2010.

<sup>80</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.

<sup>81</sup> I CUG sono stati istituiti ai sensi degli artt. 1, comma 1, lett. d), 7, comma 1, e 57, comma 1, del d.lgs. n. 165 del 2001 così come novellati dalla l. n. 183/2010 e le Linee Guida di funzionamento emesse con Direttiva interministeriale del 4 marzo 2011 specificano quali siano questi compiti. In particolare, i CUG esercitano le proprie competenze al fine di assicurare, nell'ambito del lavoro pubblico, parità e pari opportunità di genere, la tutela dei lavoratori contro le discriminazioni ed il mobbing nonché l'assenza di qualunque forma di violenza fisica e psicologica organismo. Tali compiti propositivi, consultivi e di verifica vengono attuati in collaborazione con la Consigliera/e nazionale di parità.

<sup>82</sup> Il d.lgs. n. 150/2009 (art. 14) stabilisce che l'Organismo Indipendente di Valutazione della *performance* (OIV) realizza, con cadenza annuale, le indagini sul personale dipendente volte a rilevare il livello di benessere organizzativo, il grado di condivisione del sistema di valutazione e la valutazione del superiore gerarchico. In aggiunta a queste, svolge ulteriori attività disciplinate dalla l. n. 190/2012 e dal d.lgs. n. 33/2013.

condizioni di lavoro, nella formazione professionale, promozione negli avanzamenti di carriera e *sicurezza del lavoro*» (art. 7, comma 1, del d.lgs. n. 165/2001) in quanto solo un ambiente di lavoro così congegnato risulterà funzionale a garantire condizioni di sicurezza.

Perciò, è auspicabile mantenere un confronto serrato con l'amministrazione, in *primis* con il datore di lavoro (ma anche con il responsabile del servizio di prevenzione e protezione, il medico competente e il rappresentante dei lavoratori per la sicurezza) per 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*.

### 7. Lavoro agile tra work-life balance e work-life blending: il problema dell'iperconnessione e la garanzia di disconnessione del prestatore.

La correlazione tra lavoro agile e rischi psicosociali è tanto più evidente se si presta attenzione all'elemento dei "confini" del lavoro agile la cui gestione diventa «parte essenziale della valutazione dei rischi»<sup>83</sup>. Si tratta, come noto, dei confini spaziali e temporali non coincidenti con le coordinate classiche che delimitano la prestazione di lavoro subordinata ma caratterizzanti ambienti di lavoro ad alto livello di permeabilità.

In simili contesti, i tempi di vita e di lavoro finiscono inevitabilmente per sovrapporsi senza raggiungere, sovente, un adeguato bilanciamento. La realizzazione di un equilibrio tra vita professionale e vita familiare induce, inevitabilmente, a pensare al lavoro agile quale strumento conciliativo volto a garantire il *work-life balance*<sup>84</sup>.

D'altronde anche la l. n. 81 del 2017 confermerebbe tale interpretazione laddove esplicita, all'art. 18, comma 1, che il lavoro agile sia finalizzato proprio ad agevolare la conciliazione dei tempi di vita e di lavoro e risultare, a sua volta, strumentale alla produttività del lavoro<sup>85</sup>. La stessa formula viene ripresa, *sic et simpliciter*, anche dall'art. 36 del CCNL – Comparto funzioni centrali 2019-2021 allorché, poi, nella norma successiva (art. 37, comma 1) viene precisato che «l'amministrazione, nel dare accesso al lavoro agile, ha cura di conciliare le esigenze

---

<sup>83</sup> P. CAMPANELLA, *Smart working e salute e sicurezza del lavoratore*, cit., spec. p. 104.

<sup>84</sup> L'idea sottesa a questo concetto non deve essere interpretata unicamente in termini di genere anche se è pacifico che la conciliazione tra vita e lavoro sia stata determinata dai bisogni del mondo femminile e tale aspetto è cruciale per l'uguaglianza tra uomo e donna nel lavoro (cfr. S. SCARPONI, "Work life balance" fra diritto UE e diritto interno, in "WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona". INT.", n. 156, 2021, p. 2). Ad ogni modo, con la dir. 2019/1158/UE che ha regolamentato il congedo di paternità obbligatorio, l'Unione europea ha riconosciuto anche al padre specifici strumenti di conciliazione.

<sup>85</sup> A.R. TINTI, *Il lavoro agile e gli equivoci della conciliazione virtuale*, in "WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona". IT", n. 419, 2020, p. 10; S. DE GROOF, *How Can Labour Law Contribute to Work-Life Balance? Recommendations for a Modern Working Time Law*, in S. DE GROOF (a cura di), *Work-Life Balance in the Modern Workplace*, in "Bulletin of Comparative Labour Relations", 2017, p. 51 ss.

di benessere e flessibilità dei lavoratori con gli obiettivi di miglioramento del servizio pubblico, nonché con le specifiche necessità tecniche delle attività».

Quando questa commistione tra tempi di vita e di lavoro non viene opportunamente raggiunta (c.d. *work-life blending*) – si pensi alle donne lavoratrici che, durante l'emergenza, si sono trovate a dover gestire le numerose incombenze di lavoro e di cura domestica –, ecco che l'organizzazione agile si trasforma in una vera e propria gabbia. Perciò, particolare attenzione deve essere prestata alla dimensione temporale perché all'interno della stessa potrebbe celarsi una dilatazione oraria oltre misura. La flessibilità rende il lavoratore agile più facilmente destinatario di richieste da parte di familiari che, in presenza di orari rigidi, non verrebbero fatte, dando perciò luogo ad una disfunzione organizzativa, diffusa e foriera di gravi implicazioni sul versante della salute e sicurezza dei lavoratori. Tanto che laddove si verifica l'iperconnessione, salta la garanzia del diritto della disconnessione.

Sulla disconnessione si è molto discusso<sup>86</sup>, soprattutto a seguito dell'emanazione, a livello sovranazionale, della Risoluzione del Parlamento europeo<sup>87</sup> che l'ha definita come «il mancato esercizio di attività o comunicazioni lavorative per mezzo di strumenti digitali, direttamente o indirettamente, al di fuori dell'orario di lavoro» (art. 2, punto 1). Ciononostante, appare alquanto incerta la *ratio* dell'istituto in parola, a partire dalla sua collocazione nel regime orario di esercizio della prestazione. Allo scopo di rendere effettivo, sulla scorta delle Linee guida del 2021, il diritto alla disconnessione, la disciplina pattizia ha individuato quali siano le fasce di “inoperabilità” in modo tale che il dipendente possa godere appieno del suo tempo di riposo ed evitare di incorrere in situazioni di *over-work*.

Le parti sindacali e l'ARAN con la sottoscrizione del CCNL del 9 maggio 2022 hanno introdotto l'art. 39 attraverso cui viene regolamentato il duplice aspetto dell'articolazione della prestazione lavorativa agile e il diritto alla disconnessione. Non a caso l'art. 39 è rubricato proprio “*articolazione della prestazione in modalità agile e diritto alla disconnessione*”.

Sull'articolazione, il comma 1 ha mantenuto distinte la fascia di contattabilità (lett. *a*), entro cui il lavoratore può essere sempre contattato (telefonicamente, via mail o con altre simili modalità) fermo restando il limite (esterno) dell'orario medio giornaliero di lavoro<sup>88</sup>, dalla fascia di inoperabilità (lett. *b*) nella quale il lavoratore non può erogare alcuna prestazione lavorativa. Tale fascia comprende il periodo di

<sup>86</sup> A. ALLAMPRESE, *Del diritto alla disconnessione*, in “Variazioni su Temi di Diritto del Lavoro”, 1, 2022, p. 147 ss.; A. ALLAMPRESE, *Il dibattito europeo sul diritto alla disconnessione*, in U. CARABELLI, L. FASSINA (a cura di), *Smart working*, cit., p. 123 ss.; M.C. CATAUDELLA, *Tempo di lavoro e tempo di disconnessione*, in “Massimario di Giurisprudenza del Lavoro”, n. 4, 2021, p. 853 ss.; A. PRETEROTI, *Il diritto alla disconnessione nel lavoro agile alle dipendenze della pubblica amministrazione*, in “Lavoro Diritti Europa”, n. 3, 2021.

<sup>87</sup> Risoluzione del Parlamento europeo del 21 gennaio 2021 recante raccomandazioni alla Commissione sul diritto alla disconnessione (2019/2181(INL)).

<sup>88</sup> Nelle fasce di contattabilità, il lavoratore può richiedere, ove ne ricorrano i relativi presupposti, la fruizione dei permessi orari previsti dai contratti collettivi o dalle norme di legge quali, a titolo esemplificativo, i permessi per particolari motivi personali o familiari, i permessi sindacali e i permessi per assemblea, i permessi di cui all'art. 33 della legge n. 104/1992.

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

Sorprende il fatto che nel CCNL, accanto alla disciplina dei riposi e del lavoro notturno, non venga richiamata quella delle pause. Diversamente succede al lavoratore terminalista. Se si considera l'art. 175 del TUSL, la predetta norma configura il diritto – dovere di interrompere l'attività per quindici minuti ogni centoventi di applicazione continuativa al videoterminale. Sarebbe stato opportuno, ad avviso di chi scrive, trasporre indicazioni analoghe anche per il lavoratore agile. Invero, questo aspetto viene discutibilmente trascurato a meno che lo non si ritiene, attraverso una forzatura letterale, ricompreso tra le preclusioni imposte al lavoratore dall'art. 39, comma 3, del CCNL<sup>89</sup>.

Con riferimento al secondo aspetto, le parti sociali e l'ARAN hanno collocato la disconnessione nell'ultimo comma dell'art. 39, con una indicazione minimalista che configura la disconnessione quale diritto e descrivendone, solo successivamente, il contenuto. Viene affermato che il lavoratore disconnesso non possa avere contatti con i colleghi o con il dirigente per lo svolgimento della prestazione lavorativa, non possa leggere le e-mail, non possa rispondere alle telefonate e ai messaggi, non possa accedere e connettersi al sistema informativo dell'Amministrazione (art. 39, comma 6, secondo periodo) «fermo restando quanto previsto dal comma 1, lett. b) e fatte salve le attività funzionali agli obiettivi assegnati, negli orari diversi da quelli ricompresi nella fascia di cui al comma 1, lett. a)».

Per assicurare la disconnessione dalle strumentazioni tecnologiche di lavoro in tali termini, devono essere individuate apposite misure tecniche e organizzative. Tali misure sono rimesse ad apposito accordo individuale (art. 36, comma 1, lett. f) con ciò sconfessando le complicazioni che si sarebbero potuto presentare nel settore pubblico in cui il diritto di disconnessione avrebbe potuto trovare difficoltà applicative per gli angusti spazi riservati all'autonomia individuale, cui, invece, la l. n. 81/2017 riserva massima centralità nella disciplina della disconnessione.

#### 8. Il lavoratore agile tra relazioni virtuali e rischi di isolamento

L'ultima questione su cui è opportuno svolgere almeno una sintetica riflessione riguarda gli effetti sulla salute dei lavoratori di quella che è la dimensione spaziale che viene identificata, nel lavoro agile, con l'ambiente digitale. Si tratta di un contesto fluido composto da programmi di posta elettronica, messaggistica *online* e *meeting* virtuali<sup>90</sup>. Spesso siffatta realtà virtuale diventa scenario di una comunicazione incontrollata tra le persone e in alcuni casi sottaciuta, tale da

---

<sup>89</sup> Nelle giornate in cui la prestazione lavorativa viene svolta in modalità agile non è possibile effettuare lavoro straordinario, trasferte, lavoro disagiato, lavoro svolto in condizioni di rischio.

<sup>90</sup> A. ROTA, *Tutela della salute e sicurezza dei lavoratori digitali. Persona e pervasività delle tecnologie*, in P. TULLINI (a cura di), *Web e lavoro*, cit., p. 172 ss.

frustrare la stessa dignità personale. Sono manifestazione di questa tendenza le frasi offensive e ingiuriose rivolte al proprio datore di lavoro, in presenza di altri lavoratori<sup>91</sup>. Tanto che l'ordinamento, proprio per contrastare fenomeni corruttivi nelle organizzazioni pubbliche ha introdotto l'istituto del c.d. *whistleblowing*, ossia la segnalazione – da parte del lavoratore, il c.d. *whistleblower* – di illeciti, di cui lo stesso venga a conoscenza in ragione del rapporto di lavoro (art. 54-*bis* del d.lgs. n. 165/2001).

Al netto di questo aspetto, anche per la dimensione spaziale, si pone il problema di come gestirne i confini in quanto una flessibilità spinta non viene adeguatamente compensata con la percezione, per il lavoratore agile, dei rischi che vi si riscontrano. Tra questi, figura il senso di solitudine che i lavoratori da remoto attribuiscono alla separazione dagli altri colleghi<sup>92</sup>. Con l'espressione “solitudine”, mutuata nel contesto lavorativo, s'intende infatti la condizione di isolamento e l'assenza di qualsiasi supporto professionale e sociale per lo *smart worker*<sup>93</sup> e sarebbe proprio la distanza fisica la causa del peggioramento dei rapporti con colleghi e superiori.

A ben vedere, il lavoro agile impoverirebbe la qualità dei rapporti solo con i primi, favorendo, a contrario, le relazioni con i superiori gerarchici, forse perché si tratta di rapporti già improntati all'impersonalità<sup>94</sup>. In tal modo, però, oltre a ridursi le occasioni di incontro faccia a faccia, fondamentali per lo sviluppo di relazioni fiduciarie<sup>95</sup>, anche le interazioni con gli altri componenti dell'organizzazione finiscono per diventare formali e indirette in quanto mediate da dispositivi digitali.

Questa percezione è frutto del declino dell'organizzazione di lavoro fisicamente intesa che investe la stessa capacità di aggregazione delle persone. Anche se la l. n. 81/2017 prevede la possibilità di svolgere la prestazione «in parte all'interno di locali aziendali» (art. 18), ciò non basta per arginare le conseguenze negative. Perciò, sarà doveroso, da parte della catena di comando pubblica, predisporre precipue misure di auto – isolamento (art. 3, comma 10, del TUSL) sì da valorizzare l'idea, progressivamente sfumata, del collaborare insieme.

La collaborazione presuppone il lavorare con altri, trattandosi di un valore quello «della personalità del lavoro, il quale fa valere l'immanenza della persona del

<sup>91</sup> Nella giurisprudenza di legittimità, v. Cass. civile, 18 luglio 2018, n. 1909.

<sup>92</sup> C. SPINUZZI, *Working alone together coworking as emergent collaborative activity*, in “Journal of Business Technology and Communication”, 2012, vol. 26, n. 4, p. 402 ss., secondo cui la possibilità di lavorare ovunque significa isolamento, 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, Ginevra, 2017.

<sup>93</sup> 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, pp. 59-68.

<sup>94</sup> R. ALBANO, T. PARISI, L. TIRABENI, *Gli smart workers tra solitudine e collaborazione*, in “Cambio”, 2019, Vol. 9, n. 17, pp. 61-73.

<sup>95</sup> Sul punto G. DEGLI ANTONI (a cura di), *Fiducia e lavoro: una prospettiva multidisciplinare*, in “Quaderni di economia del lavoro”, n. 113, 2021.

lavoratore nel contenuto del rapporto»<sup>96</sup> allorché la prestazione del singolo viene concepita come parte di una più complessa attività resa assieme ad altri lavoratori.

Ci sono, tuttavia, segnali di recupero nel lavoro da remoto con l'adozione di pratiche collettive costruite dal basso. Tra queste particolarmente interessanti sono le forme di sperimentazione di *coworking* e le iniziative di formazione per il personale che usufruisca del lavoro agile (artt. 40 e 41 del CCNL). Viene esplicitato, a tal proposito, che la formazione debba perseguire anche l'obiettivo «di diffondere moduli organizzativi che rafforzino (...) la collaborazione e la condivisione delle informazioni» attraverso cui è possibile mitigare il rischio dell'isolamento e di erosione del supporto sociale e professionale.

## 9. Conclusioni

La riflessione che precede tratteggia come i processi di digitalizzazione e di semplificazione all'interno della PA rappresentino i motori di una rivoluzione copernicana in atto, capace di incidere sulla stessa qualità del lavoro e sulla salute e sicurezza dei lavoratori. Mutando le caratteristiche tradizionali dell'ambiente di lavoro a favore di dimensioni virtuali senza spazio e senza tempo predefiniti, in cui la dimensione lavorativa sfuma fino a confondersi con la sfera esistenziale dei singoli, vecchi rischi si accentuano e nuovi ne emergono. Proprio la "costrittività organizzativa" diventa polo di attrazione di quelli che sono i rischi psicosociali correlati, nel lavoro agile, perlopiù alla dimensione conciliativa, all'assenza delle relazioni sociali e alla nocività delle nuove tecnologie.

Ebbene, in tale contesto, diventa prioritario assicurare la salute dei lavoratori come stato di completo benessere fisico, mentale e sociale e non solo come mera assenza di malattia o infermità. Si tratta, in realtà, di una «base antica e perenne» quello di «prendersi la dovuta cura del "benessere" dei lavoratori»<sup>97</sup> che oggi acquisisce una nuova veste conglobando gli aspetti immateriali del lavoro. Sul *quomodo*, rilevano le norme contenute nel d.lgs. n. 81/2008 e s.m.i., caratterizzate da una matrice comune: quella della prevenzione (partecipata) del rischio. Con riferimento alla prestazione agile, sarà necessario predisporre misure di *particolare tutela* (art. 1, comma 2, lettera c, punto 1) in quanto, solo in tal modo, si realizzerebbe appieno il legame tra valutazione dei rischi ed organizzazione del lavoro<sup>98</sup>.

Perciò, nell'ottica di promuovere i bene giuridici in discorso, il *management* pubblico sarà chiamato ad attuare una programmazione organizzativa che tenga in

---

<sup>96</sup> Cfr. M. NAPOLI, *Contratto e rapporti di lavoro, oggi*, in *Le ragioni del diritto, Scritti in onore di L. Mengoni*, II, Milano, Giuffrè, 1995, p. 1117, il quale richiama l'idea di L. MENGONI, *Lezioni sul contratto di lavoro*, Milano, Celuc, 1971.

<sup>97</sup> M. DELL'OLIO, *Lavoro, lavori, lavoratori: nuovi scenari e nuove regole*, in *Inediti*, Torino, Giappichelli, 2007, p. 67 ss.

<sup>98</sup> F. BACCHINI, *Sicurezza (del lavoro) e organizzazione (aziendale)*, in "I Working Papers di Olympus", n. 28, 2013, p. 19.



considerazione sì la produttività del lavoro, ma senza frustrare la finalità conciliativa dell'agilità e, più in generale, le esigenze di tutela della salute e sicurezza dei dipendenti pubblici. Il che, in termini concreti e ben oltre le logiche punitive e sanzionatorie cui delegare la prevenzione, significa rimeditare il ruolo dei Piani integrati del lavoro agile e valorizzare l'autonomia collettiva, anche su aspetti incidenti sulla salute del prestatore, quali le modalità e i tempi della disconnessione.

### *Abstract*

*Il saggio si propone di descrivere il fenomeno dei rischi psicosociali correlati al lavoro agile nell'ambito delle pubbliche amministrazioni. Se, da un lato, il processo di transizione digitale tende a valorizzare il ricorso al lavoro da remoto, dall'altro, il lavoro agile comporta notevoli conseguenze sulla salute, anche mentale, dei lavoratori. Si è, perciò, dato conto di questi "nuovi" rischi e delle misure necessarie a prevenirli in un'ottica di sicurezza partecipata.*

*The essay aims to describe the phenomenon of psychosocial risks related to smart working in public administrations. While, on the one hand, the process of digital transition tends to enhance the use of remote work, on the other, smart working has considerable consequences for the health, including mental health, of workers. This "new" risk have been identified and the necessary measures to prevent them from a participatory security perspective.*

### *Parole chiave*

*Salute e sicurezza dei lavoratori, Digitalizzazione, Pubblica amministrazione, Lavoro agile, Rischi psicosociali, Misure di prevenzione*

### *Keywords*

*Health and safety of workers, Digitization, Public Administration, Smart working, Psychosocial Risks, Preventive measures*